



**INFORMA STES-i**  
En amarillo figuran algunas de las  
propuestas presentados por la  
Confederación de STES-intersindical y  
que fueron aprobadas

UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS  
Y ENTRE TODOS.

**DOCUMENTO DE PROPUESTAS DEL  
CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO**

Sesión Plenaria del día 17 de febrero de 2005



# Índice

**INFORMA STES-i**  
En amarillo figuran algunas de las  
propuestas presentados por la  
Confederación de STES-intersindical y  
que fueron aprobadas

	<i>Página</i>
<b>LA EDUCACIÓN TEMPRANA Y LA PREVENCIÓN DE LAS DESIGUALDADES</b>	
1. El carácter de la educación infantil	
A) Introducción.....	4
B) Propuestas del Consejo Escolar del Estado.....	13
2. Prevención de los problemas de aprendizaje en la educación primaria	
A) Introducción.....	16
B) Propuestas del Consejo Escolar del Estado.....	21
<b>LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO NO ADMITE EXCLUSIONES</b>	
3. La incorporación gradual desde la educación primaria a la secundaria	
A) Introducción.....	24
B) Propuestas del Consejo Escolar del Estado.....	28
4. Diversidad de alumnos, diversidad de soluciones en la educación secundaria obligatoria	
A) Introducción.....	32
B) Propuestas del Consejo Escolar del Estado.....	37
<b>COMPETENCIAS Y SABERES PARA LA SOCIEDAD DEL SIGLO XXI</b>	
5. El alfabeto del siglo XXI: iniciación temprana a las lenguas extranjeras y a las tecnologías de la información y la comunicación	
A) Introducción.....	42
B) Propuestas del Consejo Escolar del Estado.....	47
6. Un bachillerato especializado y formativo: modalidades y opciones	
A) Introducción.....	49
B) Propuestas del Consejo Escolar del Estado.....	52
7. El título de bachiller y el acceso a la educación superior	
A) Introducción.....	54
B) Propuestas del Consejo Escolar del Estado.....	58
8. La respuesta de la formación profesional a las necesidades de cualificación	
A) Introducción.....	60
B) Propuestas del Consejo Escolar del Estado.....	64
<b>LOS VALORES Y LA FORMACIÓN CIUDADANA</b>	
9. Qué valores y cómo educar en ellos	
A) Introducción.....	67
B) Propuestas del Consejo Escolar del Estado.....	72
10. La enseñanza de las religiones	
A) Introducción.....	75
B) Propuestas del Consejo Escolar del Estado.....	81



**EL IMPRESCINDIBLE PROTAGONISMO DEL PROFESORADO**

11. Calidad y valoración de la profesión docente	
A) Introducción.....	83
B) Propuestas del Consejo Escolar del Estado.....	88

**CADA CENTRO, UN UNIVERSO DE POSIBILIDADES**

12. La elección como derecho y la pluralidad como valor	
A) Introducción.....	94
B) Propuestas del Consejo Escolar del Estado.....	102
13. Participación y dirección: corresponsabilidad	
A) Introducción.....	105
B) Propuestas del Consejo Escolar del Estado.....	110
14. Autonomía y evaluación	
A) Introducción.....	114
B) Propuestas del Consejo Escolar del Estado.....	122

**OTROS ASPECTOS**

15. La financiación de las reformas educativas	
A) Introducción.....	125
B) Propuestas del Consejo Escolar del Estado.....	129
16. La distribución de competencias entre las Administraciones educativas	
A) Introducción.....	130
B) Propuestas del Consejo Escolar del Estado.....	139



## LA EDUCACIÓN TEMPRANA Y LA PREVENCIÓN DE LAS DESIGUALDADES

### 1. EL CARÁCTER DE LA EDUCACIÓN INFANTIL

#### A) INTRODUCCIÓN

##### *Aspectos generales*

Sin lugar a dudas, la educación de los niños y niñas desde su nacimiento constituye un factor especialmente importante en el desarrollo de las capacidades psicológicas, emocionales, sensoriales y motoras, en su sociabilidad, en la estructuración y organización de sus capacidades mentales y en la formación de su personalidad.

En estas edades la educación en la escuela actúa también como medio de detección precoz de las dificultades que pueda ir evidenciando el desarrollo de los niños, facilitándose de este modo la adopción temprana de medidas que ayuden a paliar dichas dificultades mediante la aplicación de los recursos necesarios en cada caso.

Desde este enfoque, la educación en la edad infantil supone un poderoso vehículo de compensación de las desigualdades personales, familiares y sociales con la que los niños tienen la posibilidad de desarrollar todas sus potencialidades como personas, lo que contribuirá positivamente tanto en sus posteriores aprendizajes en la escuela como en su vida.

##### *Datos de escolarización*

Según los datos estadísticos avance del curso 2003/2004, la tasa de escolarización de los alumnos comprendidos entre los 3 y 5 años, segundo ciclo de Educación Infantil, fue del 99,5%. Por edades, la tasa de alumnos de 5 años fue del 100%, de los alumnos de 4 años ascendió al 99,2% y de los de 3 años se elevó al 96,5%. De estos alumnos el 68,4% fue escolarizado en centros públicos y el 31,6% en centros privados.

La escolarización desciende notablemente al examinar el tramo de edad comprendido entre los 0 y los 2 años, con una tasa de escolarización global del 12,6% sobre el total de niños con estas edades. En los alumnos de 2 años la escolarización



desciende hasta el 25,0%, con 1 año es del 10,7% y con 0 años del 2,6%. De los alumnos escolarizados en estas edades, el 41,2% asistió a centros públicos y el 58,8% a centros privados.

Como se puede apreciar de los datos anteriores existe un alto índice de escolarización en las edades correspondientes al segundo ciclo de Educación Infantil, descendiendo considerablemente la tasa en el primer ciclo de este nivel educativo.

Por otra parte, se observa que la tendencia general de escolarización en centros públicos y privados en el sistema educativo se mantiene por lo que respecta al segundo ciclo de la Educación Infantil. Sin embargo, en el primer ciclo la tendencia se invierte. La oferta de centros públicos, con titularidad de la Administración local o educativa, es comparativamente escasa, y se escolariza en los centros privados un porcentaje de niños mucho más elevado que el que lo hace en centros públicos.

#### *La Educación Preescolar e Infantil en el sistema educativo*

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (*LOGSE*) configuró la Educación Infantil como un nivel educativo de carácter no obligatorio, compuesto de dos ciclos de tres años cada uno de ellos. Dicho nivel educativo poseía una unidad general y debía estar a cargo de maestros con la especialidad correspondiente, pudiendo en el primer ciclo trabajar otros profesionales con la debida cualificación.

Según la referida Ley, en el primer ciclo del nivel se debía atender el desarrollo del movimiento, el control corporal, las primeras manifestaciones de la comunicación y del lenguaje, las relaciones sociales, el entorno y la convivencia. En el segundo ciclo de la Educación Infantil, el niño debía aprender a hablar, elaborar una imagen positiva y equilibrada de sí mismo, descubrir las características del entorno y adquirir una autonomía personal, todo ello contemplado como base del aprendizaje.

En la Ley se establecía expresamente que las Administraciones públicas debían garantizar el número de plazas suficientes para que la población que lo solicitase pudiera ser escolarizada. Según la Ley, para instrumentar tal garantía, las Administraciones educativas establecerían convenios con las Corporaciones locales, otras Administraciones públicas y entidades privadas sin fines de lucro.

Por el Real Decreto 1004/1991 de requisitos mínimos para las enseñanzas de régimen general, se establecía que los profesionales responsables del primer ciclo de Educación Infantil debían ser, en todo momento, maestros con la debida especialización y técnicas superiores. Con la implantación de la *LOGSE*, el desarrollo del 1º ciclo de Educación Infantil fue muy desigual en las distintas Comunidades Autónomas.



Para los dos ciclos se realizaron experiencias de preparación (*O.M. de 26.04.1985*) en la que el Ministerio de Educación y Ciencia diseñaba un Plan Experimental de Educación Infantil que se realizó en el entonces llamado "territorio MEC" y, en convenio con distintas Universidades y Administraciones, un Plan Especial de formación inicial y titulación para aquellas personas que, aunque con años de trabajo, no tuvieran título de magisterio, pudieran conseguirlo. Más de 2.500 profesionales de Escuelas Infantiles públicas y privadas, lo consiguieron.

También con la implantación de la *LOGSE*, se generalizó el 2º ciclo de Educación Infantil completo, en los centros públicos de E.G.B., denominados desde entonces por la Ley, Centros de Educación Infantil y Primaria (*CEIP*). Los centros privados concertados, aumentaron la oferta de este tramo, y distintas Comunidades Autónomas iniciaron el proceso de su subvención.

Con la aprobación de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de la Calidad de la Educación (*LOCE*), fue derogado el régimen jurídico anteriormente expuesto, referido a la Educación Infantil. En la Ley se reguló de forma específica el primer ciclo, que comprendía los 0, 1 y 2 años de edad, con la denominación de Educación Preescolar, y con un carácter educativo-asistencial, naturaleza no bien definida conceptualmente, que tuvo unos efectos directos en su desarrollo reglamentario.

La Educación Infantil fue circunscrita con la nueva Ley al tramo de edad comprendido con la legislación precedente en el segundo ciclo (3, 4 y 5 años). Este nivel educativo quedaba integrado entre las enseñanzas escolares de régimen general. Tanto la Educación Preescolar como la Infantil han seguido siendo enseñanzas no obligatorias dentro del sistema educativo, pero la nueva Educación Infantil era ya objeto de subvención a la gratuidad.

Por lo que respecta a la Educación Preescolar, su definición al margen de las enseñanzas escolares de régimen general propició que a la misma le fuera aplicado un régimen específico. En la Ley se asignaban a la Educación Preescolar los mismos objetivos que los señalados para el primer ciclo de la Educación Infantil, según lo dispuesto en la *LOGSE*, como ha sido detallado anteriormente.

Las enseñanzas en Educación Preescolar debían ser impartidas por profesionales con la debida cualificación para prestar una atención adecuada a los niños de esta edad. Según las previsiones del Real Decreto 828/2003, de 27 de junio (*BOE 1.7.2003*), que establecieron los aspectos educativos básicos de la Educación Preescolar. En la norma se fijaba que las enseñanzas en este tramo serían impartidas por maestros con la especialidad de Educación Infantil, Técnicos Superiores en



Educación Infantil o por otros profesionales con la debida cualificación, sin especificar con mayor detalle el alcance de dicha expresión.

Por lo que respecta a los requisitos mínimos de los centros que impartieran estas enseñanzas, el mencionado Real Decreto establecía unos aspectos generales carentes de cuantificación, debiendo ser las Comunidades Autónomas las que establecieran en sus respectivos territorios las condiciones que hubieran de reunir los centros e instituciones correspondientes.

Las Comunidades debían asimismo organizar las enseñanzas y sus contenidos, ya que en la norma no se incluían aspectos curriculares básicos aplicables a la Educación Preescolar. Los aspectos educativos del servicio debían ser controlados por la Inspección educativa dependiente de cada Administración educativa.

Por lo que respecta al nivel de Educación Infantil regulado en la *LOCE*, como se ha indicado, el mismo coincide con el tramo de edad del segundo ciclo de Educación Infantil de la regulación precedente. Los objetivos asignados a este nivel coincidían con el referido segundo ciclo, si bien la iniciación en el aprendizaje de la lectura y la escritura y en las habilidades numéricas básicas adquieren una significación más acusada que en la legislación derivada de la *LOGSE*.

La enseñanza en este nivel se reserva en todo caso a maestros con la especialidad correspondiente. La Ley recoge asimismo la incorporación de una lengua extranjera en los aprendizajes de la Educación Infantil, principalmente en el último curso, fomentándose también experiencias de iniciación temprana en las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

El Real Decreto 829/2003, de 27 de junio (BOE 1.7.2003) estableció las enseñanzas comunes del nivel de Educación Infantil, caracterizado por un tratamiento globalizado de las actividades, organizadas en torno a determinados ámbitos de experiencia, al igual que en la normativa precedente.

El calendario de aplicación de la *LOCE*, aprobado por el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio (BOE 1.7.2003), preveía la implantación de los tres años académicos de la Educación Infantil en el curso 2004/2005, curso en el que asimismo se comenzaría la implantación de la Educación Preescolar. La modificación de dicho calendario, llevada a cabo por el Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo (BOE 29.5.2004), pospuso hasta el año académico 2006/2007 la aplicación de las medidas previstas para el curso 2004/2005, por lo que las enseñanzas comprendidas entre los 0 y los seis años de edad continúan en el momento presente rigiéndose de acuerdo con lo que al respecto preceptuaba la *LOGSE*.



### *La financiación de la Educación Infantil*

La *LOGSE* consideraba los dos ciclos de la Educación Infantil como enseñanzas no obligatorias, por lo que, sin perjuicio de las subvenciones públicas a que hubiere lugar por parte de las distintas Administraciones educativas destinadas a este nivel, los centros privados que impartieran estas enseñanzas no gozaban, con carácter general, del régimen de conciertos, de acuerdo con las previsiones de la *LODE*. La Educación Infantil en los centros públicos dependientes de las Administraciones educativas tiene la condición de gratuita, si bien, en centros de primer ciclo de la Educación Infantil dependientes de los entes locales los padres colaboraban económicamente y se reivindicaba y tendía a una financiación por tercios entre padres, ente local y administración educativa.

La aprobación de la *LOCE* supuso una importante modificación normativa en este aspecto de la financiación, ya que en la Ley se extendía el régimen de conciertos a los centros privados para atender las demandas de las familias. En el acceso de estos centros al régimen de conciertos gozaban de preferencia aquellas unidades que se solicitasen, por este orden, para el primer, segundo y tercer curso de la Educación Infantil. En este sentido, las Administraciones educativas debían garantizar la existencia de puestos escolares gratuitos en centros públicos y en centros privados concertados.

El Real Decreto 827/2003, de 27 de junio (*BOE 1.7.2003*), que aprobó el calendario de implantación de la Ley, estableció que la gratuidad en la Educación Infantil debía iniciarse en el curso 2004/2005 y completarse en el curso 2006/2007, sin perjuicio de que las Administraciones educativas pudieran iniciar y concluir dicho proceso antes de los plazos señalados. La gratuidad de la Educación Infantil prevista en la *LOCE* no resultó afectada por el retraso en la implantación de la etapa introducido por el Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo (*BOE 29.5.2004*).

### *Reflexiones en torno a la Educación Infantil*

Con la finalidad de aportar al debate aquellas reflexiones sobre la educación infantil que incorporadas al informe del Consejo, puedan contribuir a elaborar la propuesta para la nueva Ley, el Consejo Escolar del Estado se plantea una primera cuestión inspirada en la reflexión de *Janusz Korczak*, el pedagogo polaco que tanto practicó el respeto a las niñas y a los niños. Todos nosotros, decía, hemos crecido, nos hemos formado en la idea de que *"lo grande vale más que lo pequeño"* y con esta manera de entender la jerarquía, se ha analizado la educación de los niños, de los jóvenes, de las escuelas y del propio sistema educativo.

Una formación, una escala de valores, una idea, de la que en muchos casos puede que no se tenga conciencia, pero, que influye y puede producir graves errores





al analizar la educación y la escuela. Esta idea de fondo se considera que está condicionando las propuestas para articular o influir sobre la futura Ley de Educación.

Para la formación académica, "lo grande" es la universidad; en consecuencia, el análisis de la estructura formativa y académica, de las asignaturas o áreas de conocimiento, se hace a partir de los parámetros académicos de la universidad, de manera que "lo grande" condiciona a "lo pequeño".

Ésta es una manera de hacer y entender el conjunto de la educación que se extiende por todo el sistema, desde esta casi única perspectiva, porque, en el fondo, conscientes o no, *"lo grande vale más que lo pequeño"*.

Cuando es obvio que no todos los niños y jóvenes irán a la universidad y, además, que en la escuela obligatoria, aquélla que es de todos y para todos, el principal objetivo de formación es el de facilitar la preparación para la vida, independientemente de la opción formativa o profesional por la que se pueda optar. La escuela en consecuencia, el gran reto de la escuela, hoy, es: ¿cómo se debe plantear para garantizar que todos los jóvenes puedan hacer su propia opción, tanto en el campo profesional como social? ¿Cómo se ha de plantear la escuela para que contribuya realmente a proporcionar opciones de ciudadanía y de desarrollo profesional todas ellas válidas?

Esta misma idea de que *"grande vale más que pequeño"* se hace también patente en la valoración de los niños y jóvenes en función de su edad. Después de ser aprobada la Convención de los Derechos del Niño, "pequeño vale igual que mayor", los niños y los jóvenes tienen la misma consideración de persona que los mayores, que las personas adultas. Los niños y jóvenes son nuestros iguales en tanto que personas, pero han de ser contemplados y respetados con las características propias de su edad.

Desde esta doble perspectiva de reflexión y análisis los miembros de Consejo Escolar del Estado proponen plantear una educación y una escuela que mire al futuro, con imaginación y con optimismo hacia el futuro, que contribuya a situar la educación y la escuela en la realidad actual, una realidad en la cual el conocimiento, tanto desde el punto de vista académico como tecnológico y social se adquiere también en otros ámbitos.

Se considera que la realidad actual ha cambiado y se sigue analizado y planteando el papel de la educación y de la escuela a partir de una imagen fija, más propia del siglo pasado que del actual. Para actualizar la Educación Infantil y Primaria, es preciso considerar tres cuestiones básicas para una nueva mirada:



1. Que observando y escuchando a las niñas y los niños de Infantil y de Primaria seamos capaces de articular una propuesta de educación y de escuela que se ajuste a ellos, a sus intereses, a su manera de aprender, de explorar y de descubrir.
2. Que conociendo el mundo que los rodea seamos capaces de pensar qué pondremos a su alcance para que lo sientan suyo, les interese, se lo apropien, lo amen y crezca su interés por saber más.
3. Que con respeto y humildad seamos capaces de pensar qué habría de ofrecerles la educación y la escuela, para que, cuando sean adultos, y vivan en una sociedad que, por lo que hoy sabemos, resulta difícil conocer o imaginar, ni en las formas de vida ni en los trabajos a realizar, puedan responder como personas, como trabajadores, como ciudadanos a la realidad de su tiempo.

Analizando más en concreto las propuestas hechas por el Ministerio para la Educación Infantil, de 0 a 6 años, añadiríamos estas consideraciones:

Las estadísticas muestran que hasta ahora la política educativa del país se ha caracterizado "por lo grande vale más que lo pequeño" y, lejos de considerar la escuela infantil como una unidad de vida, se ha llevado a cabo una escolarización progresiva año tras año, de más "grandes" a más "pequeños".

Las estadísticas ponen evidencia que los más pequeños aún no han sido reconocidos como personas con iguales derechos que los mayores, y año tras año se siguen olvidando de ampliar la oferta para los niños de 0 a 3 años.

Esta diferencia en la oferta ha generado, además, una problemática social de carácter estructural en el conjunto del país, con una repercusión importante en la caída de la natalidad, cuestión ésta que tal vez no corresponde a este Consejo debatir.

La diferencia de oferta para el primer y segundo ciclo ha desfigurado el papel de la escuela y la Educación Infantil, una educación y una escuela no obligatoria que ha perdido su identidad y su papel.

Si se analiza el planteamiento para el primer ciclo, para los niños de 0 a 3 años, el periodo de la vida con más potencialidades de desarrollo y aprendizaje de la vida de la persona, nos encontramos, aún hoy, estableciendo una oferta educativa dubitativa, en la cual se confunde la atención y la educación, se confunde la objetiva dependencia de los niños de estas edades, con las excepcionales posibilidades de conquista de su autonomía y de descubrimiento del mundo, si es que tienen a su alcance un contexto humano y material que les permita desarrollarse.



Es necesario contribuir a hacer compatibles las necesidades familiares y laborales. Una realidad que para los más pequeños, genera en nuestra sociedad importantes dudas, sobre la importancia que en estas primeras edades tiene la referencia afectiva y familiar. Dudas en torno a las posibles carencias afectivas o en torno a la dicotomía familia-escuela, dudas que la Educación Infantil y la escuela en estas edades no pueden ignorar, puesto que son vivas en la sociedad actual.

Las experiencias, tanto prácticas como teóricas, en la actualidad aportan amplia documentación sobre estas cuestiones, y demuestran que la afectividad es fundamental para todas las personas en todas las etapas de la vida, también para los más pequeños, y que la afectividad ha de impregnar la relación y la acción educativa, en la familia y en la escuela y entre la familia y la escuela. La escuela infantil en ningún caso puede ser considerada hoy una sustitución de la familia: es una institución educativa que complementa la vida familiar y aporta a las niñas y los niños de estas edades la posibilidad de vivir y convivir con sus iguales, algo que las familias actuales difícilmente pueden proporcionar a sus hijos.

Es preciso dar entidad a esta etapa educativa no obligatoria, pero a la vez extraordinariamente importante.

Es preciso poner al alcance de los niños de estas edades la posibilidad de conocer el mundo, el mundo natural, el mundo social, el mundo cultural, el mundo tecnológico, con todos sus lenguajes científicos, artísticos y culturales, el mundo de su tiempo.

Es preciso dar a los niños de estas edades la posibilidad de experimentar, de descubrir, de interrogar, de interrogarse, de mantener viva su innata curiosidad por todo aquello que los rodea, de la realidad que los rodea, compleja, diversa, con multiplicidad de posibilidades de aprendizaje, de establecer relaciones, de apasionarse por la vida y por los múltiples aprendizajes que ésta les ofrece.

Es preciso garantizarles seguridad y regularidad en sus aprendizajes, para que se sientan satisfechos y construyan su autoestima en virtud de todo aquello que aprenden.

Es preciso, por lo tanto, hacer un replanteamiento sobre la educación en estas primeras edades. Desde el punto de vista legislativo, la nueva ley tendría que ser capaz de plantear una Educación Infantil que garantice que "pequeño" vale igual que "grande"; pero que no es igual que "grande", que "pequeño" tiene unas potencialidades excepcionalmente superiores que tienen que ser reconocidas y explicitadas en el enfoque de su contexto institucional y de aprendizaje.



Es preciso, sobre todo, para poder hacer realidad la nueva Educación Infantil, establecer cambios profundos en la formación de los maestros, tanto en la formación inicial como en la continuada, y en su consideración social y laboral, porque son los maestros quienes tendrán que hacer realidad la escuela infantil de nuestro tiempo.

Es preciso articular un plan o proceso de experimentación que recoja, sustente y difunda aquellas realidades que pueden contribuir a generar un nuevo modo de hacer y entender la educación en estas primeras edades, parecido al que en la década de los ochenta significó para la Educación Infantil de todo el país el Plan Experimental de Educación Infantil y, dentro de él, el Plan Especial de Magisterio, que tantos resultados positivos han tenido sobre la realidad educativa del país.

*El equipo:*

Tanto la escuela infantil como la primaria, para ser escuela requiere el trabajo en equipo. Es el conjunto de maestras y maestros con sus puntos de vista pedagógicos y didácticos, con su diverso bagaje cultural, el que articulará y dará entidad a la escuela.

*La participación:*

Las familias, las madres y los padres son los principales educadores. Desde esta perspectiva es fundamental garantizar su participación en la toma de decisiones sobre la educación de sus hijos. En el Consejo Escolar, las personas adultas, las familias y los maestros tienen el deber de ayudar a los niños a construir el bien común y a identificar las maneras de hacerlo respetar.

**PROPUESTAS DEL MEC:**

- 1.1. La educación infantil constituirá la etapa educativa correspondiente al tramo de edad de los niños y niñas de cero a seis años. Se organizará en dos ciclos de tres años cada uno y tendrá carácter voluntario. La educación infantil tendrá, en sus dos ciclos, una finalidad educativa propia y una orientación diferenciada de la de etapas posteriores.
- 1.2. Los poderes públicos articularán políticas de cooperación entre las diferentes Administraciones para organizar una oferta suficiente de plazas escolares en el primer ciclo de la etapa.
- 1.3. El segundo ciclo de la educación infantil será gratuito. Las Administraciones educativas garantizarán la existencia de plazas suficientes en los centros públicos para asegurar la escolarización de la población escolar que lo solicite. Este segundo ciclo podrá ser objeto de conciertos con centros privados en el contexto de la planificación que realicen las Administraciones respectivas.



- 1.4. La educación infantil estará a cargo de maestros especialistas en educación infantil, sin perjuicio de la colaboración, en el primer ciclo, de otros profesionales con la debida cualificación.
- 1.5. El currículo del segundo ciclo deberá incorporar la aproximación a la lecto-escritura, a una lengua extranjera y al uso del ordenador.

## **B) PROPUESTAS DEL CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO.**

### ***A LA PROPUESTA 1.1:***

La Educación Infantil, comprendida entre los 0 y 6 años de edad, debe tener una finalidad educativa y ser reconocida como un derecho de la infancia desde el momento de su nacimiento, incorporándose como tal al sistema educativo. Este carácter educativo debe tener sus efectos directos en cuanto a la regulación normativa, básica y de desarrollo, de la Educación Infantil y que afecta a sus aspectos curriculares y organizativos, financiación y requisitos de los centros. Su estructura en dos ciclos no debe suponer diferencias en sus finalidades y requisitos fundamentales, puesto que debe ser considerada como una etapa única con características propias.

Por otra parte, el número de niños y niñas en cada aula de Educación Infantil es un innegable factor de calidad que las Administraciones educativas deben tener muy en cuenta, sobre todo cuando existe en el aula alumnado con necesidades educativas especiales. Consideramos que, dada la variedad de alumnado y la distinta problemática que cada uno tiene, debe reducirse significativamente el número de niños y niñas por aula.

### ***A LAS PROPUESTAS 1.2 Y 1.3:***

Las Administraciones educativas deben garantizar la existencia de plazas escolares en toda la etapa de Educación Infantil, de acuerdo con la planificación que estimen pertinente, que atenderá la demanda de las familias. El segundo ciclo ha de ser declarado obligatorio, con el fin de promover la igualdad de oportunidades y facilitar el ejercicio de la libertad de elección. Se debería estudiar el aumento del gasto destinado a esta etapa educativa hasta situarlo en la proporción media de los países de la Unión Europea. Todo lo anterior, en ningún caso podrá ir en detrimento de la necesaria financiación en los niveles obligatorios del sistema.

El carácter educativo de esta etapa, junto a la necesidad de tomar medidas que propicien la conciliación de la vida laboral y familiar, exigen que las Administraciones públicas construyan los centros necesarios para poder satisfacer las demandas de todas las familias, tanto del ámbito urbano como del rural.



#### ***A LA PROPUESTA 1.4:***

Teniendo en consideración las características de toda la Educación Infantil, los dos ciclos de la etapa deben estar a cargo de maestros especialistas. En el primer ciclo, los maestros especialistas deben ser apoyados por profesionales, con la debida cualificación, en el marco del Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales, en proporción adecuada al número de niños y niñas y a las necesidades educativas de la infancia. Se hace necesaria, asimismo, la colaboración de especialistas en Pedagogía Terapéutica y de Audición y Lenguaje que permita la detección precoz de las deficiencias en estos aspectos. Por último, se debería contemplar la actuación de los Equipos de Orientación Psicopedagógica en las Escuelas de Educación Infantil.

En otro aspecto, se considera fundamental que el Ministerio de Educación y Ciencia, con la colaboración de las Comunidades Autónomas, establezca acuerdos con las Universidades para facilitar el acceso a un Plan Especial de Magisterio a todos los profesionales en ejercicio que lo soliciten.

#### ***A LA PROPUESTA 1.5:***

Hay que considerar que todos los lenguajes son formas de cultura y que los niños y niñas deben incorporar los lenguajes de su entorno para poder interactuar con él. La iniciación a la lecto-escritura de la lengua española y, en su caso, de la lengua cooficial de cada Comunidad Autónoma, debiera ser considerada como una aproximación a los elementos de la lectura y la escritura, desarrollando el interés y la curiosidad por los mismos. Desde la misma perspectiva, habría que contemplar la iniciación a la lengua extranjera, potenciándose el interés y los enfoques positivos hacia las lenguas y culturas implicadas. Los maestros que desarrollen sus funciones en este ámbito tendrán que gozar de la necesaria cualificación para educar en estas edades. En relación con los medios informáticos, el acercamiento a su utilización tiene que incluir todas las herramientas relacionadas con dichos medios, así como los programas educativos correspondientes que permitan a los niños percibir dichos recursos como instrumentos habituales de aprendizaje.

#### ***OTROS ASPECTOS:***

Del carácter educativo de toda la etapa se deriva la necesidad de que los centros de Educación Infantil, tanto en el primero como en el segundo ciclo, dependan, a todos los efectos, de las Administraciones educativas. Sería deseable que estas Administraciones educativas potenciaran su colaboración con las



Administraciones locales y otras entidades sin ánimo de lucro, con el fin de ofertar el suficiente número de plazas escolares, principalmente en el primer ciclo de la etapa.



## 2. PREVENCIÓN DE LOS PROBLEMAS DE APRENDIZAJE EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA

### A) INTRODUCCIÓN

#### *La Educación Primaria en el sistema educativo*

Como se afirma en el documento presentado a debate por el Ministerio, la Educación Primaria es el nivel educativo en el que se desarrollan y consolidan habilidades culturales básicas como son la expresión oral y escrita, la lectura, el cálculo aritmético, las relaciones sociales, los hábitos de trabajo y muchas de las emociones y sentimientos. De lo expuesto se deriva la gran importancia que para el futuro desarrollo de la personalidad de los alumnos poseen las actividades, experiencias y enseñanzas que se desarrollen en la escuela en este nivel educativo.

La Educación Primaria es el primer nivel del sistema educativo que posee carácter de obligatoriedad y, de acuerdo con los preceptos constitucionales, tiene, por tanto, la condición de ser gratuito. Desde que la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (*LOGSE*), configuró estas enseñanzas en seis años académicos, cursados entre los 6 y los 12 años de edad, divididos en tres ciclos de dos cursos cada uno, su estructura no ha sido modificada, habiendo sido confirmada en sus rasgos principales en la reforma educativa operada por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (*LOCE*).

La *LOGSE* estableció que la evaluación del alumnado en este nivel debía ser continua y global, pudiendo repetirse un curso académico cuando no se hubieran alcanzado los objetivos previstos en el ciclo correspondiente, medida que únicamente podía ser adoptada una vez a lo largo del nivel.

La *LOCE* mantuvo los principales aspectos del nivel, modificándose únicamente la denominación del área de *Conocimiento del medio natural, social y cultural*, que pasó a llamarse *Ciencias, Geografía e Historia*. En la Ley se hacía constar la necesidad de prestar una atención individualizada a los alumnos, llevando a cabo diagnósticos precoces y estableciendo mecanismos de refuerzo para evitar el fracaso escolar en edades tempranas.

La evaluación del alumno debía ser continua y tener en cuenta su progreso en el conjunto de las distintas áreas, si bien la evaluación se lleva a cabo en cada una de las citadas áreas. El régimen de repetición de curso, cuando los alumnos no hubieran alcanzado los objetivos del ciclo correspondiente, era el mismo que el previsto en la *LOGSE*. Cuando se accediera al ciclo siguiente con evaluación negativa en alguna de las áreas, la Ley contemplaba la necesidad de que los alumnos afectados recibieran los apoyos necesarios para la recuperación de las mismas.





La *LOCE* establecía también la necesidad de que las Administraciones educativas realizaran una evaluación general de diagnóstico sobre áreas y asignaturas de este nivel educativo, que debían versar sobre competencias básicas del currículo. Estas evaluaciones generales de diagnóstico debían ser realizadas por el Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (*INECSE*), en colaboración con las Comunidades Autónomas, careciendo de efectos académicos y teniendo un carácter orientador para los centros, el profesorado y las familias de los alumnos.

En desarrollo de la *LOCE*, el Real Decreto 830/2003, de 27 de junio (*BOE 2.7.2003*), aprobó las enseñanzas comunes de este nivel educativo, que debían constar en los currículos aprobados por las diversas Administraciones educativas.

El Real Decreto 827/2003, de 27 de junio (*BOE 28.6.2003*), que aprobó el calendario de aplicación de la *LOCE*, contemplaba que en el curso académico 2004/2005 se debía implantar el primer curso del nivel y en los dos cursos posteriores se implantaría el resto de años académicos de la nueva regulación de la Educación Primaria. Con la modificación de dicho calendario, operada por el Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo (*BOE 29.5.2004*), fue pospuesta la implantación de la nueva regulación, por lo que continúan en el momento presente en vigor las previsiones de la normativa precedente sobre este nivel educativo.

#### *Datos estadísticos*

A pesar de que en la Educación Primaria las cifras de idoneidad del alumnado en el curso que le corresponde según su edad son razonablemente aceptables (95,3% a los 8 años, 91,9% a los 10 años y 86,4% a los 12 años, en el curso 2001/2002), lo cierto es que muchos de los alumnos que promocionaron de ciclo y de nivel educativo hacia la Educación Secundaria Obligatoria presentan carencias importantes, que en cursos posteriores pueden llegar a desembocar en el llamado fracaso escolar y en el abandono temprano de la escolarización.

Las altas cifras de problemas escolares de carácter académico que se presentan en la Educación Secundaria Obligatoria son, en parte, debidas a carencias que se evidencian ya en la Educación Primaria y que no han sido solventadas adecuadamente en el momento correspondiente.

Se hace, por tanto, necesario acometer un planteamiento educativo tendente a intentar dar solución a las insuficiencias que determinados alumnos presentan en este nivel educativo. Con independencia de las adaptaciones curriculares a las que pudiera haber lugar, la repetición de curso es el medio previsto en la Ley para atajar los problemas de aprendizaje. No obstante, se debe tener en consideración que



desde un enfoque de educación comparada con los países de nuestro entorno, se aprecia una corriente importante que limita o incluso suprime las repeticiones de curso, y, cuando éstas se admiten, van acompañadas de un planteamiento específico y personalizado para el alumno afectado que le ayude a recuperar sus problemas académicos.

La repetición de curso supone una medida que debería ir precedida de la adopción de otras vías que respondan a las carencias del alumnado cuando éstas son detectadas a lo largo del curso correspondiente y cuya correcta aplicación podría evitar en numerosas ocasiones dicha repetición de curso. La organización escolar basada en grupos flexibles que no supongan divisiones estables basadas en el nivel académico de los alumnos, los apoyos específicos en determinadas materias con incluso la ampliación del tiempo destinado a las mismas, planes de recuperación en el verano o la acción coordinada con las familias de los alumnos, entre otras, pueden ser medidas que contrarresten a lo largo del curso las deficiencias académicas que se hayan observado.

#### *Reflexiones en torno a la Educación Primaria*

Más que analizar las estadísticas, tal vez sería necesario preguntarnos qué ha sucedido en esta primera escuela de la enseñanza instrumental o formal. Desde esta perspectiva, tal vez nos podría ayudar a comprender su realidad el análisis de la composición de los equipos de profesionales que están a su cargo: maestros de música, maestros de gimnasia, maestros de inglés, maestros que, a pesar de ser maestros de primaria, en realidad, por la organización del centro, especialmente si éste es grande, cada vez más, son maestros que han sido formados y se sienten profesores de una disciplina, de una materia o de un área de conocimiento.

Una vez más nos damos cuenta de que, poco a poco, la escuela primaria se ha convertido, tal vez sin quererlo, sin darse cuenta, sin planteárselo, en una mini secundaria, o una disminuida universidad, con jefes de estudios que deben coordinar departamentos o niveles de profesores especialistas y profesores tutores.

Un dato interesante y a la vez contradictorio que ha contribuido a configurar esta realidad de la actual escuela primaria es, paradójicamente, que, desde las universidades, se formaba a maestros de Primaria, el maestro generalista, un maestro con una formación inicial que no tenía salida profesional porque los concursos de oposición convocaban a los especialistas. Una realidad que está teniendo consecuencias en la formación inicial de los maestros: hoy el maestro generalista es una especialidad en extinción, lo que influye de modo definitivo a secundarizar la escuela primaria.



Otro dato que refuerza esta tendencia es la normativización de los horarios para cada materia, que, en muchas ocasiones, influye en la fragmentación de las relaciones y de los ritmos de trabajo, así como en la intensidad de los intereses de los niños sobre un tema, lo que deviene tanto una dificultad relacional como de aprendizaje.

Tal vez también nos podría ayudar en el debate, otro tipo de consideración sobre esta escuela tan importante, la primera escuela obligatoria para todos los niños. La escuela Primaria se ha convertido en invisible en las dos últimas reformas educativas: la energía, la focalización, el debate se ha polarizado hacia la escuela Secundaria. Si recopilamos la extensa documentación escrita, la polarización en la conflictividad de la Educación Secundaria ha diluido la escuela tranquila que afortunadamente aún es hoy la Primaria.

Es preciso recuperar la identidad de la escuela Primaria, en el sentido profundo del término escuela, en la que se enseña, se aprende, se vive. Es escuela porque más allá de velar porque los niños adquieran conocimientos, vela por su desarrollo global como personas, tanto intelectual, como social y emocionalmente.

Es preciso recuperar la dignidad y el sentido del oficio de maestro. Maestro, entendido como aquella persona culta, portadora de conocimientos de ámbitos diversos, aquel profesional responsable de velar por el desarrollo global de los niños.

Es preciso que la escuela Primaria y sus maestros, para poder hacer realidad sus objetivos formativos y educativos, tengan libertad de organizar los contenidos y los horarios con arreglo a la realidad de cada grupo de niños y de las posibilidades derivadas de la formación del conjunto del equipo, todo ello de acuerdo con el Consejo Escolar y en el marco que establezcan las Administraciones educativas competentes.

Es preciso que la escuela Primaria garantice que todos los niños acceden al conocimiento. No puede delegar esta responsabilidad al trabajo personal de los niños ni al acompañamiento de los padres.

Es preciso que la nueva ley recoja la identidad de la primera escuela obligatoria, la escuela que mantenga y garantice a todos los niños el gusto y la curiosidad por aprender, para comprender el mundo donde viven, conocer las etapas de construcción progresiva de la humanidad y ayudar a los niños a pensar por ellos mismos.

Es preciso que la formación inicial y continuada sea una prioridad, facilitando que los maestros de Primaria tengan la posibilidad de sentirse escuchados y



protagonistas de los cambios que la nueva ley pueda proponer, a partir de facilitar los intercambios de experiencias pedagógicas.

Finamente dos consideraciones compartidas entre la escuela Infantil y la Primaria:

*El equipo:*

Tanto la escuela Infantil como la Primaria, para ser escuela requiere el trabajo en equipo. Es el conjunto de maestras y maestros con sus puntos de vista pedagógicos y didácticos, con su diverso bagaje cultural, el que articulará y dará entidad a la escuela.

*La participación:*

Las familias, las madres y los padres son los principales educadores. Desde esta perspectiva es fundamental garantizar su participación en la toma de decisiones sobre la educación de sus hijos. En el Consejo Escolar, las personas adultas, las familias y los maestros tienen el deber de ayudar a los niños a construir el bien común y a identificar las maneras de hacerlo respetar.

**PROPUESTAS DEL MEC:**

- 2.1. En la educación primaria, los resultados de la evaluación continua se utilizarán en la adopción de medidas preventivas específicas para los alumnos con especiales dificultades de aprendizaje, desde el momento en el que se detecten estas dificultades. Los informes de evaluación recogerán las dificultades detectadas y las propuestas previstas para resolverlas: grupos flexibles, oferta de más horas de trabajo en el centro, actividades complementarias, plan especial de refuerzo para los meses de verano o permanencia de un año más en el mismo ciclo.
- 2.2. Al finalizar el 2º ciclo de educación primaria (4º curso), los centros realizarán una evaluación de diagnóstico de la evolución de los aprendizajes de los alumnos y de su propio funcionamiento; esta evaluación tendrá carácter formativo interno y servirá para planificar, por parte de los propios centros y de las Administraciones educativas, los apoyos y refuerzos que se consideren necesarios. El Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo, en colaboración con las Administraciones educativas, elaborará modelos para la realización de esta evaluación.
- 2.3. La repetición de curso, que podrá producirse una sola vez a lo largo de la etapa, estará orientada a la adquisición de las capacidades básicas establecidas como objetivo. Con objeto de asegurar su máxima efectividad, el equipo de profesores dispondrá un plan de actividades para el alumno que deba repetir, especialmente orientado al dominio de los aprendizajes instrumentales básicos (lectura, escritura y cálculo) y a la adquisición de las destrezas y habilidades de trabajo y estudio.



- 2.4. Los centros educativos promoverán compromisos pedagógicos entre las familias y la escuela en los que se consignent las actividades que padres y profesores se comprometen a desarrollar para mejorar el rendimiento escolar de los alumnos.
- 2.5. Al término de la educación primaria, los equipos de profesores procederán a valorar si los alumnos han adquirido las capacidades básicas necesarias para seguir con aprovechamiento las enseñanzas posteriores y elaborarán un informe individual sobre la evolución del proceso de aprendizaje de cada alumno.

## **B) PROPUESTAS DEL CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO**

### ***A LA PROPUESTA 2.1:***

La Educación Primaria constituye un nivel especialmente propicio para prevenir el posible fracaso y abandono escolar del alumnado en etapas posteriores. Las medidas que deben ser adoptadas en cada caso están íntimamente relacionadas con la autonomía pedagógica y organizativa de los centros, para cuyo ejercicio tendrán que disponer de las dotaciones humanas y materiales precisas. Lo que exige un replanteamiento de la labor educativa docente, con el fin de potenciar su labor de guía para el descubrimiento de los saberes por parte del alumnado, estimulando la formulación de interrogantes y preguntas, el análisis de las respuestas y el trabajo en grupo.

Además de las medidas mencionadas en la propuesta del Ministerio (*grupos flexibles, oferta de más horas de trabajo en el centro, actividades complementarias, planes de refuerzo en los meses de verano*), sería conveniente estudiar la actuación conjunta del maestro en el aula junto con especialistas en el tratamiento de alumnos con dificultades de aprendizaje. Asimismo, sería oportuno potenciar la estrecha relación entre el equipo docente y las personas que atendieran las actividades de apoyo complementarias y extraescolares, en caso de que no pertenecieran a dicho equipo. Las medidas extraordinarias deben adquirir una mayor relevancia en el ámbito de la escuela rural, con la definición de las plantillas necesarias que cubran las necesidades del alumnado.

Para atender apropiadamente a los alumnos con problemas de aprendizaje en el ámbito escolar, con independencia del origen específico de tales problemas, se hace muy deseable **la generalización de los Servicios de Orientación Psicopedagógica, con la creación de los Departamentos de Orientación en los que, junto con un Orientador u Orientadora y especialistas en Pedagogía Terapéutica y en Audición y Lenguaje, se integren profesionales no docentes, trabajadores sociales, para la intervención con las familias,** en todos los centros sostenidos con fondos públicos debiendo delimitarse los perfiles de los profesionales que configuran estos



servicios, así como su integración en las plantillas de los centros y en los correspondientes servicios externos que se determinen.

Asimismo, no debería olvidarse que el correcto funcionamiento de los centros requiere como elemento imprescindible la inclusión del necesario personal de administración y servicios para la realización de sus tareas propias.

Para terminar, el número de niños y niñas en cada aula es un innegable factor de calidad que las Administraciones educativas deben tener muy en cuenta, sobre todo cuando existe en el aula alumnado con necesidades educativas especiales. Consideramos que, dada la variedad de alumnado y la distinta problemática que cada uno tiene, debe reducirse significativamente el número de niños y niñas por aula.

#### ***A LA PROPUESTA 2.2:***

En cuanto a las evaluaciones internas de diagnóstico que se realicen en los centros, tanto de los aprendizajes de los alumnos como de las metodologías pedagógicas y del funcionamiento del centro, éstas deben orientar a toda la comunidad educativa y servir de elementos para valorar las medidas a adoptar para mejorar el proceso de aprendizaje.

Además de las evaluaciones internas que se realicen, sería deseable llevar a cabo evaluaciones de carácter externo, con la implicación directa del Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE), así como de las diferentes Administraciones educativas. Determinados aspectos de dicha evaluación deberían ser comunes en todo el ámbito del Estado, utilizándose indicadores de los que pudiera derivarse la información precisa sobre la homologación del sistema educativo en todo el Estado. La colaboración entre las distintas Administraciones educativas será compatible con la realización de evaluaciones por parte de las Administraciones educativas en sus respectivos ámbitos territoriales, para detectar posibles problemas existentes en el proceso educativo. Estas evaluaciones no podrán ser utilizadas para la realización de clasificaciones entre los centros.

#### ***A LA PROPUESTA 2.3:***

Por lo que respecta a la repetición de curso de la niña o del niño, el Consejo Escolar del Estado estima que dicha repetición de curso no puede significar "más de lo mismo" durante el curso que se repite, sino que, por el contrario, debe garantizar un tratamiento diferenciado, a través de la exploración de modalidades organizativas con la suficiente flexibilidad para adaptarse a las características personales de cada alumno, centradas en las capacidades básicas a conseguir. Dicha repetición de curso



deberá llevarse a cabo en el momento en que el equipo docente lo estime preferible, teniendo en consideración la opinión de los padres, sin que necesariamente tenga que efectuarse en el último ciclo del nivel.

***A LA PROPUESTA 2.4:***

El denominado compromiso pedagógico entre las familias y la escuela se considera positivo en términos generales. Dicho compromiso debería iniciarse desde los primeros años de escolarización, lo que permitiría incorporar determinados hábitos de comportamiento en cursos sucesivos a lo largo de todo el nivel. Igualmente debería tener un alcance integral, incorporando todos los ámbitos de desarrollo de la personalidad, tanto en lo que respecta a la madurez de los niños y niñas, como a la evolución de sus aprendizajes.

Con el fin de poder hacer viable dicho compromiso, se considera necesaria una mayor dedicación de las personas que ejerzan las funciones de tutoría y la jefatura de estudios para atender a los padres. También resultaría de interés potenciar las actividades de las Asociaciones de Padres y Madres, como una forma de vinculación entre las familias y los centros. Por último, sería también deseable promover el respeto a la Institución Escolar por parte de la familia y la sociedad.

***A LA PROPUESTA 2.5:***

El informe de evaluación elaborado por el equipo de profesores, al término de la Educación Primaria, sobre la obtención de las capacidades básicas por parte del alumnado, es una exigencia indiscutible. Como se indicó al tratar la *propuesta 2.1*, la incorporación de profesionales de los Servicios de Orientación Psicopedagógica constituye un factor determinante a la hora de evaluar de forma personalizada al alumnado y de adoptar las medidas preventivas y de apoyo que sean precisas, tanto en la en la Educación Primaria como en su acceso a la etapa siguiente. Su actuación adquiere una especial relevancia en la elaboración de los informes individualizados al término de este nivel educativo, que apoyen la incorporación de los interesados a la Educación Secundaria Obligatoria. Como garantía de realización y del compromiso pedagógico entre la familia y la escuela, una copia de dicho informe deberá ser puesta a disposición de los padres o tutores del alumno.



## LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO NO ADMITE EXCLUSIONES

### 3. LA INCORPORACIÓN GRADUAL DESDE LA EDUCACIÓN PRIMARIA A LA SECUNDARIA

#### A) INTRODUCCIÓN

##### *Aspectos generales*

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (*LOGSE*) estructuró la Educación Secundaria en nuestro sistema educativo dividida en dos etapas, la primera obligatoria para todos los alumnos (Educación Secundaria Obligatoria), que comprendía cuatro cursos académicos, entre los 12 y los 16 años de edad, y la segunda etapa, de carácter voluntario, que abarcaba dos cursos académicos (Bachillerato).

Si centramos nuestro examen en la Educación Secundaria Obligatoria (*ESO*), apreciamos que la nueva etapa se desarrolla en un primer ciclo de dos cursos, que comprende el último tramo de edad antes incluido en la Educación General Básica, y un segundo ciclo de otros dos cursos, que con el plan de estudios anterior a dicha Ley, comprendía parte del Bachillerato Unificado y Polivalente o de la Formación Profesional de Primer Grado y el Curso de Orientación Universitaria, constituye por tanto una etapa educativa "totalmente novedosa" en nuestra historia educativa.

Hay que apuntar en el haber de la *LOGSE* importantes logros en la modernización del Sistema Educativo, y sin duda uno de los más notorios ha sido la ampliación de la escolarización obligatoria hasta los dieciséis años, posibilitando el derecho a que todos los alumnos adquieran una formación imprescindible para ejercitar posteriormente y con plenitud sus derechos de ciudadanía. Se consagra así el principio del aprendizaje permanente: aprender a aprender (la escuela proporciona herramientas básicas de aprendizaje) y aprender a convivir (en la escuela se ejercitan los derechos ciudadanos). Además, se hace coincidir esta etapa educativa con una etapa especialmente crítica del desarrollo personal de los alumnos: la adolescencia.

En la implantación de la Educación Secundaria Obligatoria derivada de la *LOGSE* incidieron negativamente diversos aspectos. En primer término se debe indicar el insuficiente esfuerzo económico destinado al ámbito educativo desde las Administraciones públicas. En segundo lugar, se debe mencionar que hasta el año 2000 no concluyó definitivamente, el proceso de traspasos competenciales en materia educativa, desde el Estado a las Comunidades Autónomas, por lo que el funcionamiento territorial del sistema en su conjunto supuso una dificultad añadida en determinados territorios para que la etapa fuera implantada con las suficientes garantías de éxito.





Desde el punto de vista curricular, la organización del Primer Ciclo es mucho más cercana a la del antiguo BUP que a la de la EGB: los alumnos se encuentran con 9 o 10 materias, algunas con una carga lectiva muy exigua, impartida por profesores distintos. Aparecen así problemas de adaptación de no pocos alumnos, al pasar de los cursos de la Educación Primaria, con un enfoque curricular más globalizado, con un menor número de profesores y la actuación más próxima del profesor tutor, a una etapa educativa, como es la *ESO*, con las características señaladas, perdiéndose referentes de gran relevancia en estas edades.

Por otra parte, no se prevén mecanismos en la Ley para atender a aquellos alumnos que se incorporan a esta etapa sin haber adquirido las capacidades mínimas necesarias, y dado el carácter de Ciclo, estos alumnos promocionan al 2º curso de manera automática, originando en este curso bolsas de alumnos entre los que se dan comportamientos de rechazo a la escuela, difícilmente solucionables a los dos años. Aparece de esta forma un efecto indeseado: el abandono prematuro del sistema educativo.

Entre los problemas derivados de la implantación de la *ESO* se encuentra la situación creada con respecto a las restricciones en la repetición de cursos para los alumnos que no consiguen alcanzar los objetivos de los distintos cursos. Desde un primer enfoque se ha defendido que las repeticiones de curso tienen una efectividad práctica reducida si no van acompañadas de un plan de actuación complementario que intente superar los problemas observados durante el curso que se repite. Desde otras posturas, se ha puesto de relieve que las restricciones en la repetición de curso conllevan un efecto perverso en la motivación y el esfuerzo que debe llevar a cabo el alumno para superar los obstáculos académicos que encuentre en sus estudios.

Según se desprende de los datos estadísticos del curso 2001/2002, la tasa porcentual de alumnos de 13 años que se encontraban cursando el año académico que les correspondía por su edad era del 87,2%, descendiendo al 73,7% en los alumnos de 14 años y al 62,1% en los de 15 años. Ello da cuenta del elevado índice de alumnos que al término de la etapa había repetido algún curso (37,9%), bien haya sido en Educación Primaria o Secundaria Obligatoria. Si tenemos en consideración que, como quedó indicado en el lugar correspondiente, la tasa de alumnos que al término de la Educación Primaria, a los doce años de edad, había repetido algún curso es del 13,6%, hay que derivar que 24,3% de los alumnos de 15 años ha repetido algún curso en la *ESO*, lo que supone un porcentaje cercano a uno de cada cuatro alumnos.

*La evaluación y promoción en el sistema educativo*



Al margen de los aspectos estrictamente curriculares, que serán abordados en el apartado que corresponda, hay que indicar, por lo que afecta a los aspectos referidos a la evaluación y promoción en la ESO, que la *LOGSE* establecía que dicha evaluación debía ser continua e integradora. Si los alumnos no hubieran logrado alcanzar los objetivos del primer ciclo podían permanecer un año más en dicho ciclo y pasar, cualquiera que fuese su nivel competencial, al siguiente. Asimismo podían permanecer un año más en cualquiera de los dos años académicos del segundo ciclo. En la Ley no se determinaban los tipos de apoyos adicionales aplicables a los alumnos que debieran repetir el curso correspondiente.

Los alumnos mayores de 16 años que no hubieran alcanzado los objetivos de la etapa podían cursar programas de garantía social, con el fin de obtener una formación básica y profesional con la que pudieran incorporarse a la vida laboral o seguir los estudios reglados correspondientes. Asimismo, la Ley contemplaba la posibilidad de que para determinados alumnos mayores de 16 años pudieran establecerse diversificaciones curriculares con el fin de poder alcanzar las capacidades fijadas para la etapa y obtener sus objetivos.

La Ley Orgánica 10/2003, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (*LOCE*) introdujo modificaciones en la evaluación y promoción del alumnado en esta etapa, manteniendo la estructura fundamental de la misma. Según determina la Ley, la evaluación del aprendizaje deberá ser continua y diferenciada conforme a las distintas asignaturas del currículo. Al término de cada curso los alumnos podrán realizar una prueba extraordinaria de las asignaturas que no hayan superado. Si una vez realizada esta prueba, el número de asignaturas no aprobadas fuera superior a dos, el alumno tendrá que permanecer un año más en el mismo curso. No obstante cada curso sólo podrá ser repetido una vez. La Ley indirectamente establecía un límite para las repeticiones de curso, al determinar que el alumnado únicamente podría permanecer escolarizado hasta el curso en el que cumplieran los 18 años.

Además de la repetición de curso, la Ley menciona la posibilidad de implantar medidas de refuerzo y apoyo en los dos primeros cursos de la etapa que permitan conseguir a los alumnos los objetivos del curso. También las Administraciones educativas podrán ofrecer otras medidas de apoyo para lograr los objetivos de la etapa y la obtención del título correspondiente.

La *LOCE* introducía los programas de iniciación profesional para los alumnos que, cumplidos los quince años, optasen voluntariamente por no seguir los itinerarios académicos regulados en la Ley. Estos programas se cursarían en dos años académicos, con contenidos esenciales de la formación básica y con módulos profesionales asociados al Catálogo Nacional de las Cualificaciones. Al término de los dos cursos, los alumnos podían obtener el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.



El Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, que modificó el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, que aprobaba el calendario de aplicación de la Ley, retrasó el comienzo de la implantación de la nueva ordenación académica de la *ESO*. No obstante, dicha modificación mantiene en vigor la normativa referida a la evaluación y promoción del alumnado, tal y como había establecido, ya para el curso 2003/2004, el citado Real Decreto 827/2003. Por lo tanto, las normas reguladoras de la evaluación y la promoción de los alumnos en *ESO*, recogidas en la *LOCE*, son las que se encuentran en vigor en el momento presente en los centros educativos.

#### **PROPUESTAS DEL MEC:**

- 3.1. La educación secundaria obligatoria se organizará en cuatro cursos, al final de cada uno de los cuales se realizará la evaluación de los alumnos y se adoptarán las decisiones de promoción que correspondan.
- 3.2. Las Administraciones educativas promoverán la relación entre los centros de primaria y los de secundaria con objeto de que la incorporación de los alumnos a la secundaria sea gradual y positiva. En este sentido, las Administraciones educativas regularán la organización de programas de refuerzo de las capacidades básicas necesarias para aquellos alumnos que, en virtud del informe elaborado por el equipo de profesores al término de la educación primaria, así lo requieran para poder seguir con aprovechamiento las enseñanzas de la educación secundaria.
- 3.3. En primero y segundo de la educación secundaria obligatoria, la distribución de las materias se reorganizará de modo que los alumnos cursen un máximo de dos asignaturas más que en sexto de educación primaria. Además, se ofrecerá una segunda lengua extranjera como materia optativa o de oferta extraordinaria.
- 3.4. Las Administraciones educativas potenciarán la creación de equipos de profesores de nivel coordinados por el tutor, así como la colaboración y el trabajo en equipo de los profesores que impartan clase a un mismo grupo de alumnos. Además, promoverán la reducción del número de profesores que dan clase a un mismo grupo de alumnos.
- 3.5. La labor de tutoría se reforzará particularmente en los cursos primero y segundo de la educación secundaria obligatoria, mediante una ampliación del horario de atención al alumnado. Los alumnos serán objeto de atención prioritaria de sus tutores para garantizar un seguimiento personalizado de su evolución y una mejora del apoyo de las familias a través de mecanismos de diálogo y de colaboración efectiva en tareas compartidas.
- 3.6. La evaluación en la educación secundaria obligatoria se realizará de forma continua a través de las áreas o materias que el alumno haya cursado. Al término de cada curso y al final de la etapa, el equipo de profesores adoptará las decisiones de promoción y titulación para cada alumno, de acuerdo con los criterios de evaluación establecidos. La no superación de algunas materias podrá originar en las circunstancias que se



determinen la propuesta de un plan especial de trabajo, cuya realización será necesaria para obtener una evaluación positiva.

- 3.7. El Ministerio de Educación y Ciencia, en colaboración con las Comunidades Autónomas, realizará un estudio sobre las ventajas e inconvenientes de los distintos modelos de recuperación extraordinaria aplicados en el curso 2003-2004, con vistas a reforzar su valor educativo.
- 3.8. Las repeticiones de curso, que podrán producirse en todos los cursos de la ESO y un máximo de dos veces en la etapa, deberán planificarse de modo que los alumnos afectados no las realicen con la misma estructura curricular y organizativa del curso que repiten ni, en la medida de lo posible, en un grupo en el que se den las mismas circunstancias. La repetición o la promoción de curso después de haber repetido con anterioridad deben ir acompañadas de un compromiso pedagógico entre la familia del alumno y el centro.
- 3.9. Al finalizar el 2º curso de educación secundaria obligatoria los centros realizarán una evaluación de diagnóstico de la evolución de los aprendizajes de los alumnos y de su propio funcionamiento; esta evaluación tendrá carácter formativo interno y servirá para planificar, por parte de los propios centros y de las Administraciones educativas, los apoyos y refuerzos que se consideren necesarios. El Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo, en colaboración con las Administraciones educativas, elaborará modelos para la realización de esta evaluación.

## **B) PROPUESTAS DEL CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO**

### ***A LAS PROPUESTAS 3.1 Y 3.2:***

La coordinación entre los maestros y profesores que prestan servicios en la Educación Primaria y en la Educación Secundaria Obligatoria resulta de gran importancia para facilitar el tránsito del alumnado entre las dos etapas educativas. Los programas de refuerzo de las capacidades básicas para aquellos alumnos que lo requieran, en virtud del informe elaborado por los centros de Educación Primaria, merecen una opinión favorable. No obstante se considera necesario que el equipo docente del último ciclo del nivel de Educación Primaria tenga contactos periódicos e institucionalizados con el equipo de profesores de los primeros cursos de la etapa de Educación Secundaria Obligatoria. Estos contactos deben formar parte de la programación anual del centro y contar con una adecuada dotación de medios materiales y humanos. La regulación de esta conexión debería tener carácter básico, siendo desarrollada por cada Administración educativa.

Por otra parte, el número de alumnos y alumnas en cada aula es un innegable factor de calidad que las Administraciones educativas deben tener muy en cuenta, sobre todo cuando existe en el aula alumnado con necesidades educativas



especiales. Consideramos que, dada la variedad de alumnado y la distinta problemática que cada uno tiene, debe reducirse significativamente el número de alumnos y alumnas por aula en toda la etapa.

***A LAS PROPUESTAS 3.3:***

En cuanto a la reducción del número de asignaturas y de profesores en los dos primeros cursos de la Educación Secundaria Obligatoria, se estima una medida acertada, debiendo contar las diversas áreas y asignaturas con al menos tres horas lectivas semanales. Para ello sería conveniente estudiar la revisión de los currículos y potenciar la elaboración de currículos integrados con un mayor grado de flexibilidad, medidas que tendrían que ir también acompañadas de una revisión de los tiempos escolares. Finalmente, hay que indicar que la reducción de materias ha de ser respetuosa con los derechos del profesorado y no habrá de comportar la reducción de las horas lectivas de los alumnos.

***A LAS PROPUESTAS 3.4:***

En relación con la creación de equipos de profesores de nivel, coordinados por el tutor, el Consejo Escolar del Estado lo considera una medida positiva, aunque se estima que dicha medida tendría que ser completada con el robustecimiento de las estructuras horizontales de los centros. Con esta finalidad, se propone la creación de una estructura organizativa propia de la Educación Secundaria Obligatoria en los centros docentes.

***A LA PROPUESTA 3.5:***

Por lo que respecta al reforzamiento de la labor de tutoría, mediante la ampliación del horario destinado a esta finalidad, se estima una medida adecuada, que debe venir acompañada de los oportunos incentivos profesionales y económicos a todo el profesorado de los centros sostenidos con fondos públicos. Asimismo, cabría estudiar una redefinición de la función tutorial, con el aumento de su valoración y de las atribuciones del tutor o tutora en los grupos, en coordinación con el resto del profesorado, los padres y madres y el alumnado.

***A LA PROPUESTA 3.6:***



En relación con las decisiones de promoción del alumnado, hay que tener en consideración que la Junta de Evaluación debería valorar con mayor relieve la madurez de cada alumno y sus posibilidades de progresar convenientemente en los cursos posteriores, que la mera calificación obtenida en las diferentes asignaturas o áreas de conocimiento. Por tanto, las decisiones que adopte la Junta de Evaluación, bien sean de promoción de curso, promoción de curso con áreas necesitadas de refuerzo, promoción de curso con programas de diversificación, repetición de curso con medidas adicionales o decisiones de titulación, deberán estar presididas por la idea de propiciar el mayor grado posible de maduración por parte del alumnado afectado. En todo caso, se deberán regular los mínimos que sirvan de referencia en cuanto al número de materias que no se han superado y el carácter de las mismas.

***A LA PROPUESTA 3.7:***

Con el fin de efectuar un pronunciamiento concreto sobre las formas más idóneas para realizar las actividades de refuerzo y recuperación dentro del horario y el calendario escolar, resulta fundamental que el Ministerio, en colaboración con el resto de Administraciones educativas, lleven a cabo un estudio sobre las ventajas y los inconvenientes de los distintos modelos de refuerzo y recuperación que hayan sido puestos en práctica en los centros docentes. Sin perjuicio de lo anterior, si una vez realizadas las actividades de recuperación y refuerzo los alumnos no superasen los objetivos mínimos establecidos se estima oportuno que acudan a los exámenes de recuperación de septiembre y, en último extremo, a la repetición de curso.

***A LA PROPUESTA 3.8:***

Por lo que respecta a la repetición de curso a lo largo de los cuatro años académicos de la etapa, hay que poner de relieve que dicha medida no puede ser ni la única ni la principal para que el alumnado afectado alcance los objetivos del curso, ya que no es en si misma un instrumento educativo si no va acompañada de otras medidas que ayuden a la consecución de los referidos objetivos del curso. En la misma dirección de lo que se ha indicado en relación con la *propuesta 3.6*, la repetición de curso ha de ser considerada como un proceso que favorezca la maduración del alumnado con problemas de aprendizaje y nunca como un castigo por la escasez del rendimiento académico.

***A LA PROPUESTA 3.9:***



En cuanto a las medidas de evaluación previstas sobre el funcionamiento de los centros y sobre los aprendizajes del alumnado en el segundo curso, hay que poner de relieve que, además de la evaluación interna contenida en la propuesta, se considera necesaria asimismo llevar a cabo una evaluación externa de la que se informe al centro, al profesorado y a los padres y madres. Esta evaluación deberá ser realizada por el Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo, en colaboración con las distintas Administraciones educativas. Las Administraciones educativas deberían tener la obligación legal de tomar parte en estas evaluaciones. Sería deseable la máxima transparencia en su realización y que los resultados no fueran utilizados para provocar enfrentamientos, sino para favorecer la mejora de los centros y del sistema.



#### **4. DIVERSIDAD DE ALUMNOS, DIVERSIDAD DE SOLUCIONES EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA**

##### **A) INTRODUCCIÓN**

###### *La regulación de la diversidad en el sistema educativo*

La diversidad en el sistema educativo y la forma de abordar la problemática derivada de ella supone una de las circunstancias que las Administraciones educativas deben afrontar con medidas efectivas, teniendo en consideración la magnitud de esa diversidad y los problemas de fracaso escolar y de marginación social que su falta de atención adecuada puede llegar a generar.

Se puede afirmar que cada alumno presenta un cúmulo de circunstancias personales, con tendencias y preferencias formativas propias, que le convierten en merecedor de una atención particular y personalizada en el sistema educativo. No obstante, determinados alumnos tienen necesidades más acusadas que están originadas por factores de índole variada. Los problemas surgidos por causas físicas o psíquicas, los derivados de sobredotación intelectual, la pertenencia a grupos familiares o étnicos económicamente desfavorecidos, la residencia en zonas geográficas de acceso difícil o la inmigración, entre otros, tienen una directa incidencia en el rendimiento académico de los alumnos. Se hace necesario un tratamiento específico de esta diversidad, particularmente en la etapa de la Educación Secundaria Obligatoria, que se desarrolla en edades especialmente problemáticas.

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (*LOGSE*) organizó la Educación Secundaria Obligatoria como una etapa educativa de carácter comprensivo para todos los alumnos, pudiendo establecerse en el segundo ciclo, especialmente en el último curso, la optatividad de determinadas áreas. Entre dichas materias optativas debían figurar necesariamente la *Cultura Clásica* y la *Segunda Lengua Extranjera*.

En otro aspecto, el tratamiento de la diversidad en la *LOGSE* incluía la posibilidad de establecer diversificaciones curriculares, para aquellos alumnos mayores de dieciséis años que no hubieran alcanzado los objetivos de la etapa. En estas adaptaciones podía aplicarse una metodología específica, así como contenidos y áreas diferentes de las previstas con carácter general.

Por su parte, si los alumnos no obtuvieran los objetivos de la etapa, la Ley contemplaba la organización de programas específicos de garantía social, que proporcionarían a los alumnos una formación básica y profesional para su





incorporación a la vida activa o para proseguir otros estudios en el sistema educativo reglado.

Este planteamiento frente a la diversidad del alumnado fue concretándose en las diferentes normas que regularon la ordenación general y las enseñanzas mínimas en la *ESO*, desde el Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio (*BOE 1.8.1991*), hasta la última reforma llevada a cabo mediante el Real Decreto 3473/2000, de 29 de diciembre (*BOE 3.1.2000*).

Además del planteamiento general frente a la diversidad del alumnado, antes referido, el Título V de la *LOGSE* estaba destinado a la compensación de las desigualdades en la educación, donde se contemplaban diversas medidas tendentes a compensar en el sistema educativo las necesidades que el alumnado pudiera tener en su entorno familiar, social o geográfico y que afectaran a su rendimiento en la escuela. Dichas medidas, entre las que cabe citar las becas y ayudas al estudio, transporte, comedor, internado o programas específicos de compensación, eran aplicables con carácter general en todo el sistema educativo y no estaban específicamente destinadas a la Educación Secundaria Obligatoria.

Estas medidas podrían ser consideradas como insuficientes, si bien la Ley permitía cierta flexibilidad para organizar diversas respuestas educativas. La utilización de este recurso, desarrollado de manera diferente por algunas Comunidades Autónomas, ha dado lugar a un rico abanico de posibilidades que deberían contemplarse como complementarias y no como excluyentes. No obstante, se debe indicar que la optatividad en la *ESO*, concebida como una medida de atención a la diversidad y prácticamente reducida al 4º curso, se ha revelado como una medida escasa para atender convenientemente dicha diversidad del alumnado.

La Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (*LOCE*), realizó un tratamiento de la diversidad del alumnado en la Educación Secundaria Obligatoria diferente del que había efectuado previamente la *LOGSE*. El carácter comprensivo para todo el alumnado, que tenía la etapa en la *LOGSE*, queda modificado con la introducción de itinerarios académicos en el tercer y cuarto curso. Ambos cursos se organizaban en asignaturas comunes para todos los alumnos y en asignaturas específicas para cada uno de los itinerarios. En el tercer curso se establecían dos itinerarios: itinerario tecnológico e itinerario científico-humanístico. En el cuarto curso se regulaban tres itinerarios: itinerario tecnológico, itinerario científico e itinerario humanístico.

Además de los itinerarios antes expuestos, la Ley regulaba asimismo los programas de iniciación profesional para aquellos alumnos con quince años cumplidos que optaran voluntariamente por no cursar ninguno de dichos itinerarios. La duración de estos programas era de dos años y al término de los mismos, y tras su



superación, los alumnos obtenían el título de Graduado en Educación Secundaria. Los programas mencionados debían estar integrados por los contenidos curriculares esenciales de la formación básica y por módulos profesionales asociados al menos a una cualificación del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Los extremos anteriores fueron regulados con detalle mediante el Real Decreto 831/2003, de 27 de junio (*BOE 3.7.2003*), que aprobó la ordenación general de la Educación Secundaria Obligatoria y las enseñanzas comunes de la etapa.

Para aquellos alumnos que presentaran dificultades con respecto a la obtención de los objetivos de los dos primeros cursos, la Ley contemplaba la adopción de medidas de refuerzo y apoyo. En la Ley no se mencionan las posibles adaptaciones curriculares a las que aludía la *LOGSE*, antes expuestas.

Las medidas indicadas anteriormente debían ser aplicadas con carácter general como respuesta a la diversidad del alumnado. No obstante, el Capítulo VII del Título I, regulaba la atención a los alumnos con necesidades educativas específicas, donde se incluían las medidas que debían ser adoptadas en el mundo rural, en relación con los alumnos extranjeros, con los superdotados intelectualmente y con aquellos que presentaran discapacidades de carácter físico o psíquico.

Al igual que en la normativa precedente, se incluían, en la educación obligatoria, los servicios complementarios gratuitos de comedor, transporte e internado para aquellos alumnos cuyo domicilio familiar estuviera en un municipio alejado o con difíciles accesos al centro educativo.

Para los alumnos extranjeros que presentaran problemas en el conocimiento de la lengua y cultura españolas o carencias de conocimientos básicos, se preveía la existencia de programas específicos de aprendizaje con la finalidad de facilitar su integración en el nivel correspondiente. El desarrollo de estos programas debía ser simultáneo a la escolarización de los alumnos afectados en grupos ordinarios, según el nivel y la evolución de su aprendizaje.

Por lo que respecta a los alumnos superdotados, la *LOCE* prevé la aprobación de normas para flexibilizar la duración de los distintos niveles y etapas del sistema educativo, independientemente de la edad de estos alumnos. Asimismo, se contempla su escolarización en centros que puedan prestarles una atención adecuada a sus características. El Real Decreto 943/2003, de 18 de julio (*BOE 31.7.2003*) reguló con carácter básico la flexibilización de la duración de los niveles y etapas educativas para estos alumnos.

En cuanto a los alumnos con necesidades educativas especiales derivadas de discapacidades físicas, psíquicas, sensoriales o por manifestar trastornos de la



personalidad o de la conducta, la *LOCE* determinaba para ellos una atención especializada con arreglo a los principios de no discriminación y normalización educativa, con el objetivo de conseguir su integración. Este tipo de alumnado será escolarizado integrándolos en grupos ordinarios, en aulas especializadas en centros ordinarios, en centros de educación especial o en escolarización combinada, dependiendo en cada caso de las características del interesado.

Hay que poner de relieve que la modificación del Real Decreto de calendario de aplicación de la *LOCE*, no ha afectado a las medidas relacionadas con los alumnos con necesidades educativas específicas, al no estar dicha regulación necesariamente vinculada a la aplicación de nivel o etapa educativa alguna, por lo que las medidas referidas se encuentran en vigor en el momento presente.

Por otra parte, se debe hacer mención de la regulación contenida en la *LOCE* sobre becas y ayudas al estudio, para garantizar las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación. El Estado, con cargo a sus presupuestos generales, debe establecer un sistema de becas y ayudas al estudio que intente superar los obstáculos sociales y económicos que puedan impedir o dificultar el acceso a la enseñanza no obligatoria. Asimismo, las ayudas al estudio deben tratar de compensar las condiciones socioeconómicas desfavorables de los alumnos que cursen enseñanzas obligatorias. Las modalidades y cuantías de las becas y ayudas al estudio serán determinadas por el Gobierno con carácter básico, correspondiendo su desarrollo, ejecución y control a las Comunidades Autónomas.

Para terminar, conviene poner de relieve que cualquier intento riguroso de regular la atención a la diversidad ha de ser flexible: no existen soluciones generales ni uniformes. La diversidad de situaciones a las que debe darse respuesta no caben en un reducido marco: debemos intentar llegar al mayor número posible de alumnos y para ello debemos aportar un número lo mas amplio de medidas. Sin duda deberán tener cabida tanto aquellas medidas que requieran una ordenación académica como aquellas que no. Y deben ser los centros, con las debidas garantías y haciendo uso de su autonomía, los que dispongan de elementos y recursos que les permitan una atención de sus alumnos.

#### **PROPUESTAS DEL MEC:**

- 4.1 Las actuaciones para atender a la diversidad de los alumnos se desarrollarán en los cuatro cursos de la ESO con objeto de configurar opciones y programas educativos flexibles y diversificados. En todos ellos se podrá recurrir a la adaptación del currículo para los alumnos que lo necesiten, a la división o desdoble de los grupos en matemáticas y lengua extranjera, y a la oferta de materias optativas, en la que se incluirá una segunda lengua extranjera.



- 4.2. A partir de tercero de ESO se organizarán las materias comunes y optativas de modo que la oferta de materias y la posibilidad de elegir entre ellas configure un modelo flexible que permita atender adecuadamente a la pluralidad de necesidades, aptitudes e intereses de los alumnos y garantizar que todos ellos puedan alcanzar del modo más satisfactorio los objetivos de la etapa. La oferta podrá incluir, entre otras materias, dos opciones alternativas en matemáticas y primera lengua extranjera.
- 4.3. En los cursos tercero y cuarto se podrán ofrecer además programas de diversificación curricular para los alumnos con mayores dificultades de aprendizaje. La incorporación de los alumnos a las diferentes opciones que puedan establecerse deberá contar con los informes pedagógicos pertinentes y, en su caso, con la aprobación de las familias.
- 4.4. Las Administraciones educativas podrán explorar medidas de refuerzo complementarias a las anteriores, como programas de tutoría por pares y programas de mentores, así como otras iniciativas de innovación y experimentación que permitan desarrollar nuevas vías de atención a la diversidad.
- 4.5. Los jóvenes mayores de 16 años y menores de 21 que no hayan alcanzado los objetivos básicos de la escolaridad obligatoria ni la titulación correspondiente podrán seguir programas de iniciación profesional, que conducirán a una cualificación profesional de primer nivel. Podrán también obtener el título de graduado en educación secundaria mediante la realización simultánea o sucesiva de unas pasarelas formativas con los contenidos que se determinen. En la oferta de estos programas podrán participar los centros educativos, los ayuntamientos, las asociaciones profesionales, las organizaciones no gubernamentales y otras entidades, con la debida supervisión de las Administraciones educativas.
- 4.6. Los alumnos con problemas graves de tipo emocional y de conducta que deban ser considerados como alumnos con necesidades educativas especiales serán objeto del tratamiento personalizado que requieran con objeto de avanzar en lo posible en el desarrollo de sus capacidades y evitar su exclusión social. En la atención a dichos alumnos intervendrán los profesionales, las Administraciones y las instituciones que sean necesarios.
- 4.7. Los alumnos inmigrantes que se incorporen por primera vez a un centro educativo deben ser escolarizados atendiendo a sus circunstancias, conocimientos e historial académico, de modo que se puedan integrar en el curso más adecuado a sus características y conocimientos previos y de esa forma continuar con aprovechamiento su educación. Todos los centros sostenidos con fondos públicos que escolarizan alumnos inmigrantes con dificultades de integración escolar dispondrán de los medios adecuados para favorecer su incorporación a las opciones curriculares y organizativas disponibles para el conjunto del alumnado.
- 4.8. El Ministerio de Educación y Ciencia creará, en colaboración con las Comunidades Autónomas, un Observatorio para el seguimiento de la educación intercultural.
- 4.9. Las Administraciones educativas promoverán actuaciones que faciliten una mejor aceptación de los centros educativos y de la enseñanza en general por parte de los



colectivos y familias de los que provenga una cantidad significativa de niños y jóvenes con problemas de rechazo escolar.

- 4.10. El Ministerio de Educación y Ciencia, en colaboración con otras Administraciones, establecerá un programa experimental en zonas y centros de atención preferente, que será objeto de evaluación formal para valorar sus resultados

## **B) PROPUESTAS DEL CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO**

### ***A LA PROPUESTA 4.1:***

La atención a la diversidad de los alumnos en la Educación Secundaria Obligatoria debe ser abordada mediante la adopción de diferentes medidas, según los casos: adaptaciones curriculares, desdobles de grupos, organización de grupos flexibles, grupos específicos de educación compensatoria o grupos de diversificación curricular que en casos específicos podrían ser adelantados a los dos primeros cursos. A las medidas anteriores cabe agregar la atención específica al alumnado superdotado y la posibilidad de desdobles en todas las materias del currículo, incluida la lengua autonómica específica en su caso, dado su carácter instrumental. Todas estas medidas deberían ser incluidas en un Plan de Atención a la Diversidad, que elabore cada centro, para cuya realización las Administraciones educativas deberían proporcionar los recursos humanos y materiales precisos.

Asimismo, la reducción drástica de la ratio y del número de grupos que un profesor o profesora debe atender en una medida imprescindible para garantizar una atención personalizada y el éxito escolar.

### ***A LA PROPUESTA 4.2:***

El sistema de organización de las áreas y materias en los cursos tercero y cuarto de la etapa, debería tener un elevado grado de homogeneidad para todos los alumnos y a la vez también debería responder a la diversidad de capacidades y preferencias de los alumnos. Se recomienda que el alumnado no tenga que tomar decisiones al respecto de forma prematura sin motivos y asesoramiento suficiente, por lo que de manera general la estructura diversificada de las áreas y asignaturas podría quedar reservada al cuarto curso de la etapa. Sería deseable una estructura básica común para todo el Estado, articulada en torno a la posibilidad de elección de asignaturas y en la estructuración de las áreas y asignaturas que se determinen en dos modalidades con distinto peso académico en contenidos, sin perjuicio de que pudieran mantenerse los contenidos comunes para todos los alumnos en aquellas áreas o asignaturas que así se estimase conveniente. Se debe evitar que la



agrupación de las distintas áreas y asignaturas pudiera conformar itinerarios formativos con un menor grado de entidad académica que el resto de itinerarios o recorridos formativos. Como derivación de este último aspecto, todos los recorridos formativos que se establezcan conducirán a una misma titulación de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

#### **A LA PROPUESTA 4.3:**

Los programas de diversificación para el alumnado mayor de catorce años que presenten determinadas características se considera la mejor opción para la obtención de la correspondiente titulación. Estos programas en ningún caso supondrán segregación alguna para los afectados. Todos los centros sostenidos con fondos públicos estarán obligados a ofrecer programas de diversificación, para lo cual deberían recibir los recursos necesarios, evitándose con ello diferencias entre los centros. Se propone que la incorporación a estos programas sea una decisión conjunta de la familia, el Departamento de Orientación y el equipo de profesores, con especial peso de este último.

#### **A LA PROPUESTA 4.4:**

La innovación y la experimentación son factores esenciales para afrontar la respuesta a la diversidad del alumnado. Las Administraciones educativas deben explorar nuevas iniciativas, actuando de manera conjunta y coordinada con los docentes y los centros educativos. Las iniciativas de refuerzo escolar de "tutoría por pares" o los "programas de mentores", citados en la propuesta se estiman adecuados, ya que en todos los casos se debe contar con el alumnado, promover su participación para que adquieran responsabilidad y aprendan a trabajar en equipo, a convivir y a gestionar su propio espacio de enseñanza-aprendizaje. En todo caso la autonomía pedagógica del centro y del docente debe ser objeto de especial respeto.

#### **A LA PROPUESTA 4.5:**

La incorporación a los Programas de Iniciación Profesional (*PIP*) no debería ser limitada a la edad de 16 años, sino que debería tener lugar una vez que se hubiera detectado la incapacidad del alumno para proseguir sus estudios normalmente, a través de un diagnóstico específico a propuesta del equipo escolar, con participación del psicólogo escolar. Por tanto, podría tener lugar en el segundo ciclo de *ESO*, sobre la base de un compromiso colegiado que incluyera a la familia, al alumno y al equipo docente.



El hecho de que la superación de los mismos conduzca a la obtención de una cualificación profesional de primer nivel hay que considerarlo como un factor positivo, ya que con ello se facilita asimismo la progresión a ofertas formativas de carácter profesional de niveles más avanzados. Se deberán establecer mecanismos para que los alumnos que superen un *PIP* puedan recibir formación complementaria que les permita alcanzar los objetivos de la *ESO* en sus áreas básicas y obtener el correspondiente título, así como facilitar el acceso a determinadas cualificaciones de nivel 2. Esta formación podría ser cursada asimismo de forma simultánea a las enseñanzas del *PIP*.

En la prueba de acceso a los ciclos formativos de grado medio, para los alumnos que carezcan del título de Graduado en Educación Secundaria, se valorará junto a los resultados de la prueba el hecho de haber superado un Programa de Iniciación Profesional relacionado con la familia profesional del ciclo al que se pretende acceder.

Los Programas de Iniciación Profesional deberán ser ofrecidos en los centros sostenidos con fondos públicos que se consideren convenientes de acuerdo con las necesidades y demanda existente en cada caso y conforme a la planificación que lleven a cabo las distintas Administraciones educativas. Los centros que impartan estos programas tendrán que ser dotados de los recursos humanos y económicos necesarios para ofrecer una enseñanza de calidad.

#### ***A LA PROPUESTA 4.7:***

Por lo que respecta a la incorporación del alumnado extranjero al sistema educativo, el Consejo Escolar del Estado estima que dicha incorporación debe llevarse a cabo tanto en la red pública como en la red privada concertada, respetando la normativa correspondiente sobre admisión de alumnos. Las Administraciones educativas tendrán que dotar a los centros de los recursos humanos y materiales para llevar a cabo dicha incorporación con garantías de éxito. Los alumnos inmigrantes y sus familias deberán gozar de los mismos derechos y obligaciones que el resto de los alumnos. En este sentido, el Ministerio de Educación y Ciencia y el resto de Administraciones educativas no deberían cercenar la progresión académica del alumnado inmigrante que hubiera alcanzado la mayoría de edad y tuviera problemas de irregularidad documental, en cuanto a su continuidad en la enseñanza postobligatoria.

En relación con lo anterior, se considera recomendable que las Administraciones educativas adopten las medidas que se relacionan seguidamente: 1. Incorporación de profesorado de apoyo con la formación específica necesaria; 2. Potenciar la formación del profesorado en materia de interculturalidad; 3. Profesorado



especializado en el ámbito lingüístico del alumnado escolarizado; 4. Reducción del número de alumnos por aula o aumento del número de profesores por grupo; 5. Materiales curriculares adaptados, tanto para el alumnado inmigrante como para el resto de los alumnos; 6. Creación de Aulas de Enlace o Acogida de inmersión lingüística; 7. Creación de Aulas temporales, desarrolladas en parte del horario lectivo, de adaptación lingüística y cultural; 8. Establecimiento de un sistema de evaluación previa sobre aspectos de las áreas instrumentales que hagan posible decidir la mejor forma de incorporación a los grupos ordinarios; 9. Potenciación de la actuación de los mediadores sociales; 10. Reforzamiento de la figura del tutor; 11. Favorecimiento de la integración de las familias de los alumnos afectados; 12. Adopción de similares medidas en los centros de educación de adultos.

#### ***A LA PROPUESTA 4.10:***

En cuanto a la puesta en práctica de un programa experimental en zonas y centros de atención preferente, con la colaboración de las distintas Administraciones educativas, el Consejo Escolar del Estado estima que puede ser una experiencia positiva, si bien convendría evitar el peligro de aumentar la condición marginal de algunos centros, por lo que sería deseable plantearse las actuaciones en zonas de actuación preferente y no en centros individualmente considerados.

#### ***OTROS ASPECTOS:***

En el marco de los objetivos europeos para el 2010, marcados en la cumbre de Lisboa, sería deseable plantear las capacidades que se espera que los alumnos alcancen al finalizar la Educación Secundaria Obligatoria. A la luz de lo anterior, sería conveniente proceder a una adaptación del excesivo número de asignaturas, del considerable índice de contenidos de tales asignaturas y del alto número de profesores en contacto con los alumnos, así como a una revisión de los tiempos lectivos escolares. No se debe olvidar que dichas causas son parte importante del denominado fracaso escolar en esta etapa.

#### ***OTROS ASPECTOS:***

Por lo que respecta a la composición y funcionamiento de los Departamentos de Orientación en la Educación Secundaria Obligatoria, hay que indicar que dada la importancia de sus funciones, convendría introducir una reforma de su estructura y organización. En todos los centros públicos y privados concertados de Educación Secundaria Obligatoria, además de los Servicios de Orientación, sería deseable contar con profesores de Pedagogía Terapéutica y de Audición y Lenguaje, así como con la





presencia de profesorado de servicios a la comunidad, educadores y asistentes sociales, que facilitasen las relaciones entre los centros y las familias. Resulta asimismo de gran importancia establecer cauces de coordinación entre los Servicios de Orientación en la Educación Infantil y Primaria y los Departamentos de Orientación en la Educación Secundaria, con el fin de realizar el oportuno seguimiento de los alumnos con necesidades educativas especiales a lo largo de su escolarización. Por último, sería deseable que los centros con unidades concertadas fueran dotados de la financiación para atender los servicios de orientación educativa correspondientes.

***OTROS ASPECTOS:***

Por último, el Consejo Escolar del Estado estima pertinente que desde una perspectiva más amplia, que conecta también con distintos apartados del documento debatido, la diversidad basada en la perspectiva de género y la diversidad relacionada con las opciones afectivo-sexuales deberían tener un tratamiento adecuado en la etapa, propiciándose espacios de diálogo y debate que desarrollen una visión crítica sobre el mundo de nuestros días.



## COMPETENCIAS Y SABERES PARA LA SOCIEDAD DEL SIGLO XXI

### 5. EL ALFABETO DEL SIGLO XXI: INICIACIÓN TEMPRANA A LAS LENGUAS EXTRANJERAS Y A LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

#### A) INTRODUCCIÓN

##### *Las lenguas extranjeras en el sistema educativo*

Con la integración de España en la entonces Comunidad Económica Europea, posteriormente transformada en Unión Europea, la necesidad de dominar las lenguas extranjeras utilizadas en el ámbito territorial de la Unión se ha hecho cada vez más patente, al abrirse con ello no sólo numerosas posibilidades económicas y laborales, sino también el acceso a ámbitos culturales a los que no es fácil llegar sin tener el suficiente conocimiento de tales lenguas.

Por otra parte, la relación creciente entre las diversas sociedades y sus formas de vida, en un proceso muy acusado de globalización, evidencia que el dominio de las lenguas extranjeras puede convertirse, a no tardar mucho, en un factor de selección entre los ciudadanos y en una fuente de marginación en numerosos entornos culturales y económicos.

Tradicionalmente, el sistema educativo ha intentado dar respuestas a las demandas sociales sobre el aprendizaje de idiomas extranjeros. Esta respuesta se ha concretado en la integración de las mismas en el régimen general de enseñanza, formando parte de las distintas etapas y niveles educativos. Por otra parte, para aquellos ciudadanos que necesitaran tener un dominio más amplio de las lenguas extranjeras, las enseñanzas en las Escuelas Oficiales de Idiomas intentaban cubrir estas necesidades.

Como se ha indicado, la situación presente en las sociedades contemporáneas ha hecho que la necesidad de dominar lenguas extranjeras se haya extendido a amplias capas de la sociedad, la cual demanda un aprendizaje de las lenguas extranjeras, con las suficientes cotas de calidad, en las propias enseñanzas de régimen general del sistema educativo, que tienen que ser cursadas de forma obligatoria por todos los ciudadanos.

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (*LOGSE*) establecía que una de las capacidades que los niños debían desarrollar en la Educación Primaria era la de "*Comprender y expresar mensajes sencillos en una lengua extranjera*". El Real Decreto 1006/1991, de 14 de junio (*BOE*



26.6.1991), que aprobó las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, contemplaba la existencia de una lengua extranjera en el segundo y tercer ciclo de la Educación Primaria. Se debe tener en consideración que la enseñanza de las lenguas extranjeras fue adelantada por numerosas Administraciones educativas al primer ciclo de la Educación Primaria, al aprobar sus respectivos currículos.

Por lo que afecta a la Educación Secundaria Obligatoria, la *LOGSE* contemplaba como una de las capacidades que debían desarrollar los alumnos en esta etapa la de “*Comprender una lengua extranjera y expresarse en ella de manera apropiada*”. Asimismo, entre las materias optativas de la etapa debía incluirse necesariamente por parte de los centros una segunda lengua extranjera. El Real Decreto 1007/1001, de 14 de junio (*BOE 26.6.1991*), que aprobó las enseñanzas mínimas de la etapa, incluía las enseñanzas de la lengua extranjera, que debía plasmarse en los currículos que aprobaran las Administraciones educativas. Posteriormente, el Real Decreto 3473/2000, de 29 de diciembre (*BOE 16.1.2001*), modificó la norma precedente, estableciendo las enseñanzas mínimas de cinco lenguas extranjeras (*inglés, francés, alemán, italiano y portugués*), para cada uno de los cuatro años de la *ESO*, entre las que las Administraciones educativas y los centros debían escoger la que procediera en cada caso, aumentándose el horario lectivo correspondiente.

En cuanto al estudio de las lenguas extranjeras en el Bachillerato, la *LOGSE* incluía, entre las capacidades que los alumnos debían desarrollar en la etapa, la de “*Expresarse con fluidez y corrección en una lengua extranjera*”. Tanto el Real Decreto 1700/1991, de 29 de noviembre (*BOE 2.12.1991*), como el Real Decreto 1178/1992, de 2 de octubre (*BOE 21.10.1992*), que regulaban respectivamente la estructura del Bachillerato y sus enseñanzas mínimas, incluían a la lengua extranjera como una materia común, que debía ser cursada en uno o dos años académicos, según determinase el currículo correspondiente. El Real Decreto 3473/2000, de 29 de diciembre (*BOE 16.1.2000*), que modificaba al referido anteriormente, estructuró con carácter básico las enseñanzas de la lengua extranjera en los dos cursos del Bachillerato, incluyéndose, como en el caso de la *ESO*, las enseñanzas mínimas de cinco lenguas extranjeras.

La *LOGSE* no modificó las enseñanzas de régimen especial en las Escuelas Oficiales de Idiomas, por lo que continuaron organizadas en dos niveles, según las previsiones de la *Ley 29/1981, de 24 de junio* y el *Real Decreto 967/1988, de 2 de septiembre, así como el Real Decreto 1523/1989, de 1 de diciembre*.

Con la aprobación de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (*LOCE*), fue modificado el panorama de las enseñanzas de idiomas en el sistema educativo. Por lo que respecta a la Educación Infantil, en la Ley se preveía que las Administraciones educativas debían promover la incorporación de una lengua extranjera en los aprendizajes de la Educación Infantil, especialmente en



el último año. En el Real Decreto 829/2003, de 27 de junio (*BOE 1.7.2003*), que aprobó las enseñanzas comunes en la Educación Infantil, se contemplaba dicha incorporación.

La enseñanza de la lengua extranjera se encontraba también presente en la Educación Primaria, según se establecía en la Ley. El Real Decreto 830/2003, de 27 de junio (*BOE 2.7.2003*), que aprobó las enseñanzas comunes en la Educación Primaria, establecía la impartición de la lengua extranjera desde el primer ciclo del nivel, pudiendo las Administraciones educativas precisar el curso correspondiente al aprobar sus respectivos currículos.

La regulación legal de la *ESO* recogía entre las capacidades que debían desarrollar los alumnos en esta etapa la de *“Desarrollar la competencia comunicativa para comprender y expresarse en una o más lenguas extranjeras de manera apropiada, a fin de facilitar en acceso a otras culturas”*. Según lo anterior, el Real Decreto 831/2003, de 27 de junio (*BOE 3.7.2003*), reguló las enseñanzas comunes de la etapa, incluyendo las enseñanzas de la lengua extranjera en los cuatro cursos, así como en las enseñanzas de los programas de iniciación profesional. Asimismo se incluía la oferta obligatoria en toda la etapa de una segunda lengua extranjera, como materia optativa.

Por lo que respecta al Bachillerato, la Ley recogía entre las capacidades que deben desarrollarse en la etapa la de *“Expresarse con fluidez en una o más lenguas extranjeras”*. Las correspondientes enseñanzas comunes en cada curso del Bachillerato fueron aprobadas por el Real Decreto 832/2003, de 27 de julio (*BOE 8.8.2003*), donde se incluían dichas enseñanzas comunes en cada curso para las cinco lenguas extranjeras antes indicadas.

Las enseñanzas de idiomas de régimen especial fueron reguladas ampliamente en la *LOCE*. La estructura básica de estas enseñanzas queda integrada con los siguientes niveles: Nivel Básico, Nivel Intermedio y Nivel Avanzado. El Real Decreto 944/2003, de 18 de julio (*BOE 31.7.2003*) estableció la estructura de las enseñanzas de idiomas de régimen especial, según lo dispuesto al respecto por la *LOCE*, con los tres niveles definidos en la Ley, con dos cursos académicos en cada uno de los mismos. Según se establecía en el Real Decreto, las enseñanzas del nivel básico tienen por objeto el uso del idioma para comprender y expresarse en situaciones sencillas y cotidianas. Las enseñanzas del nivel intermedio persiguen el uso del idioma para desenvolverse eficazmente en situaciones generales y específicas. Por último, las enseñanzas del nivel avanzado tienen como finalidad el dominio del idioma tanto en su vertiente hablada como escrita, con fines generales y específicos.

La implantación de las nuevas enseñanzas de régimen especial en las Escuelas Oficiales de Idiomas debía comenzar en el curso 2005/2006, según determinó el Real



Decreto 827/2003, de 27 de junio, ya que dicha norma no sufrió con posterioridad modificación alguna en este aspecto, al contrario de lo sucedido con las enseñanzas de régimen general.

### *Las tecnologías de la información y comunicación en el sistema educativo*

En el momento en que la *LOGSE* es aprobada, la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en nuestro país todavía no había alcanzado un desarrollo tan acentuado como el sucedido en años posteriores. Por ello, la Ley no efectúa alusiones expresas a estas tecnologías, aunque fue una circunstancia ampliamente extendida que la materia de *Informática* fuera una materia optativa, tanto en la Educación Secundaria Obligatoria como en el Bachillerato.

En los años siguientes hemos asistido a una fuerte penetración de estas nuevas tecnologías en todos los ámbitos sociales y, como no podía ser de otra forma, también en el ámbito educativo. Hasta tal punto ello ha sido así, que el hecho de quedar al margen del acceso a las tecnologías de la información y la comunicación puede convertirse en un nuevo analfabetismo y en una fuente de marginación social.

En la reforma de las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria, llevada a cabo por el Real Decreto 3473/2000, antes referido, se introdujeron en el área de *Tecnología* numerosos contenidos de las tecnologías de la información y comunicación, haciéndose con ello eco de la demanda social, aunque dicha medida fue criticada por algunos sectores afectados al considerar que estos aspectos poseían la importancia suficiente como para gozar de autonomía propia y no integrados en el área de *Tecnología*.

La *LOCE* introduce importantes alusiones a estas tecnologías en su articulado. Desde la Educación Infantil se contempla la iniciación temprana a las tecnologías de la información y la comunicación, extremo que es fijado como una de las capacidades que deben ser trabajadas a lo largo de la Educación Primaria, Secundaria Obligatoria y Bachillerato. Por otra parte, en la regulación que realiza dicha Ley de los centros con especialización curricular, una de tales especializaciones es la relacionada con estas tecnologías.

Hay que tener en consideración que en todos los Reales Decretos que establecen las enseñanzas comunes en la Educación Infantil, Primaria, Secundaria Obligatoria y Bachillerato se incluyen objetivos, contenidos y criterios de evaluación relacionados con la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en la práctica totalidad de las asignaturas (*Reales Decretos 829/2003, 830/2003, 831/2003 y 832/2003, de 27 de junio*).



**PROPUESTAS DEL MEC:**

- 5.1. En el segundo ciclo de la educación infantil, se impulsará la incorporación de un idioma extranjero. En las Comunidades Autónomas con lengua propia esta incorporación se hará de acuerdo con el proyecto lingüístico del centro. Se generalizará la enseñanza de un idioma extranjero en el primer ciclo de educación primaria. Se ofrecerá un segundo idioma extranjero en todos los centros docentes a partir del primer curso de la educación secundaria obligatoria.
- 5.2. Las Administraciones educativas favorecerán la implantación progresiva de centros bilingües. En ellos se desarrollarán en el idioma extranjero correspondiente una parte de las actividades escolares de la enseñanza obligatoria. Para cubrir las necesidades de estos centros se establecerán programas de formación inicial y permanente de profesores de todas las especialidades para el aprendizaje de idiomas con el compromiso de impartir clases de su materia en esa lengua una vez concluido el programa.
- 5.3. Las Administraciones educativas estimularán la efectividad de la enseñanza de los idiomas. Para ello, además de adelantar el comienzo del contacto con ellos y de las medidas organizativas que se han incluido en otras propuestas, se reforzará la formación permanente del profesorado de lenguas extranjeras. En colaboración con las Comunidades Autónomas, se favorecerá la movilidad internacional de los docentes, el intercambio de profesores puesto a puesto, las estancias de profesorado y alumnado en otros países y la incorporación de profesorado nativo de apoyo como lectores y auxiliares de conversación.
- 5.4. Las Administraciones educativas facilitarán la incorporación e integración de las tecnologías de la información y comunicación a la práctica educativa. Se actualizarán los contenidos básicos de las distintas etapas educativas a la luz de las exigencias formativas generadas por la sociedad de la información y la comunicación en lo que se refiere en especial a: la adquisición de destrezas y habilidades relacionadas con la búsqueda, selección, análisis y organización de la información y el dominio funcional de las tecnologías de la información y la comunicación.
- 5.5. El Ministerio de Educación y Ciencia, en colaboración con las Comunidades Autónomas, elaborará un plan de implantación de las tecnologías de la información y la comunicación que analizará las necesidades de equipamiento, de apoyo técnico especializado a los centros y de programas de formación del profesorado. Se desarrollarán planes y programas en colaboración con el profesorado, las empresas del sector y las editoriales para la elaboración de materiales didácticos en distintos soportes.



## **B) PROPUESTAS DEL CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO**

### ***A LA PROPUESTA 5.1:***

Como se indicó en la conclusión elaborada como respuesta a la *propuesta 1.5* de este documento, en la Educación Infantil la lengua extranjera debería tener un carácter de iniciación, basado en la potenciación del interés y la actitud positiva hacia otras lenguas y culturas. El estudio de las lenguas extranjeras debería seguir su consolidación en la Educación Primaria y en la Educación Secundaria Obligatoria, estimándose un acierto la posibilidad de que el alumnado pueda elegir una segunda lengua extranjera durante toda la etapa de Educación Secundaria Obligatoria. Sería deseable contar en los centros con la oferta no sólo de aquellos idiomas extranjeros con mayor implantación, sino también con otras lenguas extranjeras de extensa tradición cultural y científica. Por último, resulta imprescindible apoyar el estudio de las lenguas extranjeras mediante la utilización de los medios audiovisuales de los que deben disponer los centros.

### ***A LA PROPUESTA 5.2:***

La formación del profesorado de los centros con dos o más lenguas debe estar sustentada en una sólida formación inicial y continua. La extensión de las posibilidades de realizar estancias en el país de la lengua extranjera que se va a impartir y de contar con los recursos didácticos y curriculares precisos, en cada etapa educativa, sería de una gran ayuda para el desenvolvimiento de los centros bilingües. Junto a lo anterior, deberían articularse medidas que permitieran que la presencia de docentes extranjeros en nuestros centros se convirtiera en una circunstancia de carácter habitual.

### ***A LA PROPUESTA 5.3:***

La movilidad internacional del profesorado para fomentar la formación en idiomas constituye un aspecto de importante trascendencia para el sector docente. La potenciación de este tipo de programas de movilidad debería ser una prioridad para las Administraciones educativas, debiendo extenderse al profesorado de los centros concertados, de acuerdo con lo que al respecto determinen los Convenios colectivos aplicables al sector.



***A LAS PROPUESTAS 5.4 y 5.5:***

En cuanto a la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación al profesorado y al alumnado, hay que indicar que dichas tecnologías suponen un cambio de mentalidad en el proceso de enseñanza-aprendizaje. La preparación del profesorado en este ámbito deberá abarcar a la formación inicial y a la formación permanente. Esta formación debería ser gratuita y realizada en horario lectivo para todo el profesorado de los centros sostenidos con fondos públicos. La incorporación eficaz de estas tecnologías, acompañadas de los medios correspondientes, debiera involucrar a toda la comunidad educativa relacionada con el centro.

La incentivación al profesorado para lograr el avance en el conocimiento de las nuevas tecnologías aplicadas a la enseñanza requiere un cambio de mentalidad a la hora de enfocar estos medios. Su generalización en el ámbito escolar y docente, con la disposición de los medios materiales adecuados, la reducción de las ratios en las aulas que permita una interacción más directa con los medios tecnológicos y una atención más personalizada para solventar los problemas y cuestiones que se susciten, son aspectos sobre los que conviene insistir. Resultaría asimismo de interés la creación de redes virtuales de trabajo con centros educativos de otros países, así como las visitas a centros europeos que gozasen de una implantación consolidada de estas tecnologías.





## 6. UN BACHILLERATO ESPECIALIZADO Y FORMATIVO: MODALIDADES Y OPCIONES

### A) INTRODUCCIÓN

*El Bachillerato en los últimos años: insatisfacción e inestabilidad*

En los pocos años transcurridos desde la implantación del Bachillerato regulado por la Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo (*LOGSE*) se ha puesto de manifiesto cierta insatisfacción relacionada, probablemente, con las dificultades que se presentan en este nivel del sistema educativo en orden a conseguir los fines que tiene asignados. En ese contexto, y antes de su aplicación generalizada, el Bachillerato ha sufrido dos importantes modificaciones que han afectado al plan de estudios –la primera- y a la propia estructura del mismo, la segunda. La primera tuvo lugar, precisamente, en el año académico 2000/2001 en que se generalizaba el primer curso (Real Decreto 3473/2000, de 23 de diciembre de 2000). Este Real Decreto modificó, ampliando notablemente los contenidos de los programas, las enseñanzas mínimas, especialmente en historia y otras disciplinas humanísticas, incorporó una materia más al grupo de las obligatorias –la Historia de la Filosofía- y extendió el Dibujo Técnico a las modalidades de “Ciencias”. La segunda reforma, de más profundo calado, tuvo lugar dos años después, en el marco de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (23/12/02), coincidiendo con la implantación generalizada del segundo curso. Esta reforma afectó a la estructura del Bachillerato, al reducir las modalidades, y planteó una Prueba General de Bachillerato como requisito imprescindible para la obtención del Título de Bachiller. Tras el cambio de Gobierno ocurrido en 2004, la implantación de la LOCE quedó en suspenso y con ella la aplicación de la reforma relativa al Bachillerato. No cabe duda de que estos vaivenes no han hecho sino incorporar inseguridad a la insatisfacción existente.

*Los problemas*

*Unos objetivos ambiciosos y un tiempo escaso para lograrlos.* Tanto la *LOGSE* como la *LOCE* asignan al Bachillerato los objetivos tradicionales de este nivel educativo, es decir, la misión de proporcionar a los alumnos una madurez intelectual y humana, unos conocimientos y habilidades que les permitan desempeñar sus funciones sociales con responsabilidad y competencia y, finalmente, la capacitación para acceder a la formación profesional de grado superior y a los estudios universitarios. Pero las leyes indicadas pretenden que estos fines se logren en un tiempo excesivamente reducido.

Además, a diferencia del bachillerato anterior (el Bachillerato Unificado y Polivalente de la Ley General de Educación de 1970), que partía de una formación bastante uniforme en los alumnos que lo iniciaban (un plan de estudios idéntico para todos y el título de Graduado en EGB como requisito académico) y que



desembocaba en el COU (un curso específico para preparación y orientación universitaria de los alumnos que optaran por seguirlos), ahora los alumnos proceden de una enseñanza más diversificada (distintas opciones en 4º de ESO, no siempre bien orientadas hacia la modalidad de bachillerato elegida, posibilidad de haber cursado la ESO con adaptaciones curriculares o programas de diversificación que no incluyen conocimientos previos para abordar determinadas materias de bachillerato) y deben confluír, por las razones que se verán, en una formación más homogénea y más específica, la que les demanda la prueba de acceso a la universidad.

*Un Bachillerato desarticulado y sesgado hacia uno solo de sus fines.* Estos requerimientos dan lugar, en la práctica, a la fragmentación del Bachillerato en dos cursos muy diferentes. El primero ha de destinarse a armonizar las actitudes, los métodos de trabajo y las expectativas de alumnos que convergen en un grupo con situaciones de partida bien distintas, y el segundo a preparar la prueba de acceso a la Universidad a partir de las demandas dispares de los profesores universitarios encargados de coordinar y elaborar la correspondiente a cada materia, demandas que, en ocasiones, no se corresponden con las recomendaciones establecidas por los programas oficiales. La coordinación entre las materias del plan de estudios, la programación de actividades extraescolares, la insistencia en determinados contenidos y actividades más relevantes desde el punto de vista formativo, la adecuación del ritmo de progresión a las necesidades comprobadas de los alumnos..., todo ello cede ante la necesidad de tener que “ver” todos los contenidos que “entran” en la prueba y de ensayar los ejercicios que “salen” en la misma. El carácter mismo de la evaluación y los criterios de calificación en las diferentes materias se supeditan inevitablemente a la prueba. En estas condiciones no queda tiempo, ni lugar, para actividades formativas que conduzcan a la consecución de aquella madurez intelectual y moral que el Bachillerato debe proporcionar a todos los alumnos que lo cursan, y fatalmente queda limitado a preparar a los que van a concurrir a las pruebas de selectividad, olvidando las necesidades y las aspiraciones de los demás.

La Prueba General de Bachillerato que proponía la *LOCE* era ciertamente más parecida a las que realiza la mayoría de países europeos. Aunque en su desarrollo hubiera atendido al conjunto de los objetivos del Bachillerato, habría planteado una situación nueva y difícil a los alumnos que no la superaran, dejando abierta la puerta a una segunda prueba de acceso a la universidad.

*Un plan de estudios, todavía, poco estructurado.* En teoría, la existencia de un plan de estudios equilibrado (con un núcleo sólido de contenidos comunes, la especialización -relativa- en un área de conocimientos y el complemento de alguna materia optativa que refuerce la especialización o abra nuevos horizontes) y el desarrollo de unas actividades complementarias bien planificadas debería aportar a los estudiantes la formación intelectual suficiente y las actitudes precisas para



continuar estudios superiores y para incorporarse a la vida social y laboral. En la práctica ese equilibrio resulta difícil. Los condicionantes de la prueba de acceso no son los únicos que pesan sobre el Bachillerato. Sobre él gravitan, además, las expectativas de instituciones y colectivos académicos, más preocupados por ver incluidas sus materias en el plan de estudios que por la formación completa de los jóvenes, y las demandas, cada vez más precisas, desde la Formación Profesional. La incorporación de una materia científica a la parte común, tal como propone el Ministerio, puede contribuir a paliar una de las lagunas más evidentes. Pero una apertura excesiva de las opciones para atender demandas específicas que anticipan conocimientos concretos de tal o cual especialidad de la Formación Profesional, o que satisfacen a tal o cual disciplina académica, puede derivar en una dispersión que iría en detrimento de una formación intelectual más sólida.

#### *Las preocupaciones y reflexiones del Consejo Escolar del Estado*

A la hora de valorar los cambios que propone el Ministerio, los Consejeros y Consejeras se han manifestado, en su mayoría, favorables a recomendar equilibrio y cautela en la articulación de los elementos comunes y las opciones. Los posibles beneficios que obtendrían los alumnos de la facultad de elegir han de compaginarse con la necesidad de mantener un conjunto sólido de conocimientos, base de su madurez intelectual, y con la posibilidad de que esa elección pueda hacerse efectiva en la práctica totalidad de los centros, de manera que el número reducido de alumnos en centros de Bachillerato más pequeños, no se convierta, para esos centros, en un factor de notable desigualdad.

La misma cautela parece aconsejable en la reducción y determinación de las modalidades. La propuesta, que coincide con la aprobada en 2003 en desarrollo de la *LOCE*, plantea también interrogantes, en especial la refundición de la modalidad Tecnología y la de Ciencias.

Aún cuando no era este un asunto sometido a debate, algunos Consejeros han manifestado su preocupación por la escasa duración del Bachillerato. Parece claro que algunos de los problemas más graves que aquejan al Bachillerato se relacionan con la imposibilidad de atender demandas tan complejas con un plan de estudios de dos años de duración. El Consejo es consciente de que decisiones de este signo tienen repercusiones que trascienden lo puramente académico. Por ello, tal vez sea conveniente estudiar posibles consecuencias de todo tipo, positivas y negativas, que derivarían de la ampliación de esta etapa y proceder en consecuencia.



### **PROPUESTAS DEL MEC:**

- 6.1. El bachillerato tendrá tres modalidades: una de artes, otra de humanidades y ciencias sociales y una tercera de ciencias y tecnología. En cada una de dichas modalidades podrá haber distintas vías que permitan una formación especializada de los alumnos para su incorporación a estudios posteriores o a la vida activa, como resultado de la libre elección de materias de modalidad y optativas. En todo caso, el número de materias que se establezcan de cada tipo serán, como mínimo, el actual.
- 6.2. Se incorporará una materia nueva, común a todas las modalidades, destinada a aportar la formación científica imprescindible para los alumnos de este nivel educativo en la sociedad de hoy.
- 6.3. Una vez elegida una modalidad por el alumno, el número de materias de dicha modalidad que debe cursar con carácter obligatorio será menor que en la actualidad. De este modo, los alumnos tendrán una mayor posibilidad de elección y podrán así optar por vías diferentes dentro de cada modalidad.
- 6.4. La superación de los cursos de bachillerato dará lugar al título de bachiller, que tendrá efectos laborales y académicos. Este título habilitará para acceder a los ciclos formativos de grado superior. Los alumnos con el título de bachiller podrán presentarse a una prueba homologada, necesaria para el acceso a la universidad o a los estudios artísticos superiores.

### **B) PROPUESTAS DEL CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO**

#### ***A LA PROPUESTA 6.1:***

Con carácter general se considera positiva la ampliación de la libre elección de materias de modalidad y optativas, ya que resulta importante que las distintas modalidades no pierdan optatividad, variabilidad y transversalidad entre ellas. Dicha posibilidad de elección debería ser una realidad efectiva en todos los centros, ya que pueden presentarse problemas a la hora de ofertar las diferentes opciones en algunos centros, principalmente en los centros rurales, en los centros más pequeños y en determinados centros concertados.

#### ***A LA PROPUESTA 6.2:***

El Consejo Escolar del Estado considera que la adquisición de una cultura científica por parte de los alumnos no requiere la existencia de una asignatura específica. Todas las materias propias del Bachillerato pueden y deben efectuar sus



aportaciones para la adquisición de conocimientos científicos. La introducción general al conocimiento científico debe ser, pues, de carácter transversal.

***A LA PROPUESTA 6.3:***

La reducción del número de asignaturas obligatorias de cada modalidad del Bachillerato constituye un extremo que debe ser abordado con gran equilibrio, evitándose posturas maximalistas. Se debe tener en consideración que tan perjudicial puede llegar a ser la existencia de un excesivo número de asignaturas obligatorias en cada modalidad que limite con rigidez la facultad de elegir por parte de los afectados, como el hecho de introducir un elevado grado de optatividad que vaya en perjuicio de la solidez básica de los conocimientos del alumnado. Por ello, la reducción del número de asignaturas obligatorias en cada modalidad que propone el Ministerio debería ser abordada tratando de evitar los inconvenientes derivados de la adopción de medidas que pudieran ser consideradas como extremas. En ningún caso el número de materias debe superar al actual.

***A LA PROPUESTA 6.4:***

En cuanto a la obtención del título de Bachiller por parte de los alumnos que superen todas las asignaturas de la etapa, sin que tengan que superar una prueba ulterior para dicho fin, se considera como una medida adecuada.



## 7. EL TÍTULO DE BACHILLER Y EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

### A) INTRODUCCIÓN

*La prueba de acceso a la universidad: su origen y significado*

La Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación, estableció en su artículo 31, después del Bachillerato Unificado y Polivalente (*BUP*), un Curso de Orientación Universitaria (*COU*) que, en el desarrollo reglamentario posterior, culminaba con una prueba de acceso a la Universidad. Una Junta de Supervisión se encargaría, en cada universidad, de gestionar todo lo relativo al *COU* y a la prueba, y un coordinador de cada materia orientaría el trabajo de los profesores de Bachillerato llamados a impartirla y elaboraría las pruebas propuestas a los alumnos. A lo largo de los cursos en que estuvo vigente el plan de estudios del *COU*, y por consiguiente la Prueba de Acceso, experimentó numerosos cambios, en especial los incorporados por la Orden de 3 de septiembre de 1987 que estableció las cuatro opciones de la prueba y las vinculó a las correspondientes carreras universitarias. Pero, en lo sustancial, este sistema ha sido, durante más de treinta años, el que se ha aplicado a lo que el lenguaje de la calle llama "la selectividad". Tanto tiempo de vigencia ha condicionado poderosamente la forma en que la sociedad se plantea el acceso a los estudios universitarios y ha creado inercias poderosas entre los sectores afectados que resulta difícil desmontar.

En efecto, la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (*LOGSE*) modificó sustancialmente la situación anterior al suprimir el *COU* y estructurar un nuevo bachillerato de dos años de duración que facultaba para acceder a la formación profesional de grado superior y a los estudios universitarios. Pero, en su artículo 29.2, estableció que para acceder a estos estudios "*[...] será necesaria la superación de una prueba de acceso que, junto a las calificaciones de bachillerato, valorará con carácter objetivo, la madurez académica de los alumnos y los conocimientos adquiridos en él*". En el desarrollo normativo de este precepto, se mantuvo intacto, en lo esencial, el sistema de acceso propio de la Ley General de Educación. Como había desaparecido el soporte del *COU*, el curso objeto de examen era, ahora, el 2º de Bachillerato. En un principio, esta equiparación se justificó por la coexistencia, a lo largo de los años de implantación anticipada del nuevo Bachillerato, de dos vías diferentes de acceso a la Universidad: el *COU* que seguía vigente y el Bachillerato nuevo que se implantaba poco a poco. La Orden Ministerial de 10 de diciembre de 1992 que regulaba esta situación transitoria se convirtió, inexplicablemente, en el modelo seguido por la legislación posterior, cuando ya no había sino un solo sistema de acceso. En efecto, el artículo 3.1 del Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, sancionó que la prueba "*[...] deberá basarse en los objetivos generales del bachillerato y en los objetivos, contenidos y criterios de*



*evaluación de las materias comunes y de modalidad” del segundo año de Bachillerato.*

Por otro lado, y sin que exista un precepto legal que lo sustente, a la prueba de acceso a la Universidad se le ha atribuido, en la práctica, una función de homologación de los estudios cursados en Bachillerato. El mismo documento *Una educación de calidad para todos y entre todos* alimenta esta ambigüedad: *“Para el acceso a la Universidad, -dice- los alumnos en posesión del título de bachiller deberán realizar una única prueba homologada”*. De hecho, aunque la prueba no tenga atribuida la función de homologar, es evidente que en la práctica actúa como tal y, en un efecto no buscado por el legislador, los resultados de la misma se han convertido, ante la opinión pública interesada, en indicadores de calidad de los centros y de los propios profesores. Nadie se pregunta por el porcentaje de alumnos que aprobaron el Bachillerato sobre el total de matriculados ni, mucho menos, por los resultados obtenidos por los alumnos en otras rúbricas menos visibles pero bien importantes para la sociedad, como la socialización, la cohesión social, la promoción individual. Los centros quedan clasificados por la nota media que obtienen en la prueba los alumnos que presenta, sin tener en cuenta los resultados de los demás. Este hecho contribuye a incrementar los problemas que la prueba de acceso a la Universidad, tal como viene funcionando, ocasiona al Bachillerato.

#### *Los problemas que ocasiona la prueba de acceso a la Universidad*

La prueba de acceso a la Universidad condiciona todo el sistema del Bachillerato: centros, plan de estudios, profesores y alumnos. Introduce una separación en la forma de trabajar en cada uno de los dos cursos, determina inevitablemente los niveles de exigencia que marcan los profesores y los contenidos que se transmiten en las materias objeto de la prueba y, de ese modo, sesga el enfoque de todo el Bachillerato hacia uno solo de sus fines, el de preparar para estudios universitarios, con independencia del número de alumnos que vayan a optar por seguir ese tipo de estudios; incluso reduce, en un mes, la duración del período lectivo del segundo curso. Afecta, también, a la consideración del profesorado de Secundaria, al trasladar al segundo curso del Bachillerato la tutela que los coordinadores de la universidad ejercían sobre el COU, en detrimento de su capacidad de decisión y del control que, sobre este nivel educativo, deben ejercer las instancias administrativas competentes. Para muchos profesores de Bachillerato. Esta especie de tutela constituye además una interferencia, en muchos casos, en la programación de las enseñanzas de Bachillerato. Asimismo, supone someter a sus alumnos al control de otras instancias en las que tienen escaso protagonismo.

Esta prueba difiere significativamente, además, de la práctica habitual en los países de la Unión Europea. Ningún país de la Unión tiene un examen general de



acceso a la universidad. En la mayoría de ellos existe una prueba *de grado* que hacen *todos los alumnos* al término del Bachillerato cuya superación se considera condición suficiente para acceder a la Universidad. Esta discrepancia plantea situaciones enojosas de convalidación de estudios entre un sistema como el nuestro, que tiene una prueba sólo para alumnos que ya poseen su título de Bachiller y desean acceder a la Universidad, y la mayor parte de los europeos, en los que, o bien todos los alumnos han realizado esa prueba, o ninguno la tiene que realizar (casos de Suecia y Bélgica). Además, su carácter multitudinario le impone servidumbres importantes. La complejidad de la organización se impone sobre las exigencias de otro tipo: acorta en un mes, como se ha señalado, el calendario de segundo de Bachillerato, no hay posibilidad de incluir pruebas orales (de idiomas, por ejemplo) o exámenes con contenidos de prácticas, se eliminan las materias optativas de la prueba y apenas se da margen de elección al alumno entre distintas materias. Finalmente, la celebración de las pruebas fuera del ámbito escolar en que se mueven los alumnos y su ritmo – tantas pruebas en un día- añaden dificultades adicionales que no se presentan cuando, como sucede en los países referidos, los ejercicios se hacen en los centros de Secundaria en que estudian los alumnos.

#### *Reflexiones sobre la prueba de acceso*

Ciertamente, aunque son conscientes de los riesgos, una mayoría de Consejeros y Consejeras se han manifestado a favor de que exista una única prueba de acceso de carácter general, tal como propone el Ministerio en su documento. No obstante, existe asimismo un sector minoritario, especialmente en el ámbito estudiantil, que se manifiesta contrario a la existencia de pruebas de acceso a la Universidad y defiende el acceso libre a la misma. Por ello, con vistas al desarrollo normativo de esa prueba, el Consejo se ha planteado algunas reflexiones que desearía se tuvieran en cuenta en su articulación legal y en su aplicación práctica. Interesa, en primer lugar, que la normativa que se dicte aclare los objetivos y el carácter de la prueba. Si se trata de homologar los conocimientos adquiridos en el Bachillerato, la prueba debería aplicarse, lógicamente, a todos los alumnos y la responsabilidad de su diseño y organización debería recaer en el profesorado de Secundaria. Si de lo que se trata es de verificar simplemente que quienes aspiran a ingresar en la Universidad reúnen las capacidades necesarias, habría que adaptar su organización a este fin, evitando consecuencias no deseadas en el Bachillerato, como las enumeradas antes, y la responsabilidad en su diseño y organización debería corresponder a las Administraciones educativas y a las Universidades. Si se mantiene la doble finalidad su articulación se hace mucho más compleja. Sea cual sea la decisión que se adopte, es preciso que su carácter y fines queden claros y que la responsabilidad en la organización y gestión de la prueba se ajuste a ese, o esos, fines.

En todo caso debe cambiar la perspectiva desde la que se ha venido organizando la prueba de acceso en los últimos años. Ya no existe el *COU*, existe un





Bachillerato muy corto, de dos años, muy sensible a los efectos que sobre su desarrollo (prioridad de materias y de contenidos dentro de cada materia, métodos de trabajo en las asignaturas, nivel de exigencia en la calificación de los alumnos, etc..) va a tener la prueba. Así pues, los mecanismos de organización y gestión de la misma deberían tener muy presente esta circunstancia. La figura del coordinador por materia que se estableció para el *COU* dio paso a la del "elaborador" de los exámenes que se instauró con el Bachillerato LOGSE a la que se ha aludido antes. Y las funciones del "elaborador" de la prueba han venido a ser las mismas que las del coordinador del *COU*: se reúne periódicamente con los profesores de la materia, escucha sus cuitas y les comunica el formato y las incidencias de la prueba en su materia. Pues bien, esta figura no tiene sentido en el Bachillerato puesto que implica una tutela que está fuera de lugar, toda vez que no cabe influir sobre unos programas que vienen dados por las Administraciones y sobre cuyo desarrollo ya ejerce la supervisión ordinaria la Inspección de Bachillerato.

Finalmente, la cooperación entre la Administración educativa, la Secundaria y la Universidad de que habla la propuesta debe crearse "ex novo" y no continuar como un mero trasunto de la que existía para el sistema *COU*. Esta cooperación no debe limitarse al porcentaje de miembros que cada nivel tendrá en comisiones de organización o supervisión. Por el contrario, es una colaboración que debería empezar en el momento de diseñar, de forma realista y con carácter imperativo, los programas de las distintas materias, sabiendo que luego se convertirán en elementos de la prueba. En ese punto, las autoridades que elaboren los programas de las materias habrán de tener en cuenta, antes que otras consideraciones que presionan a favor de la incorporación de más y más contenidos a los programas, los objetivos -todos- del Bachillerato y las servidumbres que impone la existencia de la prueba a los alumnos que han de superarla y a los profesores encargados de desarrollarlos. Si los programas quedan bien ordenados, no sería precisa la coordinación desde la Universidad a la que se ha aludido reiteradamente. Aunque en éste, como en otros muchos aspectos concretos propios del desarrollo normativo de la prueba, el Consejo espera poder aportar sus ideas y sugerencias en el momento oportuno.

#### **PROPUESTAS DEL MEC:**

- 7.1. Para el acceso a la universidad, los alumnos en posesión del título de bachiller deberán realizar una única prueba homologada. Esta prueba versará sobre los contenidos de las materias comunes y de modalidad de segundo de bachillerato y valorará con carácter objetivo los conocimientos de los alumnos y su capacidad para seguir con éxito estudios universitarios.
- 7.2. La prueba se organizará y desarrollará mediante la colaboración de las administraciones educativas, las universidades y los centros de secundaria. Los tribunales estarán integrados por profesores de los cuerpos docentes de educación secundaria y de universidad.



- 7.3. La calificación positiva permitirá al alumno acceder a las distintas titulaciones de las universidades españolas y servirá de criterio fundamental para la asignación de plazas en caso de que la demanda de estudios supere la oferta en determinadas titulaciones.
- 7.4. Las características de la prueba de acceso a la universidad serán estudiadas por una comisión compuesta por las universidades, las Administraciones educativas y el Consejo de Coordinación Universitaria.
- 7.5. Para el acceso a los estudios artísticos superiores, el Gobierno establecerá, previa consulta con las Comunidades Autónomas y las instituciones implicadas, las pruebas correspondientes, con las particularidades que cada uno de estos estudios demande.

## **B) PROPUESTAS DEL CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO**

### ***A LA PROPUESTA 7.1:***

Por lo que respecta a la existencia de una única prueba de acceso a la Universidad posterior a la finalización del Bachillerato, el Consejo Escolar del Estado considera pertinente que exista una prueba para acceder a los estudios universitarios, una vez que los alumnos se encuentran en posesión del título de Bachiller. Por tanto, el citado título de Bachiller no debe estar subordinado a la superación de esta prueba de acceso. La prueba deberá respetar la especificidad curricular de las diferentes Administraciones educativas.

### ***A LA PROPUESTA 7.2:***

En relación con la colaboración y coordinación entre las Universidades, los centros de Bachillerato y las Administraciones educativas para la realización de las pruebas de acceso, el Consejo Escolar del Estado estima que dicha colaboración constituye un extremo indispensable para que las pruebas puedan cumplir con las finalidades que se le asignan. **Asimismo se muestra favorable a que los tribunales de las pruebas se integren por profesores de los cuerpos docentes de Enseñanza Secundaria y de Universidad.**

### ***A LA PROPUESTA 7.3:***



El Consejo Escolar del Estado estima adecuado que la calificación positiva en la prueba de acceso permita al alumno el ingreso a las distintas Universidades del Estado y sirva de criterio fundamental para la asignación de plazas.

***A LA PROPUESTA 7.4:***

Con independencia de los entes que se integren en la Comisión que deberá estudiar las características de la prueba de acceso a la Universidad y sin perjuicio de que su composición pueda ser ampliada con otros representantes de la comunidad educativa, las características de esta prueba deberán ser incorporadas a una norma que extienda su aplicación a todo el ámbito del Estado, y, por tanto, tendrá que ser previamente dictaminada por el Consejo Escolar del Estado.



## 8. LA RESPUESTA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL A LAS NECESIDADES DE CUALIFICACIÓN

### A) INTRODUCCIÓN

#### *La Formación Profesional ante el proceso de transformación social y económica*

Como se viene poniendo de manifiesto a lo largo de los distintos apartados del documento debatido, las sociedades contemporáneas viven inmersas en un acelerado proceso de transformación social y económica, que obliga al factor humano de la producción a desarrollar una permanente actualización de conocimientos para adaptarse a las nuevas necesidades generadas por los cambios producidos.

El sistema educativo se ve obligado a responder con celeridad a dichos cambios sociales, estando sometido a una adaptación siempre inconclusa, que conlleva una revisión constante de finalidades y contenidos curriculares. Este proceso se presenta con mayor acento, si cabe, en la Formación Profesional, dada su directa implicación con el mundo del empleo y la producción.

En el Informe del Consejo de la Unión Europea de 30 de enero de 2004 "Education and Training 2010" se ponía de relieve la necesidad de acometer acciones urgentes para alcanzar los objetivos propuestos en desarrollo de la estrategia de Lisboa del año 2000. En dicho Informe se destaca la necesidad de establecer un marco común de referencia europeo que posibilite la transparencia de las cualificaciones y de las competencias profesionales, en línea con las propuestas formuladas en la declaración de Copenhague, adoptada por los Ministros de Educación de los países miembros de la Unión Europea en noviembre de 2002.

La Formación Profesional que se imparte en España se canaliza a través de tres subsistemas formativos. En primer lugar se encuentra la Formación Profesional reglada incluida dentro del sistema educativo y que se regula en la Ley 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), modificada parcialmente por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, que deberá capacitar al alumnado para el desempeño cualificado de las distintas profesiones. En segundo lugar cabe citar la Formación Ocupacional, dirigida a la inserción y reinserción laboral de los trabajadores. En tercer término, se debe mencionar la Formación Continua, impartida por empresas y organismos públicos y privados y que se enfoca al mantenimiento y a la reconversión de los conocimientos profesionales de los trabajadores en activo.

Centrando el examen en la Formación Profesional impartida en el marco del Sistema Educativo, está organizada en 22 familias profesionales y 143 titulaciones,



estructuradas mediante ciclos formativos de grado medio y de grado superior, de uno o dos cursos académicos de duración, según los casos, ciclos formativos que tienen una organización modular, entre los que existe necesariamente un módulo de formación en centros de trabajo. Para el acceso a los ciclos de grado medio los alumnos deberán poseer el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y para acceder a los ciclos de grado superior tendrán que estar en posesión del título de Bachiller. También se podrá acceder a estos ciclos, en caso de carecer de las titulaciones necesarias, siempre que el alumno supere una prueba específica en la que demuestre tener la preparación suficiente para cursar con aprovechamiento las correspondientes enseñanzas. El acceso por esta vía a los ciclos de grado superior requiere además tener veinte de edad. Quienes careciendo del título de Bachiller estuvieran en posesión del título de Técnico y desearan acceder a un título de grado superior, la edad requerida es de dieciocho años.

Por lo que respecta a la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (*LOCE*,) mantuvo la organización de la Formación Profesional reglada en términos similares a los previstos en la *LOGSE*. La regulación que la *LOCE* dedica a la Formación Profesional se centra principalmente en la prueba que deberán superar para acceder a estas enseñanzas los alumnos que carezcan de las titulaciones necesarias. Al margen de los aspectos mencionados, la *LOCE* mantiene en sus mismos términos la regulación de la Formación Profesional que ya figuraba en la *LOGSE*, con los aspectos introducidos por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre (*BOE 30.12.1999*) de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, y por la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, siendo asimismo actualizada y completada por la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

Se debe indicar que la Formación Profesional reglada ha experimentado un sensible aumento de alumnos en los últimos cursos académicos, especialmente en lo que respecta a la matriculación en ciclos formativos de grado superior. Según las estimaciones del presente curso escolar 2004/2005, lógicamente todavía con un carácter no definitivo, el 55,04% efectuó su matriculación en enseñanzas de Bachillerato y el 44,96% en enseñanzas de Formación Profesional, lo que representa el mantenimiento de la línea ascendente del alumnado en Formación Profesional, aunque la tendencia media en los países de la Unión Europea se encuentra invertida en relación con la tendencia existente en nuestro sistema, a favor de los alumnos que cursan enseñanzas profesionales.

#### *Integración de las acciones formativas profesionales*

La integración de las acciones formativas relacionadas con la Formación Profesional tiene su referente en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, que enmarca dichas acciones en el



Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, que se define como el conjunto de instrumentos y acciones precisas para la promoción y la integración de las ofertas de formación profesional existentes. Por tanto se incluyen en su ámbito tanto las ofertas de Formación Profesional reglada dentro del sistema educativo, como aquellas otras tendentes a la inserción y reinserción laboral de los trabajadores desempleados (*Formación Ocupacional*) y las acciones orientadas a la formación permanente de los trabajadores ocupados (*Formación Continua*).

Uno de los instrumentos fundamentales del Sistema Nacional referido es el formado por el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, cuya función primordial radica en la ordenación de las cualificaciones identificadas en el sistema productivo, en función de las competencias precisas para el ejercicio profesional correspondiente en cada caso. Se organiza en módulos formativos, que están articulados en un Catálogo Modular de Formación Profesional.

Además de las funciones citadas anteriormente, en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional se desarrollan acciones relacionadas con el reconocimiento, la evaluación, la acreditación y el registro de las cualificaciones profesionales, así como aquellas dirigidas hacia la información y orientación en materia de Formación Profesional y empleo. Merece una mención especial el reconocimiento de la formación y capacitación adquirida mediante la experiencia laboral y profesional.

El Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre (*BOE 17.9.2003*), aprobó, en desarrollo de la Ley Orgánica 5/2002, la regulación del Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales, el cual quedaba estructurado en cinco niveles de cualificación. Posteriormente, el Real Decreto 295/2004, de 20 de febrero (*BOE 9.3.2004*) estableció determinadas cualificaciones profesionales que se incluían en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, así como sus correspondientes módulos formativos que se incorporaban al Catálogo Modular de formación profesional. Las cualificaciones contenidas en dicha norma estaban referidas únicamente a los tres primeros niveles de cualificaciones profesionales.

Los centros que oferten Formación Profesional podrán depender tanto de las Administraciones educativas, como de las Administraciones laborales. La Ley crea la figura de los Centros Integrados de Formación Profesional, que serán aquellos donde se impartan todas las ofertas formativas, tanto las integradas en el sistema educativo, como las dirigidas a la inserción laboral y a la formación permanente de los trabajadores. Sin perjuicio de la reforma a que pudiera haber lugar en el futuro, según establece la Ley Orgánica 5/2002 (artículo 11.5), la dirección de los Centros Integrados que dependan de la Administración educativa será designada por la Administración, entre funcionarios docentes.



Por otra parte, en la Ley se contempla la creación de una red de centros de referencia nacional especializados en los distintos sectores productivos, a los que se asignan las funciones de innovación y experimentación en materia de Formación Profesional. Su actuación y funcionamiento estarán sometidos a los oportunos convenios de colaboración suscritos entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas.

### *Reflexiones en torno a la Formación Profesional*

El modelo de Formación Profesional actualmente vigente es una de las aportaciones de la *LOGSE*, que la *LOCE* mantiene prácticamente en su integridad.

A lo largo de estos últimos años ha sido manifiesto el cambio de estas enseñanzas, lo que ha contribuido en gran manera a aumentar su consideración social y dejar de ser consideradas como de menor categoría.

No obstante, parece necesario señalar algunos aspectos sobre los que resultaría necesario actuar:

- La integración de los tres subsistemas

A pesar de que sin duda se quiere avanzar en esta línea, los pasos dados resultan insuficientes, provocando muchas veces la sensación de una incorrecta utilización de los recursos al duplicarlos o triplicarlos en los tres subsistemas.

- La actualización permanente

El sistema productivo demanda profesionales con un nivel de competencias básicas importante y de cualificación profesional actualizado, lo que no es posible sin la adecuada flexibilidad del sistema educativo, sin las necesarias inversiones en equipos y material, sin la imprescindible actualización del profesorado y sin la revisión permanente de los currículos de los Ciclos Formativos. Mención especial merece la formación que fomente el espíritu emprendedor.

- La creación de pasarelas formativas

También parece necesario el establecimiento de pasarelas formativas de unos Ciclos a otros y de los Ciclos de Grado Medio a los de Grado Superior, todo ello dentro del marco de la Ley de las Cualificaciones y la Formación Profesional.

- El carácter propio de la Formación Profesional, con entidad en si misma.



### **PROPUESTAS DEL MEC:**

- 8.1. El Ministerio de Educación y Ciencia, en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y con las Comunidades Autónomas, promoverá las acciones pertinentes para hacer efectiva la progresiva integración de los tres subsistemas de formación profesional. En este contexto, impulsará con carácter inmediato el desarrollo reglamentario de la Ley de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.
- 8.2. La actualización permanente del catálogo de títulos de formación profesional y de los currículos correspondientes se realizará de manera sistemática con la referencia del catálogo nacional de cualificaciones profesionales.
- 8.3. Las Administraciones educativas dedicarán especial atención a la formación permanente del profesorado de formación profesional, con objeto de facilitar su adaptación a las exigencias de los cambios producidos en los respectivos sectores de conocimiento. A este respecto, el Ministerio de Educación y Ciencia incluirá en su oferta formativa acciones destinadas al profesorado de aquellas especialidades que, por ser minoritarias, aconsejen un tratamiento a mayor escala territorial.
- 8.4. Para aquellos alumnos que, cumplida la edad de 16 años, no deseen continuar la ESO se establecerá el acceso ordinario a programas de iniciación profesional, en los términos expuestos en la propuesta 4.5.
- 8.5. El sistema educativo ofrecerá en algunos centros de educación secundaria un curso orientado a preparar el acceso a los ciclos formativos de grado superior de quienes estén en posesión del título de Técnico. Las calificaciones obtenidas en dicho curso representarán una parte importante de la valoración final de las pruebas de acceso correspondientes.
- 8.6. El Ministerio de Educación y Ciencia en colaboración con las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales, favorecerá la oferta de programas de educación y formación a lo largo de toda la vida para personas adultas.

### **B) PROPUESTAS DEL CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO**

#### ***A LA PROPUESTA 8.1 Y 8.2:***

En relación con el desarrollo reglamentario de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, el Consejo Escolar del Estado considera prioritario el desarrollo reglamentario de la Ley, con el fin de integrar los tres subsistemas de Formación Profesional. Se hace necesario culminar la elaboración del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, principalmente





en las cualificaciones del tipo I, II y III. El establecimiento de un calendario de aplicación sería una medida que favorecería la aceleración de dicho desarrollo.

Por otra parte, se estima necesario regular el funcionamiento de los Centros de Referencia Nacional y de los Centros Integrados, con la participación democrática de la comunidad educativa afectada y de los agentes sociales.

La actualización y revisión permanente del Catálogo de títulos y de los currículos de Formación Profesional se presenta como una necesidad para que la Formación Profesional responda a las demandas sociales y productivas. Asimismo la dimensión europea debe estar presente en este ámbito, con una mayor difusión de los programas e iniciativas europeas relacionadas con la Formación Profesional. Por último, teniendo en consideración la importancia trascendente de la información y la orientación que reciben los estudiantes en este sector, sería deseable llevar a cabo un seguimiento por parte de las Administraciones competentes y realizar evaluaciones de dichas medidas de información, orientación e inserción laboral.

#### ***A LA PROPUESTA 8.3:***

La formación permanente del profesorado de Formación Profesional deberá estar encaminada a dar respuesta conveniente a los cambios tecnológicos y de funcionamiento habidos en cada sector de la producción. El punto de referencia fundamental de esta formación permanente deberá sustentarse en la propia Ley Orgánica 5/2002 y en su desarrollo normativo, teniendo al Catálogo de títulos, al Repertorio de Certificados de Profesionalidad, al Catálogo de Cualificaciones y al Catálogo Modular como su guía prioritaria inexcusable. Finalmente, se debería tener en consideración que las competencias de formación del profesorado se encuentran repartidas entre las diversas Administraciones educativas, por lo que en todo caso deberán ser respetados los ámbitos competenciales de cada Administración.

#### ***A LA PROPUESTA 8.4:***

Sobre los Programas de Iniciación Profesional se deben reiterar las consideraciones realizadas por este Consejo en relación con la propuesta 4.5 presentada por el Ministerio. En particular, se debe tener en consideración que en determinadas circunstancias relativas a serias dificultades de algunos alumnos para cursar la Educación Secundaria Obligatoria, se puede considerar el segundo ciclo de la ESO como etapa indicada para la incorporación de dichos alumnos a los Programas de Iniciación Profesional.



***A LA PROPUESTA 8.5:***

El curso propuesto por el Ministerio puede ser considerado de interés para aquellos alumnos que, teniendo el título de Técnico y careciendo del título de Bachiller, deseen acceder a ciclos formativos de grado superior. Entre las principales ventajas de este curso cabría citar la mejora de la imagen de la Formación Profesional, la instauración de una carrera profesional para el alumnado o la potenciación de la continuidad formativa de los interesados sin marcar dos vías excesivamente diferenciadas en el sistema educativo.

Este curso podrá ser impartido en aquellos centros públicos y privados autorizados al efecto por la Administración educativa. Teniendo en consideración que los afectados carecen del título de Bachiller, las calificaciones obtenidas en dicho curso computarán en la calificación final de la prueba de acceso, si bien ésta prueba deberá ser superada por los alumnos para que pueda llevarse a cabo la media aritmética o ponderada que se establezca al respecto.

***A LA PROPUESTA 8.6:***

La oferta de programas de educación y formación a lo largo de toda la vida para personas adultas es una necesidad derivada del acelerado cambio social y tecnológico de nuestros días. Por ello, es necesario reforzar aquellas medidas que faciliten el acceso de adultos a la formación permanente, tales como la formación a distancia no universitaria y la oferta de módulos para matrícula parcial que acumulados conduzcan a una titulación, con condiciones adecuadas de metodología y horarios. Se debe tener en consideración que la oferta de estos programas para personas adultas deberá efectuarse respetando el ámbito competencial de cada Administración en la materia.



## LOS VALORES Y LA FORMACIÓN CIUDADANA

### 9. QUÉ VALORES Y CÓMO EDUCA EN ELLOS

#### A) INTRODUCCIÓN

*Los valores en la legislación educativa y en la escuela*

Todas las leyes orgánicas promulgadas en España en materia de enseñanza, a partir de la Constitución de 1978, incorporan la educación en valores como uno de los principios rectores de la formación de los niños y de los jóvenes. Todas buscan el pleno desarrollo de la personalidad del alumno y su preparación para participar activamente en la vida social y cultural, en el respeto a los derechos fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y la solidaridad. La formulación concreta en cada caso, y la correspondiente instrumentación reglamentaria, ilustran sobre las preocupaciones del momento y sobre las prioridades del legislador y, lo que es más importante, su evolución a lo largo de los más de veinticinco años de democracia ofrece una interesante perspectiva para tomar decisiones al respecto. Porque, a pesar de esta permanente adecuación, siempre queda la sensación de que lo que se hace es insuficiente y de que es preciso insistir con nuevos y renovados impulsos.

La *LODE* (Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación) tuvo como objetivo central el de garantizar la libertad de enseñanza y el derecho de todos a la educación, a través de una red escolar integrada sostenida con fondos públicos, que no discriminara a nadie por razones ideológicas y en cuya gestión participaran los agentes implicados. La participación constituía la gran aportación de esta ley a la educación en valores. Incorporar a los niños a los consejos escolares, facilitar así que desde edades tempranas se acostumbrasen a elegir, a discutir, a corresponsabilizarse de la marcha de sus centros era un objetivo que se ha convertido, sin duda, en uno de sus logros. Aunque se perciba, tras los veinte años transcurridos desde su promulgación, la necesidad imperiosa de revitalizar la participación y con ella el compromiso de los niños y jóvenes en su formación.

La *LOGSE* (Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de Ordenación General del Sistema Educativo) partía del principio según el cual "El objetivo primero y fundamental de la educación es el de proporcionar a los niños y a las niñas, a los jóvenes de uno y otro sexo, una formación plena que les permita conformar su propia y esencial identidad, así como construir una concepción de la realidad que integre a la vez el conocimiento y la valoración ética y moral de la misma... para ejercer, de manera crítica y en una sociedad axiológicamente plural, la libertad, la tolerancia y la solidaridad". Conforme a este principio, los Reales Decretos que la desarrollaban introdujeron, entre los contenidos de las distintas áreas de conocimiento, los referidos a



“actitudes, normas y valores que impregnan toda la educación”. También establecían unos contenidos específicos: “La vida moral y la reflexión ética” en cuarto curso de la Educación Secundaria Obligatoria, dentro del área de Ciencias Sociales. Finalmente, para el ámbito que entonces dependía del MEC, se formularon como contenidos de las áreas y materias “ejes transversales” en todos los niveles educativos: “La educación moral y cívica, la educación para la paz, para la salud, para la igualdad entre los sexos, la educación ambiental, la educación sexual, la educación del consumidor y la educación vial”. La novedad de los nuevos planteamientos y el escaso tiempo de vigencia apenas han permitido que pudieran dar sus frutos en la práctica diaria. Queda, sin embargo, la impresión de que unos y otros merecen ser explorados. Por eso, aún cuando la *LOCE* y los Reales Decretos que la desarrollaban disminuyeron la presencia y la importancia de los contenidos “actitudinales” y de los ejes transversales, no carece de sentido volver a plantearlos.

En efecto, la *LOCE* (Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación), tal como avanzaba su Preámbulo, proponía la “cultura del esfuerzo” como garantía de progreso personal, en la convicción de que “los valores del esfuerzo y de la exigencia personal constituyen condiciones básicas para la mejora de la calidad del sistema educativo, valores cuyos perfiles se han ido desdibujando a la vez que se debilitaban los conceptos del deber, de la disciplina y del respeto al profesor”. Una de las aportaciones de la *LOCE* fue la apelación al esfuerzo del alumno, siendo el principio inspirador de una reforma de los criterios de evaluación y calificación. En el desarrollo reglamentario se mantenía la Ética en la Educación Secundaria Obligatoria, pero se disminuía, como se ha indicado, la presencia e importancia de “ejes transversales” y de los contenidos actitudinales.

Los valores propuestos en las leyes citadas tenían como referencia obligada la Constitución española. Pero se apoyaban, también, aunque en distinta medida, en las recomendaciones de los organismos internacionales en los que España se integra. El artículo 29 de la *Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño*, que debe constituir una referencia permanente en nuestra legislación, dice así: Los estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a: a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; b) Inculcar al niño el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas; c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas a la suya; d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena; e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural. Por su parte, existe el compromiso de la Unión Europea que ha incluido entre los objetivos de la educación para el año 2010 el de



“velar para que entre la comunidad escolar se promueva realmente el aprendizaje de los valores democráticos y de la participación democrática con el fin de preparar a los individuos a la ciudadanía activa”.

*Los problemas. La necesidad de reforzar la educación en valores*

Con estos precedentes, constituye un acierto del Ministerio de Educación haber incluido un capítulo específico, dedicado a los valores, entre sus propuestas para el debate. Hay factores sociológicos nuevos que lo aconsejan, como el fenómeno de la inmigración, o como la persistencia de un gravísimo problema de violencia de género; hay, también, la evidencia de que en la sociedad de la comunicación la escuela necesita de forma apremiante la colaboración activa de los medios en esta tarea; se impone la necesidad de una colaboración más estrecha entre las familias y la escuela para establecer los objetivos y articular estrategias y existe, por fin, una cierta sensación de que, a pesar de las previsiones normativas, se hace poco, o no se hace bien, en orden a la educación en valores en la escuela. Esta tarea no puede quedar relegada a la buena voluntad de los profesores o esa conjunción de elementos que llamamos el “currículo oculto”. Es preciso formular con claridad los objetivos y contenidos, y determinar qué métodos son más adecuados y habilitar tiempo y ocasiones para ello.

Los estudios sobre los valores de los españoles, sobre todo los específicamente referidos a la juventud, confirman la deriva progresiva de un sector de la juventud hacia un cierto relativismo moral, la revalorización de lo privado y un cierto alejamiento de lo colectivo y una tendencia hacia un hedonismo de tipo individualista (consumismo, el placer inmediato que no entraña compromisos, drogodependencia, búsqueda de sensaciones, importancia de la apariencia en detrimento de la sustancia). Se trata de actitudes que chocan con los valores propios de la escuela (lo racional, lo estético –el buen gusto–, la urbanidad, el equilibrio entre lo colectivo y el esfuerzo individual, entre la disciplina y la autonomía personal, entre derechos y deberes...). No obstante esos mismos estudios ponen de manifiesto otros valores emergentes que deberían ser potenciados desde la institución escolar: el sentido de justicia y el amor a la libertad, el aprecio por los derechos humanos y la paz, el crecimiento de la tolerancia, la creciente importancia concedida a la sinceridad, la preocupación por la conservación de la naturaleza, etc. A menudo, la escuela se convierte en el escenario en que afloran las contradicciones.

En este asunto compete a los profesores un papel central. En una sociedad cuyos referentes de éxito se alejan tanto de los valores promovidos por la escuela, algunos reivindican el clásico papel asignado a los maestros como modelos de conducta para los jóvenes, o el “liderazgo moral” que pedía la UNESCO para los profesores. Pero, los estudios sociológicos sobre el profesorado detectan, cada vez en



mayor medida, las tensiones en las que se debaten muchos de sus miembros entre la convicción manifestada de que su misión es transmitir los “saberes” y educar en los valores de la sociedad y la dificultad para hacerlo, o la constatación de que esos valores que pretenden inculcar son contradictorios, en ocasiones, con las aspiraciones de los adolescentes y de sus familias. De ahí la tentación de limitarse a la transmisión, menos comprometida, de saberes. En este punto es donde hay que insistir, como señala el documento del MEC, en que la educación en valores no puede ser competencia exclusiva de la escuela. La colaboración de la familia con la escuela y la de los medios de comunicación e información con ambos es indispensable. Si, como demuestran todas las encuestas, los niños pasan más tiempo ante la pantalla de TV y ante su ordenador, habrá que tratar de llevar a esos nuevos elementos de referencia de los niños la preocupación por los valores. Hay, por tanto, responsabilidades de la familia, de la escuela, de los medios de comunicación y de las autoridades políticas que no pueden ser soslayadas.

La educación para una ciudadanía activa reviste con el espectacular aumento de alumnos inmigrantes una especial urgencia. Los españoles han de aprender a vivir con ellos, a conocerlos y a compartir proyectos comunes. Por su parte, los niños inmigrantes deberán conocer y respetar los valores de su país de acogida y habrán de prepararse para asumir una vida responsable, como exige la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. El tiempo de permanencia en la escuela constituye a este fin una oportunidad única. Pero es escaso: los pocos años en que los niños de ambas procedencias permanecen escolarizados juntos.

#### *Reflexiones en torno a los valores en la educación*

El documento de referencia invita a pronunciarse sobre tres aspectos básicos. Primero los contenidos. La propuesta resume así los valores en que se pretende educar: la maduración como personas íntegras capaces de relacionarse con los demás, y la educación en valores sociales; la madurez como personas comprende valores como autoestima, dignidad, libertad, responsabilidad, respeto, lealtad, solidaridad e igualdad entre hombres y mujeres. Entre los valores sociales se cita el conocimiento de los derechos y deberes ciudadanos para un ejercicio eficaz y responsable de la ciudadanía. A continuación, el mecanismo de implantación de estos contenidos. En este punto, mantiene resortes ya apuntados en la *LOGSE* (inclusión de los valores prioritarios en el proyecto educativo de centro, “transversalidad” en todas las áreas y asignaturas). En tercer lugar, la propuesta avanza la posibilidad de introducir un área nueva de conocimientos. Los contenidos de esta nueva disciplina, denominada *Educación para la ciudadanía* abarcarían las dos dimensiones antes comentadas: personal y social y se incluirían en los tres niveles: primaria, secundaria obligatoria y bachillerato.



La mayoría de Consejeros y Consejeras, coincidiendo en la preocupación manifestada por el Ministerio y en algunas de las medidas propuestas, cree que, en orden a su programación en la escuela, deberían considerarse separadamente tres tipos de valores que requieren tratamientos distintos. Están, en primer término, aquellos principios que constituyen la personalidad moral del niño: responsabilidad, sinceridad, honradez, lealtad, sentido de justicia, compasión... que no se pueden “impartir” pero que se puede y se debe educar en ellos a largo de todo el período escolar, principalmente en las primeras etapas. Existen, después, valores sociales y culturales como solidaridad, cooperación, respeto por el medio ambiente, tolerancia, urbanidad, espíritu de iniciativa, curiosidad, buen gusto... que contribuyen, también, a la configuración del “modo de ser” de las personas y que, por tener en la vida escolar su campo de cultivo más idóneo, deben impregnar toda la actividad escolar debiendo plasmarse en el proyecto educativo y figurar como contenidos transversales en las áreas del currículo. Finalmente, para ser ciudadanos activos, los niños necesitan conocimientos precisos acerca de los principios y preceptos de la Constitución, muchos de los cuales se relacionan con los valores citados antes, así como de su carácter perfectible y de su significado histórico. Estos conocimientos pueden y deben ser objeto de estudio y constituir una materia específica del plan de estudios, con preferencia en algún curso de la ESO o de Bachillerato. Dado su carácter, esta materia debería tener una importante dimensión de reflexión y análisis crítico de la realidad.

En definitiva, sería conveniente que los valores tuvieran, según su naturaleza, el tratamiento adecuado: académico o “vivencial”. Académico, sea como disciplina académica específica en los casos, y en los niveles, en que sea posible y aconsejable (Ética, Constitución y leyes), sea como contenidos transversales integrados entre los de determinadas áreas del currículo (salud y educación sexual, desigualdades Norte-Sur, medio ambiente, paz, justicia, condición de la mujer...). “Vivencial”, como hábitos y actitudes en los que debe entrenarse el niño en la convivencia diaria, y valores que deben ser percibidos como positivos, estimulados y cultivados en la escuela a través de los proyectos educativos de centro. El primer ámbito constituye el campo de acción de determinados profesores o maestros de Filosofía, Ciencias Sociales y de la Naturaleza, preferentemente de Secundaria; el segundo es parte esencial de la labor de todos los maestros y profesores en todos los niveles escolares. En ocasiones, la gravedad de algunos problemas – violencia de género, accidentes de tráfico, drogodependencia,...- traslada al ámbito escolar la urgencia de conformar “asignaturas” específicas llamadas a contrarrestar esas patologías. Una programación cuidadosa de la vida escolar que incorpore la enseñanza y la vivencia de estos valores evitaría, probablemente con ventaja, la necesidad de improvisar materias a la medida.

#### **PROPUESTAS DEL MEC:**

- 9.1. La educación en valores atenderá a dos dimensiones diferentes. Se desarrollarán los valores que favorecen la maduración de los alumnos como personas íntegras



(autoestima, dignidad, libertad, responsabilidad) y en sus relaciones con los demás (respeto y lealtad, base de la convivencia y la cooperación entre las personas). Por otra parte, se potenciará la educación en aquellos valores sociales que permitan a los jóvenes la participación activa en la sociedad democrática: el conocimiento de sus derechos y deberes ciudadanos para un ejercicio eficaz y responsable de la ciudadanía.

- 9.2. La educación en valores se desarrollará en dos ámbitos. Por un lado se incluirá en el proyecto educativo del centro y se abordará desde la práctica docente cotidiana de todas las áreas y asignaturas, favoreciendo que los alumnos aprendan por sí mismos a convivir como ciudadanos críticos, libres, justos y solidarios. Además, se establecerá una nueva área de educación para la ciudadanía.
- 9.3. El currículo de esta nueva área profundizará en los principios de ética personal y social y se incluirán, entre otros contenidos, los relativos a los derechos y libertades que garantizan los regímenes democráticos, los relativos a la superación de conflictos, la igualdad entre hombres y mujeres y la prevención de la violencia contra estas últimas, la tolerancia y la aceptación de las minorías, así como la aceptación de las culturas diversas y la inmigración como fuentes de enriquecimiento social y cultural.
- 9.4. En educación primaria, la educación para la ciudadanía será impartida por el profesor tutor de cada grupo en el último ciclo de la etapa.
- 9.5. En educación secundaria obligatoria, la educación para la ciudadanía será encomendada a los departamentos de geografía e historia y filosofía, y será impartida en dos cursos, uno en cada ciclo e incorporará los actuales contenidos de ética. Se impartirá asimismo en uno de los cursos de bachillerato.

## **B) PROPUESTAS DEL CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO**

### ***A LA PROPUESTA 9.2:***

El tratamiento de los valores en el sistema educativo deberá llevarse a cabo de forma transversal en todos los niveles y etapas, formando parte del proyecto educativo del centro y de la acción tutorial. **Asimismo, el Consejo Escolar del Estado manifiesta su opinión contraria a la existencia de un área específica de educación para la ciudadanía.**

### ***A LA PROPUESTA 9.3:***

En el caso de que se implante la referida área de *Educación para la ciudadanía*, sería conveniente que en la misma se trataran los valores recogidos en los tratados internacionales suscritos por España y que afectan más directamente a la





infancia y la juventud, así como la totalidad de los valores recogidos en la Constitución Española. **Todo ello sin perjuicio de que se amplie y profundice en el tratamiento transversal de la sensibilización contra la violencia de género, la educación para la paz, la educación para la igualdad, la solidaridad y la justicia social entre los pueblos, así como para la defensa del medio ambiente.**

#### ***A LA PROPUESTA 9.4 Y 9.5:***

El Consejo Escolar del Estado estima que en el supuesto de que se acuerde implantar el área de *Educación para la ciudadanía* podría resultar adecuado que su tratamiento tuviera lugar en un curso del tercer ciclo de la Educación Primaria, un curso de cada ciclo de Educación Secundaria Obligatoria y un curso del Bachillerato. En cada caso deberá adoptarse la decisión más conveniente teniendo como criterio rector el intento de no sobrecargar en exceso el número de asignaturas existente en los distintos cursos.

#### ***OTROS ASPECTOS:***

En la actualidad, la educación en contravalores que a veces realizan los medios de comunicación puede llegar a ser más influyente que la educación en valores recibida en la escuela. Se propone una actuación directa sobre los medios de comunicación para cambiar los contenidos, bien propiciando una autorregulación o bien mediante el control de contenidos en determinadas franjas horarias. Resulta incoherente destinar considerables recursos económicos a determinados medios de comunicación que a menudo emiten mensajes totalmente negativos para la educación y que van en sentido contrario a la misma, teniendo que destinar posteriormente nuevos recursos para corregir el deterioro producido.

#### ***OTROS ASPECTOS:***

La escuela constituye un marco especialmente idóneo para abordar el tratamiento de las identidades colectivas desde una perspectiva equilibrada y evitando posturas maximalistas y excluyentes. Asimismo es un medio favorable para fomentar el conocimiento de los marcos políticos e institucionales donde el alumnado debe desenvolver sus actividades presentes y futuras. Dada la creciente interrelación e interdependencia existente entre las sociedades contemporáneas, estas identidades deben ser enfocadas desde una perspectiva compatible y complementaria, huyendo de posiciones extremas que supongan obstáculos para la convivencia. Sería deseable potenciar la presencia de los contenidos para la ciudadanía europea y la ciudadanía



del mundo en los currículos escolares, tratados con la orientación armónica y complementaria antes referida.



## 10. LA ENSEÑANZA DE LAS RELIGIONES

### A) INTRODUCCIÓN

*La religión en los Derechos del Niño.*

La *Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño* de 20 de Noviembre de 1989, ratificada por España el 26 de Enero de 1990, aborda el tratamiento de la religión y su relación con los derechos del niño, entendiendo por tal toda persona desde el momento de su nacimiento hasta los 18 años.

En su artículo 14 señala que los Estados deben respetar el derecho del niño a la libertad de pensamiento, conciencia y de religión, así como los derechos y los deberes de los padres para guiar al niño en el ejercicio de su derecho, según su evolución. También se establece que esta libertad estará sujeta a las limitaciones que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la moral, la salud pública o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

En el artículo 30 la *Convención* trata de nuevo la religión desde el derecho que asiste a los niños que pertenezcan a las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma.

*La enseñanza de la religión en la Constitución*

La *Constitución* española regula el tratamiento de las religiones en diversos apartados de su articulado. En primer término, el artículo 14 declara la igualdad ante la ley de todos los españoles, sin que pueda existir discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

En el artículo 16 se recoge la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y de las comunidades. Esta libertad únicamente estará limitada en sus manifestaciones por el necesario mantenimiento del orden público.

En el apartado 3 de este artículo 16 dice así: "*Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones*"

En desarrollo de este precepto la Ley Orgánica 7/1980, de 7 de julio, de Libertad Religiosa (*BOE 24.06.1980*), de acuerdo con los preceptos constitucionales, incluyó el derecho a recibir formación religiosa y moral dentro y fuera del ámbito



escolar, para sí y para los menores dependientes no emancipados, que esté de acuerdo con las creencias personales.

La misma *Constitución española* en su artículo. 27,3 afirma: "Los poderes públicos garantizarán el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones".

Y en el artículo. 27,2 establece: "*La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales*"

El desarrollo de estos principios constitucionales ha ido adquiriendo diferentes concreciones en las distintas Leyes educativas de la democracia y en la normativa de desarrollo de las mismas, de acuerdo con las sentencias judiciales que han sido dictadas en la materia.

#### *La enseñanza de la religión en el sistema educativo*

Al igual que sucede en los países de nuestro entorno, la enseñanza de la religión en el sistema educativo se encuentra marcada por los acontecimientos históricos, que han provocado un tratamiento diferenciado de la religión en la escuela según los casos. Se puede afirmar que la enseñanza de la religión en los países de la Unión Europea varía entre la laicidad de Francia, hasta una considerable intervención de las autoridades eclesiásticas ortodoxas en Grecia. En cualquier caso en las estadísticas de Junio 2004 de 21 Países: Alemania, Bélgica, Bulgaria, Croacia Dinamarca, España, Finlandia, Grecia, Holanda, Italia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. Sólo Francia deja la Religión fuera del currículo.

Según se indica en el Informe sobre la enseñanza de la religión en los países de la Unión Europea, elaborado por el Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE). Con carácter general, el cristianismo, en sus variantes católica, evangélica o anglicana, se encuentra incorporado a las enseñanzas escolares, si bien con una gran diversidad de situaciones en cuanto a número de horas de clase, obligatoriedad, demanda del alumnado, requisitos del profesorado y alternativas para los alumnos que optan por no seguir las enseñanzas de religión. El tratamiento de las religiones no cristianas aparece asimismo rodeado de numerosas especificidades, según los países y los sistemas educativos que estemos examinando.

Las relaciones de cooperación entre el Estado y la Iglesia Católica se han plasmado en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, firmado con la Santa Sede el 3 de enero de 1979. Este Acuerdo configura la religión como una asignatura equiparable al resto de las materias fundamentales, sin que el hecho de recibir o no



enseñanza religiosa suponga discriminación alguna en la actividad escolar, con un currículo definido por la jerarquía eclesiástica y un profesorado seleccionado asimismo por las autoridades religiosas.

Por otra parte, las Leyes 24/1992, 25/1992 y 26/1992, de 10 de noviembre (BOE 12.11.1992), aprobaron respectivamente los Acuerdos de Cooperación firmados entre el Estado Español y la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas de España y la Comisión Islámica de España, donde se garantiza el derecho de los alumnos a recibir en los centros educativos las enseñanzas religiosas acordes con sus creencias. En los centros concertados este derecho se ejercerá cuando no entre en contradicción con el carácter propio del centro.

Si examinamos el contenido sobre la materia religiosa de las Leyes Orgánicas educativas, observamos que en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (*LODE*) se reiteraba el derecho de los padres a que sus hijos reciban en los centros docentes la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. Asimismo se reconocía a los alumnos el derecho a que se respetase su libertad de conciencia, y sus convicciones morales y religiosas. Finalmente se establecía que todos los centros públicos debían desarrollar sus actividades con respeto al principio de neutralidad ideológica y a las opciones religiosas y morales previstas en el artículo 27.3 de la Constitución.

Por otra parte, en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (*LOGSE*) se hace referencia a que la enseñanza de la religión deberá respetar los Acuerdos suscritos entre el Estado Español y la Santa Sede, así como los que se pudieran firmar con otras confesiones religiosas.

En la disposición adicional segunda se señala que se incluirá la religión como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos y remite su concreción a los citados Acuerdos.

En la normativa que aprobaba las enseñanzas mínimas de los diferentes niveles y etapas educativas, se regulaba el sistema de enseñanza de la religión, estableciéndose el estudio asistido para los alumnos que no optaban por seguir enseñanzas de religión, en el que se podían realizar clases de refuerzo sobre los contenidos de las demás materias del currículo. Teniendo en consideración el contenido de determinadas sentencias judiciales que abordaban el tratamiento de la materia alternativa a la asignatura de religión (*Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de febrero, 17 de marzo, 9 y 30 de junio de 1995*), el Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre (BOE 26.1.1994), estableció que los centros debían organizar actividades de



estudio alternativas para los alumnos que optasen por no seguir enseñanzas de religión, con la consideración de complementarias, sin que en ningún caso pueden tratar sobre contenidos incluidos en las enseñanzas mínimas. Las citadas enseñanzas no son objeto de evaluación, por tanto no tienen constancia en los expedientes escolares.

Durante dos cursos de la Educación Secundaria Obligatoria y durante otro del Bachillerato las actividades de estudio alternativas deben tratar sobre manifestaciones escritas, plásticas y musicales de las diferentes confesiones religiosas, que permitan conocer los hechos, personajes y símbolos más relevantes, así como su influencia en las concepciones filosóficas y en la cultura de las distintas épocas.

En la Educación Primaria y en la ESO, según establece el mencionado Real Decreto 2438/1994, la evaluación de la religión se realiza a todos los efectos en la misma forma que en el resto de las áreas del currículo. En el Bachillerato las calificaciones obtenidas no se computan en la obtención de la nota media a efectos de acceder a la Universidad, ni para las convocatorias de becas y ayudas al estudio que realicen las Administraciones.

En la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE) también se remite el tratamiento de las enseñanzas de las religiones en la Educación Primaria y Secundaria a los Acuerdos suscritos con las confesiones religiosas. En la disposición adicional segunda se establecen un enfoque de la religión novedoso respecto a las condiciones precedentes, con la creación de un área denominada *Sociedad, Cultura y Religión*, que comprenderá una modalidad de carácter confesional y otra de carácter no confesional. Ambas serán de oferta obligada para los centros, debiendo elegir los alumnos una de ellas.

La enseñanza confesional se ajustará a lo establecido en los Acuerdos firmados con la Santa Sede y con las demás confesiones religiosas.

Por lo que se refiere a la opción no confesional, el Gobierno debía fijar las enseñanzas comunes, correspondiendo a las Administraciones educativas la aprobación del correspondiente currículo. La evaluación del área de *Sociedad, Cultura y Religión* se debía llevar a cabo en los mismos términos que el resto de materias, si bien en Bachillerato las calificaciones obtenidas en la evaluación de la misma no computaban en las convocatorias para la obtención de becas y ayudas al estudio que realizasen las Administraciones públicas cuando hubiera que acudir a la nota media del expediente para realizar una selección entre los solicitantes.

El profesorado, que no perteneciendo a los Cuerpos de Funcionarios Docentes, impartiera las enseñanzas confesionales en los centros públicos, debía desempeñar sus funciones en régimen de contratación laboral, de duración determinada y



coincidente con el curso escolar y sus retribuciones se correspondían con las del profesorado interino del mismo nivel.

La regulación prevista por la *LOCE* debía entrar en vigor al implantarse cada uno de los distintos niveles y etapas educativas. La modificación del calendario de aplicación de la Ley, operada por el Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo (*BOE* 29.5.2004), retrasó la implantación de las enseñanzas previstas en la misma, por lo que se mantiene en vigor la normativa derivada de la *LOGSE*, antes detallada, en lo que respecta a las enseñanzas de la religión en el ámbito educativo.

Por último, hay que señalar que el Pleno del Consejo Escolar del Estado aprobó incluir en su *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo*, correspondiente al curso 2002/2003, la siguiente consideración:

"El Consejo Escolar del Estado considera que este mandato constitucional (referido al derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones) puede y debe cumplirse, pero fuera del horario escolar, esto es, sin incluir las enseñanzas religiosas dentro del currículum y, por lo tanto, sin ocupar tiempo dentro del horario escolar. Este Consejo considera que los acuerdos sobre la enseñanza de las religiones en los centros públicos son claramente contradictorios con la aconfesionalidad del Estado recogida en la Constitución española, por lo que deben ser denunciados.

El Consejo Escolar del Estado considera que los poderes públicos pueden garantizar perfectamente el derecho constitucional de los padres a que sus hijos e hijas reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, sin que esta formación tenga que estar incluida entre las materias a impartir con carácter obligatorio dentro del horario escolar por los centros educativos. Por lo que este Consejo insta al Gobierno para que, realizando los cambios legislativos oportunos, la enseñanza de las distintas confesiones religiosas salga del currículum escolar."

#### *Datos estadísticos*

Según los datos de los que dispone este Consejo y que constan en el último Informe publicado correspondiente al curso 2002/2003, el porcentaje de alumnos de Educación Primaria que siguió enseñanzas de religión católica, evangélica, islámica o judía ascendió al 78,1% en centros públicos y al 88,8% en centros privados, con un descenso del 2,1% de alumnado en los centros públicos, con respecto al curso precedente, y manteniéndose en los mismos términos el porcentaje en centros privados.



El alumnado que cursó enseñanzas de religión en la Educación Secundaria Obligatoria en centros públicos se elevó al 50,0% y al 85,8% en centros privados. En comparación con el curso anterior se observa un descenso del 5,6% en los centros públicos y del 2,7% en los privados.

Por último, el porcentaje de los alumnos de Bachillerato que siguieron enseñanzas de religión fue del 40,6% en los centros públicos y del 82,1% en los privados, apreciándose un descenso del 2,8% en los centros públicos y del 7,7% en los privados, comparando estos datos con los del curso inmediato anterior.

Los datos detallados anteriormente poseen un alcance estatal, si bien se debe indicar que existen diferencias notables entre las distintas Comunidades Autónomas.

#### **PROPUESTAS DEL MEC:**

- 10.1. La enseñanza no confesional de las religiones se incluirá en los currículos de las áreas que se determinen, especialmente en los de geografía e historia, de filosofía y de educación para la ciudadanía.
- 10.2. La enseñanza confesional de las religiones será de oferta obligatoria por parte de los centros, impartida por el profesorado que se determine de acuerdo con los responsables de las distintas religiones y voluntaria para los alumnos. Su calificación no computará a efectos académicos de cálculo de nota media de acceso a la universidad ni para la concesión de becas.
- 10.3. La enseñanza confesional de las religiones será organizada por los centros de manera que permita atender las distintas opciones elegidas por los alumnos y asegure la coherencia de toda su oferta formativa. Los centros atenderán adecuadamente a los alumnos que opten por no seguir enseñanzas confesionales.
- 10.4. El Ministerio de Educación y Ciencia elevará una consulta al Consejo de Estado acerca de si las familias o los alumnos que lo soliciten expresamente a título individual pueden renunciar a desarrollar actividades alternativas a la enseñanza confesional de las religiones.
- 10.5. Los profesores que impartan las enseñanzas confesionales deberán tener la debida titulación y habilitación. La contratación y las condiciones de trabajo de estos profesores serán conformes con los derechos fundamentales establecidos en el Estatuto de los Trabajadores.





## **B) PROPUESTAS DEL CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO**

### ***A LA PROPUESTA 10.1:***

La incorporación de la enseñanza no confesional de la religión y el hecho religioso en el currículo de historia, filosofía y educación para la ciudadanía se considera una circunstancia positiva y el Consejo Escolar del Estado se muestra favorable a dicha iniciativa, dado que los contenidos correspondientes, teniendo en consideración su importancia, deben ser conocidos por todos los alumnos y alumnas.

### ***A LA PROPUESTA 10.2 y 10.3:***

En relación con la enseñanza de la religión confesional, el Consejo Escolar del Estado estima que debe situarse fuera del currículo escolar y, por tanto, no debe ser evaluable a efectos académicos, por formar parte de las convicciones personales y privadas de las personas y no ser del acervo común propio de la institución escolar.

La solución anterior resulta compatible con las previsiones constitucionales en la materia (artículo 27.3 C.E.), con las Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre, y con el Acuerdo de 3 de enero de 1979, sobre educación y asuntos culturales, suscrito entre el Estado Español y la Santa Sede, quedando la religión dentro de los planes educativos desarrollados en los centros y con un tratamiento equiparable, no igual, al del resto de materias.

Con independencia de lo anterior, y sin perjuicio de otras interpretaciones a que pudiera haber lugar, cabe señalar, en relación con el Acuerdo suscrito entre el Estado Español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, que en la actualidad ha dejado de cumplirse, por ser contrario a los derechos ciudadanos contemplados en la Constitución, el artículo primero de dicho Acuerdo que indica que "En todo caso, la educación que se imparta en los centros docentes públicos será respetuosa con los valores de la ética cristiana", lo que nos exige plantear al Gobierno la derogación de este Acuerdo.

### ***A LA PROPUESTA 10.4:***

Con independencia de que el Ministerio formule una consulta al Consejo de Estado, referente al aspecto indicado, que pueda sustentar desde una perspectiva de legalidad y de oportunidad la decisión que finalmente sea adoptada, el Consejo Escolar del Estado estima que si la religión confesional debe situarse fuera del currículo escolar y no debe ser evaluable a efectos académicos, como se desprende de la contestación a las propuestas 10.2 y 10.3, no parece tener sentido el establecimiento



de una alternativa para aquellos alumnos que no deseen cursar las enseñanzas de religión confesional.

***A LA PROPUESTA 10.5:***

El hecho de que las condiciones laborales de los profesores de las enseñanzas confesionales de religión se adecuen al Estatuto de los Trabajadores es valorado positivamente.

Dada la actual forma de selección del profesorado de religión, este Consejo considera que no debe formar parte de los órganos de dirección y gestión de los centros, ni realizar tareas de otro tipo, como tutorías, apoyos, etc, propias del profesorado ordinario y únicamente debería participar en los órganos de coordinación de ciclo o nivel.

***OTROS ASPECTOS:***

Con referencia a la admisión de alumnos de diferentes credos o de ninguno en los centros concertados confesionales, se considera que todos los alumnos sin discriminación alguna deben ser admitidos en los centros sostenidos con fondos públicos. En caso de que los centros posean un carácter propio, este carácter deberá ser respetado por los padres, madres y el alumnado afectado, sin que la adhesión al mismo pueda erigirse en requisito de admisión.



## EL IMPRESCINDIBLE PROTAGONISMO DEL PROFESORADO

### 11. CALIDAD Y VALORACIÓN DE LA PROFESIÓN DOCENTE

#### A) INTRODUCCIÓN

##### *Las transformaciones y las nuevas realidades sociales*

Las sociedades contemporáneas se caracterizan por vivir un acelerado proceso de transformación, que abarcan desde profundos cambios en el desempeño de funciones profesionales hasta la modificación de los enfoques valorativos de la realidad social y cultural. A lo anterior se suma los cambios operados por el acceso masivo a los nuevos medios de comunicación social, que han potenciado de manera sobresaliente la intercomunicación y la interdependencia.

Por otra parte, la transformación de las relaciones interpersonales, tanto dentro como fuera de la familia, con un afianzamiento del principio de igualdad entre las personas y un fuerte incremento de la autonomía personal, han supuesto una nueva realidad que se encuentra todavía en periodo de acomodo social.

El cambio del modelo de familia, con un menor número de hijos, la aparición de familias monoparentales, el acceso de la mujer al mercado laboral y el incremento de su autonomía, entre otras razones, han provocado una mayor pluralidad y diversidad en la sociedad.

Por otra parte, el fenómeno de la emigración y su espectacular aumento en los últimos años, ha supuesto un aumento considerable de la diversidad de formas de vida y de valores, cambios que se aprecian de manera muy especial en determinadas ciudades y barrios de nuestro país.

Todo ello, ha tenido un efecto directo en los valores mantenidos por los miembros de la sociedad, donde junto al incremento de posiciones favorables a la participación social, la igualdad entre las personas, la libertad, la solidaridad, el respecto de las posiciones ajenas o los valores democráticos, se observan enfoques que alientan el individualismo personalista y el aislacionismo social, el hedonismo o las posiciones que impliquen un mínimo esfuerzo. Esta dicotomía se encuentra presente en nuestra realidad diaria y como tal tiene una influencia directa en la escuela, donde el profesorado se ve obligado a atender una problemática muy distinta de la existente no hace muchos años.



### *Los cambios sociales y educativos y su reflejo en la escuela*

Los cambios sociales, familiares y personales aludidos tienen, como no podía ser de otra forma, un efecto directo en los centros educativos. El profesorado se ve obligado a manejar una complejidad de situaciones para las que posiblemente no se encuentra formado adecuadamente y que exigen una preparación específica que debe ser adquirida de forma acelerada.

El concepto tradicional de la autoridad y la disciplina en las aulas se ha visto transformado, haciéndose depender más de las cualidades personales y pedagógicas de los maestros y profesores que de una condición presupuesta unida a la condición docente.

Por su parte, la desmedida influencia de los medios de comunicación sobre los alumnos hacen que en no pocas ocasiones la labor educativa desarrollada en los centros docentes se vea obstaculizada por actitudes caracterizadas por la cultura de la competitividad, del llamado "presentismo" o de la contestación sistemática a la autoridad representada por la escuela, lo que dificulta de manera importante las tareas educativas desempeñadas por el profesorado.

Desde un aspecto organizativo, se debe tener en consideración que la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (*LOGSE*), extendió la escolarización obligatoria hasta los dieciséis años de edad. Esta medida, que hay que calificar como muy positiva dados sus efectos sobre los alumnos afectados, ha conllevado una multiplicación de la complejidad de los centros docentes, puesto que con dicha extensión de la escolaridad obligatoria continúan en el sistema educativo aquellos alumnos que en el pasado salían del mismo al terminar la Educación General Básica a los catorce años y no querían continuar los estudios de Bachillerato Unificado y Polivalente. Esta circunstancia provoca que los centros educativos tengan que poner en práctica medidas individualizadas destinadas a determinados alumnos que cabe calificar de problemáticos y que al carecer de motivación, por diversas razones, presentan un insuficiente rendimiento escolar.

Otra de las características de los cambios normativos en educación ha sido el fraccionamiento de áreas de conocimiento, con la multiplicación de materias en cada nivel y etapa educativa, lo que ha conllevado la necesaria especialización del profesorado para atender el nivel académico exigido en cada caso.

El tradicional desempeño de la función docente se vió en parte modificado con la aprobación de sucesivas normas legales reguladoras de la educación, al aparecer en la escena educativa instrumentos tendentes a personalizar las enseñanzas impartidas según las características personales de los alumnos y a organizar con un mayor grado de calidad la acción educativa del centro. La



confección del proyecto educativo del centro, los proyectos curriculares de centro, las programaciones didácticas de los Departamentos, las programaciones de aula del profesorado o la programación general anual y, sobre todo, las adaptaciones curriculares, por citar sólo los documentos más relevantes, han complicado, quizás en exceso, la tarea educativa del profesorado afectado.

De todo lo anterior se desprende un panorama caracterizado por la pluralidad de situaciones en el seno de la vida diaria de los centros, ocasionada por las transformaciones sociales, familiares y personales vividas en los tiempos más recientes en nuestra sociedad, pluralidad que afecta al sector docente de manera específica y cuya problemática debe ser abordada con una formación inicial y permanente que le permita afrontar las nuevas realidades.

No obstante, esta complejidad no parece desanimar hasta el momento presente a los aspirantes a la docencia en nuestro país, como parece suceder en otros países europeos. Los procesos selectivos para el acceso a Cuerpos docentes, habidos en nuestro sistema en los últimos años, no han revelado disminuciones apreciables de aspirantes a las plazas docentes convocadas.

#### *Reflexiones en torno a la valoración de la profesión docente*

Las medidas que se propongan para promover la calidad y valoración de la profesión docente deberán tener en cuenta las antiguas y nuevas exigencias del profesorado, condicionadas por las transformaciones sociales que obligan a los docentes a replantearse su actividad como educadores y a convertirse en protagonistas en la búsqueda de soluciones en el contexto de una dinámica que evoluciona a velocidad vertiginosa.

En efecto, el profesorado se halla ante un nuevo escenario, caracterizado entre otras cosas, por la gran influencia de los medios de comunicación, que inciden de modo especial en el alumnado. Así pues, el papel del profesorado ha cambiado y, por lo tanto, se le plantean nuevas responsabilidades a las que ya no puede hacer frente tan sólo desde su actividad exclusivamente individual, sino que debe contar también con las aportaciones del trabajo en equipo. La respuesta a las nuevas realidades no se puede acometer sólo desde la tarea docente, por lo que hacen falta otros profesionales en los centros educativos para la atención al alumnado y a sus familias.

Las medidas para promover la calidad y valoración de la profesión docente deben centrarse, en primer lugar, en la formación del profesorado, que constituye precisamente el ámbito en el que se debe actuar con mayor rigor sin más propósito



que el mantenimiento de la calidad educativa y la adaptación a las nuevas exigencias de esta profesión, antes aludidas.

En la formación del profesorado cabe distinguir tres procesos complementarios:

1. La *formación inicial*, que en el futuro deberá ajustarse al espacio europeo de educación superior, respondiendo a los principios de la Declaración conjunta de los Ministros Europeos de Educación hecha en Bolonia en 1999, "para que los sistemas de educación superior e investigación se adapten a las necesidades cambiantes, a las demandas de la sociedad y a los avances en el conocimiento científico". Dado que la formación inicial es de una especial trascendencia, se precisa una profunda transformación en el ámbito universitario en lo que se refiere a los futuros profesores de secundaria, quienes deben recibir una preparación pedagógica que les capacite para educar, además de cursar las materias propias de su carrera universitaria. Se trataría, pues, de corregir la situación actual, que tiene mucho que ver con el hecho de que en España no exista la profesión de profesor de secundaria.

2. La *formación del profesorado que se incorpora a las aulas*, en cuyo periodo de prácticas ha de contar con la tutoría de profesores experimentados procedentes tanto de centros públicos como concertados.

3. La *formación permanente* como proceso continuo y sistemático vinculado estrechamente al centro educativo, y enriquecido también por una oferta amplia y diversa de actividades de formación organizadas por entidades vinculadas con la profesión docente, directamente emanadas de la misma y buenas conocedoras, por tanto de sus necesidades.

Evidentemente, las medidas que emprenda la Administración en este apartado deben comprender asimismo las disposiciones relativas a las condiciones laborales y a la carrera docente: se las considera las más significativas puesto que existe una relación directa entre la motivación y las posibilidades de progreso en la profesión (la estabilidad, los incentivos de reconocimiento a la labor realizada...). El futuro Estatuto de la Función Pública Docente, que habría que elaborar tras un proceso de negociación con los representantes de las Comunidades Autónomas y del profesorado, deberá fijar con precisión los derechos y los deberes del profesorado, permitiendo las mejoras que se alcancen en las diversas Comunidades. Y, aún más, deberá dotarse de capacidad para ejercer un seguimiento exigente en lo que a dichos derechos y deberes se refiere. La evaluación de la práctica docente se presenta, pues, como una acción ineludible.

En cuanto a la valoración social de la labor docente, la Administración debería promover campañas o acciones destinadas a corregir un cierto deterioro de la



imagen del profesorado, a restituir el prestigio de una profesión tan difícil como hermosa y sometida a grandes presiones.

Lo cierto es que el profesorado siempre se ve inmerso, en mayor o menor grado, en la problemática que a menudo surge de la relación interpersonal con su alumnado. Los cambios sociales han generado un perfil del alumno que en casos concretos puede derivar en alguna situación conflictiva profesor-alumno, agravada en muchas ocasiones por la falta de una relación adecuada entre el centro y la familia de los alumnos, aspecto que en general convendría mejorar en beneficio de la calidad del sistema educativo. En demasiadas ocasiones el profesorado se encuentra inerte ante experiencias de esta índole, cuya gravedad a veces puede acabar incidiendo negativamente en su trabajo y en su salud. Parece indiscutible que el profesorado tiene el derecho de ejercer sus funciones desde el respeto absoluto por parte del alumnado, desde la jerarquía que su condición le otorga, desde la autoridad que se supone inherente a quien enseña e instruye. La calidad y la valoración de la profesión docente pasan por la necesaria recuperación de este carisma, pero hay que tener siempre presente que el prestigio se gana porque se ejerce, ya que la autoridad depende, antes que nada, de la profesionalidad del propio profesor. No obstante, también debemos dejar constancia aquí de que nos faltan –en parte no se han pedido– las herramientas para educar en estas circunstancias.

Esta situación puede ser especialmente grave en aquellos centros que ostentan la condición de "atención preferente". La administración educativa debe velar especialmente para que en esos centros (estructura interna, refuerzo tutorial, atención psicopedagógica, etc.) se den las condiciones idóneas para que la docencia y el aprendizaje se lleven a cabo con la mayor normalidad posible.

Si, como parece ser, las tareas docentes van a ser todavía más complejas y el profesorado deberá asumir nuevas responsabilidades, se impone no únicamente el reconocimiento de esta labor sino, además, el soporte logístico necesario para que su trabajo se realice en condiciones idóneas. Ello requiere un compromiso social amplio del que alumnos y profesores deben ser los primeros beneficiarios y en el que deben implicarse inexcusablemente los padres, la administración y la sociedad en general. El futuro de esta sociedad depende, precisamente, de este compromiso.

#### **PROPUESTAS DEL MEC:**

- 11.1. La formación inicial del profesorado se adaptará al nuevo modelo de grados y postgrados del espacio europeo de educación superior. En todo caso, el primer curso de incorporación a la carrera docente se realizará bajo la tutoría de profesores ya experimentados. El Ministerio de Educación y Ciencia y las Comunidades Autónomas garantizarán una oferta suficiente de formación continua para todos los docentes en ejercicio.



- 11.2. El Ministerio de Educación y Ciencia negociará con los representantes del profesorado y con las Comunidades Autónomas un Estatuto de la Función Pública Docente que regule el conjunto de derechos y deberes de los profesores, defina los perfiles profesionales adecuados para el servicio público educativo y establezca los compromisos que se contraen y las condiciones en las que se desempeña la profesión.
- 11.3. El Ministerio de Educación y Ciencia, en colaboración con las Comunidades Autónomas, establecerá un nuevo modelo de carrera docente en la que, sin necesidad de que los profesores abandonen el nivel educativo en el que trabajan, puedan asumir nuevas responsabilidades. El sistema retributivo tendrá en cuenta este modelo. Por otra parte, se impulsará la colaboración del profesorado de secundaria con las universidades en el desempeño de funciones docentes a tiempo parcial. La evaluación de la práctica docente será fundamental para el desarrollo profesional del profesorado y tendrá efectos retributivos.
- 11.4. Las Administraciones educativas velarán porque los profesores reciban el trato, la consideración y el respeto que merecen en el desempeño de su tarea profesional. Asimismo, proporcionarán asistencia a los profesores que lo requieran por asuntos derivados del ejercicio de su labor docente.
- 11.5. Los profesores que ejercen su trabajo en situaciones de mayor dificultad recibirán el apoyo necesario para mejorar sus condiciones de trabajo y los recursos que tienen a su disposición. Se valorará la dedicación durante un periodo determinado a grupos de alumnos o a centros de atención preferente.
- 11.6. Las Administraciones educativas promoverán actuaciones dirigidas a que la población en general conozca y valore adecuadamente la labor profesional del profesorado.
- 11.7. Las Administraciones educativas establecerán procedimientos organizativos en los centros que permitan que los profesores puedan tener una mayor dedicación a las tareas docentes en condiciones adecuadas y reciban el apoyo necesario en las demás tareas que se encomiendan a los centros educativos.

## **B) PROPUESTAS DEL CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO**

### ***A LA PROPUESTA 11.1:***

La formación de nuevos profesores, una vez incorporados al sistema educativo, bajo la tutoría de profesores experimentados se considera una vía adecuada y de gran interés, debiendo ir acompañada de los necesarios requisitos de formación del profesorado tutor, de las pertinentes reducciones de horario lectivo y de los complementos retributivos correspondientes.





***A LA PROPUESTA 11.2:***

El Consejo Escolar del Estado se muestra favorable a la apertura de un proceso negociador con los representantes de Maestros y Profesores y de las Comunidades Autónomas encaminado a la aprobación de un Estatuto de la Función Pública Docente, **debiendo en todo caso respetarse los ámbitos competenciales autonómicos y la capacidad de negociación y avance en la mejora de las condiciones de trabajo de las Mesas Sectoriales de Educación de las diferentes Comunidades.** No obstante, se debe tener en consideración que el referido Estatuto deberá contener la normativa básica referida al conjunto de derechos y deberes del profesorado, los perfiles profesionales adecuados para el ejercicio del servicio público educativo y las condiciones de desempeño de la profesión, pero en ningún caso podrá agotar la regulación del régimen jurídico aplicable al sector docente, debiendo en todo caso respetarse los ámbitos competenciales tanto de las Administraciones Autonómicas como de la Administración del Estado.

Asimismo, se considera conveniente la apertura de un proceso negociador de similar naturaleza para los Maestros y Profesores de los centros concertados, adaptando a sus características específicas la regulación que se apruebe para el profesorado de la enseñanza pública.

***A LA PROPUESTA 11.3:***

Con respecto al nuevo modelo de carrera docente y a los elementos que deberían ser tomados en consideración para configurar dicha carrera profesional, el Consejo Escolar del Estado considera que la normativa básica que apruebe el nuevo modelo de carrera docente debería evitar la excesiva disparidad de las condiciones laborales del profesorado en las diferentes Comunidades Autónomas e incluir la regulación básica de los siguientes aspectos que afectan directa o indirectamente a la carrera docente: a) Acceso a la función pública docente; b) Cuerpos docentes; c) Carrera docente y promoción profesional; d) Movilidad del profesorado (traslados, movilidad entre Cuerpos, incorporación a la docencia universitaria); e) Condiciones de trabajo; f) Sistema retributivo; g) Salud Laboral; Responsabilidad jurídica del profesorado; h) Formación inicial y permanente; i) Evaluación de la función docente y sus efectos sobre la promoción, la movilidad y las retribuciones y j) La situación del profesorado interino y sustituto.

La regulación anterior debería ser adaptada a las características propias del profesorado de la enseñanza concertada.



***A LAS PROPUESTAS 11.4 Y 11.6:***

La valoración de la labor docente del profesorado debiera ser promovida por la Administración con un apoyo decidido, eficaz y desburocratizado a la innovación. La innovación se verá potenciada con la promoción de intercambios y la creación de redes locales e internacionales, tanto virtuales como presenciales a través de encuentros, viajes de estudio o años sabáticos. Los temas de trabajo deberán emerger de cada contexto, haciendo constar las transformaciones positivas que se proponen para poder evaluar su impacto en la vida de la escuela, en un grupo o en un área de conocimiento.

Asimismo, se considera importante el fomento de campañas de promoción en los medios de comunicación para mejorar la imagen social y realzar la trascendencia del servicio que los docentes prestan a la sociedad.

***A LA PROPUESTA 11.5:***

Las Administraciones educativas deben apoyar a todo el profesorado que ejerza su actividad en condiciones de especial dificultad y el Consejo Escolar del Estado debe mostrarse favorable a las iniciativas que se emprendan en este sentido. No obstante, hay que poner de relieve que la propuesta ministerial adolece de una absoluta falta de concreción, por lo que no es posible llevar a cabo un pronunciamiento específico al respecto.

***A LA PROPUESTA 11.7:***

La prestación del servicio público educativo del profesorado debería sustentarse prioritariamente en el ejercicio de la docencia y de las funciones conectadas con dicho ejercicio y con la educación del alumnado. Como en el caso anterior, la propuesta del Ministerio no incluye un mínimo de concreción sobre las medidas que las Administraciones educativas deberán introducir para que el profesorado pueda tener una mayor dedicación a las tareas docentes. Por ello, no es posible efectuar un pronunciamiento sobre el contenido de esta propuesta.

***OTROS ASPECTOS:***

La reforma de los planteamientos de la formación inicial de maestros y profesores debe venir enmarcada por las reformas que sean acometidas en la Unión Europea, dentro del conocido como proceso de Bolonia, teniendo como referente la



respuesta a la nueva sociedad del conocimiento, de la comunicación y de la interculturalidad.

Con independencia del nivel universitario que deba alcanzar la formación inicial del profesorado, tanto de maestros como del profesorado de enseñanza secundaria, esta formación debe estar presidida por el necesario equilibrio entre la teoría y la práctica, práctica que deberá ser ejercitada durante un tiempo lectivo lo suficientemente prolongado para cumplir con la finalidad formativa que de la misma se pretende. La formación pedagógica y el ejercicio práctico constituyen componentes inexcusables para que la formación inicial del profesorado pueda servir para la resolución de la problemática con la que tendrá que enfrentarse en las aulas.

Se considera que la formación inicial que resulte del actual proceso de reforma de los estudios universitarios debe ser tal que permita que la formación del profesorado en su conjunto sea equivalente a la actual licenciatura y su adscripción al Grupo A o Grupo I de la Administración Pública, con el objetivo de llegar de esta manera al Cuerpo Único para todos los trabajadores y trabajadoras de la enseñanza.

El acceso de maestros y profesores en ejercicio a los Departamentos, Escuelas o Facultades donde reciben formación los futuros docentes constituye una medida de gran interés para potenciar el conocimiento de la realidad de los centros por parte del profesorado en formación. Asimismo debería ser potenciada la presencia de materias de carácter pedagógico en los planes de estudio de Facultades y Escuelas Universitarias, con el fin de atender las demandas del alumnado que planea seguir la carrera docente.

La formación inicial de todo el profesorado, independientemente del nivel en el que se imparta docencia, debe corresponder a licenciatura universitaria. La formación permanente del profesorado es una necesidad inherente al sistema educativo, que va desde la formación inicial hasta la jubilación. De ahí que la formación deba ser considerada tanto un derecho como un deber. Una apuesta por la formación permanente del profesorado supone una formación desvinculada de los salarios, totalmente gratuita, realizada dentro del horario lectivo y nucleada alrededor del centro, lo que implicaría un incremento de los cuadros de personal e integraría la formación en el trabajo cotidiano del centro.

#### **OTROS ASPECTOS:**

Siguiendo en el campo de la formación inicial del profesorado, el Consejo Escolar del Estado considera que el Título de Especialización Didáctica debería quedar plenamente integrado y reconocido en el ámbito de las competencias que la Universidad tiene asignadas en la formación de profesionales. Esta integración no debería ir en menoscabo del necesario contacto práctico con las aulas del



profesorado en formación afectado y con las instancias correspondientes de la Administración educativa.

Por otra parte, la investigación y la innovación educativas desarrolladas en la Universidad deberían trasladarse de forma directa al profesorado y a los centros educativos. La potenciación de estos contactos es una necesidad que la Administración educativa tendría que canalizar mediante la institucionalización de los contactos que fueran precisos.

#### **OTROS ASPECTOS:**

En relación con la formación pedagógica y permanente del sector docente, sería importante impulsar formas de encuentro y debate entre el profesorado, que pudieran servir para difundir la innovación y para adaptar los principios de la acción educativa a la realidad de cada centro. La formación en centros se ha demostrado como un vehículo adecuado en esta dirección, por lo que sería deseable su potenciación.

Las Administraciones educativas deberían difundir de forma sistemática a través de materiales diversos, impresos o digitales, aquellas experiencias positivas que puedan contribuir al debate, la reflexión y la innovación educativa.

La investigación y la innovación educativas, desarrolladas de forma coordinada entre la Universidad y los centros educativos, debería contribuir a transformar la realidad de los centros y de la docencia universitaria. La realización de proyectos de investigación compartidos es una necesidad que la Administración educativa tendría que facilitar mediante la institucionalización y coordinación de proyectos comunes.

#### **OTROS ASPECTOS**

Es necesario que para revalorizar la función docente, las Administraciones educativas tomen, previa la negociación correspondiente, las medidas necesarias para:

- Mejorar sustancialmente las condiciones laborales en las que se ejerce la docencia: reducción de las ratios y del número máximo de alumnos y alumnas por docente; reconocimiento profesional y económico; descarga progresiva de horas lectivas a partir de los 55 años; promoción profesional horizontal; reconocimiento de las enfermedades profesionales etc.



- Asegurar un nivel aceptable de estabilidad en las plantillas, dado el alto porcentaje actual y la situación laboral precaria que padece el profesorado interino y el que se encuentra en expectativa de destino o desplazado.
- Garantizar la jubilación a los 60 años o con 30 años de servicios y el 100% de las retribuciones.
- Potenciar la figura de coordinador/a de Prevención de Riesgos Laborales en los centros docentes.
- Acabar con el carácter voluntarista de las actividades del profesorado desarrolladas fuera de su horario laboral. De igual modo, la reducción de la carga lectiva permitirá una mayor dedicación en departamentos, grupos de formación etc.
- Incentivar la estabilidad del profesorado en los centros con el fin de potenciar grupos de trabajo y proyectos de formación de centros o comarcales.
- Incentivar proyectos colectivos con acciones que estimulen tanto la innovación educativa como la formación en los propios centros.
- Dotar a los centros de los recursos materiales y del personal necesario para que estimulen la introducción de propuestas didácticas innovadoras y trabajos cooperativos que dinamicen las estructuras organizativas del centro.
- Modificar el acceso a la función docente: acceso diferenciado para el profesorado interino.

Por otra parte, en coherencia con la apuesta del documento a debate por el mantenimiento de la jubilación anticipada y haciéndose eco de las reiteradas recomendaciones en los *Informes sobre el estado y situación del sistema educativo*, este Consejo insta al Ministerio de Educación y Ciencia a que prorrogue de forma indefinida la jubilación anticipada regulada en la Disposición transitoria novena de la *LOGSE*.



## CADA CENTRO, UN UNIVERSO DE POSIBILIDADES

### 12. LA ELECCIÓN COMO DERECHO Y LA PLURALIDAD COMO VALOR

#### A) INTRODUCCIÓN

*Las dos redes de centros sostenidas con fondos públicos.*

La *Constitución* consagra en el artículo 27, junto con el derecho a la educación, la libertad de enseñanza. Asimismo, se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes cuando éstos reúnan las condiciones que las leyes establezcan. El *Texto Constitucional* prevé que, cuando los centros estén sostenidos con fondos públicos, los profesores, padres y alumnos participarán en el control y gestión de los mismos. Estos principios constitucionales han ido desarrollándose a lo largo de las distintas leyes educativas, configurando la situación actual.

La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (*LODE*) estableció las condiciones de los centros privados sostenidos con fondos públicos, que recibían la denominación de centros concertados, en su Título IV, estableciendo que tenían preferencia para suscribir el correspondiente concierto los centros que cubrieran necesidades de escolarización, que atendieran a poblaciones escolares de condiciones socioeconómicas desfavorecidas o realizasen experiencias de interés pedagógico, así como las cooperativas de enseñanza. Los centros concertados podían definir su carácter propio.

La admisión de los alumnos de los centros privados concertados se debía ajustar a lo que se dispusiera para los centros públicos.

La disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (*LOPEG*) abordó asimismo la escolarización de alumnos con necesidades educativas especiales en los centros sostenidos con fondos públicos. La escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales derivadas de discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales, por manifestar trastornos graves de conducta, o por estar en situaciones sociales o culturales desfavorecidas, debía garantizarse por las Administraciones educativas en los centros sostenidos con fondos públicos, manteniendo una distribución equilibrada, que permitiera desarrollar la integración de estos alumnos.



La Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (*LOCE*), en su Capítulo VII del Título I, contempla la atención a los alumnos con necesidades educativas específicas, considerando dentro de esta categoría tanto a los alumnos extranjeros como a los alumnos superdotados intelectualmente y a aquellos que presentan necesidades educativas especiales derivadas de problemas físicos, psíquicos o sensoriales, indicando, respecto a la escolarización de estos alumnos, que las Administraciones educativas, en la programación de la oferta de puestos escolares gratuitos, determinarán aquellos centros, que por su ubicación y sus recursos, se consideren más adecuados para atender las necesidades de los mismos. Las Administraciones educativas deben dotar a los centros sostenidos con fondos públicos de los medios económicos y humanos para atender las necesidades del alumnado escolarizado en los mismos.

En la Ley se regulan también los conciertos educativos en el capítulo IV del Título V. Según las prescripciones de la norma, podrán acogerse al régimen de conciertos aquellos centros que impartan enseñanzas declaradas gratuitas en la Ley y que cumplan con los requisitos previstos en la misma. En el artículo 76 se regula detalladamente los conceptos que deberán ser incluidos en los módulos económicos aplicables a las unidades o grupos concertados.

Por otra parte, la *LOCE* contempla asimismo la normativa básica aplicable a la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, cuando no existan plazas suficientes, sin perjuicio del desarrollo normativo que lleven a cabo las diferentes Administraciones educativas al respecto. En la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos no podrá haber discriminación alguna por razones ideológicas, religiosas, morales, sociales, de raza o nacimiento.

Respecto a la admisión de los alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos, la *LOCE* indica que se realizará una programación de la oferta de puestos escolares gratuitos, con una distribución equilibrada entre los centros, de los alumnos con necesidades educativas especiales y en aquellos centros que impartan varios niveles educativos, el procedimiento inicial de admisión se realizará al incorporarse al primer nivel que sea objeto de financiación. La no inclusión de la razón de sexo entre las prohibiciones de discriminación en la admisión de alumnos en los centros docentes, tuvo un amplio rechazo social por considerarse que atentaba contra el principio de igualdad contemplado en la Constitución.

Cabe afirmar que el alumnado de nuestro sistema educativo escolar asiste a centros públicos en sus dos terceras partes, escolarizándose el tercio restante en centros privados, cuyas unidades y grupos se encuentran concertados en algo más de los dos tercios. Según los datos derivados de los Informes publicados por el Consejo Escolar del Estado, la escolarización de alumnos con necesidades educativas específicas presenta un mayor porcentaje en los centros públicos que en los



concertados, sin que dicha proporción guarde una relación paralela al porcentaje general de alumnos escolarizados en ambas redes de centros. Desde determinadas voces procedentes de la enseñanza concertada, se ha puesto de relieve la necesidad de aumentar las ayudas públicas hacia estos centros, en los mismos términos que las destinadas a los centros públicos para este propósito, con el fin de atender convenientemente las necesidades específicas de estos alumnos.

*La compensación de las desigualdades.*

Además de los aspectos referidos en la legislación educativa respecto a la admisión de los alumnos con necesidades educativas específicas, cuya definición se ha ido ampliando conforme surgían nuevas necesidades sociales, las normas dictadas en la materia contemplan también otros aspectos para garantizar la mejor atención de estos alumnos.

En la *LOGSE*, el Título V se dedica por completo a la compensación de las desigualdades en la educación derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra índole. Las acciones que realicen los poderes públicos serán en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales, proporcionando los recursos económicos necesarios.

En el área rural, la Ley contempla la cobertura de los servicios complementarios de transporte, comedor o residencia cuando fuera necesaria la escolarización de los alumnos en un municipio diferente al de su residencia familiar.

Los acelerados cambios sociales producidos desde la aprobación de la mencionada Ley, ocasionaron que la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de la Calidad de la Educación (*LOCE*), abordase una nueva regulación tendente a dar un adecuado tratamiento a los alumnos que presentaran necesidades educativas diferenciadas.

El Capítulo VII del Título I de la Ley, se dedica a la atención a los alumnos con necesidades educativas específicas, la Sección 1ª se destina a regular la igualdad de oportunidades para una educación de calidad. En ella se establece que los poderes públicos emprenderán las acciones necesarias y destinarán los recursos correspondientes para compensar los efectos de la desventaja social. Asimismo, adoptarán acciones especiales, con sus recursos correspondientes, en aquellos centros o zonas geográficas que requieran una intervención específica y diferenciada, con especial atención al mundo rural .





A los tradicionales campos referidos al alumnado con necesidades educativas derivadas de problemas físicos o psíquicos, de dificultades educativas producidas por su residencia en zonas rurales o geográficas de difícil acceso o por su pertenencia a grupos étnicos o sociales con dificultades, se unen en la actualidad aquellos alumnos que se han incorporado a nuestro sistema educativo en virtud del nuevo fenómeno de la inmigración, procedentes de sistemas educativos extranjeros. Esta incorporación, que en los cursos últimos presenta porcentajes de aumento muy por encima de toda previsión. En el presente curso el porcentaje de alumnos extranjeros en el sistema educativo escolar se sitúa en torno al 5,7%, con notables diferencias entre las distintas Comunidades Autónomas (10,2% en la Comunidad de Madrid y 1,6% en la Comunidad de Extremadura). Esta masiva incorporación de alumnado extranjero ha supuesto una problemática para la que no se han previsto ni puesto en práctica respuestas efectivas.

Respecto a la incorporación de los alumnos extranjeros, se establece que las Administraciones educativas realicen programas específicos destinados a propiciar el conocimiento de la lengua y cultura españolas, así como otros aprendizajes básicos. Estos programas se podrán impartir en aulas específicas, de modo simultáneo a su escolarización en grupos ordinarios. Para los alumnos mayores de 15 años y con dificultades de adaptación, se contempla su incorporación a programas de iniciación profesional.

También se considera, por primera vez, a los alumnos con sobredotación intelectual de una manera específica. En primer lugar para identificarlos y evaluar sus capacidades de forma temprana y posteriormente para establecer la flexibilización de la duración de sus estudios, así como para facilitar su escolarización en los centros más adecuados. El Real Decreto 943/2003, de 18 de junio (BOE 31.7.2003) dictado en desarrollo de la *LOCE*, reguló la flexibilización de la duración de los estudios del alumnado con sobredotación intelectual. Se debe tener en consideración que, con frecuencia, estos alumnos presentan problemas de fracaso escolar, al no seguir de forma armónica su aprendizaje en los centros ordinarios. No obstante, como ha señalado este Consejo Escolar del Estado en sus Informes, deberían evitarse supuestas soluciones drásticas, adoptadas con carácter general, que separasen a los afectados de su entorno escolar habitual, dadas las consecuencias negativas que ello pudiera tener en su desarrollo personal, propiciándose la potenciación de las capacidades de los mismos con un apoyo personal y específico desarrollado en el propio centro.

#### *La apertura de los centros al entorno social, cultural y familiar.*

La función propia de los centros educativos debe estar íntimamente ligada al entorno social y cultural donde el centro se encuentra ubicado. Sólo de esta manera



los centros podrán desarrollar sus funciones educativas manteniendo una directa conexión con los intereses y realidades del alumnado.

La *LOGSE* se refería a este aspecto en el Título IV, al tratar de la calidad de la enseñanza, dando entrada a las Administraciones locales en el impulso de las actividades extraescolares, promoviendo la relación entre las programaciones de los centros escolares y el entorno socioeconómico. También cuando se refiere a la orientación de los alumnos, indica que estas actividades deben estar relacionadas con las que se realizan desde las Administraciones locales.

Asimismo se contemplaban en la Ley las relaciones con las empresas y el entorno productivo, indicando que deben participar en el diseño y planificación de la Formación Profesional, para que en su programación se tenga en cuenta el entorno socioeconómico y su desarrollo, a la vez que se incorpora a las empresas e instituciones en la fase práctica de formación en los centros de trabajo.

En la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes (*LOPEG*), se trata este aspecto en el Capítulo I del Título I, haciendo referencia a las actividades extraescolares y complementarias, recogiendo las previsiones de la *LOGSE* para las Administraciones locales. Asimismo, se establecía la posibilidad de que los Consejos Escolares pudieran establecer convenios de colaboración con asociaciones culturales o entidades sin ánimo de lucro para el desarrollo de este tipo de actividades.

En la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de la Calidad de la Educación (*LOCE*), vuelve a estar presente la necesidad de que los centros educativos mantengan una relación directa con su entorno social y cultural, lo que incluye la conexión entre los centros educativos y las entidades locales donde se encuentran situados.

Al respecto, resultan de gran interés las experiencias habidas en algunas ciudades de nuestro país, tendentes a incorporar la vida de la ciudad a las actividades y enseñanzas impartidas en los centros educativos. La ciudad se incorpora al entorno de los alumnos como un escalón subsiguiente al marco familiar y de amistades, integrándose esta realidad ciudadana de manera directa en las actividades desarrolladas en los centros educativos.

Por lo que afecta a las bibliotecas escolares constituyen un servicio extendido en buena parte de los centros educativos, principalmente en los Institutos. Aunque los Reales Decretos que fijan los espacios mínimos en los centros educativos reservan unos espacios mínimos para esta finalidad, lo cierto es que el funcionamiento de las bibliotecas escolares en la mayor parte de las Comunidades Autónomas padecen problemas de infradotación bibliográfica, falta de medios basados en las nuevas



tecnologías y una importante carencia de personal preparado para gestionarlas con suficientes garantías de profesionalidad.

No cabe duda de que las bibliotecas de centro, e incluso las bibliotecas de aula, podrían representar unidades en torno a las que girasen un cúmulo importante de actividades educativas y culturales en los centros educativos, erigiéndose en un elemento de primera magnitud para que los alumnos conformen positivos hábitos de conducta cultural que perduren durante toda su vida. Se hace pues necesario un enfoque revitalizado de las bibliotecas escolares, destinando los recursos económicos y personales que las mismas requieran.

### *Reflexiones en torno a los modelos y modalidades de escuela*

La dicotomía escuela pública-escuela privada, un viejo debate cuyos límites trató de acotar la *LODE* o al menos algunos así creyeron entenderlo. Tras el pacto constitucional parecía aceptado por todos o por una gran mayoría, la existencia de centros sostenidos con fondos públicos, tanto de titularidad privada como de titularidad de las administraciones, fundamentalmente las educativas. Modelo de coexistencia que consagrada la *LODE* con la aparición de los conciertos educativos.

La existencia de la doble red de centros sostenidos con fondos públicos, centros de titularidad pública y centros concertados de titularidad privada, cubriendo ambos un servicio de interés público, de forma complementaria, es una realidad que se debe vivir con naturalidad, como un enriquecimiento y no como un problema.

Esta cuestión que dio cierta estabilidad a los centros concertados, junto a las políticas llevadas a cabo por las distintas Administraciones educativas han creado una realidad de crecimiento y mejora de las instalaciones de los centros escolares. Este crecimiento y mejora, seguro que insuficiente en algunas zonas, y la realidad de la sociedad actual que plantea nuevas demandas a la escuela nos deben hacer reflexionar sobre la necesidad de cubrir nuevos aspectos y no sólo los educativos-instructivos, de ahí la posibilidad de que los centros estén abiertos más días y más horas.

Aprovechemos las instalaciones, mejoremos las mismas y dotémoslas de todo lo necesario, no podemos, ni social ni económicamente, seguir infrautilizando esas instalaciones deportivas, ni esas bibliotecas escolares, pero no olvidemos tampoco los talleres, las aulas de informáticas.



Este planteamiento nos puede llevar a otro interrogante. Si los niños y las niñas tienen necesidad de estar más días y más horas en el centro escolar, si éste se encuentra alejado de su domicilio familiar, estos niños y niñas posiblemente no tendrán amigos en su barrio, en su entorno; se puede producir un desarraigo social, lo cual puede parecer un contrasentido, si pensamos en que la escuela debe ser escenario de convivencia y socialización. Que en todos los centros sostenidos con fondos públicos puedan asistir a su programación de actividades extraescolares todos los niños y niñas de su entorno.

Para algunos existen razones para la elección de centros. Por parte de las familias: la calidad, pero ¿qué es calidad?, para todos la respuesta no es la misma, o según nuestras distintas subjetividades las respuestas pueden ser diferentes. La gestión, el coste, las instalaciones, el carácter propio, que permite a los centros privados concertados tener su propio proyecto educativo; podríamos seguir enumerando, podríamos hablar del proyecto curricular, de la convivencia con todo tipo de alumnado.

Las familias se plantean también otras necesidades, como centros que dispongan de todos los niveles educativos, o que ofrezcan servicios como el comedor o el transporte escolar. O que sean centros de integración. Hay algunas familias que pueden valorar la estabilidad del profesorado, o como influyen en su proyecto la enseñanza de los idiomas o la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación.

Pero quizás deberíamos ir más lejos, superar el esquema escuela pública-escuela privada concertada, quizás deberíamos hablar también del pluralismo de escuelas de titularidad pública. Pero aquí, a lo mejor deberíamos introducir otro elemento de debate. Cuando hablamos de pluralismo en la educación, ¿hablamos solamente de pluralismo de oferta de distinto tipo de escuelas, o podríamos hablar también de pluralismo dentro de un mismo centro?.

Se debe exigir a todos los centros sostenidos con fondos públicos las mismas obligaciones, pero igualmente se le deben reconocer los mismos derechos, especialmente en cuanto a las dotaciones económicas, que permitan tener los mismos recursos personales y materiales, se podrá participar en la escolarización de todos los alumnos de forma equitativa, se podrá participar en programas integrales de compensación educativa, pero se deberá dotar también equitativamente a todos los centros sostenidos con fondos públicos de los recursos necesarios. Mientras esto no se cumpla, difícilmente se podrán conseguir los objetivos propuestos y mientras no se cubra económicamente todos los aspectos relacionados con la educación, ésta no será nunca realmente gratuita.



Y aquí nos encontramos con el otro dilema ¿debe haber prioridad del derecho individual de las familias a la libertad de elección de centros?. Debemos tener en cuenta otros derechos sociales fundamentales, como pueden ser: equidad, integración y cohesión social.

En la programación de la oferta educativa, hay que hacer compatible la libertad de elección con la planificación, ¿debe primar el respeto al derecho a la libre elección de centros o debe quedar limitado?. Y en este segundo supuesto, ¿cuáles serán esos límites?.

#### **PROPUESTAS DEL MEC:**

- 12.1. Todo alumno tiene derecho a ser escolarizado en cualquier centro educativo sostenido con fondos públicos. El sistema establecerá mecanismos para armonizar los derechos individuales de los alumnos con las exigencias de planificación de la oferta de plazas, derivadas de la consideración de la educación como servicio público.
- 12.2. Todos los centros sostenidos con fondos públicos participarán en la escolarización equitativa del alumnado con dificultades, con necesidades educativas especiales, inmigrante o procedente de minorías étnicas o culturales. Asimismo, cumplirán compromisos que eviten formas de exclusión ajenas a las finalidades del sistema educativo, sea en la entrada del alumnado o bien en su permanencia.
- 12.3. Todos los centros sostenidos con fondos públicos propiciarán formas armónicas y equilibradas de agrupamiento de los alumnos, que faciliten la convivencia y la educación ciudadana en el seno de la vida escolar.
- 12.4. Se arbitrarán instrumentos legales y reglamentarios para asegurar el cumplimiento de las medidas citadas y para incentivar el compromiso de los centros a este respecto.
- 12.5. Las Administraciones educativas promoverán programas integrales de compensación educativa en zonas o centros de atención preferente, tendentes a prevenir el fracaso escolar y a apoyar un eficaz trabajo con el alumnado en mayor desventaja social.
- 12.6. El Ministerio de Educación y Ciencia, en colaboración con las Administraciones educativas, establecerá programas de colaboración de los centros educativos con los servicios sociales de las corporaciones locales, con empresas y con instituciones, programas de apertura de los centros al entorno y programas de dotación y uso de bibliotecas escolares.



## **B) PROPUESTAS DEL CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO**

### ***A LA PROPUESTA 12.1:***

El derecho de todos a la educación, el derecho que asiste a los padres en relación con la formación de sus hijos y la obligación de los poderes públicos de garantizar el referido derecho de todos a la educación mediante la programación general de la enseñanza constituyen derechos y obligaciones constitucionalmente reconocidos, cuyo ejercicio debe ser armónico y equilibrado, sin que en ningún caso pueda ser llevado a extremos que anulen el ejercicio del resto de derechos y obligaciones reconocidos también constitucionalmente.

Al margen de lo anterior, en la actualidad algunos centros privados concertados reciben fondos para la financiación de actividades complementarias incardinadas en el horario del centro, a través de cuotas del alumnado que se hacen efectivas bien desde las asociaciones de padres y madres, bien desde fundaciones creadas para apoyar al centro. El pago de estas cuotas puede resultar discriminatorio para alguna parte del alumnado, tanto para su posible matriculación en el centro, como para su mantenimiento en el mismo, por lo que este Consejo considera que no debería existir este tipo de cuotas y que las Administraciones educativas deberían poner los medios para impedirlo, dado que pueden suponer discriminación para el alumnado en su acceso a un centro que recibe dinero público.

### ***A LA PROPUESTA 12.2:***

El Consejo Escolar del Estado considera que todos los centros sostenidos con fondos públicos deberán escolarizar al alumnado que presente dificultades, tenga necesidades educativas especiales, sea inmigrante o pertenezca a minorías étnicas o culturales. En la misma dirección expuesta con anterioridad, esta escolarización deberá ser equitativa en los diferentes centros, con el fin de garantizar el derecho que ostentan todos los alumnos a recibir una educación con unos mínimos de calidad, sin que en ningún caso pueda concurrir trato discriminatorio alguno en la admisión en los centros, basado en las supuestas dificultades que pueda presentar el alumnado.

Las Administraciones educativas deberán proporcionar a los centros sostenidos con fondos públicos todos los medios personales y materiales que sean precisos para que la escolarización de este alumnado se lleve a cabo con garantías de éxito. En la enseñanza obligatoria, las plazas escolares de los centros sostenidos con fondos públicos deberán ser gratuitas. Finalmente, las Administraciones educativas y sus servicios de inspección tendrán la obligación legal de investigar y comprobar el estricto cumplimiento de los extremos anteriores.



***A LA PROPUESTA 12.3 y 12.4:***

En relación con la propuesta del Ministerio sobre la necesidad de que todos los centros sostenidos con fondos públicos propicien formas armónicas de agrupamiento de los alumnos que faciliten la convivencia y la educación ciudadana, el Consejo Escolar del Estado se muestra de acuerdo con dicha propuesta, debiendo insistirse en que el agrupamiento del alumnado en los centros no debe dar lugar al surgimiento de etiquetas discriminatorias para los afectados, ni al establecimiento de grupos diferenciados por cualquier variable social, por razón de sexo, procedencias culturales de las familias, niveles económicos o cualquier otra variable ajena a las finalidades educativas.

***A LA PROPUESTA 12.5:***

Con referencia al tipo de medidas que deberían incorporarse a los programas integrales de compensación educativa en zonas o centros de atención preferente, el Consejo Escolar del Estado considera que cualquier programa integral de compensación educativa debe servir como un elemento de choque para abordar una situación concreta durante un tiempo determinado y no debiera convertirse en una medida continuada que suponga la retroalimentación de "*centros gueto*". Como ya se indicó en el punto 4.10, sería deseable no incrementar la condición marginal de algunos centros, por lo que convendría plantear este tipo de programas en zonas de actuación preferente y, solo excepcionalmente, en centros individualmente considerados. En cualquier caso, estos programas deberían basarse en la identificación de los intereses reales del alumnado y en el incremento de su autoestima.

Las medidas de compensación que podrían ser incluidas en los indicados programas integrales afectan a la planificación escolar, al personal docente y no docente, a la organización y el funcionamiento de los centros y al ámbito social y familiar donde se desenvuelve el alumnado afectado. En todo caso deberán ser respetados los ámbitos competenciales de las diferentes Administraciones educativas y locales. Dichas medidas son ampliamente pormenorizadas en el lugar correspondiente de este Informe, por lo que se efectúa una remisión genérica al mismo.

***A LA PROPUESTA 12.6:***

Por lo que respecta a los programas de apertura al entorno y de bibliotecas escolares que se desarrollen en los centros, el Consejo Escolar del Estado se muestra



favorable a la promoción de tales programas por parte de las Administraciones educativas, en los que colaboren, junto con los centros educativos, las entidades locales, las empresas y las instituciones presentes en el entorno del centro. A este respecto la experiencia acumulada en el marco del programa de “ciudades educadoras” puede servir de apoyo a esta iniciativa. Los servicios complementarios y las actividades extraescolares son ámbitos particularmente propicios para que el centro se abra a su entorno. El desarrollo de estos programas deberá llevarse a cabo con respeto a la autonomía de cada centro y de sus órganos directivos. La profesionalización de las personas que atiendan estos servicios y actividades, así como su continuidad y estabilidad laboral, son aspectos que tendrán que ser tenidos en especial consideración por las Administraciones educativas a la hora de regular y financiar estos programas de colaboración.

Por lo que respecta a los programas de dotación y uso de bibliotecas escolares, hay que resaltar su importancia no solo para la labor educativa desarrollada en el centro sino para la proyección de dicho centro en su entorno. El éxito de esta experiencia deberá venir necesariamente acompañado de la dotación de recursos bibliográficos, ordenadores con conexión en red externa y el material informático que resulta imprescindible para el moderno funcionamiento de las bibliotecas. Su atención permanente con personal especializado competente y su apertura en horario de mañana y tarde serán, sin duda, elementos que potencien el papel que las bibliotecas escolares deben cumplir en los centros y en su entorno social.





### 13. PARTICIPACIÓN Y DIRECCIÓN: CORRESPONSABILIDAD

#### A) INTRODUCCIÓN

*Participación y dirección: evolución normativa*

La *Constitución Española* contempla la participación en el ámbito de la educación como uno de los pilares del sistema educativo. La intervención de los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos en el control y gestión de todos los centros sostenidos con fondos públicos conecta asimismo con los objetivos de los sistemas educativos, marcados por la Unión Europea, para el año 2010.

La normativa básica dictada para desarrollar el referido principio de participación ha atravesado diversas etapas, desde la aprobación de la *Constitución*. La primera norma que reguló los diversos aspectos referidos a la participación y la dirección en los centros educativos fue la *Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio*, que aprobó el *Estatuto de Centros Escolares (LOECE)*. En la misma se preveía la existencia en los centros públicos de órganos de dirección unipersonales (*Director, Secretario, Jefe de Estudios, Vicedirector*) y colegiados (*Consejo de Dirección, Claustro de profesores, la Junta Económica*).

Como extremos más relevantes de la normativa regulada en dicha Ley, se debe mencionar, en primer lugar, la presencia de representantes de los distintos sectores de la comunidad educativa en los órganos colegiados de gobierno que no fueran propiamente de carácter técnico-profesional. Se debe mencionar asimismo la selección y el nombramiento directo del Director por parte de la Administración educativa. Por último, los centros privados no se encontraban sometidos a la misma normativa que los públicos en lo referente a sus órganos de gobierno, quedando éste extremo regulado en su mayor parte por los reglamentos de régimen interior aprobados por cada centro, sin perjuicio de las atribuciones reconocidas en la norma a los titulares de los centros.

La Sentencia 189/1981, de 13 de febrero, del Tribunal Constitucional, declaró nulos y sin efectos determinados aspectos de dicha Ley. Más tarde, el posterior cambio de Gobierno y la aprobación de la *Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE)* supuso una modificación de la interpretación de los principios constitucionales sobre la participación y la dirección en los centros docentes, Ley sobre la que asimismo se pronunció el Tribunal Constitucional, (*Sentencia 77/1985, de 27 de junio*).

La *LODE* prevé la existencia de tres grandes modalidades de centros educativos, sometidas a un régimen jurídico diferenciado por lo que respecta a la participación de la comunidad educativa y a sus órganos de gobierno: centros



públicos, centros privados concertados y centros privados no concertados. Con carácter general, los centros públicos debían tener unos órganos de gobierno unipersonales (*Director, Secretario, Jefe de Estudios*) y colegiados (*Consejo Escolar del Centro, Claustro de Profesores*). En el Consejo Escolar se contemplaba la presencia de representantes de la comunidad educativa, quedando atribuida al mismo la competencia para la selección del Director.

En los centros privados concertados con la Administración, se establecía la existencia del Director, el Consejo Escolar y el Claustro de Profesores como órganos de gobierno de los centros. En el Consejo Escolar se preveía la participación de los distintos representantes de la comunidad educativa, con una importante presencia de los representantes de la titularidad del centro. La selección del Director del centro debía llevarse a cabo por acuerdo entre el titular y el Consejo Escolar del centro, adoptado por mayoría absoluta de este último. En su defecto, el Consejo Escolar debía elegir al Director entre una terna presentada por el titular. Este régimen jurídico se ha mantenido con escasas modificaciones hasta la actualidad.

La *LODE* reguló asimismo la existencia del Consejo Escolar del Estado y los de ámbitos territoriales autonómicos o locales, cuya configuración específica debía ser aprobada por los poderes públicos y Administraciones competentes. En todos estos Consejos debía garantizarse la presencia de los sectores educativos afectados en cada ámbito correspondiente. Por lo que respecta al Consejo Escolar del Estado, la representación prevista en la Ley quedó circunscrita a los sectores sociales relacionados con la educación, sin abarcar la representación institucional de carácter territorial de los Consejos o Administraciones educativas autonómicas.

La Ley fue desarrollada por las distintas Administraciones educativas en el ámbito de sus competencias y el sistema participativo en ella previsto fue consolidándose a través de los años, una vez que el *Tribunal Constitucional* se hubiera pronunciado sobre los aspectos que fueron objeto de recurso, pronunciamiento que sirvió para clarificar determinados extremos objeto de discusión entre las diferentes fuerzas sociales. No obstante, el funcionamiento del sistema, unido a la puesta en marcha de la *Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo*, pusieron en evidencia la necesidad de acometer algunas reformas parciales. La falta de candidatos al puesto de Director o la insuficiente formación institucional del personal directivo, junto al intento por potenciar la participación educativa de los distintos sectores, fueron aspectos que trataron de ser acometidos con la aprobación de la *Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG)*.

En esta Ley se intentó potenciar la participación en la vida del centro, principalmente en aquellos casos en los que se había observado que la misma presentaba ciertas carencias, como era el sector de los padres y madres de alumnos.



Para reforzar el asociacionismo de este sector, la Ley estableció que uno de los representantes de los padres en el Consejo Escolar fuera designado por la asociación de padres con más presencia en el centro educativo.

Según se indicaba en la Exposición de motivos de la Ley, se apostaba por reforzar las competencias del Consejo Escolar, manteniendo la elección y revocación del Director por parte de dicho órgano en los centros públicos, el ejercicio de una mayor autonomía de organización y gestión y la determinación de las directrices para la elaboración del proyecto educativo del centro. En los centros públicos el número de representantes del profesorado no podía ser inferior a un tercio del total, al igual que la suma total de representantes de padres de alumnos y de alumnos.

Cabe indicar que con la nueva regulación legislativa, en los centros concertados, al igual que en los públicos, se mantenían los mismos órganos de gobierno regulados en la legislación precedente, con una composición y funcionamiento similar al previsto en dicha Ley, viéndose reforzadas en algunos aspectos las competencias del Consejo Escolar y el derecho asociativo de los padres y madres de alumnos.

Pero fue en la elección del Director de los centros educativos públicos donde se introdujeron las modificaciones principales referidas a los órganos unipersonales de gobierno de los centros, al ser exigidos determinados requisitos y una habilitación administrativa previa a los candidatos que se presentaran a la elección como Director. Entre dichos requisitos se encontraba la acreditación previa concedida por parte de la Administración educativa, donde debían tenerse en consideración la experiencia y valoración positiva del trabajo desarrollado en el ejercicio de cargos directivos en los centros o la valoración asimismo positiva de la labor docente y organizativa desarrollada previamente. Además, los candidatos, para ser acreditados como directores, debían superar los programas de formación fijados por las Administraciones educativas o poseer las titulaciones necesarias relacionadas con la función directiva.

Con la aprobación de la *Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE)*, se introducen nuevos enfoques en lo que respecta a la participación y dirección en los centros educativos. El Consejo Escolar de los centros públicos deja de ser formalmente un órgano de gobierno para transformarse en un órgano de participación en el control y gestión, quedando como únicos órganos de gobierno de los centros públicos el Director, el Secretario y el Jefe de Estudios, además de los que puedan establecer las Administraciones educativas. El Consejo Escolar ve disminuidas sus anteriores competencias fundamentalmente en lo que respecta al régimen disciplinario del alumnado, que pasa a ser ejercido por el Director, y en lo que afecta a la elección de este último.



La selección del Director en los centros públicos será efectuada por una Comisión constituida por representantes de las Administraciones educativas y, al menos en un treinta por ciento, por representantes del centro correspondiente. De estos últimos, al menos un cincuenta por ciento deben ser del Claustro de Profesores del centro. Los candidatos a la dirección deben tener al menos una antigüedad de cinco años en el Cuerpo docente y haber impartido docencia por un periodo de igual duración como funcionario en un centro público. A los requisitos anteriores se une la circunstancia de que el candidato deberá estar prestando servicios en un centro público del nivel y régimen correspondiente durante al menos un curso completo. La regulación sobre la selección del Director en los centros concertados no se vio alterada con la entrada en vigor de la nueva Ley.

El sistema previsto en la *LOCE* antes descrito, en lo que afecta a la dirección de los centros educativos públicos, es el que se encuentra en vigor en el momento presente y es el aplicado por las distintas Administraciones educativas.

#### *Reflexiones en torno a la participación y la dirección*

La educación de los ciudadanos no es una misión exclusiva de la escuela. Siempre se ha considerado que es la unión de tareas encomendadas a distintos estamentos de la sociedad. Las dos ediciones del *Informe PISA* han puesto de manifiesto, entre otras cuestiones, que los resultados en la formación del alumnado dependen también de una efectiva y generalizada participación de todos en el proceso educativo.

La participación, como valor educativo, está fuera de toda duda por lo que supone de fomento de hábitos ligados a la comunicación y a la corresponsabilidad en los resultados de un proceso, en este caso, el educativo. De ahí la necesidad de regular, estimular y apoyar la participación de todos los implicados en la sublime tarea de educar.

También es ampliamente reconocida la importancia que tiene en los centros educativos una adecuada dirección. Influye de manera notable en el trabajo del día a día, en la planificación y control de la programación de actividades escolares y extraescolares, en la animación e integración de la comunidad educativa, etc. Sin embargo, pese a los bien intencionados procedimientos para su elección, a lo largo de los últimos años se han ido produciendo desajustes e insatisfacciones que han motivado que este tema haya sido orientado una y otra vez sin que, hasta el momento, se cuente con una fórmula que satisfaga a todos los sectores sin excepción.



Tenemos, pues, que participación y dirección se han revelado como dos asuntos claves para conseguir esa educación de calidad que persiguen todas las leyes y demás disposiciones que se van promulgando.

Tras presentarse un nuevo escenario político, se plantea una vez más, la posibilidad de modificar la normativa ofreciendo unas propuestas que orienten el necesario debate que permita consensuar lo más ampliamente posible todo lo relacionado con la participación y con la selección del Director.

Se considera conveniente que en los centros sostenidos con fondos públicos, tanto el Consejo Escolar como el Claustro de Profesores recuperen su carácter de órganos de gobierno del centro para que la participación continúe siendo uno de los principios y valores que orienten la vida de los centros educativos. Asimismo, la participación debe ir más allá de la presencia en los Consejos Escolares, especialmente la de las familias. Considerando la importancia que se otorga a la implicación de éstas en el proceso educativo, deben arbitrarse medidas para conseguir una mayor implicación que les permita conocer y desarrollar las competencias que les corresponden en el proceso educativo como, por ejemplo, aumentar de manera significativa los contactos de las familias con los tutores. En ese sentido, deben potenciarse las llamadas "Escuelas de padres" al haberse comprobado que constituyen un canal eficaz para conseguir formar e informar a las familias acerca de las variables que intervienen en el proceso de la educación de sus hijos. De igual forma se considera fundamental la implicación y participación de los estudiantes en la vida del centro y en el proceso educativo del que son protagonistas, por lo que se debe promover el asociacionismo estudiantil y la participación activa de éstos en la escuela.

Un importante modo de participación establecido lo constituyen los Consejos Escolares tanto del Estado como los de ámbitos autonómicos. Parece aconsejable que se arbitren órganos de coordinación entre ellos.

#### **PROPUESTAS DEL MEC:**

- 13.1. La organización y la dirección de los centros educativos debe basarse en la participación del conjunto de la comunidad educativa en las tareas de gobierno del centro y control social de la dirección. Esta participación se llevará a cabo a través del Consejo Escolar, que debe recuperar competencias y capacidad de decisión. A los profesores corresponde, además, la toma de decisiones relativas a todas las tareas docentes encomendadas al Claustro.
- 13.2. El modelo de dirección propuesto para los centros es el de una dirección colegiada y participativa; por ello, las competencias propias de la dirección estarán adecuadamente distribuidas entre los miembros que componen el equipo de gobierno y los órganos colegiados: Claustro y Consejo Escolar. La designación del director deberá



realizarse mediante un procedimiento que cuente con la participación de los diversos sectores y, a la vez, seleccione a los candidatos más idóneos profesionalmente. El Ministerio de Educación y Ciencia establecerá los mecanismos oportunos para garantizar que el peso de la comunidad educativa en el procedimiento de selección sea al menos del 60% y que los candidatos a la dirección escolar reúnen los requisitos mínimos profesionales exigibles.

- 13.3. La formación inicial para el desempeño de la función directiva es un derecho y un deber para todos los aspirantes a la dirección; las Comunidades Autónomas establecerán el procedimiento para que tenga lugar este proceso de formación inicial. Se elaborarán planes de formación permanente para los cargos directivos en ejercicio, cuya superación será necesaria para la consolidación en la función directiva.
- 13.4. Se establecerá un procedimiento, de acuerdo con las Comunidades Autónomas, que permita mejorar la tarea de coordinación y consulta entre la Administración y los centros escolares encomendada al equipo directivo.
- 13.5. Dada la importancia que tiene la dirección escolar para mejorar la calidad de la enseñanza, se establecerá un procedimiento de evaluación y valoración de la misma que, con carácter fundamentalmente formativo, permita identificar los problemas y mejorar las actuaciones. Tras la evaluación positiva de su gestión, el director podrá consolidar un complemento específico proporcional a los años de ejercicio; asimismo, los años de trabajo en la dirección escolar se valorarán como méritos preferentes para el acceso a otros puestos de la Administración educativa.

## **B) PROPUESTAS DEL CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO**

### ***A LA PROPUESTA 13.1:***

Con respecto al papel que debe desarrollar el Consejo Escolar del centro y el Claustro de Profesores, el Consejo Escolar del Estado pone de manifiesto su postura favorable a que vuelvan a ser órganos de gobierno de los centros, reforzando sus actuales competencias.

Por otra parte, con el propósito de incrementar la implicación y la participación de las familias en el proceso educativo de sus hijos, se deberían habilitar nuevas vías de contacto entre padres, madres y profesorado, especialmente con los tutores de grupo, en horarios más flexibles y asumibles para todas las partes. Asimismo, se considera que la potenciación de las llamadas "escuelas de padres" constituye una vía a través de la cual podría incrementarse la implicación de las familias en el proceso educativo de sus hijos. De igual forma, la participación de los estudiantes en la vida del centro debe ser garantizada y promovida, tanto por su valor educativo como por la mejora de la convivencia en la escuela que esto comporta.



***A LA PROPUESTA 13.2:***

La dirección colegiada y participativa, a la cabeza de la cual se encuentra el director, como órgano unipersonal de gobierno, debe ser valorada positivamente, siempre que su actuación venga acompañada de la presencia del Consejo Escolar del centro y del Claustro de Profesores con la correspondiente asunción de competencias como órganos colegiados de gobierno en sus ámbitos respectivos. Los órganos unipersonales de gobierno deberán encontrarse en posesión de los requisitos que acrediten una cualificación y profesionalidad suficiente para asumir sus funciones. **La selección del director o Directora y del resto del equipo directivo debe ser competencia exclusiva del Consejo Escolar de todos los centros, previa presentación de un proyecto educativo.**

Por otra parte, debería considerarse la posibilidad de que el equipo directivo del centro se configurara no como la mera suma de los cargos unipersonales, sino como un órgano colegiado de gobierno.

Finalmente, no es posible realizar un pronunciamiento más específico sobre la propuesta del Ministerio, dada su ambigüedad en lo que respecta a la plasmación en la realidad del porcentaje del 60% atribuido a la comunidad educativa, puesto que no se detalla si esa ponderación de voto se atribuye al Consejo Escolar del centro, actuando con una sola voz, o a los representantes de la comunidad educativa del centro, individualmente considerados, y actuando con voz propia en la selección del director. En cualquier caso, el sistema que sea finalmente adoptado deberá garantizar la participación efectiva de todos los sectores de la comunidad educativa.

***A LA PROPUESTA 13.3:***

La competencia y profesionalidad de aquellas personas que desempeñen funciones directivas en los centros docentes tiene que ser garantizada por las Administraciones educativas. Los requisitos básicos de la formación inicial y permanente para el desempeño de funciones directivas deberán ser aprobados por la Administración del Estado. Las Administraciones autonómicas adaptarán dichos aspectos básicos a sus necesidades propias y llevarán a cabo la formación específica requerida.

***A LA PROPUESTA 13.4:***

El establecimiento de un procedimiento para agilizar el contacto entre los equipos directivos de los centros y las respectivas Administraciones educativas



constituye un extremo que puede tener una repercusión directa sobre el funcionamiento satisfactorio de la dirección en los centros, por lo que el Consejo Escolar del Estado estima que, dado el interés general implicado en la propuesta, resultaría conveniente regular dicho aspecto con carácter básico, sin perjuicio de su desarrollo posterior por parte de las distintas Administraciones educativas.

#### ***A LA PROPUESTA 13.5:***

El Consejo Escolar del Estado considera que la consolidación de un complemento salarial, previa evaluación positiva de la labor directiva desarrollada, es una medida adecuada que debe ser aplicada a todos los cargos directivos y tener un importe lo suficientemente incentivador para los afectados.

#### ***OTROS ASPECTOS:***

Sería deseable que la Administración del Estado regulase con carácter básico un Estatuto del Estudiante, donde se incluyeran los derechos y deberes de los mismos, se garantizase la participación real de los estudiantes a través de los delegados de aula, los representantes en el Consejo Escolar y las asociaciones de alumnos, y se institucionalizasen canales efectivos para hacer llegar al profesorado las opiniones y aspiraciones de los alumnos. Dado el carácter básico de la norma, sería susceptible de ser adaptada a las necesidades propias del alumnado en las diversas Comunidades Autónomas.

Por otra parte, las Administraciones educativas deben potenciar la cultura participativa del alumnado en los centros a través de programas de formación, campañas institucionales y dotación de recursos a las asociaciones estudiantiles, con el fin de mejorar el clima de convivencia en los centros, la implicación de los alumnos en las actividades del mismo y la propia calidad de la enseñanza.

Por último, este Consejo Escolar del Estado considera que la gestión democrática contemplada para los centros públicos en la legislación vigente debe extenderse a los centros privados concertados, como forma más efectiva de hacer real el principio constitucional de participación de la comunidad educativa en la gestión de los centros que se financian con fondos provenientes de las Administraciones públicas.





***OTROS ASPECTOS:***

En relación con la articulación de las relaciones entre el Consejo Escolar del Estado y los Consejos Escolares de las Comunidades Autónomas, este organismo considera que los distintos Consejos Escolares institucionales presentes en el sistema educativo poseen una composición y unas competencias adecuadas a sus respectivos ámbitos territoriales de actuación, por lo que no se estima conveniente introducir en el momento presente modificaciones al respecto, sin perjuicio de que los grupos de la comunidad educativa en los mismos pudieran ser revisados para adaptar su representatividad a la realidad, si ello fuera necesario. No obstante lo anterior, debería estudiarse la posibilidad de articular las relaciones entre el Consejo Escolar del Estado y los Consejos Escolares Autonómicos en el seno de una futura Conferencia de Consejos Escolares, quedando de esta manera institucionalizados los encuentros que tradicionalmente vienen manteniendo estos Consejos, Conferencia a la que, por otra parte, le deberían ser atribuidas las competencias consultivas que se estimaran convenientes.



## 14. AUTONOMÍA Y EVALUACIÓN

### A) INTRODUCCIÓN

El principio de autonomía aplicado sobre los centros educativos y sus repercusiones en la calidad de la educación en ellos impartida constituye una materia extensamente debatida en los últimos tiempos. La determinación de los ámbitos sobre los que debe recaer dicha autonomía y su alcance riguroso son aspectos que han suscitado un vivo debate educativo. El principio de autonomía en los centros educativos posee un triple carácter, según se proyecte sobre los aspectos pedagógicos, organizativos o económicos de los mismos.

#### *La autonomía pedagógica de los centros educativos*

Con carácter general, se debe indicar que la autonomía pedagógica del profesorado de los centros docentes deriva de la libertad de cátedra, prevista constitucionalmente. Esta libertad de cátedra, en el ámbito escolar, debe ser ejercida de manera armónica con el resto de derechos y libertades de carácter educativo reconocidos a los alumnos, a los padres y madres de alumnos y a los titulares de los centros educativos.

La autonomía pedagógica de los centros tiene su campo propio de actuación en la adaptación del currículo a las características del alumnado, respetando las previsiones generales marcadas por las Administraciones educativas. Hay que tener en consideración que la autonomía pedagógica reconocida al profesorado debe ser ejercida dentro de los parámetros definidos con carácter general por las Administraciones educativas. Se debe tener presente que, en nuestro sistema educativo, tanto las enseñanzas comunes como el resto de elementos curriculares aprobados por las distintas Administraciones educativas poseen un carácter prescriptivo, por lo que en modo alguno pueden ser obviados haciendo uso de la autonomía pedagógica reconocida para el ejercicio docente, sin perjuicio de las adaptaciones curriculares a las que hubiera lugar en casos específicos previstos por las normas.

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (*LOGSE*), incluyó diversas menciones a la autonomía pedagógica a favor de los centros docentes para completar el currículo en el marco de la programación docente, reconociendo también dicha autonomía para el establecimiento de materias optativas, según lo que al respecto fuera prescrito por las Administraciones educativas.



Posteriormente, la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (*LOPEG*), reguló con mayor detalle los instrumentos donde se plasmaba la referida autonomía pedagógica, como eran los proyectos educativos y curriculares de los centros. Para la elaboración del proyecto educativo del centro, el Equipo directivo debía partir de las directrices marcadas por el Consejo Escolar, órgano competente asimismo para la aprobación y evaluación del proyecto, respetando la organización docente competencia del Claustro de Profesores. En el proyecto educativo del centro debían fijarse las prioridades y los procedimientos de actuación del mismo, teniendo en consideración el entorno y las necesidades educativas de los alumnos. En los centros educativos concertados, el proyecto educativo del centro podía incorporar su carácter propio.

En la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación se reconoce expresamente la autonomía pedagógica, la cual se concreta en las programaciones didácticas de los Departamentos, los planes de acción tutorial y los planes de orientación académica y profesional, así como las programaciones de aula. En todo caso dicha autonomía se plasma también en los proyectos educativos de los centros y en la programación general anual del mismo.

Si bien el tratamiento del proyecto educativo es similar al previsto en la *LOPEG*, debiendo ser aprobado por el Consejo Escolar, con la nueva Ley desaparece el proyecto curricular del centro, quedando sustituido por las programaciones didácticas que aprueben los Departamentos. La Ley plantea asimismo las notas específicas del proyecto educativo de aquellos centros con especialización curricular, donde deberá constar su carácter singular. Por su parte, el proyecto educativo de los centros concertados deberá hacer constar su carácter propio.

Una importante novedad incluida en la *LOCE* es la posibilidad de que los centros autorizados para ello, puedan ofrecer, en virtud de su autonomía pedagógica, proyectos educativos que refuercen o amplíen determinados aspectos del currículo referidos a los ámbitos lingüístico, humanístico, científico, tecnológico, artístico, deportivo y de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Finalmente, según se contempla en la Ley, los equipos de profesores de los centros públicos tendrán autonomía para elegir los libros de texto y demás materiales curriculares, habiendo quedado suprimida la previa autorización administrativa sobre los libros de texto o los proyectos editoriales. El control sobre los libros de texto y los materiales curriculares será ejercido por la inspección educativa una vez publicados.



### *La autonomía organizativa de los centros*

La autonomía reconocida a los centros para la organización de las enseñanzas correspondientes, dentro del marco general previsto por las Administraciones educativas, constituye un principio cuya correcta aplicación tiene una directa repercusión en la calidad de la educación impartida y en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

La *LOGSE* contempló en su articulado la necesidad de que las Administraciones educativas favorecieran la autonomía organizativa de los centros y estimularan el trabajo en equipo de los profesores. Pero es en la *LOPEG* donde se definió con mayor precisión el alcance de la autonomía organizativa y de gestión de los centros, la cual nunca podía amparar ningún tipo de discriminación en la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos.

La *LOCE* introduce importantes modificaciones en el aspecto referido a la organización y funcionamiento de los centros y su autonomía. En primer término, en relación con el calendario escolar, la Ley establece que el calendario anual que aprueben las Administraciones educativas comprenderá un mínimo de 175 días lectivos para las enseñanzas obligatorias, quedando habilitado el Gobierno para determinar el mínimo de días lectivos en el resto de enseñanzas. En este cómputo no se incluyen los días dedicados a pruebas finales.

Por otra parte, los centros a los que se les haya autorizado una especialización curricular, a los que se ha aludido anteriormente, podrán ampliar sus horarios para el desarrollo de la especialización correspondiente, la cual deberá constar en el proyecto educativo del centro, pudiendo también reflejarse en su denominación.

En relación con los horarios escolares, una de las cuestiones más debatidas en los tiempos recientes ha sido la posibilidad de que cada centro público pueda establecer su propia jornada escolar, donde las posiciones mantenidas por los representantes sindicales, de los padres y madres de alumnos y de titulares de centros no suelen ser convergentes. A este respecto, en un reciente Informe de este Consejo, se incluía como recomendación lo siguiente: "*El Consejo Escolar del Estado insta a las Administraciones educativas a que, teniendo como base el principio de autonomía pedagógica y organizativa de los Centros, promuevan normas que hagan posible que cada centro establezca la jornada escolar más adecuada a sus necesidades, con la participación de la Comunidad educativa*". Esta recomendación no fue unánime y provocó la presentación de votos particulares, lo que sirve de índice para medir las discrepancias sobre el tema. La situación de hecho existente en las distintas Comunidades del Estado es muy heterogénea y varía desde la jornada escolar única fijada por la Administración educativa, hasta la jornada escolar aprobada por los centros docentes respectivos.



La *LOCE* concreta también la autonomía organizativa de los centros en la programación general anual, que será elaborada por el equipo directivo, previo informe del Claustro de Profesores, así como en el reglamento de régimen interior, que será aprobado por el Consejo Escolar.

#### *La autonomía de gestión económica*

La *LOGSE* reconocía con carácter genérico esta autonomía, dentro de los límites contenidos en las disposiciones que regulan el proceso de contratación y de realización y justificación del gasto para las Administraciones educativas. La *LOPEG* concretó con mayor extensión este aspecto, previendo que las Administraciones educativas podían delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos la adquisición de bienes, contratación de obras, servicios y suministros, con los límites que en la normativa correspondiente se estableciera.

La Ley regulaba también una medida controvertida en el aspecto económico, como era la posibilidad de que las Administraciones educativas regulasen el procedimiento que permitiera a los centros docentes públicos obtener recursos complementarios, previa aprobación del Consejo Escolar. Estos recursos debían ser aplicados a sus gastos de funcionamiento y no podían provenir de las actividades llevadas a cabo por las asociaciones de padres y de alumnos en cumplimiento de sus fines.

Esta posibilidad de financiación complementaria de los centros públicos ha suscitado algunos debates en este organismo en torno a la posibilidad de que esta fuente de financiación pudiera dar lugar a que se establecieran distintas categorías de centros sustentadas en los recursos que cada centro pudiera generar.

Finalmente, la *LOCE* reproduce sin modificaciones notables la regulación contenida en la *LOPEG* en materia de autonomía económica de los centros, si bien suprime la mención expresa a la delegación de competencias en favor de los centros por parte de las Administraciones educativas y la necesidad de que los ingresos complementarios obtenidos por los centros fueran destinados a gastos de funcionamiento.

#### *La evaluación educativa*

La mejora permanente de la calidad de la educación que se imparte en nuestras aulas es un proceso que necesita una constante información que permita introducir las necesarias reformas para afrontar los problemas detectados. Por ello, la mejora de la calidad del sistema se halla ligada a la evaluación previa del



funcionamiento de dicho sistema, sin cuyo diagnóstico riguroso se dificulta la adopción de las medidas que remuevan los obstáculos observados.

La *LOGSE* reguló la evaluación del sistema educativo, orientada a la adecuación del mismo a las demandas sociales y a las necesidades educativas de los alumnos, aplicándose sobre los alumnos, el profesorado, los centros, los procesos educativos y sobre la propia Administración. Esta evaluación debía ser realizada por las distintas Administraciones educativas en sus respectivos ámbitos territoriales. La evaluación del sistema educativo, a nivel estatal, era asignada al Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (*INCE*), órgano en cuyo funcionamiento participan las Administraciones educativas autonómicas. La normativa reguladora del organismo atribuyó al mismo la realización de estudios estatales sobre el funcionamiento del sistema y la elaboración de sus indicadores básicos.

La *LOPEG* reguló en su normativa el *INCE* y su funcionamiento en términos similares a los previstos en la *LOGSE*. Por lo que respecta a la evaluación de los centros, la Ley contemplaba una evaluación interna, realizada desde el propio centro al término de cada curso escolar, y una evaluación externa, llevada a efecto por la inspección educativa dependiente de la Administración educativa. Estas evaluaciones eran de aplicación a todos los centros sostenidos con fondos públicos. En la Ley se contemplaba la valoración de la función pública docente por parte de las distintas Administraciones educativas, con efectos sobre las perspectivas profesionales de los docentes, de acuerdo con lo que al respecto establecieran las Administraciones educativas. La valoración de la función pública docente se extendía asimismo a la función directiva y a la función inspectora.

La *LOCE* ha sustituido la normativa precedente referida a la evaluación del sistema educativo. Por lo que respecta al *INCE*, se modifica su denominación, que pasa a llamarse Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (*INECSE*), manteniéndose sus funciones y la incorporación de las Administraciones educativas autonómicas en su organización y funcionamiento. Se asigna al organismo, sin perjuicio de la evaluación que las Comunidades Autónomas puedan realizar en sus territorios respectivos, la elaboración de la evaluación general del sistema educativo y de las evaluaciones generales de diagnóstico, que se referirán en todo caso a la Educación Primaria y Secundaria Obligatoria. Se atribuye también al organismo la elaboración de un sistema estatal de indicadores de la educación, así como de un plan de evaluación general del sistema, en el que se determinarán las prioridades y objetivos que el Instituto debe perseguir en sus evaluaciones.

La *LOCE* contempla asimismo la realización de otros planes de evaluación de los centros docentes, de acuerdo con lo que al respecto determinen las distintas Administraciones educativas, aplicadas con periodicidad sobre los centros sostenidos



con fondos públicos, todo ello sin olvidar la evaluación interna que deberá realizar cada centro al término de cada curso académico.

Como consecuencia del proceso de evaluación de los centros, la Ley contempla, entre las funciones del director, la promoción de planes de mejora de la calidad del centro. Dichos planes de mejora y su desarrollo han tenido una significación distinta, según los centros en los que han sido aplicados tales planes y dependiendo asimismo de la regulación realizada por las Administraciones educativas. Al margen de ello, se deben valorar positivamente tales iniciativas, como un intento global y sistemático por mejorar la calidad del servicio público educativo prestado en los centros docentes.

#### *Reflexiones en torno a la autonomía y la evaluación*

La autonomía de los centros educativos ha sido una reivindicación recurrente y un tema de debate en foros educativos. Por un lado, se considera que su consecución representa un signo de madurez y confianza que tendría repercusiones positivas en el proceso educativo y en la calidad de la educación por cuanto que facilita la adaptación del centro a sus peculiaridades específicas, dando así respuesta individualizada a sus problemas; pero, por otro, no resulta fácil marcar con claridad y rigor cuáles son los límites de esa autonomía.

Por lo que respecta a la autonomía de los centros, hay que considerar el centro educativo como un lugar de convivencia, socialización y formación, es una evidencia que ese lugar tiene peculiaridades que lo define y singulariza. Intervienen en ello aspectos tan variados como el ámbito geográfico en el que se encuentra, las características socioeconómicas del entorno o la composición de su claustro de profesores. Esta variedad de situaciones hace que no sea buena para el sistema educativo la uniformidad a la hora de organizar un centro su labor y gestionar sus recursos. Deben disponer, por tanto, de una autonomía que les permita elaborar proyectos educativos acordes con sus características y sin perder de vista el fin último de su misión que es educar. En este sentido, y como se deriva de lo expuesto anteriormente, se reconoce que la autonomía debe definirse y aplicarse en tres ámbitos de acción:

##### *a) Autonomía pedagógica.*

Se pretende con ella que los centros adecuen su proyecto pedagógico a las características del alumnado y del entorno del centro. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que existe un conjunto de normas de tipo general relacionadas con los aspectos curriculares que tienen carácter preceptivo y que han de ser respetados. No



hacerlo así podría dar lugar a la creación de perjuicios irreparables en la formación del alumnado.

Como se ha indicado anteriormente, la *LOPEG* reguló instrumentos en los que se puede plasmar esta autonomía como son el proyecto educativo y el proyecto curricular. El primero lo elabora el Equipo directivo partiendo de las directrices marcadas por el Consejo Escolar, que a su vez, es el órgano que lo aprueba y evalúa, y de la organización docente que es competencia del Claustro de Profesores. En los centros educativos concertados, el proyecto educativo podía incorporar el carácter propio del mismo.

En los aspectos curriculares, el proyecto adaptará y concretará los contenidos, planificará las actividades docentes y adecuará las actividades complementarias y de formación a las singularidades del centro.

La *LOCE* sustituye el proyecto curricular por las programaciones didácticas que aprueben los Departamentos e incluye como novedad la posibilidad de los centros autorizados para ello, de ofrecer proyectos educativos que refuercen o amplíen determinados aspectos del currículo.

#### *b) Autonomía organizativa.*

La autonomía pedagógica ha de estar acompañada de una autonomía organizativa pues de lo contrario, en ocasiones, se haría difícil o imposible desarrollar determinados proyectos.

La *LOGSE* así lo preveía en su articulado al señalar que las Administraciones educativas favorecieran esta autonomía en los centros si bien es la *LOPEG* la que define con más precisión su alcance.

En las posibilidades de organización de un centro existen diversos asuntos que han suscitado y mantienen cierto grado de controversia como la fijación del número de días lectivos en cada nivel o los horarios de la jornada escolar.

#### *c) Autonomía de gestión económica.*

Es de nuevo la *LOPEG* la que concretó con más precisión lo que en la *LOGSE* se reconocía de forma genérica. La necesidad de esta autonomía está aceptada de forma casi generalizada. Las Administraciones educativas garantizan la dotación de recursos a todos los centros y éstos disponen de ella para el desarrollo de los proyectos aprobados. También se reconoce la necesidad de contemplar dotaciones diferenciadas para aquellos centros que también presenten alumnado con mayores carencias educativas y que han sido plasmadas en su proyecto.





Más controversia suscita la posibilidad de que los Consejos Escolares de los centros puedan aprobar convenios con distintos entes para dotarse de financiación complementaria. La Administración Educativa debe regular los procedimientos a seguir y sobre todo el destino de los fondos obtenidos.

En los aspectos relacionados con la evaluación, puede resultar paradójico que un colectivo cual es el del profesorado, que tiene entre sus cometidos evaluar constantemente a sus alumnos para conocer si el desarrollo de su trabajo es el correcto, muestre algún tipo de recelo a que sean sometidos a evaluación el sistema educativo y sus distintos componentes, entre ellos los centros.

La aceptación del principio de autonomía en los términos antes expuestos exige también aceptar la necesidad de una evaluación para, entre otras cosas, conocer la bondad y la eficacia de los proyectos aprobados, el buen funcionamiento de los procesos que los desarrollan y los resultados obtenidos con el fin de introducir aquellas modificaciones y ajustes precisos para conseguir los objetivos propuestos o superar obstáculos que surjan. Puede afirmarse, por tanto, que la tarea evaluadora constituye un elemento fundamental para conseguir controlar y aumentar, si cabe, la calidad del sistema educativo. Y una prueba de ello la constituye la segunda evaluación contenida en el *Informe PISA* presentada recientemente, tres años después de la anterior. Han supuesto un toque de atención por cuanto que ha revelado la existencia de determinadas deficiencias que es necesario corregir si se quiere que en el próximo, que será dentro de tres años, no se vuelvan a repetir.

Se considera necesario mantener y reforzar la autonomía de los centros en las tres vertientes expuestas (pedagógica, organizativa y de gestión económica). Las Administraciones educativas deberán fijar el marco dentro del cual se deba poner en práctica dicha autonomía, a fin de evitar el surgimiento de situaciones que pudieran resultar discriminatorias o inconvenientes para el alumnado y sus familias, así como la aparición de posibles "clasificaciones no deseadas" de centros educativos.

Si se dispone de los recursos necesarios para ello, es adecuado que las Administraciones educativas se planteen la introducción progresiva de métodos de trabajo y organización a través de proyectos, de manera que los recursos económicos, materiales y humanos puedan adecuarse a estos proyectos, convenientemente evaluados y valorados. Precisamente la existencia de proyectos en los centros debe ser un criterio a considerar cuando se realice la distribución de los recursos.

Por lo que respecta a la evaluación, se acepta que la evaluación interna y externa constituye una baza fundamental para conseguir la mejora del sistema educativo en su conjunto. Pero la evaluación debe tener, al menos, estas características: que se den a conocer los criterios objetivos con los que se va a realizar;



que tenga como finalidad la mejora del sistema educativo, que sea evaluada también la Administración educativa y que se realice de forma regular y sistemática.

Pero la evaluación seguramente detectará aciertos y deficiencias. Pues bien, tiene que existir el compromiso de la Administración educativa de poner los medios para corregir estas últimas y potenciar, si cabe, los primeros. De no ser así la evaluación perdería credibilidad y causaría frustración.

#### **PROPUESTAS DEL MEC:**

- 14.1. Las Administraciones educativas establecerán modelos abiertos y flexibles para el desarrollo de los proyectos educativos, en los que, entre otros asuntos, se recoja la forma en que cada centro se va a plantear la atención a la diversidad de los alumnos y su proyecto de convivencia. Asimismo, los centros decidirán sobre los criterios de elaboración de horarios, el agrupamiento de los alumnos y los otros aspectos contemplados en la programación general anual.
- 14.2. Las Administraciones educativas favorecerán la introducción progresiva en los centros de métodos de trabajo y organización a través de proyectos, de manera que los recursos económicos, materiales y humanos, puedan adecuarse a estos proyectos, convenientemente evaluados y valorados.
- 14.3. La Inspección educativa tendrá como una de sus tareas prioritarias el apoyo y la colaboración en la autoevaluación y mejora de los centros sostenidos con fondos públicos.
- 14.4. El Ministerio de Educación y Ciencia, en colaboración con las Comunidades Autónomas, establecerá planes de evaluación que contribuyan a la mejora del funcionamiento de los centros educativos.
- 14.5. El INECSE desarrollará programas plurianuales de evaluación del sistema educativo, que incluirán estudios de rendimiento al final de las etapas educativas, participará en proyectos internacionales y establecerá un sistema estatal de indicadores de la educación.

#### **B) PROPUESTAS DEL CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO**

##### ***A LA PROPUESTA 14.1:***

Los centros educativos deben gozar de autonomía organizativa, financiera y pedagógica para dar respuesta a las necesidades específicas del alumnado que en ellos se escolariza. Este principio general no debe ser interpretado con criterios maximalistas, ya que las Administraciones educativas deberán fijar el marco dentro del cual se deba poner en práctica dicha autonomía, a fin de evitar el surgimiento de



situaciones que pudieran resultar discriminatorias o inconvenientes para el alumnado y sus familias. Por otra parte, las Administraciones educativas deben tener presente que la autonomía de los centros docentes puede verse sensiblemente mermada en la práctica si no se dota a los centros de los recursos necesarios que permitan un ejercicio flexible de la misma.

#### ***A LA PROPUESTA 14.2:***

La introducción progresiva en los centros docentes de métodos de trabajo y organización basados en la elaboración de proyectos, en torno a los cuales se realicen las oportunas dotaciones de medios económicos, materiales y humanos, se valora de forma positiva. Estos proyectos deberían ser aprobados por el Consejo Escolar y puestos en práctica con garantías de transparencia en su evaluación pedagógica, social y económica, haciéndose públicos los resultados resultantes de la evaluación de su aplicación. En todo caso deberá respetarse la igualdad de oportunidades del alumnado en el desarrollo y aplicación de estos proyectos. Sería deseable que los proyectos tuvieran aplicación en los centros públicos y en los centros privados concertados. En la implantación de los mismos se deberá tener presente la necesidad de generalizar el sistema en todos los centros que presenten la misma situación de hecho, evitándose el trato discriminatorio que pudiera derivarse de su aplicación parcial solamente en determinados centros.

#### ***A LAS PROPUESTAS 14.3:***

La evaluación debe ser considerada fundamental para la mejora de la calidad de los centros y de las políticas educativas. Sería deseable que las evaluaciones reunieran las siguientes condiciones: a) Conocimiento de los criterios objetivos con los que se vaya a realizar la evaluación que siempre tendrá la finalidad de mejorar el sistema; b) Las evaluaciones interna y externa no deberían separarse; c) La evaluación debería recaer asimismo sobre la Administración educativa; d) En la evaluación deberá intervenir toda la comunidad educativa; e) **Los resultados en ningún caso deberán dar lugar al establecimiento de sistemas comparativos entre los centros, para lo cual sería preciso contar con la situación de partida de cada centro** y f) Las evaluaciones deberán contar con los recursos suficientes.

Las evaluaciones deberían permitir identificar las causas de los problemas detectados y apuntar las posibles soluciones. Las evaluaciones deberán contemplar la calidad desde una perspectiva amplia y no limitarse al rendimiento académico.

Las evaluaciones externas de los centros deberán ser realizadas por las Administraciones educativas competentes, sin perjuicio de la cooperación que el



Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (*INECSE*) pudiera prestar a requerimientos de las Administraciones competentes. Asimismo, el *INECSE* debiera intervenir en los planes de evaluación general que contribuyeran a la mejora del funcionamiento de los centros.

***A LA PROPUESTA 14.4:***

La Evaluación, en un sentido amplio, debería ser aplicada de forma sistemática en función de los parámetros de estudio y análisis que persiga. En todo caso se debe velar para que esta evaluación no distorsione la vida en los centros.

***OTROS ASPECTOS:***

El Consejo Escolar del Estado considera importante mantener un equilibrio entre la homogeneidad del sistema y la autonomía de los centros. Las capacidades básicas que deben ser conseguidas por los alumnos y los contenidos a impartir que se incluyen en los currículos deben ser determinados de manera fundamental por las Administraciones educativas y, en sus aspectos básicos, tener carácter estatal.

Por otra parte, los proyectos educativos de cada centro deben reflejar las formas en que la comunidad educativa organiza sus recursos para atender las necesidades del alumnado. Nunca deberían suponer una modificación de las capacidades y de los conocimientos incluidos en los currículos. No obstante, el respeto a la autonomía de organización del centro, desde el punto de vista pedagógico y didáctico, es una garantía de calidad, siempre que esta autonomía contemple los imprescindibles mecanismos de evaluación.



## OTROS ASPECTOS

### 15. LA FINANCIACIÓN DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS

#### A) INTRODUCCIÓN

##### *El gasto educativo en España*

La financiación de las reformas educativas constituye un aspecto que se enmarca dentro de la problemática general relacionada con la financiación de la educación y con el reparto competencial existente en la materia entre las Administración del Estado, las Administraciones Autonómicas y las Administraciones Locales.

De acuerdo con las estimaciones realizadas para el año 2004 por el Ministerio de Economía, y conforme a las cifras que se derivan de la Contabilidad Nacional, datos ofrecidos por la Oficina de Estadística del Ministerio de Educación, en el indicado año 2004 España destinó al gasto público educativo el 4,4% del Producto Interior Bruto (P.I.B.) a educación. A la cantidad anterior se suma el 1,1% del P.I.B. destinado por las familias y alumnos a esta finalidad educativa. Sumando ambas cantidades, se desprende que en el año mencionado España dedicó el 5,4% del P.I.B. a finalidades educativas en todos sus niveles y modalidades.

Si efectuamos una comparación con el porcentaje del P.I.B. dedicado por los países de la OCDE a educación, se observa que la media de los países de la OCDE se situaba en el 4,8% en el año 2000. Aparece por tanto una diferencia entre el gasto público español respecto al de los mencionados países, diferencia que aumenta si la comparación se realiza con los datos de los países de la Unión Europea, todo ello sin perjuicio de las adaptaciones que hubiera que introducir teniendo en consideración el desfase temporal con el que son publicados los datos por parte de la OCDE.

Por su parte, como se ha indicado, el gasto privado en educación es el que realizan las familias y los estudiantes con una finalidad educativa. Según los datos facilitados por la misma fuente ministerial referida anteriormente, el gasto educativo de las familias, durante el ejercicio 2004 ascendió al 1,1% del Producto Interior Bruto, donde se encuentran incluidos tanto los gastos que las familias dirigieron de manera directa hacia instituciones educativas como todos aquellos gastos que se relacionan con el ámbito educativo pero que no fueron destinados de manera directa a los centros e instituciones de este carácter. Teniendo en consideración la metodología diferenciada utilizada por la OCDE para la elaboración de sus estadísticas, donde para el cómputo de este gasto privado destinado a educación únicamente se incluyen los gastos de las familias en instituciones educativas, resulta complejo realizar



una comparación homogénea del gasto privado con respecto a otros países de dicha organización.

La relatividad de estas cifras es algo difícil de obviar, ya que hay que tener presente que el Producto Interior Bruto posee magnitudes muy diferente en los diferentes países. Incluso dentro de un mismo país, observamos que el Producto Interior Bruto en España prácticamente se ha duplicado en los últimos doce años, por lo que los porcentajes del P.I.B deben ser entendidos en su justa medida relacionados con el crecimiento de esta variable económica.

Por ello, los datos anteriores deben ser completados con otro indicador que posee un carácter muy revelador. Si comparamos los datos de gasto educativo por alumno destinado por los diferentes países de la OCDE con los gastos por alumno existente en España se aprecia que este gasto educativo por alumno, en todos los distintos niveles educativos, se encuentra por debajo del gasto existente en la media de los países de la citada organización.

Centrando la atención en el gasto público educativo, el mismo se reparte entre tres niveles administrativos: Administración General del Estado, Administraciones Autonómicas y Administraciones locales. Hasta tiempos recientes, el gasto educativo de la Administración General del Estado, particularmente del Ministerio de Educación, representaba la gran mayoría del presupuesto público destinado a esta finalidad. Con la transformación de la organización territorial del Estado y su repercusión en el ámbito educativo, en el año 2004 más del 80% del gasto público en educación fue gestionado por las Administraciones educativas autonómicas y el resto por la Administración General del Estado y las Administraciones locales.

Las cantidades destinadas a la educación se reparten en el 31,6% para la Educación Infantil, Primaria y Educación Especial; 31,3% para la ESO, el Bachillerato y la Formación Profesional; el 21,1% para la enseñanza universitaria; el 6,3% para administración y actividades anexas; el 4,0% para la formación ocupacional; el 3,0% para otras enseñanzas y el 2,7% para becas y ayudas al estudio (porcentajes del año 2002).

El Consejo Escolar del Estado, en sus Informes anuales, ha venido señalando repetidamente, la necesidad de incrementar el gasto educativo hasta, al menos, situarnos en la media de los países de nuestro entorno. Como ejemplo, basta transcribir la consideración que consta en el Informe del curso 2002/2003: *“El Consejo Escolar del Estado insta al Gobierno a que considere la Educación como una inversión de futuro y eleve el porcentaje del PIB que se destina a Educación hasta lograr la media de los países de nuestro entorno, con la finalidad de salir del atraso en el que nos encontramos y dotar al sistema educativo de las infraestructuras y recursos humanos y materiales que se necesitan para conseguir una educación de verdadera calidad”*.



### *La financiación de las reformas de la educación*

Las reformas planteadas en el documento que se debate, poseen, como toda reforma educativa, un componente económico que debe ser cuantificado y convenientemente atendido. El Estado posee la competencia legislativa básica, pero son las Comunidades Autónomas las competentes para desarrollar normativamente y aplicar muchas de las medidas propuestas en el documento. En relación con la cobertura de los gastos derivados de la reforma educativa planteada, se deben realizar las consideraciones que se exponen a continuación.

En primer lugar deberemos tener en cuenta que conforme a lo que preceptúa la normativa en vigor (Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, artículo 22.4 y la disposición adicional primera de la Ley 44/1981, en relación con el artículo 30.3 de la Ley 74/1980), todos los Anteproyectos de Ley deberán incluir, entre otra documentación, una memoria económica en la que se pondrán de manifiesto, debidamente evaluados, cuantos gastos resulten precisos para conocer las posibles repercusiones presupuestarias de su ejecución.

Una vez evaluados los gastos necesarios para poner en aplicación las reformas educativas planteadas, se debe determinar la Administración educativa que deberá correr total o parcialmente con los gastos correspondientes. La existencia de partidas finalistas en los presupuestos de la Administración General del Estado, destinadas a cubrir determinados gastos específicos en las Comunidades Autónomas, plantea algunas dificultades puestas de manifiesto por la jurisprudencia constitucional, ya que, dependiendo de las circunstancias, podría llegar a representar una injerencia en su autonomía financiera y presupuestaria. Ello puede suponer un incremento de dificultades para que las medidas educativas inherentes a la reforma puedan ser aplicadas con el necesario grado de homogeneidad en todos los territorios del Estado.

Siguiendo en la línea marcada en el párrafo anterior, se debe tener en consideración que el gasto educativo público en las distintas Comunidades Autónomas varía considerablemente si establecemos una comparación entre los datos correspondientes. Ello tiene una consecuencia directa sobre la prestación del servicio público educativo y, por derivación, sobre el ejercicio del derecho fundamental a la educación. No se debe olvidar, por otra parte, que el Estado posee la competencia constitucional de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionalmente reconocidos, entre los que la educación ocupa un lugar preferente.

El Consejo Escolar del Estado, en diversos Informes sobre el sistema educativo, se ha hecho eco de las diferencias considerables de gasto educativo existentes entre los distintos territorios, extremo que tiene una derivación inevitable en la calidad del



servicio educativo prestado en los distintos casos. La suscripción de Convenios entre las Administraciones educativas del Estado y las autonómicas representa, sin duda, una vía especialmente cualificada para garantizar que el derecho a la educación sea ejercido en condiciones mínimas de igualdad en todo el ámbito del Estado.

Además de la financiación procedente de la Administración del Estado y de las Administraciones autonómicas, se debe mencionar aquella que tiene su origen en las entidades locales, principalmente en los Ayuntamientos. La descentralización educativa habida en España ha producido el efecto de traspasar a las Comunidades Autónomas la práctica totalidad de las competencias de gestión y las competencias de desarrollo de la normativa básica del Estado. Pero ese proceso de traspaso competencial no ha tenido continuación desde las Administraciones autonómicas hasta los entes locales. De tal forma que la actuación de estos entes locales en materia educativa queda circunscrita a la colaboración en determinados aspectos de los que tradicionalmente venía haciéndose cargo, como son, entre otros, la vigilancia, conservación y mantenimiento de los edificios de Educación Infantil, Primaria y Educación Especial, la cesión de solares para la construcción de edificios escolares de enseñanzas básicas, los servicios complementarios, la orientación educativa y psicopedagógica, la Educación Infantil y la creación y gestión de las Escuelas de Música y Danza.

Se debe indicar que la acción de las Corporaciones locales en el sector educativo depende de manera fundamental del impulso político que cada Comunidad Autónoma desee imprimir en este aspecto, al ser éstas las titulares del servicio público educativo, sin que se pueda afirmar que se haya producido en ninguna Comunidad Autónoma, hasta el momento, un amplio proceso de traspasos en favor de los entes locales. Esta circunstancia presenta posiciones encontradas, ante la posibilidad de que pudieran generarse diferencias injustificadas entre los centros, basadas en la capacidad económica del Ayuntamiento de dependencia, como ha quedado recogido en algunos Informes de este Consejo.

#### *Espacios de consenso en la financiación educativa*

La búsqueda de espacios de consenso sobre la financiación educativa, en general, y sobre la financiación de las medidas que se introduzcan con la reforma legislativa pretendida, en particular, debería plasmarse en los ámbitos social, territorial y político. Las organizaciones sociales integrantes de la comunidad educativa tienen, sin duda, un papel relevante en la búsqueda de ese consenso, que debiera procurarse en el seno del Consejo Escolar del Estado y los Consejos Escolares Autonómicos. Por otra parte, el consenso territorial y político debe ser intentado en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación e incluso en la Conferencia de Presidentes del Gobierno del Estado y de los Gobiernos de las diferentes Comunidades Autónomas, donde son más evidentes las sensibilidades territoriales de las diferentes





Comunidades Autónomas. Finalmente, se hace preciso un consenso político que en las Cortes Generales permita la aprobación de una norma educativa con las suficientes garantías de permanencia y estabilidad.

## **B) PROPUESTAS DEL CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO**

El Consejo Escolar del Estado considera importante que el Proyecto de nueva Ley educativa que sea elaborado por el Gobierno vaya acompañado de un Proyecto de Ley de Financiación de dicha norma.

Sería deseable alcanzar un acuerdo político entre los Gobiernos del Estado y los de las Comunidades Autónomas tendente a incrementar el gasto público educativo hasta al menos 7% del PIB, como única forma de superar los déficit históricos acumulados en muchos años y poner nuestro sistema educativo a la altura de la media europea.



## 16. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LAS ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS

### A) INTRODUCCIÓN

#### *Aspectos generales*

La regulación de los aspectos competenciales en materia educativa que contiene la *Constitución* española vienen condicionados por la organización territorial del Estado, prevista en el Título VIII del Texto Constitucional, cuyas previsiones, en lo que a educación respecta, se caracterizan por su escasa extensión y, en algunos casos, por su ambigüedad.

El desarrollo de la *Constitución* en lo que al ámbito educativo respecta, con la aprobación de las diferentes Leyes Orgánicas educativas, y los pronunciamientos efectuados por el *Tribunal Constitucional* en sus distintas sentencias relacionadas con determinados aspectos de dichas Leyes Orgánicas, han ido perfilando un sistema de distribución competencial educativa entre la Administración General del Estado y la Administraciones Autonómicas, que ha alcanzado su máxima expresión una vez que todas las Administraciones Autonómicas han asumido el ejercicio de sus competencias en la materia, una vez culminado el traspaso de las competencias educativas, de la Administración General del Estado a las autonómicas, proceso iniciado en 1981 y culminado en 2000.

No obstante, a pesar de la clarificación competencial que se ha ido llevando a efecto, según se indica en el párrafo anterior, continúan existiendo ámbitos educativos donde el ejercicio de las competencias propias, de las que son titulares las diversas Administraciones, no aparece con unos límites precisos y es, en ocasiones, un campo propicio para el surgimiento de una conflictividad competencial que puede llegar a enrarecer las relaciones entre las Administraciones territoriales con competencias en educación.

Seguidamente se lleva a cabo un recorrido expositivo que refleja los diversos campos de actuación competencial de las Administraciones educativas, tanto del Estado como de las Administraciones autonómicas.

La distribución competencial existente en materia educativa entre las diferentes Administraciones parte de nuestra *Constitución* de 1978, donde se atribuyen tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas las competencias educativas en sus distintos ámbitos.



En primer término, se reconoce como competencia exclusiva del Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, entre los cuales se encuentra de manera relevante el derecho a la educación (*artículo 149. 1. 1ª C.E.*).

Asimismo se atribuye al Estado, con carácter exclusivo, la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (*artículo 149.1.30ª C.E.*).

En el mismo apartado anterior se asigna al Estado la competencia para aprobar las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la propia Constitución, donde se encuentra regulada la materia educativa.

A las competencias normativas antes mencionadas se unen aquellas competencias de carácter ejecutivo que pudieran derivarse directamente de las mismas y las relacionadas con la gestión de la educación en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y en los centros en el exterior.

Exceptuando las competencias indicadas expresamente en la *Constitución*, que quedan reservadas al Estado, el resto de competencias normativas para el desarrollo de la regulación básica dictada por el Estado, así como las competencias de carácter ejecutivo y de gestión del servicio público educativo corresponden a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que al respecto establezcan sus respectivos Estatutos de Autonomía. En la actualidad todos los Estatutos han recogido tales competencias educativas, con los límites previstos en el *Texto Constitucional*.

#### *Competencias educativas del Estado*

Las competencias genéricas recogidas en la *Constitución* se han ido concretando en las distintas Leyes Orgánicas educativas dictadas desde la vigencia de la misma. La interpretación de dichas competencias y su alcance ha sido definido a través de la jurisprudencia marcada por el *Tribunal Constitucional*, que en sus sentencias ha perfilado en parte aquellos aspectos más conflictivos del reparto competencial entre las diversas Administraciones educativas. No obstante continúan existiendo ámbitos competenciales donde siguen produciéndose fricciones entre las Administraciones afectadas.

Seguidamente se realiza una somera aproximación a las competencias estatales en educación, tanto las fijadas en la propia Constitución como las que, en desarrollo de la misma, se plasman en las diferentes Leyes Orgánicas.



*A) Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la educación.*

La definición del alcance de tales "*condiciones básicas*" corresponde al Estado, al aprobar la normativa correspondiente. En un segundo momento, el *Tribunal Constitucional* podrá valorar, desde una perspectiva material, si la regulación realizada por el Estado entra dentro de lo que cabe considerar como básico o se excede en tal apreciación.

Por otra parte, la "*igualdad*" en el ejercicio de los derechos y deberes fundamentales en todo el ámbito del Estado debe ser interpretada sin perjudicar las competencias educativas asumidas por las Comunidades Autónomas. Un concepto riguroso de la noción de "*igualdad*" podría dejar vacía de contenido las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas, por lo que no deben identificarse los conceptos de "*igualdad*" e "*identidad*" (*STC 15/1988, de 10 de febrero; BOE 1.3.88*).

*B) Regulación de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución.*

Como se ha expuesto, el *artículo 149.1.30ª C.E.* atribuye al Estado la competencia para aprobar la normativa básica para el desarrollo del *artículo 27* de la *Constitución*. En el artículo indicado se incluye la estructura fundamental del sistema educativo español, como son las materias referidas a: derecho a la educación y libertad de enseñanza (*apartado 1*), los objetivos de la educación (*apartado 2*), derecho de los padres para elegir la formación religiosa y moral que deba ser impartida a sus hijos (*apartado 3*), obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica (*apartado 4*), garantía del derecho a la educación, así como reconocimiento del derecho a la participación en la programación de la enseñanza de los sectores afectados (*apartado 5*), el derecho a la creación de centros (*apartado 6*), derecho a la participación de profesores, padres y alumnos en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos (*apartado 7*), inspección y homologación del sistema educativo por parte de los poderes públicos para garantizar el cumplimiento de las leyes (*apartado 8*), ayuda a los centros docentes por parte de los poderes públicos (*apartado 9*) y derecho a la autonomía universitaria (*apartado 10*).

La aprobación de la normativa básica de todas las materias antes reseñadas corresponde al Estado, mediante ley orgánica, al tratarse del desarrollo del derecho fundamental a la educación, que, dada su preferente ubicación dentro del *Texto Constitucional*, debe ser desarrollado mediante ese tipo de Leyes (*artículo 81.1 C.E.*). No obstante, una vez regulada la normativa básica correspondiente mediante ley orgánica, el Estado podrá completar asimismo tal regulación mediante los instrumentos reglamentarios correspondientes (*STC 77/1985 F.J. 14º*).



La consolidada jurisprudencia del *Tribunal Constitucional* (STC 42/1983, 77/1985, 141/1993, 131/1996, 172/1996, 73/1997), se pronuncia por una concepción "material" de la noción de "normativa básica", de tal manera que se entenderá que, en una primera calificación, corresponde al legislador estatal marcar los límites de la normativa básica, dentro de los cuales podrá desenvolverse el desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas. No obstante, el *Tribunal Constitucional* podrá pronunciarse, en vía de recurso, sobre la procedencia de la calificación realizada por el legislador del Estado, aplicando un enfoque material del término. Si la regulación estatal desciende de tal manera al detalle normativo que no permite a las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, completar la normativa correspondiente adaptándola a sus peculiaridades propias, nos podríamos encontrar con un vicio de inconstitucionalidad.

*C) La ordenación general del sistema educativo.*

La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la Educación, asignó al Estado, "por su propia naturaleza" la competencia para la ordenación general del sistema educativo (*disposición adicional primera, apartado 2 a*). La Ley recoge una mención explícita a la existencia de un único sistema educativo, cuya ordenación general corresponde al Estado.

La ordenación general del dicho sistema educativo supone una competencia atribuida al Estado, como derivación de la previsión del artículo 149.1.1ª C.E., en cuya virtud el Estado debe regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio del derecho a la educación. Pero, asimismo, la ordenación general del sistema educativo constituye una condición para la homologación del sistema (*artículo 27.8 C.E.*). Esta competencia del Estado actúa como vehículo necesario para el cumplimiento del resto de competencias asignadas al Estado por el *Texto Constitucional*.

Uno de los problemas de mayor entidad a la hora de contemplar la competencia reconocida en este apartado radica en precisar con exactitud lo que cabe entender con la expresión "ordenación general" del sistema educativo. En relación con este aspecto, la sentencia del *Tribunal Constitucional* 6/1982, de 22 de febrero (*BOE* 22.3.1982), optó por un criterio amplio y flexible a la hora de definir el alcance de dicha expresión. Sin embargo, no cabe admitir dentro de tal concepto regulaciones tan sumamente detalladas y precisas que impidieran a las Comunidades Autónomas el ejercicio de sus competencias propias, privándolas de la posibilidad de llevar a cabo políticas diferenciadas dentro de la ordenación general aprobada por el Estado.



*D) Regulación de las condiciones de obtención, homologación y convalidación de títulos académicos y profesionales.*

La existencia de único sistema educativo aconseja que sea una única autoridad central la que regule las condiciones de obtención, expedición y homologación de titulaciones, que son los documentos acreditativos de la superación de los estudios correspondientes.

La disposición adicional primera, apartado 2 c) de la *LODE*, incluye la regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio nacional como una competencia exclusiva del Estado, la cual coincide con las previsiones constitucionales contenidas en el *artículo 149.1.30ª C.E.*

La convalidación de estudios y la homologación de títulos cursados u obtenidos en el marco de sistemas educativos extranjeros parece coherente que se lleve a cabo por parte de las autoridades del Estado que desarrollan tales relaciones internacionales. Además de lo anterior, se encuentra también amparada por esta competencia constitucional la actuación del Estado referida a la homologación y equivalencias entre diversos planes de estudios en el interior del sistema educativo español.

La competencia estatal en esta materia educativa es exclusiva, sin que quepa actividad normativa alguna por parte de las Comunidades Autónomas (*STC 77/1985, de 27 de junio, F.J. nº 15*). Como indicaba ya la sentencia *6/1982, de 22 de febrero (BOE 22.3.1983), del Tribunal Constitucional*, esta competencia normativa específica del Estado en ningún caso es susceptible de ser traspasada a las Comunidades Autónomas (*F.J. 2º*).

*E) La fijación de las enseñanzas mínimas y comunes.*

La primera característica que se desprende de la redacción literal de este apartado 2. c) de la disposición adicional primera de la *LODE*, es que *"la fijación de las enseñanzas mínimas"* constituye una condición que concurre junto con otras condiciones, para la *"obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español"*. Por lo tanto, si la regulación de dichas condiciones está configurada como una competencia exclusiva del Estado, en el artículo 149.1.30 *C.E.*, la fijación de las enseñanzas mínimas, enseñanzas comunes tras la aprobación de la *LOCE*, que supone una de las condiciones de dicha obtención, expedición y homologación de títulos, debe encontrarse asimismo asignada al Estado, con carácter de exclusividad, sin perjuicio de su incidencia de las mismas en la homologación del sistema educativo, previsto en el artículo 27 de la *Constitución*.



En las sentencias 87/1983 y 88/1983, de 27 de octubre (BOE 2.12.1983), el *Tribunal Constitucional* se pronunció de forma abiertamente favorable, al tratar de las enseñanzas mínimas, sobre la determinación por parte del Estado de los objetivos que se persigan en cada bloque temático, el contenido de tales bloques y el horario asignado a estas enseñanzas mínimas, como garantía para lograr una formación mínima común del alumnado.

*F) Regulación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios.*

La regulación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos constituye asimismo una competencia exclusiva reservada al Estado por el artículo 149.1.18 C.E. Esta competencia posee una especial relevancia en el campo de la educación, puesto que más de los dos tercios del profesorado existente en nuestro país tiene la condición funcional.

Sobre las bases del régimen jurídico aplicable al funcionariado docente cabe aplicar todos los extremos referidos con anterioridad al hablar de la normativa básica del Estado, cuyo alcance y contenido nunca podrá vaciar el campo de competencias de las Comunidades Autónomas, siendo éste contenido básico susceptible de ser controlado por el *Tribunal Constitucional*, desde una perspectiva material.

*G) Regulación de la libertad de Cátedra.*

El panorama competencial en el terreno educativo, reservado al Estado en la *Constitución Española*, se extiende al reconocimiento del derecho a la libertad de cátedra, recogido en el artículo 20.1 c) C.E. El desarrollo de la libertad de cátedra debe efectuarse mediante la aprobación de una Ley Orgánica, al encontrarse situado entre los derechos fundamentales y libertades públicas de la Sección 1ª del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución (artículo 81.1 C.E.). Hay que tener en consideración que la facultad de aprobar leyes Orgánicas se halla atribuida exclusivamente a las Cortes Generales, por lo que no cabe su regulación por parte de las Comunidades Autónomas.

Sobre el ejercicio de esta libertad se ha pronunciado asimismo el Tribunal Constitucional, afirmando que éste debe hacerse compatible con el ejercicio de otros derechos fundamentales reconocidos en la *Constitución*, por lo que habría que calificar como no ajustado a las previsiones del *Texto Constitucional* ejercitar los derechos recogidos en el mismo de tal manera que impidieran el ejercicio de otros derechos de igual rango (STC 5/1981, 77/1985, 217/1992).



#### H) *La programación general de la enseñanza.*

El concepto de la programación general de la enseñanza no está configurado con la suficiente claridad, desde una perspectiva jurídica, como para pronunciarse de una manera exacta y rigurosa sobre su contenido. Para intentar captar el significado de la programación general de la enseñanza debemos acudir, en un primer momento, a las previsiones del artículo 27 de la *LODE*, donde se incluyen los aspectos referidos al ejercicio efectivo del derecho a la educación, que deben garantizar los poderes públicos mediante la programación general de la enseñanza, con la creación de los centros docentes que atiendan adecuadamente las necesidades educativas, para lo cual el Estado y las Comunidades Autónomas deberán determinar las necesidades, fijar objetivos y destinar los recursos necesarios, en el marco de la planificación económica del Estado. Asimismo, según las previsiones de dicho artículo, la programación general de la enseñanza que corresponda a las Comunidades Autónomas deberá comprender la programación específica de los puestos escolares. Algunos autores han puesto de relieve la proximidad de este concepto con la técnica administrativa de la planificación, la cual en el terreno educativo adopta la denominación de programación general de la enseñanza.

No obstante, desde algunos enfoques se ha indicado que la programación general de la enseñanza no puede quedar circunscrita a un aspecto meramente cuantitativo referido a los centros y puestos escolares, sino que se extiende también a la adecuada atención de las necesidades educativas. En esta misma línea argumental, el *Tribunal Constitucional* se ha pronunciado admitiendo un alcance amplio del concepto de programación general de la enseñanza (*STC 13/1992, de 6 de febrero; (BOE 3.3.1992); STC 131/1996, de 11 de julio (BOE 12.8.1996)*). Por otra parte, el referido Tribunal entiende que la programación general de la enseñanza corresponde tanto al Estado como a las Administraciones educativas autonómicas, en el ámbito de sus respectivas competencias constitucionales y estatutarias, tanto en su aspecto normativo como ejecutivo (*STC 77/1985, de 27 de junio; BOE 17.7.1985*).

#### I) *Competencias ejecutivas del Estado.*

La sentencia del *Tribunal Constitucional* 42/1983, de 20 de mayo (*BOE 17.6.1983*), ya ponía de relieve que el Estado podía asumir competencias ejecutivas cuando el interés general en juego excediera los límites de una única Comunidad Autónoma (*F.J. 3º*).

La asignación al Estado de la competencia para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la educación (artículo 149.1.1ª C.E.), puede llegar a tener la consecuencia de que el poder central desarrolle determinadas tareas ejecutivas de carácter administrativo, para garantizar dicha igualdad predicada en el referido precepto constitucional. Este





carácter adoptan las convocatorias realizadas por el Ministerio de Educación referidas a becas y ayudas al estudio. En la mayoría de las convocatorias referidas, las Administraciones de las Comunidades Autónomas prestan su colaboración a la actuación ejecutiva de la Administración central.

En otro ámbito, se debe hacer mención de la actividad ejecutiva del Estado en la convocatoria, tramitación y resolución de los concursos de traslados nacionales del personal docente, para garantizar el derecho a la movilidad por todo el territorio nacional de los funcionarios, con independencia de la Administración educativa por la que hubieran ingresado a la función pública o de la que dependieran en el momento de concursar. Como en el caso anterior, en la gestión de los concursos nacionales colaboran asimismo las Comunidades Autónomas, junto con el Estado.

Como derivación de las competencias estatales en las relaciones internacionales, se debe hacer alusión a al desenvolvimiento de los centros educativos en el exterior, lo que supone su actuación en campos normativos, ejecutivos y de gestión (*artículo 149.1.3ª C.E.*). De igual forma se debe aludir a la actuación ejecutiva relacionada con la convalidación y homologación de estudios y títulos extranjeros y la desarrollada en el marco de los programas de cooperación educativa con los países de Iberoamérica o en virtud de los convenios de colaboración educativa y cultural suscritos de forma bilateral o multilateral por España.

En otro aspecto, el Estado debe asumir la vigilancia y supervisión del cumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas de la normativa básica aplicable a todo el territorio del Estado. La Alta Inspección en las Comunidades Autónomas desarrolla esta función, que no sólo tiene lugar en el terreno relativo al control de la legalidad de las normas emanadas de tales Comunidades, sino que incluso puede llegar a la ejecución material de los cometidos que la realización de dicha competencia requiera.

Por otra parte, se debe indicar que las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla carecen de Asambleas Legislativas con poder normativo. Ello tiene como derivación que el Estado asume directamente las competencias normativas y la gestión del servicio educativo, actuando al igual que cualquier otra Administración educativa.

Finalmente, el Estado posee competencia ejecutiva en la elaboración de las estadísticas educativas (*artículo 149.1.31 C.E.*), para lo cual es necesaria la colaboración de las Comunidades Autónomas, la cual se plasma en la *Comisión de Estadística*, existente en el seno de la *Conferencia Sectorial de Educación*.

Como se puede apreciar las funciones, competencias y atribuciones estatales en el campo de la educación no quedan reducidas al aspecto estrictamente legislativo o normativo, sino que el Ministerio desarrolla numerosas actuaciones de ejecución



administrativa, si bien los trasposos de funciones y servicios educativos a las Comunidades Autónomas han reducido sensiblemente este ámbito competencial ejecutivo del Estado.

### *Las competencias educativas de las Comunidades Autónomas*

A pesar de que las Comunidades Autónomas han ido asumiendo sus competencias educativas en distintos periodos temporales, cabe afirmar que no existen diferencias en la significación y el contenido de sus competencias en materia de educación. Las competencias que podían ser incorporadas a los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas en materia educativa eran todas aquellas que no estuvieran reservadas en exclusiva al Estado por el artículo 149.1.1ª y 30ª C.E. De ello se desprende que ha quedado en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas la práctica totalidad de las atribuciones de gestión de los servicios educativos, así como el desarrollo de la normativa básica aprobada por el Estado. Corresponde también a las Comunidades Autónomas la ejecución de la normativa estatal, en aquellos aspectos en los que las competencias normativas corresponden en exclusiva al Estado.

Las Comunidades Autónomas poseen competencias homogéneas en educación, sin que quepa defender la existencia de diferencias entre ellas en atención a la diversidad terminológica recogida en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Desde una perspectiva globalizadora, corresponde a las Comunidades Autónomas todas aquellas competencias educativas de las que el Estado no disponga con el carácter de exclusivas. Por ello, resulta necesario examinar detenidamente cuáles son los ámbitos competenciales asignados al Estado por la *Constitución* y las *Leyes Orgánicas*, con el fin de deducir, por exclusión, el terreno dentro del cual las Comunidades Autónomas pueden desarrollar su actividad, como se ha efectuado en el apartado anterior.

### *Documento presentado a debate*

En el documento presentado a debate por el Ministerio, se desprende que, en ocasiones, las actuaciones de la Administración del Estado y de las Administraciones autonómicas recaen sobre los mismos aspectos del campo educativo, pudiendo producirse conflictos competenciales, que sería deseable tratar de reducir en la medida de lo posible.

En el documento referido se aprecia, con cierta frecuencia, la existencia de sectores sobre los que podrán ejercer actuaciones tanto la Administración General del Estado como las Administraciones autonómicas y que se aplican sobre un mismo objeto del ámbito educativo, todo ello en virtud de las competencias que ostenta cada Administración. A modo de ejemplo cabe citar los siguientes casos: *1.2 Políticas*



*de cooperación entre las Administraciones para el primer ciclo de Educación Infantil; 4.8 Creación del Observatorio para el seguimiento de la educación intercultural; 4.10 Programa experimental en zonas y centros de atención preferente; 5.3 Favorecimiento de la movilidad internacional de los docentes; 5.5 Plan de implantación de las tecnologías de la información y la comunicación; 8.1 Integración de los tres sistemas de formación profesional; 8.6 Programas de formación para personas adultas; 11.1 Garantía de oferta de formación continua para docentes; 11.3 Modelo de carrera docente; 11.6 Acciones para la valoración de la labor del profesorado; 11.7 Medidas organizativas en los centros para potenciar mayor dedicación docente; 12.5 Programas integrales de compensación educativa; 12.6 Programas de colaboración de los centros con los servicios de las corporaciones locales y empresas, programas de apertura de los centros al entorno y programas de dotación y uso de bibliotecas escolares; 13.4 Procedimiento de coordinación y consulta entre Administración y centros escolares; 14.1 Modelos para el desarrollo de proyectos educativos; Planes de evaluación).*

Sería recomendable asignar un papel más protagonista a la Conferencia Sectorial de Educación, a través de la cual podrían canalizarse muchas actuaciones en materia educativa ejercidas sobre el mismo objeto tanto por la Administración del Estado como por las Administraciones autonómicas. El logro de acuerdos políticos, plasmados en planes de actuación conjuntos, podría resultar un instrumento especialmente eficaz para conseguir los fines perseguidos en cada caso. Con independencia de que cada Administración educativa posea sus competencias propias derivadas de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, no cabe duda que en numerosas ocasiones resulta complejo ejercer tales competencias de espaldas a las otras Administraciones directamente implicadas.

Al igual que ha sucedido en otros epígrafes de este Informe, surge nuevamente la necesidad y conveniencia de alcanzar un acuerdo educativo tanto de carácter social, territorial y político, que sirva de base para garantizar la necesaria estabilidad y permanencia del sistema educativo.

## **B) PROPUESTAS DEL CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO**

Con el fin de potenciar un amplio consenso de las Administraciones territoriales implicadas, se propone que en el anteproyecto de Ley definitivo que sea elaborado por el Departamento se incorporen fórmulas que permitan acuerdos políticos o administrativos, que posteriormente se plasmen en planes de actuación con el oportuno nivel de generalidad, para poner en aplicación con mayor eficacia muchas de las medidas contenidas en el documento que ahora se debate.



Al margen de lo anterior, y por lo que afecta a la Conferencia Sectorial de Educación, hay que indicar que existe una falta de correspondencia entre el abundante desarrollo reglamentario de la *LOCE* y los escasos encuentros habidos de la referida Conferencia Sectorial de Educación, lo que obliga al Consejo Escolar del Estado a recomendar al Ministerio de Educación y Ciencia una mayor atención al sentir de las Comunidades Autónomas.

Una sola reunión de la Conferencia es un bagaje muy escaso para este periodo. El reflejo del malestar de las Administraciones educativas fue constante, recriminándole al Ministerio que sus actuaciones no tenían en cuenta la nueva configuración político-administrativa del Estado.

Las reuniones de la Comisión General y de las distintas Comisiones de Directores Generales obedecen más a la sincronización de las iniciativas estipuladas en la Ley de Calidad de la Educación que a la búsqueda de consenso y acuerdo con las Consejerías de Educación.

El Consejo Escolar del Estado insta al Ministerio de Educación a una mayor dinamización de la Conferencia Sectorial de Educación, otorgándole el rango y funciones que de hecho le confiere nuestro ordenamiento legislativo. El alcance que el Ministerio de Educación otorgue a sus iniciativas en materia educativa ha de contar inexcusablemente con la participación y colaboración activa de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, de sus responsables educativos y, asimismo, de sus respectivos Consejos Escolares.