

REVISIÓN CRÍTICA DE LA LEGISLACIÓN EDUCATIVA APARECIDA EN ESPAÑA EN EL CURSO 1992-93

JOAQUIN PAREDES LABRA

RESUMEN

Este artículo analiza la legislación promulgada en España durante el curso 1992-93, y que es de ámbito de aplicación en el Estado o en el denominado "territorio administrado por el Ministerio de Educación", en aquellos aspectos y niveles en que ha tenido mayor incidencia. Informa sobre las principales innovaciones y modificaciones legales: régimen y funcionamiento de los centros no universitarios en el ámbito local; retraso del calendario de aplicación de la Reforma Educativa; medidas que permiten que el sistema educativo atienda los principios de comprensividad, diversidad y compensación de las desigualdades; desarrollo de la Secundaria Post-Obligatoria; organización de la orientación y la puesta en funcionamiento del Instituto de Calidad. Aporta al final unas líneas de análisis de la política educativa de este curso escolar y unas valoraciones comparativas.

1) INTRODUCCIÓN

Una revisión legal es un instrumento de análisis de la política educativa, sobre todo en lo que hace referencia a la organización de la vida escolar en los distintos niveles educativos. En España, esta política está determinada en buena parte por la aprobación en 1990 de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (L.O.G.S.E.) y su desarrollo. En los dos últimos cursos han aparecido las normas sobre las etapas educativas más importantes en matrícula y profesorado implicado. De forma general, la legislación del curso 1990-91 (1), se centró en la implantación de los currículos de Educación Infantil, Primaria y Secundaria y en el curso 1991-92 (2) en los de Secundaria Post-Obligatoria y Enseñanzas Artísticas. Todos estos aspectos tienen como rango legal el Real Decreto (R.D.), en la medida en que se están desarrollando aspectos de una Ley. Esta revisión caracteriza el curso 1992-93, en aquellos aspectos y niveles en que ha tenido incidencia la regulación legal (3).

11) LA NORMATIVA LEGAL APARECIDA DURANTE EL CURSO 1992-93

Al comenzar el curso 1992-93 está prácticamente completado el desarrollo curricular de las Enseñanzas Básicas Obligatorias que regula la L.O.G.S.E. Quedan por regular aspectos más específicos de estas enseñanzas, relativos a organización, que en legislación suelen ser normas con el rango de Ordenes Ministeriales (O.M.), que comentaremos a continuación, si bien también se mencionarán en esta revisión aspectos esenciales contenidos en Circulares y Resoluciones relevantes a dichas enseñanzas. Todas estas normas son de aplicación bien en el Estado bien en el territorio administrado por el Ministerio de Educación y Ciencia. Los temas que analizamos son el centro y la comunidad educativa; los niveles educativos de Régimen' General; y aspectos relativos a la calidad de la educación (4).

En la legislación más inmediata, las normas aprobadas durante el curso 1991-92, en el ámbito del centro y la comunidad se regula una parte importante del trabajo de los docentes del conjunto de Enseñanzas de Régimen General. Se aprueban las orientaciones para la elaboración de proyectos curriculares de Primaria y Secundaria, la supervisión de los materiales curriculares y el procedimiento de adscripción del profesorado a las áreas de Secundaria. En el ámbito de los niveles educativos, como queda dicho al principio, la legislación del curso 1991-92 hace relación al desarrollo de la Educación Secundaria Post-Obligatoria y de las Enseñanzas Artísticas, además de la implantación del segundo ciclo de Educación Infantil y su currículo.

Durante el curso 1992-93, en el ámbito de los centros y la comunidad educativa, los aspectos regulados más importantes son de apoyo a la realización de elecciones a Consejo Escolar (5) el reglamento de los centros de Infantil (escuelas), Primaria (colegios) y Secundaria (centros); el régimen de centros docentes extranjeros en España (6) la modificación de los criterios de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos (7) , y la modificación de la normativa sobre comedores escolares (8). La legislación introduce los cambios derivados de la L.O.G.S.E. y ajusta el régimen de los centros al funcionamiento descentralizado de las Administraciones y el sistema educativo, abriendo una regulación restringida hasta ahora a hacer efectiva la participación de la comunidad (9). Así, el Reglamento de centros de Infantil, Primaria y Secundaria, que desarrolla por vez primera el artículo 12.2. de la L.O.D.E., delega en las Comunidades Autónomas con competencias plenas en educación la autorización de los Centros, promueve en los órganos de gobierno al Administrador y a la Comisión Pedagógica y flexibiliza la situación de los estudios extranjeros en España. Esta norma se ve completada con la de régimen de centros docentes extranjeros.

Por otra parte, con un contenido social, la modificación de los criterios de admisión en centros está orientada a dar mayor peso al criterio de "proxi-

midad del domicilio al centro" sobre el de "recursos económicos familiares" (artículo 20.2 de la Ley Orgánica de Derecho a la Educación, de 1985). Otro ajuste legal a la cambiante realidad escolar es la actualización de los requisitos de los comedores escolares, que estaban regulados por una antigua p.M. de 20 de julio de 1954.

En relación con los miembros de la comunidad educativa, se regula la forma en que se conceden ayudas a intercambios escolares (10), y se apoyan las reconversiones de plantillas en centros privados derivadas de la modificación de conciertos educativos, fruto éste último de un acuerdo entre Administración y Sindicatos.

En el ámbito de los niveles educativos la principal innovación en la Educación Obligatoria en el curso 1992-93 es que se pone en marcha el primer ciclo de Educación Primaria. Sin embargo, se retrasa en un año el calendario previsto originalmente para la implantación de niveles y realización de pruebas de obtención de título por adultos mediante la modificación del calendario de aplicación de la L.O.G.S.E. (11) (ver Tabla 1). Por lo demás, las innovaciones afectan a los criterios de evaluación definidos para los nuevos currículos, a las materias optativas (12), y los programas de diversificación de la Educación Secundaria Obligatoria (13).

TABLA 1 MODIFICACION DEL CALENDARIO DE APLICACION DE LA L.O.G.S.E.					
NIVELES QUE SE IMPLANTAN					
Cursos	Educación Primaria	E.S.O.	Bachiller	F.P.Grado Medio	F.P. Grado Superior
1993-94	2.º ciclo				
1994-95	3.º ciclo				
1995-96		1.º ciclo			
1996-97		3.º			
1997-98		4.º			
1998-99				generalizado	
1999-2000			(desaparece C.O.U.)	(desaparece 1.º F.P. 11)	
2000-2001			(desaparece 2.º F.P. 11)	generalizado	

Una importante innovación en otros niveles de enseñanzas de Régimen General es el desarrollo curricular en los ámbitos del Bachillerato y la Formación Profesional. Así, para el Bachillerato son aprobadas sus enseñanzas mínimas, su currículo y su implantación anticipada (14). Esta legislación, en particular la última norma, sustituye el segundo ciclo del Bachillerato que se venía experimentando desde 1985. Tal y como ocurre con las Enseñanzas Obligatorias, también quedan regulados en el período de estudio sus criterios de evaluación. Asimismo se ha regulado su conexión con la Universidad (15). En relación con la Formación Profesional de Grados Medio y Superior, en este período se regulan sus enseñanzas mínimas (16), una incógnita vagamente resuelta en el Libro Blanco de la Reforma (17). Se pretende aportar una estructura común de ordenación académica a un ámbito educativo tan complejo. También se define la forma en que se van a determinar los títulos y enseñanzas mínimas de cada familia profesional, cómo se establece el currículo de cada profesión en sus tres niveles y los efectos académicos y profesionales de los títulos. Esta regulación está en consonancia con el Acuerdo Nacional de Formación Profesional, firmado en noviembre de 1992 por las Administraciones educativa y laboral con los agentes sociales.

En cuanto a la Educación de Adultos y la Educación a Distancia aparecen dos importantes regulaciones, una sobre programas de garantía social (18) y otra, de proyección al conjunto de las enseñanzas, sobre la creación del Centro de Investigación y Desarrollo de la Enseñanza a Distancia (C.I.D.E.A.D.), que agrupa los antiguos C.E.N.E.B.A.D. e I.N.B.A.D. (19). Ambos aspectos desarrollan el articulado de la L.O.G.S.E. relativo a garantizar el derecho de la educación a alumnos que aún no son adultos (bien por edad, bien por ocupación laboral). La primera medida organiza la formación de los jóvenes que abandonan el sistema educativo, con diversas modalidades de carácter compensatorio. La última de las medidas amplía la oferta tradicional de la educación a distancia, actualmente representada por la E.S.O., a la Formación Profesional y la Enseñanza de Idiomas. El C.E.D.E.A.D. queda autorizado para la preparación de alumnos para las pruebas de obtención de título de Graduado en E.S.O. (para mayores de 18 años), Bachillerato (para mayores de 23 años) y Formación Profesional.

En el ámbito de la calidad del sistema educativo, la L.O.G.S.E. establece que se manifiesta en los siguientes aspectos: la formación del profesorado, en particular la permanente; la evaluación, la inspección, la orientación y la investigación. En relación con la formación permanente del profesorado, las principales iniciativas han sido la creación de Centros de Formación, Innovación y Desarrollo de la Formación Profesional (C.E.F.I.D.) (20), y una Orden sobre caracterización de las actividades de formación permanente de profesorado. Se crean los C.E.F.I.D. como instituciones para la investigación de objetivos y contenidos y el desarrollo de métodos y medios en formación profesional, a semejanza de los Centros de Profesores. La otra norma da forma legal al

acuerdo entre la Administración y los Sindicatos por el que los docentes deberán acreditar cada sexenio de trabajo docente un total de 100 horas de formación, ya sean estas actividades presenciales, trabajos de investigación o la obtención de un título universitario.

En relación con la evaluación, la principal norma hace referencia a los elementos básicos de evaluación en Enseñanzas de Régimen General (21) relativos a las características de la evaluación reflejadas en informes y libros de escolaridad. Otro importante aspecto, ya relativo al conjunto del sistema educativo, es la creación del Instituto Nacional de Calidad Educativa (I.N.C.E.). El objeto de este Instituto es poder facilitar permanentemente datos de evaluación general del sistema educativo que permitan corregir un desajuste entre demandas sociales y necesidades educativas.

En relación con la orientación, se aprueba la estructura y funcionamiento de los equipos de orientación educativa y psicopedagógica (22).

Por último, el curso 1992-93 ofrece algunos cambios en la Administración educativa, en la medida en que se firma en septiembre de 1992 el Pacto Autonómico, que supone el traspaso de mayores competencias a las Comunidades Autónomas sin competencias plenas en materia de educación. Otro acuerdo de importancia general en educación es el Código Deontológico de Autorregulación para la Protección Infantil y Juvenil, de 25 de abril de 1993, firmado por la Administración con los medios de comunicación social.

En resumen, y como comentario general, durante el curso 1992-93 se introducen modificaciones e innovaciones derivadas de la L.O.G.S.E. que han concluido su gran desarrollo. Así ocurre con el régimen y funcionamiento de los centros no universitarios en el ámbito local, y también en el proceso iniciado de amplia descentralización para todo el ámbito nacional a través de las Comunidades Autónomas. Quedan puestas las bases organizativas necesarias para la aplicación de la Reforma. En este sentido, alguna medida aparentemente menor, como la adscripción de profesorado a áreas, permite la incorporación del antiguo profesorado de E.G.B. a la nueva Secundaria. Así se ha podido evitar el trauma de falta de personal preparado para la puesta en marcha de los nuevos currículos.

Se retrasa el calendario de aplicación de la Reforma Educativa, si bien se han completado las normas que permiten su anticipación en Secundaria; se incorporan las medidas que permiten que el sistema atienda los principios de comprensividad y diversidad y otras medidas que hacen posible la compensación de las desigualdades; y se cierran las grandes normas de la Secundaria Post-Obligatoria, cabe decir del conjunto de niveles que regula la L.O.G.S.E. Desde una perspectiva histórica y de legislación educativa, esta Ley se está desarrollando conforme una cadencia legal más homogénea que la Ley General de Educación de 1970 (L.G.E.), en la medida que a igual período de tiempo (tres cursos académicos) ha completado todos sus desarrollos curriculares de manera más explícita que la L.G.E.

Las medidas para la calidad educativa no ofrecen grandes sorpresas, si bien tiene mucha importancia la organización de la orientación y la puesta en funcionamiento del Instituto de Calidad. No así la creación de los C.E.F.I.D., una nueva institución al servicio del profesorado de Formación Profesional, que continúa la línea de dispersión de recursos en la formación permanente del profesorado. Cabe esperar que se trate de una medida pragmática para incentivar un auténtico reciclaje de este profesorado en instituciones "propias".

Sigue en marcha, pues, un modelo de política educativa empeñado en hacer una Reforma coherente necesaria para proyectarse más allá del mítico año 2 000.

111) NOTAS

(1) CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO (1992): "Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1990-91"; Madrid; Ministerio de Educación y Ciencia.

(2) CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO (1993): "Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1991-92"; Madrid; Ministerio de Educación y Ciencia.

(3) Las fuentes han sido las notas de actualidad y el apartado de Referencias Legales del periódico semanal Comunidad Escolar, editado por el Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, a través de los números aparecidos entre septiembre de 1992 y agosto de 1993.

(4) No hemos mencionado aspectos que la Administración educativa regula anualmente: becas; ayudas a asociaciones (de alumnos y de padres de alumnos); conciertos educativos; ayudas para la formación del profesorado, intercambios o becas en el extranjero para profesores; convocatoria de oposiciones y traslados; o premios de Investigación, de Prensa-Escuela, de Educación Ambiental y de No discriminación.

(5) Elección y constitución de consejos escolares en centros públicos de E.G.B., B.U.P. y F.P. Y en centros públicos de Enseñanzas Artísticas y Escuelas Oficiales de Idiomas (O. M. 2 de octubre 1992; B.O.E. del 8). Constitución y designación de órganos de gobierno de centros docentes concertados y elección de órganos unipersonales de gobierno de centros públicos (O.O. M.M. de 6 de mayo de 1993; B.O.E. del 14).

(6) R. D. 806/1993 de 28 de mayo (B.O.E. de 23 de junio).

(7) R. D. 377/1993 de 12 de marzo (B.O.E. del 24) y O.M. de 1 de abril de 1993 (B.O.E. del 7). El primero sustituye el R.D. 2375/1985 de 18 de diciembre. La O. M. de 1 de abril de 1993 establece el procedimiento.

(8) O. M. de 24 de noviembre de 1992 (B.O.E. del 8 diciembre).

(9) R.D. 2376/1985 de 18 de diciembre sobre reglamento de órganos de gobierno.

(10) O. M. de 30 de octubre de 1992 (B.O.E. del 7 de noviembre). Modifica la O.M. de 31 de octubre de 1988.

(11) R. D. 535/1993 de 12 de abril (B.O.E. del 4 de mayo). Modifica el R.D. 986/1991 de 14 de junio.

(12) Resolución de 10 de junio de 1992 (B.O.E. del 19). Aclara aspectos avanzados por la O.M. del 27 de abril de 1992 sobre implantación anticipada de la E.S.O.

(13) O. M. de 6 de mayo de 1992.

(14) RR. DD. 1178/1992 de 2 de octubre (B.O.E. del 21), 11787/1992 de 2 de octubre (B.O.E. del 21) y 1179/1992 de 6 de noviembre (B.O.E. del 20), respectivamente.

(15) O. M. de 10 de diciembre de 1992 (B.O.E. del 12 de enero de 1993), completada por la O.M. de 12 de junio de 1992 (B.O.E. del 19), sobre procedimientos de ingreso en la Universidad para extranjeros. Esta orden queda aclarada en O.M. de 13 de mayo de 1993 (B.O.E. del 19) sobre Universidad en la que realizan las pruebas.

(16) R. D. 676/1993 de 7 de mayo (B.O.E. del 22).

(17) MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (1989): "Libro Blanco sobre la Reforma del Sistema Educativo"; Madrid; M.E.C.

(18) O. M. de 12 de enero de 1993 (B.O.E. del 19).

(19) R. D. 1180/1992 de 3 de octubre (B.O.E. del 20). La O.M. de 9 de marzo de 1993 (B.O.E. del 19) regula la composición de su consejo de dirección.

(20) O. M. de 25 de marzo de 1993 (B.O.E. del 30).

(21) O. M. de 30 de octubre de 1992 (B.O.E. de 11 de noviembre). Para cada nivel se establecen unos elementos específicos: evaluación en Educación Infantil, Primaria, Secundaria y Bachillerato (OO. MM. de 12 de noviembre de 1992, B.O.E. del 21).

(22) O. M. de 6 de noviembre de 1992 (B.O.E. de 13). Desarrolla el R.D. 986/1991 de 14 de junio sobre aplicación de la L.O.G.S.E.