

# Los ocho marcos normativos de la legislación educativa española (1980-2013): análisis de la dirección escolar

## The eight normative frameworks of educational legislation Spanish (1980-2013): analysis of school management

Jesús Fernando Pérez Lorenzo <sup>1</sup>

Carmen Gallego-Domínguez <sup>2</sup>

Amelia Pígnier Rosa<sup>3</sup>

Fecha de recepción del original: noviembre 2019

Fecha de aceptación: diciembre 2019

### Resumen

Treinta y tres años, ocho leyes; una cada cuatro años en una media aritmética. Esta situación sirve para ofrecer una explicación de lo que está aconteciendo en España dentro del panorama educativo actual, donde paradigmas objetivos como los informes PISA nos sitúan en un escenario desalentador y ofrecen una nada halagüeña visión de futuro. Además, los acontecimientos políticos y la ineficacia del último intento de pacto por la educación en 2018 tampoco es que haya resultado efectivo. Con dicho pacto se pretendía poner fin a este carrusel normativo marcado por decisiones e intereses políticas y no por las propias necesidades educativas o sociales que rodean a nuestros estudiantes. Para finalizar, el análisis normativo realizado centra además la atención en la descripción de cómo la dirección escolar ha ido evolucionando en la normativa educativa (acceso y selección de la dirección).

**Palabras clave:** Dirección escolar, leyes educativas, perspectiva histórica, PISA.

### Abstract

Thirty-three years, eight laws; one every four years in an arithmetic average. This situation serves to offer an explanation of what is happening in Spain within the current educational perspective, where the most objective paradigms such as PISA reports put us in a daunting scenario and offer a hopeless vision of the future. In addition, the political events and the ineffectiveness of the last

---

<sup>1</sup> Jesús Fernando Pérez Lorenzo. Doctor en Pedagogía por la Universidad de Sevilla. Departamento de Teoría e Historia de la Educación y Pedagogía Social. Profesor Titular de la Escuela Universitaria de Osuna, centro adscrito a la Universidad de Sevilla. Miembro del Grupo de Investigación *Investigación Pedagógica de la Persona* de la Facultad de Ciencias de Educación de la Universidad de Sevilla. Acrónimo: HUM 403

<sup>2</sup> Carmen Gallego-Domínguez. Doctora en Educación por Texas A&M University (Estados Unidos) y por la Universidad de Sevilla (España). Profesora de la Universidad Internacional de la Rioja (UNIR) y miembro del *Grupo de Investigación Metodologías Activas y Mastery Learning* (MAML) de UNIR.

<sup>3</sup> Pígnier Rosa, Amelia. Graduada en Educación Primaria y Máster en Dirección, Evaluación y Calidad de las Instituciones de Formación por la Universidad de Sevilla (España).

attempt at a pact for the education in 2018 is also not that effective. This agreement was intended to put an end to this normative carousel marked by decisions and political interests and not by the educational or social needs of our students. Finally, in the normative analysis carried out, it also focuses attention on the description of how school leadership has evolved in educational regulations (access and selection).

**Key words:** School leadership, educational laws, historical perspective, PISA.

## 1. Introducción

Ocho normas educativas de 1980 al 2013 -algunas de mucho calado- que parece que no han tenido el resultado que el legislador previó en su génesis. Ninguna de ellas obtuvo la aquiescencia de la oposición, con lo que su periodo de vigencia estaba ligado, casi por definición, a la permanencia en el poder del partido que la promulgó en cada caso.

Ni la LOECE (1980) ni la LOCE (2002) llegaron siquiera a esbozarse en la realidad de las aulas. El futuro no parece halagüeño; con una LOMCE, ya de nacimiento controvertida, en los estertores de su existencia y un panorama político convulso, no parecería racional que una nueva norma educativa con carácter de Ley Orgánica se convirtiera en el nuevo marco de referencia para una comunidad educativa de cerca de diez millones de alumnos y setecientos mil profesores.

Ni los informes PISA, ni el inicuo honor de ostentar el liderazgo europeo en tasa de abandono escolar fueron razones suficientes para que el *Pacto de Estado Social y Político por la Educación* (promovido en 2016 por un Gobierno en minoría del Partido Popular y enterrado dos años después) constituyera las bases para sacar adelante un nuevo marco educativo de referencia que no estuviera al albur ni al arbitrio de resultados electorales.

En este artículo, también incluimos un bloque específico sobre dirección escolar que nos ayuda a comprender cómo el proceso de acceso y selección de la figura representativa de la dirección escolar ha ido evolucionando conforme las leyes educativas se modificaban. Además, incluimos un análisis de las actuales funciones del director o directora educativa basadas en la LOE (2006) pero actualizadas por última vez con la LOMCE (2013).

## 2. Recorrido histórico y aspectos curriculares

### 2.1. Ley Orgánica Estatuto de Centros Escolares (LOECE, 1980)

El uno de marzo de 1979 los españoles fueron llamados a las urnas en lo que supondría la primera legislatura tras la constituyente de 1977. El entonces presidente del Gobierno Adolfo Suárez trató con la LOECE<sup>4</sup> dar desarrollo al artículo 27 de la Constitución. Por vez primera queda reflejado en un marco constituyente el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Buscando en pre-

---

<sup>4</sup> Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares.

ceptos anteriores, tenemos que remitirnos a la Constitución de 1931 que ya imponía la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria. Este artículo 27 no dejaba de ser una declaración de intenciones; necesitaba ese desarrollo antes mencionado para poder articular un cambio significativo en el panorama educativo español. El camino no fue fácil y tampoco acabó bien para los intereses de la UCD, partido en el gobierno de la época.

El partido Socialista, entonces en una posición holgada en la oposición con más de 120 escaños, recurrió esta ley al Tribunal Constitucional por entender que no respetaba la propia Constitución. El 13 de febrero de 1981, con una sentencia que sigue considerándose esencial para establecer los límites de la libertad de enseñanza, marcó el final anticipado de esta ley orgánica que quizás, con las adaptaciones necesarias tras su paso por el Constitucional, hubiese visto la luz con el espíritu que el Gobierno de entonces quiso impregnar; pero el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 acabó con cualquier esperanza de dar continuidad a un proyecto inacabado. Estos hubiesen sido los principales pilares de esta ley:

- En la actividad ordinaria de los centros estará incluida la orientación educativa y profesional de los alumnos a lo largo de su permanencia en ellos y de manera especial al finalizar la escolaridad obligatoria y en los momentos de ejercitar sus opciones académicas.
- Todos los españoles tienen derecho a recibir una educación básica y profesional que permita el desarrollo de su propia personalidad y la realización de una actividad útil a la sociedad. Esta educación será obligatoria y gratuita en los niveles que las leyes establezcan sin que la obligatoriedad pueda afectar a los menores de seis años.
- Se reconoce asimismo el derecho de todos los españoles a una educación de nivel superior al de la obligatoria. El ejercicio de este derecho estará únicamente condicionado por la elección vocacional, las aptitudes específicas y el aprovechamiento personal, de forma coherente con las posibilidades y necesidades de la sociedad.
- Los padres y tutores tienen el derecho a elegir el tipo de educación que deseen para sus hijos o pupilos y a que éstos reciban, dentro del sistema educativo, la educación y la enseñanza conforme a sus convicciones filosóficas y religiosas, a cuyo efecto podrán escoger el centro docente que mejor se acomode a esas convicciones.
- El Estado, mediante la correspondiente Ley de Financiación de la Enseñanza Obligatoria, garantizará la libertad fundamental de elección de centro educativo en los niveles de enseñanza que se establezcan como obligatorios y, consecuentemente, gratuitos.
- Toda persona física o jurídica, pública o privada, de nacionalidad española, tiene libertad para establecer y dirigir centros docentes, dentro del respeto a la Constitución y a las leyes.
- Los centros docentes, en atención a los niveles educativos que imparten, pueden ser: educación preescolar, general básica, bachillerato, formación profesional y cualesquiera otros que legalmente se establezcan.

Desde que se hizo pública la ley para su debate, toda la bancada de la oposición la tildó de conservadora; los progresistas querían registrar cambios más profundos que inhumaran para siempre el antiguo régimen franquista. Pasados los años quizás pueda entenderse que esta ley *solo* quiso afrontar el concepto de libertad de enseñanza y el derecho de los padres para elegir el tipo de

educación que pretendan para sus hijos. Para ello se antojaba imprescindible en la época *ordenar* e instituir los campos de acción de los centros públicos y privados. Para Sevilla (2016):

(...) para la oposición, la UCD ofrecía a los centros privados —fundamentalmente a la Iglesia— la satisfacción de todas sus aspiraciones y a los nacionalistas catalanes y vascos la posibilidad de dirigir con la máxima libertad la enseñanza en sus respectivos territorios. Y lo hacía nada menos que a través de una ley orgánica que venía a confirmar sus dudas y temores en relación con el desarrollo del artículo 27. (p.60)

¿Fue este recelo, en líneas generales, el que acabó con la muerte anticipada de la LOECE? Quizás no de manera puntual; pero para gran parte del arco parlamentario fue suficiente para conseguir que nunca llegara a desarrollarse.

## **2.2. Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE, 1985)**

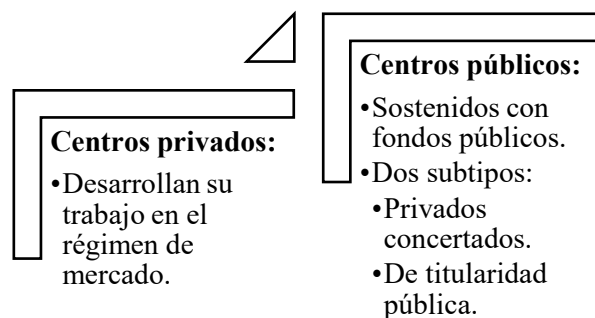
El 28 de octubre de 1982 se celebraron las elecciones que dieron lugar a la segunda legislatura de la segunda restauración borbónica. Año y medio después del intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, el Partido Socialista con Felipe González a la cabeza logró el 48,11% del electorado español que se tradujo en 202 diputados. En este escenario político tiene su génesis la segunda de las leyes educativas españolas de este periodo: la LODE<sup>5</sup>.

Este nuevo marco normativo, nacido de una fuerte mayoría absoluta del partido que la propició, no tuvo una clara vocación de alterar el *statu quo* del sistema educativo. Así con estas situaciones, seguía vigente la LGE de 1970. La génesis de la norma había que buscarla en la regulación que quería llevarse a cabo por la dualidad de los centros docentes públicos y privados y en el desarrollo de los preceptos constitucionales en cuanto al derecho que tienen todos los españoles a recibir una educación básica y gratuita, y a facilitar el acceso a los niveles superiores de educación sin que tenga que existir ningún tipo de discriminación por razones sociales, de credo, ni de lugares de residencia del alumnado o de sus familias.

Como ya mencionamos anteriormente en la LOECE, la LODE sigue dando desarrollo al artículo 27 de la Constitución de 1978; pero sin abordar el apartado 10 que hacía referencia a la universidad. Así se estableció la siguiente clasificación de centros:

---

<sup>5</sup> Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.



**Figura 1. Tipología de centros en la LODE (1985). Fuente: de elaboración propia.**

El otro gran aspecto que va a regular esta ley orgánica es la participación de los distintos integrantes de las comunidades educativas en la gestión, control e intervención en los centros a través del órgano colegiado por excelencia en la vida colegial: el consejo escolar, ente que tenía la encomienda, entre otras, de elegir al director del centro, regular el régimen disciplinario del alumnado o, en los centros públicos, la aprobación o no de los proyectos de presupuesto que hicieran posible la viabilidad del centro en cuestión. También iba a regular la programación de actividades complementarias.

Los consejos escolares estaban formados por representantes del claustro de profesores, el director, el jefe de Estudios, representantes de los padres y madres, del personal de Administración y Servicios y del alumnado, siendo distinta la composición según la tipología del centro ya fuera pública o privada. Las Administraciones públicas autonómicas desarrollarían a posteriori toda una pléyade de competencias que convirtieron a los consejos escolares en instrumentos para que la comunidad educativa pudiera implicarse y comprometerse en la toma de decisiones.

La otra gran base de sustento de la LODE fue la regulación de las subvenciones económicas que los centros privados, de manera especial los de titularidad eclesiástica, venían recibiendo antes de la aprobación de la Constitución de 1978, siendo esto el origen de los conciertos educativos. Este sistema de concertación ha tenido desde siempre sus defensores y detractores; pero quizás sí pueda entenderse con objetividad que nace con la vocación de racionalizar las subvenciones que los centros privados venían recibiendo en la dictadura y hasta 1985, año de aprobación del marco normativo que nos ocupa. El factor más relevante de los conciertos hay que buscarlo en las retribuciones del profesorado, que pasan a depender directamente de las Administraciones públicas que otorgan dichos conciertos. El Título Cuarto de la ley se expresaba así:

- Para el sostenimiento de Centros privados con fondos públicos se establecerá un régimen de conciertos al que podrán acogerse aquellos Centros privados que, en orden a la prestación del servicio público de la educación en los términos previstos en esta Ley, impartan la educación básica y reúnan los requisitos previstos en este Título. A tal efecto, los citados Centros deberán formalizar con la Administración educativa que proceda el pertinente concierto (art. 47.1).
- El concierto establecerá los derechos y obligaciones recíprocas en cuanto a régimen económico, duración, prórroga y extinción de este, número de unidades escolares y demás condiciones de impartición de la enseñanza con sujeción a las disposiciones reguladoras del régimen de conciertos (art. 48.1).

- Tendrán preferencia para acogerse al régimen de concertos aquellos Centros que satisfagan necesidades de escolarización, que atiendan a poblaciones escolares de condiciones socioeconómicas desfavorables o que, cumpliendo alguno de los requisitos anteriores, realicen experiencias de interés pedagógico para el sistema educativo. En todo caso, tendrán preferencia aquellos Centros que en régimen de cooperativa cumplan con las finalidades anteriormente señaladas (art. 48.3).
- Los salarios del personal docente serán abonados por la Administración al profesorado como pago delegado y en nombre de la entidad titular del centro, con cargo y a cuenta de las cantidades previstas en el apartado anterior. A tal fin, el titular del centro, en su condición de empleador en la relación laboral, facilitará a la Administración las nóminas correspondientes, así como sus eventuales modificaciones (art. 49.5).
- La admisión de alumnos en los centros concertados se ajustará al régimen establecido para los centros públicos en el artículo 20 de esta Ley (art. 53).
- El Consejo Escolar de los centros concertados estará constituido por las siguientes figuras: un director, tres representantes del titular del centro, cuatro representantes de los profesores, cuatro representantes de los padres o tutores de los alumnos, dos representantes de los alumnos (a partir del ciclo superior de la educación general básica) y un representante del personal de administración y servicios (art. 56).

Correspondió a las Administraciones públicas autonómicas el desarrollo de la ley, que no estuvo carente de conflictividad en cuanto a los recursos que fueron interpuestos ante el Tribunal Constitucional.

### **2.3. Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE, 1990)**

El curso escolar 1990-1991 marcaba el inicio de la puesta en marcha de la LOGSE<sup>6</sup>. El 29 de octubre de 1989 se celebraron elecciones (anticipadas en nueve meses). Se iniciaba con ello la cuarta legislatura tras la restauración borbónica. La no obtención de mayoría absoluta por parte del PSOE (obtuvo 176 escaños; pero la impugnación propiciada en algunos distritos electorales lo dejó en 175) no fue óbice para que se promulgará una de las leyes que más ha marcado la historia educativa en España junto a la LGE de 1970. Podemos adelantar que fue la escolarización de los alumnos la que sufrió un vuelco significativo respecto a lo que hasta la fecha las demás leyes de educación referían sobre a la edad entendida como obligatoria para tener escolarizados a los alumnos, que hasta entonces se cifraba en los catorce años. El nuevo marco normativo traía cordura al respecto, ya que la edad legal para que un español se incorpore al mundo laboral es de dieciséis años, por lo que el alumnado proveniente de la antigua EGB que no quería seguir cursando más estudios, se veía con dos años de vacío legal para poder integrarse en un trabajo con todas las garantías que la ley establece. La realidad era conocida por todos: la ilegalidad en las contrataciones y las remuneraciones despóticas se habían adueñado de todo un universo de jóvenes de catorce y quince años. La situación parecía ideal: dos años más de escolarización quitaría a miles de jóvenes de un mercado laboral mezquino y falto de escrúpulos; sin embargo, se venía encima una gran

---

<sup>6</sup> Ley Orgánica 3-10-1990, NÚM. 1/1990 BOE 4 de octubre de 1990, núm. 238, ordenación general del sistema educativo.

contrariedad, la escolarización obligatoria mantendría en las aulas a todo un universo de alumnos y alumnas que iban a estar en un sitio en el que no querían y que solo el cumplimiento de la norma les obligaba a ello.

Para sorpresa de los docentes, fueron apareciendo documentos oficiales hasta entonces ajenos al profesorado no previendo, quizás, la falta de preparación y de formación para lo que se venía encima. La terminología que iba apareciendo en la cascada de normativa en forma de Reales Decretos, Decretos, Órdenes e Instrucciones hacía mención por encima de todo a la necesidad de llevar a cabo un currículum abierto y flexible para poder adaptarlo a las capacidades y necesidades de miles de estudiantes que estaban en la escuela solamente por obligación.

El otro concepto que aportó la LOGSE, aunque no tan novedoso, fue la atención a la diversidad, idea ya llevada a cabo en la extinta LGE; pero con un papel, posiblemente, no tan preponderante como hasta ahora. Baste recordar a los maestros de apoyo que durante los primeros cursos de EGB llevaban a cabo un trabajo ejemplar. La situación se complicaría debido a la gran cantidad de documentación que los claustros tuvieron que reinventar partiendo del más absoluto de los vacíos. Ante esta situación la respuesta del profesorado fue unánime: desencanto y frustración por tener que gastar parte de su tiempo en algo totalmente ajeno a su práctica docente y todo ello sin una formación específica que ayudara a la resolución del problema burocrático que se adivinaba.

La implantación del nuevo sistema educativo había creado dos etapas de enseñanza obligatoria bien distintas: Primaria y Secundaria. Los cursos que siempre se habían mantenido como conflictivos, Séptimo y Octavo de EGB, iban a ser apartados ahora de los centros de Primaria; de manera que el problema se iba a focalizar en los institutos y centros de Secundaria obligatoria. Hasta la implantación de la reforma, los institutos y centros en los que se impartía el Bachillerato (BUP) tenían un alumnado de enseñanzas no obligatorias con un alto grado de motivación para el estudio y con unas familias que exigían a sus hijos resultados acordes con el nivel de esfuerzo que desde los hogares se realizaba.

De repente los docentes de los institutos vieron cómo se les venía encima un sistema de trabajo para el que no estaban preparados, porque una cosa era la atención a la diversidad que siempre habían llevado a cabo siguiendo la más elemental y lógica praxis educativa de cualquier educador, y otra bien distinta era tener que ejercerla prácticamente por obligación a unos alumnos sin motivación alguna para los estudios. Ni la creación de la figura del Orientador y su ámbito de trabajo, el Departamento de Orientación, eran capaces de atenuar la problemática que se estaba viniendo encima, con unos alumnos desmotivados y con unos profesores que entendían la disciplina muy diferente unos de otros y que no tenían un marco de referencia común que guiara su labor docente en estos aspectos de conflictividad. Así las cosas, los orientadores iban camino de convertirse en cabalistas a los que el profesorado les solicitaba la receta de pócimas mágicas que simplemente sirvieran para poder seguir haciendo lo que hasta ahora hacían: impartir sus clases.

La perspectiva que da el tiempo a las cosas las hace madurar y nos aleja de comportamientos febriles. Cerca de treinta años después de la implantación de la LOGSE, y en pleno desarrollo



convulso de otro marco normativo, LOMCE,<sup>7</sup> podemos decir que, si a la Educación Secundaria Obligatoria se le hubiese dotado de una formación profesional adecuada que tuviese más relevancia que las enseñanzas estrictamente académicas, quizás hoy no nos tendríamos que lamentar del nivel de agresividad y de conflictos con los que se convive en las aulas (Rue, 1997). El gran esfuerzo de escolarización que supuso la LOGSE, no se merece que haya pasado a la intrahistoria de la educación como una ley que solo aportó aspectos contradictorios a la misma:

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. Tal formación plena ha de ir dirigida al desarrollo de su capacidad para ejercer, de manera crítica y en una sociedad axiológicamente plural, la libertad, la tolerancia y la solidaridad. (Preámbulo de la ley).

La Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) trató de manifestar al mundo educativo en particular y a toda la ciudadanía en general una nueva situación geopolítica que, casi de manera imperceptible, dejó de estar indivisa y de ser *una*, para convertirse en un Estado con diecisiete comunidades autónomas ávidas de particularizar su propia historia y sociedad. Fruto de un gobierno con mayoría absoluta del Partido Socialista, tuvo que enfrentarse desde su génesis a todo un universo de dificultades que marcó toda su trayectoria hasta nuestros días. Hoy en día supone un claro punto de inflexión que contrasta realidades de situación formativa: alumnos de antes de la LOGSE y posteriores a ella. La enseñanza secundaria pasa a ser obligatoria y gratuita hasta los dieciséis años, (se inicia a los doce) siendo este el carácter y la impronta más significativos de este marco normativo.

La ratio baja de cuarenta hasta los veinticinco, y surge la especialización del profesorado. Las jornadas de clase se hacen intensivas en horario matinal con veintiocho horas de clase en el primer ciclo -1.º y 2.º de ESO-, y con treinta en el segundo -3.º y 4.º-. Estos dos ciclos de enseñanza se muestran como altamente definidos y diferenciados. Como ya hemos citado, surge la figura del Orientador, y los alumnos de esta etapa podrán tener compañeros de hasta dieciocho años o hasta veinte, según situaciones. “La educación secundaria obligatoria tendrá como finalidad transmitir a todos los alumnos los elementos básicos de la cultura. Formarles para asumir sus deberes y ejercer sus derechos y prepararlos para la incorporación a la vida activa...”<sup>8</sup>. Los contenidos van a dejar de ser el eje vertebrador de esta etapa para incorporar un nuevo concepto que transformará

---

<sup>7</sup> Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

<sup>8</sup> Artículo 18, Capítulo III De la Educación Secundaria, TÍTULO PRIMERO DE LAS ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN GENERAL. LEY ORGÁNICA 1/1990, de 3 de octubre, de ORDENACIÓN GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO.



de manera inexorable el vocabulario y los planes de actuación de los equipos docentes: *las capacidades*: La educación secundaria obligatoria contribuirá a desarrollar en los alumnos las siguientes habilidades y competencias<sup>9</sup>:

- a. Comprender y expresar correctamente, en lengua castellana y en la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma, textos y mensajes complejos, orales y escritos.
- b. Comprender una lengua extranjera y expresarse en ella de manera apropiada.
- c. Utilizar con sentido crítico los distintos contenidos y fuentes de información, y adquirir nuevos conocimientos con su propio esfuerzo.
- d. Comportarse con espíritu de cooperación, responsabilidad moral, solidaridad y tolerancia, respetando el principio de la no discriminación entre las personas.
- e. Conocer, valorar y respetar los bienes artísticos y culturales.
- f. Analizar los principales factores que influyen en los hechos sociales, y conocer las leyes básicas de la naturaleza.
- g. Entender la dimensión práctica de los conocimientos obtenidos, y adquirir una preparación básica en el campo de la tecnología.
- h. Conocer las creencias, actitudes y valores básicos de nuestra tradición y patrimonio cultural,
- i. valorarlos críticamente y elegir aquellas opciones que mejor favorezcan su desarrollo integral como personas.
- j. Valorar críticamente los hábitos sociales relacionados con la salud, el consumo y el medio ambiente.
- k. Conocer el medio social, natural y cultural en que actúan y utilizarlos como instrumento para su formación.
- l. Utilizar la educación física y el deporte para favorecer el desarrollo personal.

La permanencia en el centro de alumnos hasta las edades mencionadas, y una promoción de cursos basada en criterios cronológicos, marcarán el devenir de las relaciones personales y de convivencia de esta nueva norma educativa.

#### **2.4. Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes (LOPEGCE, 1995)**

No sería hasta 1995 (V legislatura) cuando surge otra ley que va a puntualizar aspectos que no quedaron claramente definidos en la LOGSE. De esta forma surge la LOPEGCE<sup>10</sup>. Su principal marco de referencia vendrá dado por temas relacionados con actividades extraescolares, la autonomía de gestión y funcionamiento de los centros docentes, sistemas de inspección por parte de las Administraciones educativas y aspectos regularizadores de los distintos órganos de gobierno

---

<sup>9</sup> Artículo 19, Capítulo III De la Educación Secundaria, TÍTULO PRIMERO DE LAS ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN GENERAL. LEY ORGÁNICA 1/1990, de 3 de octubre, de ORDENACIÓN GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO.

<sup>10</sup> Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de participación, evaluación y gobierno de los centros docentes.

de los centros docentes. La anterior ley (LOGSE) estaba implantada ya con la solvencia que proporcionan los cinco años de vigencia, por lo que no era necesario modificar un articulado ni una propia declaración de intenciones del marco actual. La génesis de esta LOPEGCE había que buscarla diez años atrás, concretamente en la ya referida Ley Orgánica 8/1985 del Derecho a la Educación (LODE), ya que puede considerarse como un intento de profundización y ampliación de dicha norma. La LOGSE necesitaba un marco de desarrollo que la LODE no podía ya proporcionar. Habían pasado diez años y prácticamente veinte desde la aprobación de la Constitución de 1978, por lo que la realidad del panorama educativo en particular y de la propia sociedad en general había sufrido un vuelco amparado en este tiempo de libertad y democracia.

La ley no entraba en la cotidianidad del hecho educativo ni en aspectos curriculares que aún se estaban asentando en la población académica, sino que iba a regular todo lo concerniente a las distintas aportaciones y cuotas de responsabilidad de los sectores educativos en el gobierno de los centros, y también y muy importante, en las actividades extracurriculares que se venían desempeñando. El gobierno quiso con esta ley aumentar el mandato del tiempo de duración en el ejercicio de la tarea directiva en cuatro años y exigir una acreditación previa para el cometido de la función directiva en general. Este aspecto levantó un poco de controversia que el paso del tiempo fue aplacando. Fue también de interés que la designación del jefe de Estudios y del secretario era de incumbencia del director. La nueva norma regulaba también aspectos relacionados con la Inspección educativa y el *modus operandi* para la supervisión por parte de las administraciones educativas; todo sin olvidar el establecimiento de una serie de medidas que estaban destinadas a garantizar en los centros sostenidos con fondos públicos, la escolarización de aquel alumnado que presentaba necesidades educativas especiales, así como la calidad de estas.

De manera ya imparable, la *España de las Autonomías* que el artículo 2 de la Constitución amparaba iba a proporcionar un escenario totalmente nuevo en los marcos legislativos de cada Administración regional, dotándolas de unos niveles de autonomía bastante significativos, que se hicieron extensivos a los propios centros educativos, que se encontraron con una soberanía pedagógica para la que quizás no estuvieran preparados. Los proyectos educativos se mostraron como el vehículo que iba a posibilitar este nivel de *personalización* educativa, siendo los proyectos curriculares y las normas de funcionamiento elementos de concreción curricular a los que asirse para llevar a cabo este ejercicio de individualización de los centros. La norma facilitaba también que la autoridad educativa de cada comunidad proporcionara a dichos centros las herramientas administrativas correspondientes para que, dado el caso, pudieran ser autónomos en las compras que fueran pertinentes y en las contrataciones que fueran necesarias para el normal funcionamiento cotidiano. El consejo escolar, el claustro de profesores y las asociaciones de padres y madres vieron también reforzados sus roles de órganos colegiados con el objeto de democratizar el funcionamiento de los centros.

Especial mención merece el proceso de evaluación, ya que es el claustro de profesores, según lo recogido en el articulado de la ley, el encargado de evaluar y aprobar los distintos proyectos curriculares y demás aspectos pedagógicos en relación con el Proyecto Educativo de Centro (PEC). Al igual que la LOGSE, la LOPEGCE hace suyo el precepto por el que la evaluación del sistema

educativo debe estar dirigida y orientada a la “permanente adecuación del mismo a las demandas sociales y a las necesidades educativas”<sup>11</sup>, aspecto, entre otros, que preconiza la labor de refuerzo de evaluar el sistema educativo, dando carta de naturaleza y jerarquía al Instituto Nacional de Calidad Educativa (INCE)<sup>12</sup>.

Estos serían los *principios de actuación* recogidos en el artículo 1 del *Título Preliminar*:

- a) Fomentarán la participación de la comunidad educativa en la organización y gobierno de los centros docentes sostenidos con fondos públicos y en la definición de su proyecto educativo.
- b) Apoyarán el funcionamiento de los órganos de gobierno de los centros docentes sostenidos con fondos públicos.
- c) Impulsarán y estimularán la formación continua y el perfeccionamiento del profesorado, así como la innovación y la investigación educativas.
- d) Establecerán procedimientos para la evaluación del sistema educativo, de los centros, de la labor docente, de los cargos directivos y de la actuación de la propia administración educativa.
- e) Organizarán la inspección educativa de acuerdo con las funciones que se le asignan en la presente Ley.

## **2.5. Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (LOCFP, 2002)**

El nuevo escenario político facilitado por el gobierno del Partido Popular, que inicia la VII Legislatura con mayoría absoluta, trajo dos nuevas leyes al panorama educativo español, ambas en 2002. Por un lado, la LOCFP<sup>13</sup> y por otro la Ley Orgánica de Calidad de Educación (LOCE).

La LOCFP fue aprobada con un consenso que para cierta parte del arco político fue considerado como ficticio, ya que las directivas comunitarias, en cuanto a cualificaciones y formación profesional, obligaba a los países miembros de la Unión a establecer una serie de mínimos que garantizaran ciertas políticas de encuentro y de obligado cumplimiento en este aspecto, y también pretendió adecuar la formación profesional a las nuevas exigencias que iban apareciendo en España en referencia al sistema productivo.

El recién comenzado milenio estaba propiciando situaciones laborales generadas por la movilidad en el trabajo y en los lugares de residencia, por lo que la unificación de ciertos preceptos en el marco europeo se antojaba imprescindible. Este aspecto queda reflejado fielmente en la *exposición de motivos* del Tratado de la Unión Europea, en la cual se especifica que debido a la globalización

---

<sup>11</sup> La LOGSE regula en su título cuarto un conjunto de factores directamente relacionados con el progreso de la enseñanza, entre los que se incluye la evaluación del sistema educativo. La cita corresponde a lo que se establece en su artículo 62.1

<sup>12</sup> Para ofrecer garantías de cumplimiento y de desarrollo del trabajo del propio INCE, el 18 de junio de 1993 fue aprobado el Real Decreto 928/1993 por el que iba a regular dicho Instituto, ofreciendo un catálogo de sus funciones y atribuciones de sus órganos de gestión y gobierno.

<sup>13</sup> Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

de los mercados y el avance de la sociedad de la información el empleo de la Unión Europea se orienta a obtener una población cualificada y apta para la movilidad y la libre circulación.

También dentro de su articulado se podía recoger lo siguiente: “La adecuación de la formación y las cualificaciones a los criterios de la Unión Europea, en función de los objetivos del mercado único y la libre circulación de trabajadores”<sup>14</sup>

Este marco normativo no supuso novedad alguna en las etapas educativas vigentes de la aprobación de la LOGSE de 1990, dando testimonio de ello lo que se recoge en la misma *exposición* antes referida:

Esta Ley, que no deroga el actual marco legal de la formación profesional establecido por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, se pretende conseguir el mejor aprovechamiento de la experiencia y conocimientos de todos los profesionales en la impartición de las distintas modalidades de formación profesional y con tal finalidad se posibilita a los funcionarios de los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria y Profesores Técnicos de Formación Profesional el desempeño de funciones en las diferentes ofertas de formación profesional reguladas en la presente Ley.

## **2.6. Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE, 2002)**

Misma legislatura; mismo escenario político. El 14 de marzo de 2004 los españoles fueron convocados de nuevo a unas elecciones que darían pie a la VIII legislatura. Estos comicios fueron ganados por el Partido Socialista sin una mayoría absoluta (164 diputados); pero que fueron suficientes para conseguir que la LOCE<sup>15</sup> no llegara a aplicarse nunca. Con la perspectiva que el tiempo da a las cosas, quizás pueda afirmarse que esta nueva Ley Orgánica nació lo suficientemente tarde, y sin los apoyos necesarios por parte de otros partidos para poder al menos esbozarse. La ley se promulga el 23 de diciembre de 2002, dos años y nueve meses después del triunfo del Partido Popular y a tan solo quince meses de las nueve elecciones. Las consecuencias vinieron por añadidura, convirtiéndose así en la más efímera de todas las leyes educativas que hemos tenido en la segunda restauración borbónica, ya que el 28 de mayo de 2004, por Real Decreto aprobado por el Consejo de Ministros se suspendió el calendario de aplicación.

Las etapas educativas que la LOCE proponía traían algunos aspectos novedosos respecto a marcos normativos anteriores. Así, por ejemplo, en Infantil se reduce la etapa, constando solo desde los tres a los cinco años, convirtiendo el cero a dos en un tipo de enseñanza no escolar. En Primaria, y según se desprende de lo que se expone en el artículo 15, los fines educativos van a enlazarse con el aprendizaje a los contenidos, para de esta manera servir de preparación a la Secundaria. Las clases tendrían que ser impartidas por maestros especialistas en las áreas que así lo demandaran y

---

<sup>14</sup> Artículo 2, apartado d)

<sup>15</sup> Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación.

se establece una evaluación general de diagnóstico. En Secundaria, la LOCE recoge en su artículo 22:

La finalidad de la Educación Secundaria Obligatoria es transmitir a los alumnos los elementos básicos de la cultura, especialmente en sus aspectos científico, tecnológico y humanístico; afianzar en ellos hábitos de estudio y trabajo que favorezcan el aprendizaje autónomo y el desarrollo de sus capacidades; formarlos para que asuman sus deberes y ejerzan sus derechos y prepararlos para su incorporación a estudios posteriores y para su inserción laboral<sup>16</sup>.

La LOCE, como la anterior LOGSE, seguía hablando de capacidades en la etapa Secundaria: “Esta etapa contribuirá a desarrollar en los alumnos las siguientes capacidades:

- a. Asumir responsablemente sus deberes y ejercer sus derechos en el respeto a los demás, practicar la tolerancia y la solidaridad entre las personas, y ejercitarse en el diálogo afianzando los valores comunes de una sociedad participativa y democrática.
- b. Desarrollar y consolidar hábitos de estudio y disciplina, como condición necesaria para una realización eficaz de las tareas del aprendizaje, y como medio para el desarrollo personal.
- c. Desarrollar destrezas básicas en la utilización de las fuentes de información para, con sentido crítico, adquirir nuevos conocimientos.
- d. Afianzar el sentido del trabajo en equipo y valorar las perspectivas, experiencias y formas de pensar de los demás.
- e. Comprender y expresar con corrección, oralmente y por escrito, en la lengua castellana y, en su caso, en la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma, textos y mensajes complejos, e iniciarse en el conocimiento, la lectura y el estudio de la literatura.
- f. Concebir el conocimiento científico como un saber integrado, que se estructura en distintas disciplinas, matemáticas y científicas, y conocer y aplicar los campos del conocimiento y de la experiencia, para su resolución y para la toma de decisiones.
- g. Desarrollar la competencia comunicativa para comprender y expresarse en una o más lenguas extranjeras de manera apropiada, a fin de facilitar el acceso a otras culturas.
- h. Adquirir una preparación básica en el campo de las tecnologías fundamentalmente, mediante la adquisición de las destrezas relacionadas con las tecnologías de la información y de las comunicaciones, a fin de usarlas, en el proceso de aprendizaje, para encontrar, analizar, intercambiar y presentar la información y el conocimiento adquiridos.
- i. Consolidar el espíritu emprendedor, desarrollando actitudes de confianza en uno mismo, el sentido crítico, la iniciativa personal y la capacidad para planificar, tomar decisiones y asumir responsabilidades.
- j. Conocer los aspectos básicos de la cultura y la historia y respetar el patrimonio artístico y cultural; conocer la diversidad de culturas y sociedades, a fin de poder valorarlas críticamente y desarrollar actitudes de respeto por la cultura propia y por la de los demás.

---

<sup>16</sup> Artículo 22, Capítulo V, Título I, LOCE.

- k. Apreciar, disfrutar y respetar la creación artística; identificar y analizar críticamente los mensajes explícitos e implícitos que contiene el lenguaje de las distintas manifestaciones artísticas.
- l. Conocer el funcionamiento del propio cuerpo, para afianzar los hábitos de cuidado y salud corporales e incorporar la práctica del deporte, para favorecer el desarrollo en lo personal y en lo social.
- m. Conocer el entorno social y cultural, desde una perspectiva amplia; valorar y disfrutar del medio natural, contribuyendo a su conservación y mejora.

El principal rasgo que caracterizó la LOCE vino dado por la implantación de unos itinerarios en el tercer y cuarto curso de la Secundaria donde "...las enseñanzas se organizarán en asignaturas comunes y en asignaturas específicas, que constituirán itinerarios formativos, de idéntico valor académico"<sup>17</sup>. Habían pasado veintidós años desde la implantación de la LOGSE. El automatismo con el que esta norma propiciaba la promoción de curso en función de los criterios cronológicos antes mencionados había hecho alimentar estados de opinión que solicitaban la cultura del esfuerzo, de tal forma que la LOCE se hizo eco de esta tesitura y en la *Exposición de Motivos* de la ley podemos encontrar que "...la cultura del esfuerzo es una garantía de progreso personal, porque sin esfuerzo no hay aprendizaje"<sup>18</sup>.

## 2.7. Ley Orgánica de Educación (LOE, 2006)

La ya referida VIII Legislatura que propició las elecciones de 2004 con el triunfo del Partido Socialista, sirvió para la creación de la Ley Orgánica de Educación (LOE)<sup>19</sup> que relegó a la LOCE solo meses después de su nacimiento. Si las capacidades eran las principales características para conseguir por los alumnos de Secundaria en las anteriores leyes educativas, el término *competencia* se introdujo con un vigor y una fuerza, quizás como prolegómeno de su origen en el mercado laboral, que patrocino toda una convulsión en los claustros de profesores de enseñanzas medias. Hasta en setenta ocasiones se cita el término en las cincuenta páginas que abarca el desarrollo de la ley, sirva como ejemplo lo que el propio preámbulo de la ley anunciaba al respecto:

De acuerdo con los principios rectores que inspiran la Ley, la educación se concibe como un aprendizaje permanente, que se desarrolla a lo largo de la vida. En consecuencia, todos los ciudadanos deben tener la posibilidad de formarse dentro y fuera del sistema educativo, con el fin de adquirir, actualizar, completar y ampliar sus capacidades, conocimientos, habilidades, aptitudes y competencias para su desarrollo personal y profesional. La Ley concede al aprendizaje permanente tal importancia que le dedica, junto a la organización de las enseñanzas, un capítulo específico del título Preliminar. (p.10)

---

<sup>17</sup> Artículo 26, Capítulo V, Título I, LOCE.

<sup>18</sup> Exposición de motivos. LEY ORGÁNICA 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación. BOE de 24 de diciembre de 2002.

<sup>19</sup> Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación

Por vez primera el parlamento europeo marcaba unas directrices de obligado cumplimiento para los países miembros, donde las competencias básicas se mostraron como el adalid que guiaría el común esfuerzo de todos; pero la dificultad, ya mostrada en leyes anteriores, iba a venir marcada, una vez más, por la falta de consenso de las fuerzas políticas, por lo que no era baladí pensar que el nuevo marco normativo iba a durar el tiempo que el gobierno en ciernes estuviera en el poder. Y así fue.

Los detractores de la nueva norma tenían razones de peso recogidas ya en anteriores preceptos, tales como la promoción de curso que, algunos ya mencionaban que era “casi automática”. También los sindicatos se unían a las críticas en lo relacionado al rol de las Administraciones educativas a la hora de elegir los directores de los centros, ya que la opinión generalizada de las centrales sindicales era que debería ser el claustro de profesores el que tuviera ese cometido.

En lo estrictamente académico también se escucharon argumentos que criticaban la disminución en el peso de asignaturas que hasta entonces tenían un gran protagonismo en los currículums oficiales, tales como la Filosofía, la Plástica o la Tecnología. En el lado contrario, y no sin razón, los apoyos a la norma venían por los distintos refuerzos establecidos en el horario escolar para las asignaturas netamente instrumentales como son las Matemáticas y la Lengua.

Casi la totalidad de los agentes sociales vinculados al proceso educativo veían con preocupación cómo la nueva ley se presentaba sin una partida financiera de acompañamiento al desarrollo de la norma, tal y como ocurrió con la LOGSE y LOCE, por lo que aventuraban un déficit en el cumplimiento de sus preceptos. Desde el sindicato *Comisiones Obreras* por medio de su Federación de Enseñanza se llegó a solicitar que el gasto educativo llegara al 6% del PIB<sup>20</sup>; no obstante, lo anterior, la ley sí establecía un plan que establecía la relación Estado-Comunidades Autónomas que preveía un incremento en el gasto educativo para así lograr la equiparación con la Unión Europea. Los objetivos para esos recursos extra serían los refuerzos, apoyos y, sobre todo, la atención a la diversidad.

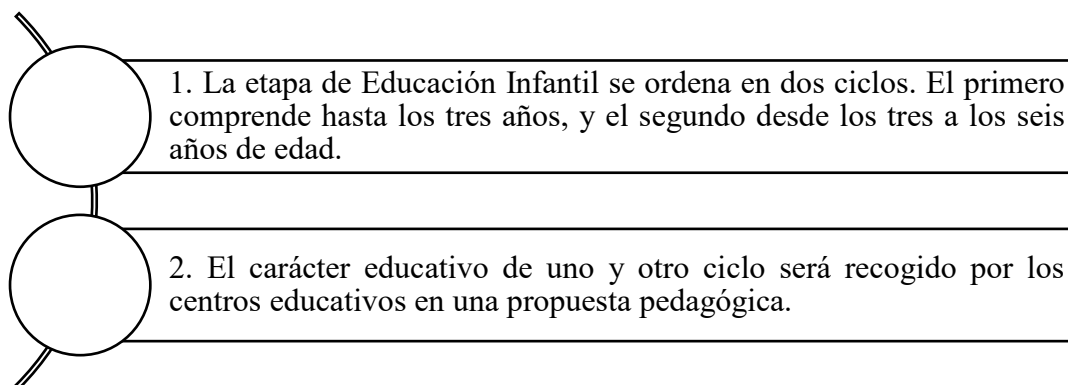
Los cambios en las etapas educativas propuestos en la ley podrían circunscribirse a la recuperación del cero a seis años en Infantil:

---

<sup>20</sup> Cr. [https://elpais.com/diario/2005/04/04/educacion/1112565602\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2005/04/04/educacion/1112565602_850215.html)



#### Artículo 14. Ordenación y principios pedagógicos:



**Figura 2. Ordenación y principios pedagógicos en la LOE (2006). Fuente: de elaboración propia.**

En Educación Primaria se incide en el desarrollo de capacidades y a la atención a la diversidad con carácter preventivo en Primaria.

#### Artículo 17. Objetivos de la Educación Primaria.

La Educación Primaria contribuirá a desarrollar en los niños y niñas las capacidades que les permitan:

- a) Conocer y apreciar los valores y las normas de convivencia, aprender a obrar de acuerdo con ellas, prepararse para el ejercicio activo de la ciudadanía y respetar los derechos humanos, así como el pluralismo propio de una sociedad democrática.
- b) Desarrollar hábitos de trabajo individual y de equipo, de esfuerzo y responsabilidad en el estudio, así como actitudes de confianza en sí mismo, sentido crítico, iniciativa personal, curiosidad, interés y creatividad en el aprendizaje.
- c) Adquirir habilidades para la prevención y para la resolución pacífica de conflictos, que les permitan desenvolverse con autonomía en el ámbito familiar y doméstico, así como en los grupos sociales con los que se relacionan.

En cuanto a Secundaria se hacía hincapié en la orientación educativa y profesional. Así lo recoge el artículo 22:

1. La etapa de educación secundaria obligatoria comprende cuatro cursos, que se seguirán ordinariamente entre los doce y los dieciséis años.
2. La finalidad de la educación secundaria obligatoria consiste en lograr que los alumnos y alumnas adquieran los elementos básicos de la cultura, especialmente en sus aspectos humanístico, artístico, científico y tecnológico; desarrollar y consolidar en ellos hábitos de estudio y de trabajo; prepararlos para su incorporación a estudios posteriores y para su inserción laboral y formarles para el ejercicio de sus derechos y obligaciones en la vida como ciudadanos.
3. En la educación secundaria obligatoria se prestará especial atención a la orientación educativa y profesional del alumnado.

4. La educación secundaria obligatoria se organizará de acuerdo con los principios de educación común y de atención a la diversidad del alumnado. Corresponde a las Administraciones educativas regular las medidas de atención a la diversidad, organizativas y curriculares, que permitan a los centros, en el ejercicio de su autonomía, una organización flexible de las enseñanzas.

## **2.8. Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE, 2013)**

El 13 de diciembre de 2011 iniciaría la X Legislatura con la mayoría absoluta del Partido Popular. Nuevamente el adagio se iba a cumplir: gobierno nuevo, nueva ley de educación, y sería la octava desde la segunda restauración borbónica, la LOMCE<sup>21</sup> o Ley Wert por ser el Ministro de Educación José Ignacio Wert el encargado de llevarla a cabo. Ya desde los trámites preliminares en el Congreso de los Diputados<sup>22</sup> se observaba la controversia que había levantado, llegado el punto que cuatro años y medio después de su nombramiento como Ministro de Educación, fue sustituido en junio de 2015 por Íñigo Méndez de Vigo.

El Preámbulo de la ley iba a marcar las líneas generales de actuación:

- El alumnado es el centro y la razón de ser de la educación. El aprendizaje en la escuela debe ir dirigido a formar personas autónomas, críticas, con pensamiento propio. Todos los alumnos y alumnas tienen un sueño, todas las personas jóvenes tienen talento. Nuestras personas y sus talentos son lo más valioso que tenemos como país.
- La lógica de esta reforma se basa en la evolución hacia un sistema capaz de encauzar a los estudiantes hacia las trayectorias más adecuadas a sus capacidades, de forma que puedan hacer realidad sus aspiraciones y se conviertan en rutas que faciliten la empleabilidad y estimulen el espíritu emprendedor a través de la posibilidad, para el alumnado y sus padres, madres o tutores legales, de elegir las mejores opciones de desarrollo personal y profesional. Los estudiantes con problemas de rendimiento deben contar con programas específicos que mejoren sus posibilidades de continuar en el sistema.
- La principal amenaza a la que en sostenibilidad se enfrentan las sociedades desarrolladas es la fractura del conocimiento, esto es, la fractura entre los que disponen de los conocimientos, competencias y habilidades para aprender y hacer, y hacer aprendiendo, y los que quedan excluidos.
- Las habilidades cognitivas, siendo imprescindibles, no son suficientes; es necesario adquirir desde edades tempranas competencias transversales, como el pensamiento crítico, la gestión de la diversidad, la creatividad o la capacidad de comunicar, y actitudes clave como la confianza individual, el entusiasmo, la constancia y la aceptación del cambio. La educación inicial es cada vez más determinante por cuanto hoy en día el proceso de aprendizaje no se termina en el sistema educativo, sino que se proyecta a lo largo de toda la vida de la persona.
- Por otra parte, el Informe PISA 2009 arroja unos resultados para España que ponen de relieve el nivel insuficiente obtenido en comprensión lectora, competencia matemática y competencia científica, muy alejado del promedio de los países de la OCDE.

---

<sup>21</sup> La Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

<sup>22</sup> El proyecto de ley se presentó el 17 de mayo de 2013.

- Las evaluaciones externas de fin de etapa constituyen una de las principales novedades de la LOMCE con respecto al marco anterior y una de las medidas llamadas a mejorar de manera más directa la calidad del sistema educativo. Veinte países de la OCDE realizan a sus alumnos y alumnas pruebas de esta naturaleza y las evidencias indican que su implantación tiene un impacto de al menos dieciséis puntos de mejora de acuerdo con los criterios de PISA.

Desde el comienzo se habían esbozado las líneas generales de lo que iba a ser el nuevo marco normativo. El currículum se definió como la regulación de los elementos que iban a formar parte de los procesos de enseñanza y de los procesos de aprendizaje en cada una de las enseñanzas que constituían el currículum. Apareció un nuevo elemento junto a los contenidos, la metodología, las competencias y los criterios de evaluación: el estándar de aprendizaje (definido como la “concreción de los criterios de evaluación que permiten definir los resultados de los aprendizajes”).

Por otro lado, las competencias pasan de ocho a siete: dos básicas como la lingüística u matemáticas, ciencia y tecnología, y cinco transversales, digital, aprender a aprender, sociales y cívicas, iniciativa y emprendimiento y conciencia y expresión cultural. Las asignaturas pueden ser de tres tipos: troncales, específicas y de libre configuración autonómica. Se implantaron también las evaluaciones externas y en la Educación Infantil no se presentaron cambios aparentes. Al respecto de la Educación Primaria, entre otros cambios, desaparecen los ciclos y el Conocimiento del Medio como asignatura se desdobra en Ciencias de la Naturaleza y Ciencias Sociales.

En la Educación Secundaria es la que más cambios recoge. Someramente podemos reflejar: se organiza en dos ciclos (primer ciclo: cursos de primero a tercero; y segundo ciclo: cuarto curso, que tendrá carácter propedéutico con dos opciones: enseñanzas académicas para la iniciación al bachillerato y enseñanzas aplicadas para la iniciación a la FP).

Los llamados programas de Cualificación Inicial (PCPI) son sustituidos por la Formación Profesional Básica y los Programas de Diversificación Curricular (PDC) de 3.º y de 4.º son sustituidos por los Programas de Mejora del Aprendizaje y el Rendimiento (PMAR) en el nuevo primer ciclo de ESO (2.º y 3.º).

Por último, para obtener el título se exigirá la superación de una prueba de evaluación externa a la que podrán presentarse los que aprueben todo o que tengan como máximo dos suspensos siempre y cuando no sean de manera conjunta Lengua y Matemáticas. Además de la superación de esta prueba se requerirá una calificación de 5 sobre 10 en la etapa. La calificación global se obtendrá del setenta por ciento de la media de cada una de las materias de ESO, más el treinta por ciento de la nota obtenida en la evaluación final de dicha etapa.

Casi seis años después de su aprobación, y debido a los avatares políticos de nuestro país, donde la XI legislatura tuvo una duración de 188 días y la XII iniciada por el presidente Mariano Rajoy (PP); pero terminada por el presidente Pedro Sánchez (PSOE) como consecuencia de la moción de censura al que fue sometido el primero entre el 31 de mayo y el junio de 2018, más la particularidad de la presente XIII iniciada el 21 de mayo del presente 2019 y sin un Gobierno de facto a día de la fecha, hace que la LOMCE siga en vigor aun cuando ha sido sometida a revisiones de mucho calado, sobre todo en el ámbito de aplicación que las comunidades autónomas tienen en

función de sus estatutos; en Andalucía, por ejemplo, la Educación Primaria sigue fraccionada en ciclos y no se observa como etapa única.

El día siete de noviembre de 2018 se presentaba por parte del Ministerio de Educación y Formación Profesional una propuesta para la modificación de la LOMCE; pero los avatares políticos antes mencionados mantienen en *impasse* las decisiones que se tenían que tomar, que eran de tal calado, que abordaban directamente las medidas más relevantes que la LOMCE presentó, tales como la eliminación de los estándares de aprendizaje, de las pruebas de evaluación final de etapas (reválidas) y de la jerarquía de materias en Primaria y en Secundaria (troncales, específicas y de libre configuración autonómica).

### **3. Liderazgo educativo: evolución del proceso de acceso y selección**

El inicio de la dirección escolar se remonta al año 1896 cuando surge el modelo de escuela graduada en Educación Primaria. Es en este momento cuando surge la necesidad de crear una figura como representante de la institución con una clara función: coordinar a los docentes y distribuir una serie de responsabilidades entre los mismos (Murillo y Gómez, 2006). La primera norma que hacía referencia a la dirección del centro escolar la podemos encontrar en la Real Orden de 23 de septiembre de 1898 que regula el funcionamiento de las escuelas graduadas, a la que seguirán distintas normas que culminarán en el Reglamento de Escuelas Graduadas de 9 de marzo de 1918 de la que surgen los llamados maestros-directores que alternaba las labores puramente administrativas con las docentes.

Después, la Constitución de 1931 proclamaba una escuela gratuita, única y obligatoria hasta la Educación Primaria. En esta misma ley, se establecía que serán los funcionarios los que se encargarían de la enseñanza. Sin embargo, esta normativa no hacía especial mención a la dirección escolar. Tras la dictadura franquista, cambia en algunos aspectos este tema a través de la Ley sobre Educación Primaria de 1945. En esta se incluye cómo los directores de los colegios son una clara figura que ejercen funciones propias entre los maestros.

La Administración tiende en consiguiente hacia la profesionalización de la dirección de las organizaciones educativas sostenidas con fondos públicos. Es en 1967 cuando se crea el cuerpo de los directores de Educación Primaria a través del cual solo se podía acceder mediante una oposición y concurso. Sin embargo, la Ley General de Educación de 1970 abolió este cuerpo y sentó las bases del acceso a la Dirección. La Administración seguirá encargándose de designar al director, pero se articulaban también diversas vías para que la comunidad educativa pudiera participar y se hiciera una consulta el claustro y el consejo asesor ante la elección del director del centro.

Ya en camino hacia la democracia y gracias a anteriormente mencionada LOECE, se consigue ampliar la participación de toda la comunidad educativa en el proceso de selección de aquellos que serían los candidatos, así es como se consigue ampliar la participación de toda la comunidad educativa en el proceso de selección y se inicia la creación de los órganos de gobierno de los centros educativos. En 1985 se aprueba la LODE Y se continúa democratizando la educación creando el consejo escolar que cumple la función de órgano colegiado para la elección del director del centro educativo entre los docentes de este.

La LOGSE insta después a las Administraciones educativas a favorecer el proceso y las funciones de los directores adoptando medidas para formar a los equipos directivos. En 1995, la LOPEG modifica de manera no significativa el sistema de acceso de los directores de los centros educativos. Estos serán elegidos por parte del consejo escolar pero los candidatos deberán contar con una acreditación para dicha función. En 2002, la aprobación de la LOCE supuso un retroceso en cuanto a la participación de la comunidad educativa para elegir al director de los centros. Con la aprobación de la Ley Orgánica de Educación en 2006 no se modifica el procedimiento para seleccionar a los directores, aunque se añade una obligación. Esta exigencia se basa en que los candidatos deben presentar un proyecto de dirección y superar un programa formativo diseñado por la administración sobre la función directiva de organizaciones educativas.

Por último, con la aprobación de la LOMCE en el año 2013, se introducen algunos cambios en base a la LOE, quedando los artículos como describimos a continuación. El *Artículo 133 de la LOE, modificado por la LOMCE*, describe el procedimiento de selección como un proceso en el que participan la comunidad y la Administración educativas; a través de un concurso de méritos y basándose en los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad.

#### Sobre las **competencias en la selección de directores:**

- **De la Administración.** *Artículo 133 y siguientes de la LOE, modificados por la LOMCE:* convocar concurso de méritos; establecer los criterios objetivos y el procedimiento de selección; establecer los criterios de valoración de los méritos académicos y profesionales del candidato y del proyecto presentado; determinar el número total de vocales de las comisiones y la proporción entre los representantes de la Administración y de los centros; y designar a sus representantes en las comisiones de selección.
- **Del Consejo Escolar.** *Artículo 127 de la LOE, modificado por la LOMCE:* conocer las candidaturas a la dirección y los proyectos de dirección presentados por los candidatos; participar en la selección del director del centro, en los términos que la presente Ley Orgánica establece. Ser informado del nombramiento y cese de los demás miembros del equipo directivo. En su caso, previo acuerdo de sus miembros, adoptado por mayoría de dos tercios, proponer la revocación del nombramiento del director.
- **Del claustro de profesores.** *Artículo 129 de la LOE:* elegir a sus representantes en el Consejo Escolar del centro y participar en la selección del director en los términos que establece la presente Ley; y conocer las candidaturas a la dirección y los proyectos de dirección presentados por los candidatos.
- **De la comisión de selección.** La selección será realizada por una comisión constituida, por un lado, por representantes de las Administraciones educativas, y por otro, por representantes del centro correspondiente.

**Al respecto de las funciones:** *Artículo 135 de la LOE, modificado por la LOMCE*, estas quedan descritas actualmente como sigue:

- Valorar los méritos académicos y profesionales de los candidatos.
- Valorar el proyecto de dirección de los candidatos.
- Valorar la experiencia previa en un equipo directivo.

- Valorar el trabajo previo y la labor docente desarrollada en el centro cuya dirección se solicita.
- Valorar la participación positiva en el desarrollo de acciones de calidad.
- Proponer el nombramiento de director del candidato seleccionado.

La composición, el *Artículo 135 de la LOE, modificado por la LOMCE*, queda como sigue:

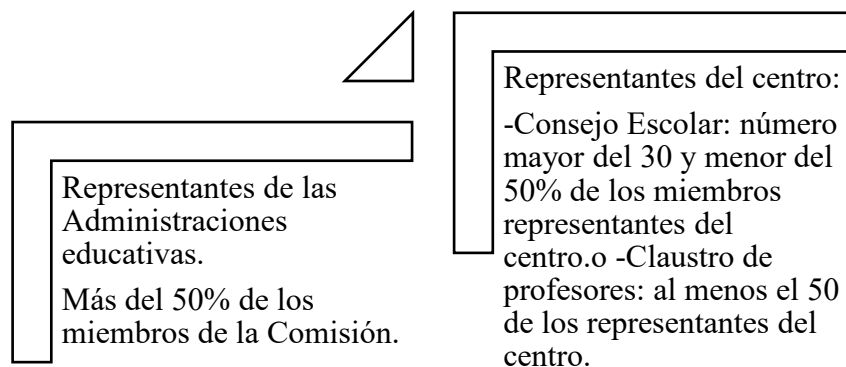


Figura 3. Composición para la elección del director escolar. Fuente: de elaboración propia.

Los **méritos a valorar**: *Artículo 135 de la LOE, modificado por la LOMCE*: los méritos académicos y los méritos profesionales acreditados por los aspirantes; la valoración del proyecto de dirección; la experiencia y valoración positiva del trabajo previo desarrollado como cargo directivo y de la labor docente realizada como profesor o profesora; la experiencia previa en un equipo directivo; la situación de servicio activo y el destino; trabajo previo y labor docente desarrollada en el centro cuya dirección se solicita; y la valoración positiva de la participación en el desarrollo de las acciones de calidad educativa reguladas en el *apartado 4 del artículo 122 de esta Ley Orgánica*, o en experiencias similares.

Por último, acerca del nombramiento **de directores**, el *Artículo 136 de la LOE, modificado por la LOMCE* queda como se especifica a continuación:

- Nombramiento de director por un período de cuatro años.
- El nombramiento de los directores podrá renovarse, por periodos de igual duración, previa evaluación positiva del trabajo desarrollado al final de estos.
- Las Administraciones educativas podrán fijar un límite máximo para la renovación de los mandatos.
- Certificación acreditativa de haber superado un curso de formación sobre el desarrollo de la función directiva, impartido por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte o por las Administraciones educativas de las Comunidades Autónomas.
- Las características del curso de formación serán desarrolladas reglamentariamente por el Gobierno. Las certificaciones tendrán validez en todo el territorio nacional.

## 4. Conclusiones

En consonancia con lo que establece Montero (2009), no ha habido en España una estabilidad ni un consenso en relación a los marcos normativos tras la promulgación de la Constitución de 1978, aspecto que contrasta de manera significativa con la vigencia y vida de la Ley de Instrucción Pública de 1857, la *Ley Moyano*, aprobada durante el reinado de Isabel II, que, con algunos cambios introducidos por desarrollos reglamentarios, seguiría prácticamente en vigor hasta 1970, año en el que ve la luz, ya en pleno tardofranquismo, la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE).

Quizás la génesis de lo acaecido en relación con estos cambios normativos habría que buscarla en que ninguna de las ocho leyes educativas que han estado vigentes en España desde 1980 obtuvo el beneplácito del partido de la oposición. La LOECE (1980), firmada por Adolfo Suárez, fue recurrida por el PSOE ante el Tribunal Constitucional logrando que se diera la razón al partido recurrente en varias de sus objeciones. El triunfo del Partido Socialista en 1982 propició que dicha ley fuera derogada sin haber entrado en vigor. Los catorce años de poder político del partido ganador de aquellos comicios sirvieron para que fueran promulgadas tres importantes leyes educativas que han dejado una profunda huella en el panorama español: LODE (1985), LOGSE (1990) y LOPEGCE (1995). Ninguna de las tres se salvó de las críticas de la oposición. La VII legislatura de España comenzó con las elecciones ganadas en el año 2000 por el Partido Popular, que también quiso aportar sus leyes educativas con el consecuente rechazo mayoritario de los que no gobernaban. Dos fueron las promulgadas en este periodo; ambas en 2002: la LOCFP, de junio, y la LOCE, de diciembre. Como ya ocurrió en 1980, la LOCE prácticamente no entró en vigor, ya que el triunfo del Partido Socialista en 2004 propició su práctica defunción *non natus*. La LOE, auspiciada por el presidente Zapatero en mayo de 2006, vino a durar lo que el gobierno del Partido Socialista. La X Legislatura iniciada tras la victoria del Partido Popular en 2011 trajo la LOMCE, marco normativo actual desfigurado en origen por los cambios que ha sufrido y por la convulsa situación política actual.

Ocho leyes en treinta y tres años: cambios normativos que puede considerarse que nacen con la voluntad de mejorar justamente lo anterior; pero que dejan muchos interrogantes en relación con el nivel de impacto en los centros educativos, en los claustros y en la cotidianidad de los profesionales en sus aulas. Buscar factores políticos en tanto cambio normativo no es descabellado plantearlo, antes, al contrario; pero es también justo reconocer que el proceso de universalización de la educación, la nueva situación creada en el ámbito de las comunidades autónomas en lo relativo al proceso de descentralización y la integración plena en la Unión Europea han aportado también su alícuota parte de responsabilidad a la inestable situación en la que nos encontramos en el panorama educativo español. Así las cosas, se antoja imprescindible y prioritaria la creación de una mesa de trabajo por un gran pacto educativo que blinde y proteja una norma educativa de consenso ante futuros avatares políticos.



## 5. Referencias bibliográficas

Murillo Torrecilla, J. y Gómez Martín, J. (2006). Pasado, presente y futuro de la dirección escolar en España: Entre la profesionalización y la democratización. *REICE – Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(4e).

Montero, A., La ley de Instrucción Pública (Ley Moyano, 1857) [en línea]. Cabás: Revista del Centro de Recursos, Interpretación y Estudios en materia educativa (CRIEME) de la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria (España). N.º 1, junio de 2009. <<http://revista.muesca.es/articulos/71-la-ley-de-instruccion-publica-ley-moyano-1857>> ISSN 0000-0000 [Consulta: 1 de noviembre de 2019].

Sevilla, D. (2016). La difícil traslación a una política de gobierno de un acuerdo constitucional forzado. La Unión de Centro Democrático y su malograda Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (LOECE) de 1980, *Historia y Memoria de la Educación*, 3, 45-70.

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

Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

Ley Orgánica 3-10-1990, NÚM. 1/1990 BOE 4 de octubre de 1990, núm. 238, Ordenación General del Sistema Educativo.

Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes.

Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa.