

SABERES

Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales

VOLUMEN 3 ~ AÑO 2005

Separata



**Análisis del enfoque pluralista de la política pública de la
enseñanza: la Ley de Calidad de la Educación**

Esther Monterroso Casado



UNIVERSIDAD ALFONSO X EL SABIO
Facultad de Estudios Sociales
Villanueva de la Cañada

© Esther Monterroso Casado

© Universidad Alfonso X el Sabio
Avda. de la Universidad,1
28691 Villanueva de la Cañada (Madrid, España)

Saberes, vol. 3, 2005

ISSN: 1695-6311

No está permitida la reproducción total o parcial de este artículo ni su almacenamiento o transmisión, ya sea electrónico, químico, mecánico, por fotocopia u otros métodos, sin permiso previo por escrito de los titulares de los derechos.

Análisis del enfoque pluralista de la política pública de la enseñanza: la Ley de Calidad de la Educación.

Esther Monterroso Casado. Profesora de Derecho. Doctora en Derecho y Diplomada en Estudios Avanzados en Ciencia Política.

RESUMEN:

El objetivo de este trabajo es describir si el resultado de la política pública de la enseñanza, plasmada en la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, puede explicarse a través del enfoque pluralista de acceso e influencia en el poder de los distintos agentes sociales; y las causas que han propiciado la paralización de la aplicación de los aspectos más polémicos de la Ley mediante el Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo.

PALABRAS CLAVE: Políticas Públicas, Educación.

ABSTRACT:

The article examines through the pluralist approach the Educational Public Policy in the Spanish Law 10/2002.

KEY-WORDS: *Public Policy, Education.*

1. Introducción.

El objetivo de este trabajo es describir si el resultado de la política pública de la enseñanza, plasmada en la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, puede explicarse a través del enfoque pluralista de acceso e influencia en el poder de los distintos agentes sociales. Primero, se identificarán los problemas y se analizará cómo se efectuó la fijación de la agenda. Y, posteriormente, se analizará las posturas de los grupos de actores, la aceptación e influencia de sus demandas y el éxito de su persuasión a los poderes públicos para que recogieran sus intereses en esta Ley.

2. El enfoque pluralista.

La teoría pluralista del poder tiene por objeto “verificar la afluencia e influencia en los poderes públicos de la pluralidad de agentes a la hora de la formación de la Agenda Pública”¹. Según el pluralismo, no existe en realidad un poder dominante, sino más bien una diversidad de los mismos, que determina que se produzcan intercambios entre ellos al desarrollar las políticas públicas. En este sentido, se considera el análisis de la política como el análisis de los grupos. De esta manera, “el proceso de elaboración de políticas es, fundamentalmente, un continuo conflicto e intercambio entre diferentes grupos, y el gobierno se considera un grupo más”². En consecuencia, analizar esta política pública desde el pluralismo clásico³ no resulta adecuado, en cuanto “proceso de elaboración de políticas publicas que refleja precisamente una búsqueda de consenso”⁴. De hecho, si por algo se caracteriza la Ley de Calidad de la Educación, como veremos, es porque su aprobación ha estado caracterizada precisamente por la falta de consenso y por la oposición directa de grupos de interés relevantes, que han presentado distintas posibilidades de acceso a la arena política.

Por este motivo, partimos del enfoque del pluralismo institucional ya que éste corrige el pluralismo clásico, en el que el Estado sería como una organización independiente que hace políticas para responder a la presión de innumerables grupos sobre el gobierno. En cambio, el pluralismo institucional admite la relevancia del papel de la burocracia, puesto que no son únicamente los grupos de presión quienes influyen en la formulación de políticas, sino también “los agentes públicos, en última instancia, intentarán aplicar sus perspectivas y buscar la satisfacción de sus intereses”⁵. En

¹ MARTÍN CASTRO, “La Política de Juventud”, en MATEOS y GRAU, *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 137.

² SMITH, Martin, “El Pluralismo”, en MARSH Y STOCKER (eds.), *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*, Alianza, Madrid, 1997, p. 220.

³ En el pluralismo clásico se parte de la base de que “la mayoría de los grupos actúan dentro del consenso” entre los grupos de intereses (DAHL, *Who Governs?*, New Haven, Conn, Yale University Press, 1961, p. 84.

⁴ MARTÍN CASTRO, “La Política de Juventud”, op. cit., p. 140.

⁵ MARTÍN CASTRO, “La Política de Juventud”, op. cit., p. 144, con cita de NORDLINGER, *On the Autonomy of the Democracy State*, Cambridge, Harvard University Press, 1981. De hecho, señala la autora “a raíz del solapamiento de autoridades y de la necesaria división y especialización funcional aparecen desavenencias entre los propios funcionarios, técnicos y políticos (más continuistas o reformistas), de modo que las divergencias de intereses existentes (profesionales, electorales, ideológicos, sectoriales)

consecuencia, este enfoque reconoce el papel de la pluralidad de intereses tanto en la sociedad como en el Estado.

Por otro lado, en el enfoque denominado pluralismo reformado se reconoce que las relaciones entre el gobierno y los grupos de interés se encuentran casi siempre institucionalizadas y se excluye a ciertos grupos del proceso de elaborarla.

Esta teoría permite comprender las razones para el cambio de la política educativa, ya que analiza las correlaciones de fuerzas entre grupos de interés, al momento de elaborar esta política.

Para analizar la teoría pluralista de acceso e influencia en el poder de los distintos agentes sociales, primero nos detendremos en la identificación de los problemas y en las demandas e intereses de los actores públicos y privados; posteriormente, en su capacidad de acceso al diseño de la agenda y en los mecanismos de interacción entre los actores.

3. La calidad de la enseñanza: concepto y evolución.

La sociedad española ha experimentado una profunda transformación en las últimas décadas. La extensión y universalización de la educación ha supuesto un avance hacia la igualdad de oportunidades y un incremento de los niveles de cualificación de la población.

Tras cien años de esfuerzos para lograr una educación primaria obligatoria y gratuita, y una vez logrado el objetivo de universalizar la educación básica hasta los dieciséis años, surge la necesidad de ahondar en la calidad de la misma⁶. Los objetivos propuestos para la mejora de la calidad de la enseñanza han ido incrementándose gradualmente, una vez que se han ido superando las deficiencias del sistema educativo. En este sentido, la calidad educativa se entiende como un servicio que se presta a quienes se benefician de la educación. La Ley recoge el derecho a la educación como un valor humanista indispensable para “el ejercicio de la libertad individual, para la realización personal, para el logro de cotas más elevadas de progreso social y económico y para conciliar, en fin, el bienestar individual y el

dentro de los propios departamentos y agencias gubernamentales a la postre quedan reflejadas” (p. 144).

⁶ Véase PÉREZ-DÍAZ, RODRÍGUEZ y SÁNCHEZ FERRER, *La familia española ante la educación de sus hijos*, Colección Estudios Sociales de la Fundación La Caixa, Barcelona, 2003.

bienestar social”⁷. Por este motivo, la calidad es un factor que resulta esencial, tanto para la comunidad educativa (ya que un amplio número de personas, organizaciones e instituciones están interesadas en la mejora del sistema educativo), como para los gobiernos (para que la sociedad pueda beneficiarse de los conocimientos que puedan aportar sus individuos), e incluso para los empresarios (que necesitan mantener un buen ritmo de desarrollo económico).

La reforma de la calidad de las enseñanzas no universitarias, de hecho, ha sido objeto de preocupación en todos los gobiernos democráticos hasta la fecha, como refleja los textos de la LODE, la LOECE o la LOGSE. Este afán ha deparado que la reforma de las políticas públicas en materia educativa se haya convertido en una preocupación primordial de los poderes públicos, que pretenden conseguir la mejora del sistema educativo no universitario.

Hablamos de calidad para referirnos a la “propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa, que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie”⁸. En materia de educación, lo relevante es definir o establecer qué elementos son los que reflejan los aspectos de dicha calidad.

Ahora bien, los métodos para definir y evaluar la calidad de la enseñanza son difíciles de determinar porque, en sí, la educación es una realidad compleja, y este hecho motiva precisamente la discrepancia entre los distintos actores que participan en esta realidad.

Sin embargo, existen algunos factores que no se cuestionan como indicadores de la calidad de la educación, como son los índices de fracaso escolar y el rendimiento escolar o el nivel de conocimiento de los alumnos, además de otros factores como la atención educativa a la primera infancia o a la población adulta. Por tanto, estos factores van a constituir una variable determinante de la eficiencia del sistema de enseñanza español.

Ahora bien, algunos actores critican al gobierno por incluir sólo los aspectos pedagógicos como indicadores de la calidad, obviando la escasez de recursos a la que se enfrenta nuestro sistema educativo, que se encuentra muy por debajo de la media europea. De esta manera, se cruzaría la variable de coste con la del rendimiento o el fracaso escolar.

⁷ Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, BOE núm. 307, p. 45188.

⁸ *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 21 edición, Espasa, Madrid, 1998.

4. Identificación de los problemas.

Tras los progresos en materia de educación, especialmente relevantes, como hemos indicado, en los últimos veinte años se persigue dotar a la educación de una mayor calidad. De hecho, el sistema educativo español sigue presentando carencias relevantes para responder a las necesidades del sistema educativo, tal y como expresan las demandas políticas de los distintos actores. Entre los problemas detectados es posible destacar los siguientes:

- Las elevadas tasas de abandono en la Educación Secundaria Obligatoria. El elevado índice de fracaso escolar es puesto de relieve en la cifra de alumnos (en torno al veintiocho por ciento) que finalizan su escolaridad obligatoria sin lograr la titulación correspondiente. Este dato coloca a nuestros alumnos por debajo de la media de los países europeos más avanzados (que según datos de la Oficina de Estadística de la Unión Europea, se encuentra en torno a un diez por ciento). Además, otro dato que resulta preocupante es que este índice de fracaso se observe en mayor proporción en aquellos sectores socioeconómicos y culturales más bajos de la población.
- Las deficiencias en el rendimiento escolar de los alumnos con relación a los países de nuestro entorno económico y cultural, especialmente en la Educación Secundaria Obligatoria. Diferentes estudios sitúan a los escolares españoles de quince años por debajo de la media de los treinta y un países de la muestra, siendo especialmente relevante la deficiente puntuación en lectura y en asignaturas instrumentales como las matemáticas y las ciencias, además de presentar deficiencias de expresión oral y escrita⁹. Como dato significativo del nivel medio de conocimientos: una cuarta parte de los alumnos no obtienen el título de Graduado en la ESO.
- El incremento de las demandas de la educación a la primera infancia.
- La necesidad de dotar a la población escolar inmigrante (cuya cifra en el tramo de edades de cero a dieciséis se estima en 300.000 personas) de nuevos instrumentos que faciliten la integración educativa y social de estos alumnos.

⁹ Véanse los datos de la *Evaluación de la Educación Secundaria Obligatoria 2000*, Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2001, en especial las pp. 32, 51 y 84.

- La adaptación a las nuevas exigencias consecuencia de la integración en Europa como un mayor grado de homologación y flexibilidad del sistema educativo, de conocimiento de idiomas, de capacidad de trabajo en equipo, de resolución de problemas o del manejo de nuevas tecnologías. En este sentido, surge la necesidad primordial de dotar a los alumnos de un mayor acceso y manejo de las nuevas tecnologías, así como impulsar los conocimientos de otras lenguas desde edades más tempranas.
- Las deficientes condiciones laborales del profesorado, y el desprestigio de la figura del profesor.
- El deterioro del clima de convivencia en los centros escolares. De hecho, la Atmósfera de violencia en las aulas es reconocida en el Seminario de la OCDE sobre educación, Madrid, 6 de mayo 2002.
- En cuanto a la financiación, el gasto para la enseñanza del Estado está a la cola de los de la Unión Europea, extremo éste no contemplado por el gobierno, que se limita a comparar los resultados académicos y no los recursos económicos invertidos al respecto, es decir, el tanto por ciento del Producto Interior Bruto destinado a educación en comparación con el de estos países. De hecho, a modo indicativo, en España se destina a educación el 4.4% frente al 5.6 del Reino Unido. Además, se aprecian relevantes variaciones en los recursos destinados a la educación entre las distintas Comunidades Autónomas.

5. Identificación de los actores.

La identificación de los principales actores es muy amplia, ya que en último término toda la población estaría interesada en una mejora del sistema educativo, puesto que el nivel de educación de un país incide en su crecimiento económico y su bienestar social.

Ahora bien, es posible delimitar a los participantes directos, aunque sea posible haber otros grupos que tengan interés, entre los que estarían:

- (a) El gobierno.
- (b) Organismos públicos (Administración Educativa del Estado).
- (c) Comunidades Autónomas nacionalistas.

(d) Partidos políticos: PP, PSOE, IU, CiU, Coalición Canaria, EAJ-PNV, Grupo Mixto (Bloque Nacionalista Galego, Ezquerra Republicana de Catalunya, Chunta Aragonesista, Euskal Arkatasuna, PA e IC-Verds).

(e) Los centros escolares (Institutos, Colegios de Enseñanza pública y de privada y Centros de Estudios Superiores).

(f) Centros de Formación del Profesorado.

(g) Colegios e instituciones Profesionales (como el Colegio de Doctores y Licenciados, el Colegio Oficial de Físicos, la Sociedad Española de Estudios Clásicos, el Instituto de Estudios Humanísticos, la Sociedad de Estudios Latinos y la Fundación Pastor de Estudios Clásicos).

(h) Consejos escolares.

(i) Organizaciones especializadas:

- Sindicatos y patronales. Entre las primeras, estarían CCOO, UGT, CGT, ANPE, CSI-CSIF, CSIT (Confederación Sindical Independiente de Trabajadores), FSIE, USO y USPL (Unión Sindical de Profesores Licenciados), o STEs (la Confederación de Sindicatos de Trabajadores y Trabajadoras de España). Entre las patronales, cabe destacar ACADE, ANCEE y CECE. Asociaciones de Padres como CEAPA (Confederación de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos), CONCAPA, COFAPA o FAPEL (Federación de Asociaciones de Padres de Escuelas Laicas de Cataluña).
- Asociaciones de Estudiantes: por ejemplo, el Sindicato de Estudiantes (SE), la Federación de Asociaciones de Estudiantes (FAEST), la Confederación Estatal de Asociaciones de Estudiantes (Cane), y el Bloque de Estudiantes de Izquierda (BEI)¹⁰.
- Asociaciones de Profesores, al igual que Federación Española de Religiosos de la Enseñanza (FERE).

(j) Comunidades epistémicas (analistas, académicos, técnicos o funcionarios).

(k) Particulares.

¹⁰ Véase PÉREZ DE PABLOS, “Manifestantes de toda España protestan en Madrid contra la Ley de Calidad”, *El País*, 24 de noviembre de 2002.

Hay que destacar que las comunidades epistémicas fueron las primeras en identificar los problemas de la calidad de la enseñanza. Otros agentes sociales relevantes del proceso fueron los padres con hijos en edad escolar, y el colectivo de los alumnos y de los profesores, que actuaron como grupos de presión para influir sobre los órganos e instituciones educativas para lograr satisfacer sus demandas. La actuación de sindicatos y patronales también fue determinante. Otros actores que se incorporaron pronto al proceso fueron los partidos políticos y los representantes de las Comunidades Autónomas. Los primeros experimentaban el rechazo del gobierno de sus propuestas y vieron como se obviaban muchas de las principales demandas de los grupos y, los segundos, que sus competencias estaban resultando seriamente amenazadas según avanzaba el proceso.

6. *Formulación de propuestas y configuración de la agenda.*

Como veremos, la presencia de redes o *policy networks* en el sector educativo ha estado caracterizada por un número elevado de actores e intereses no homogéneos, en el sentido de que los intereses afectados son múltiples y distintas las demandas.

El enfoque pluralista de acceso e influencia en el poder de los distintos agentes sociales implica que existen múltiples demandas de diversos sectores, que desean ser escuchados y que aportan sus experiencias a la formulación de los problemas con el objeto de lograr la protección de sus intereses mediante el diseño y posterior implantación de una determinada política pública.

Inicialmente son los poderes públicos quienes elaboran la agenda formal, incorporando después las demandas de los grupos sociales. Los actores intentarán negociar para que sus reivindicaciones formen parte de la agenda. De esta manera, “la elaboración de la agenda va estructurándose en determinada clase de cuestiones en torno a la actuación de una serie de participantes alrededor de quienes se institucionaliza”¹¹. Así, se observa cómo los actores reaccionan, manifestando su conformidad o disconformidad en función de las cuestiones a las que se presta atención pública.

Una vez que las partes han manifestado cuáles son sus diferentes perspectivas sobre el problema y las posibles soluciones, intentarán

¹¹ MARTÍN CASTRO, “La Política de Juventud”, op. cit., p. 155.

maximizar sus intereses. En este sentido, la pluralidad de actores realiza un esfuerzo en oposición a la postura del Gobierno y la de otros participantes.

Para iniciar los trabajos de elaboración de la Ley de Calidad de la Educación se acudió, además, a los estudios realizados por varios entes ministeriales en los que se analizó el sistema educativo español desde la perspectiva de la calidad y la experiencia de los diversos agentes educativos, a los análisis elaborados por un elevado número de organismos y foros.

El gobierno, a través del Ministerio de Educación, mantuvo, además, reuniones con asociaciones de profesores y alumnos y sindicatos vinculados con la comunidad educativa para recoger sus opiniones, sugerencias y puntos de vista. Se organizaron tres Congresos Nacionales sobre Educación, diversos Cursos en Universidades de Verano, así como numerosas reuniones con profesores de Secundaria. Tras las diversas aportaciones realizadas durante los debates del Documento de Bases de la Ley de Calidad de la Educación (el debate con las CCAA a través de la Conferencia Sectorial y el debate con las organizaciones sindicales a través de la Mesa Sectorial de Educación) y encuentros bilaterales con los partidos políticos, sindicatos, asociaciones de padres, profesores y de alumnos, y otros agentes educativos, se presentó el anteproyecto de ley. Este texto fue remitido al Consejo Escolar de Estado (donde se encuentran integrados representantes de la Administración Educativa del Estado, de profesores de enseñanza pública y privada, de padres, de alumnos, de organizaciones sindicales y de organizaciones patronales) para su debate y aprobación. Si bien, algunos grupos denunciaron haber sido excluidos de estas reuniones. Como dato revelador de esta actitud, la Confederación de Sindicatos de Trabajadores y Trabajadoras de España (STEs), segunda fuerza sindical en el ámbito de la enseñanza pública, denunció no habersele permitido expresar en el Consejo Escolar del Estado su opinión sobre el anteproyecto¹². Ello demuestra que los poderes, recursos y acceso de la pluralidad de actores resultaron desiguales, constituyendo la consulta prácticamente la única vía de acceso.

Tras el dictamen favorable del Consejo de Estado y la aprobación por el Consejo de Ministros, en el trámite parlamentario en el Congreso fueron presentadas las enmiendas por los diversos grupos políticos y, además, comparecieron veintitrés representantes de numerosos sindicatos y organizaciones de la comunidad educativa. Tras la aprobación del Proyecto por el Pleno del Congreso fue remitido al Senado.

¹² SERRANO OLMEDO (secretario de la Confederación STEs), *Conferencia*, 7 octubre 2002 (http://www.swatch.com/fs_index.php?haupt=collections&unter=).

En esta etapa de formulación, los grupos políticos efectuaron más de mil enmiendas, e incluso algunos partidos, como el PSOE o el Grupo Parlamentario Mixto, presentaron enmiendas a la totalidad del texto legal, proponiendo un plan de acción distinto para mejorar la calidad de la enseñanza¹³. Debido a la mayoría absoluta del PP, no resultó necesario lograr una negociación con otros grupos parlamentarios para la aprobación de este texto que legitimará sus decisiones.

Por este motivo, es posible afirmar que la Ley no ha contado con el consenso de la mayoría de la comunidad educativa ni de los partidos políticos, salvo Coalición Canaria¹⁴. De hecho, de las casi mil enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios, únicamente se admitieron modificaciones de carácter técnico, salvo una enmienda de contenido presentada por Coalición Canaria¹⁵. Además, el Grupo Parlamentario del PP en el Senado, rechazó aceptar comparecencias de representantes sociales¹⁶. Por todo ello, fueron muchos los que criticaron el cierre de las vías de diálogo por parte del Ministerio, consiguiendo con el amparo de la mayoría absoluta del gobierno del PP, sacar adelante esta Ley¹⁷. Ahora bien, como se infiere de las diversas entrevistas concedidas por la ministra de Educación, Pilar del Castillo, el PP no ha compartido nunca esta opinión, pues consideró que fueron muy numerosas las consultas realizadas.

Los diversos actores involucrados fueron formulando propuestas o planes de acción para resolver o mejorar los problemas identificados. De lo que se trata es de determinar cuáles de entre los muchos problemas identificados fueron considerados por el Gobierno como relevantes para recibir atención, en este caso, legislativa. Para lograr este objetivo hay que analizar previamente el conflicto de intereses existente entre los actores. En primer lugar, la cuestión principal atañe a la identificación de los grupos que participaron en ese proceso. A continuación, se debe determinar la

¹³ Véase la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, BOE núm. 307, pp. 45188 y ss.

¹⁴ Agencias, “El PP saca adelante en el Congreso la Ley de Calidad con el único apoyo de Coalición Canaria”, *El País.es*, Madrid, 19 de diciembre de 2002; y PÉREZ DE PABLOS, “El PP aprueba en el Senado su reforma educativa con el rechazo de todos los grupos menos CC”, *El País*, Madrid, 14 de diciembre de 2002.

¹⁵ “El Congreso envía al Senado la Ley de Calidad rechazando de nuevo todas las enmiendas”, *El País*, Madrid, 31 de octubre de 2002.

¹⁶ M.A., “Los estudiantes protestan por el veto del PP a su comparecencia”, *El País*, 2 de diciembre de 2002.

¹⁷ PÉREZ DE PABLOS, “El gobierno ha optado por la confrontación en la educación”, *El País*, 16 de diciembre de 2002.

existencia de conflictos de intereses, cuáles fueron éstos y cómo los distintos actores influyeron en el resultado de esta política pública.

6.1. Conflicto de intereses.

En este apartado se analizan la construcción de estrategias discursivas de los distintos actores al definir los problemas y defender sus intereses con el objetivo de que éstos fueran recogidos en la agenda.

En cuanto a los agentes privados, de un lado, nos encontramos con los intereses de las familias con hijos en edad escolar. Los padres valoran ambientes de “convivencia sin estrés” y de “emulación y competición”; que sus hijos pasen una mayor parte de tiempo en los centros; se prolongue la jornada escolar anual; más inglés e informática; un aumento de los fondos públicos para la enseñanza, la educación obligatoria hasta los dieciséis años; un mayor control en la contratación de profesores, pero no en la selección del alumnado¹⁸. Por otro lado, las distintas asociaciones actúan desde su perspectiva, por ejemplo, mientras los profesores están más preocupados en mejorar sus condiciones laborales, los alumnos muestran una mayor preocupación respecto a las exigencias para la obtención del título de Bachiller. Los representantes de los centros privados concertados demandan su homologación con los centros públicos y la Iglesia desea que la asignatura de religión continúe siendo uno de los pilares de la educación y continuar así con el control del material didáctico y el nombramiento del profesorado en este ámbito.

El pluralismo institucional resalta “junto a la repercusión de los grupos de presión, la pluralidad de intereses en las instituciones”¹⁹. Respectos a estos agentes públicos, hay que detenerse en los partidos políticos. Los de izquierda demandan un mayor apoyo económico a los centros públicos en detrimento de los centros privados concertados y una política educativa compensatoria de las desigualdades sociales, en la que se acoja, con la debida atención, al alumnado inmigrante. El PSOE pretende la compensación de desigualdades, mediante unas medidas de discriminación positiva con el fin de reducir las tasas de fracaso escolar de alumnado en zonas donde se registra un alto índice de alumnos con dificultades, zonas de

¹⁸ Véase PÉREZ-DÍAZ, RODRÍGUEZ y SÁNCHEZ FERRER, *La familia española ante la educación de sus hijos*, Colección Estudios Sociales de la Fundación La Caixa, Barcelona, 2003.

¹⁹ MARTÍN CASTRO, “La Política de Juventud”, op. cit., p. 177.

atención preferente y zonas rurales. Del mismo modo, propone un trato especial al inmigrante, no sólo mediante el ofrecimiento de una plaza escolar en un centro público, sino, como señala su propuesta de Ley, mediante “un conjunto de actuaciones dirigidas a garantizar la integración real de estos alumnos en el sistema educativo español y a compensar sus deficiencias educativas que no permiten, en muchos casos, una escolarización en función exclusivamente de su edad”²⁰. En este sentido, IU propone un sistema de compensación educativa para asegurar la igualdad en el proceso educativo y no sólo en el acceso a un puesto escolar.

Entre las propuestas del principal partido de la oposición en el momento de la aprobación de la Ley (PSOE) figuraban: el incremento de plazas en primer ciclo de educación infantil para cubrir las necesidades de escolarización de 300.000 familias; la escolarización de toda la población de edades comprendidas entre los tres y los seis años; la generalización de la enseñanza de una lengua extranjera en el primer ciclo de la Educación Primaria; un plan de fomento de la lectura con la inclusión de una hora de lectura diaria en los centros y la dotación de bibliotecas en todos los centros; actividades educativas complementarias de una hora diaria en todos los centros públicos; un desdoblamiento de grupos en la Educación Secundaria Obligatoria para crear grupos más reducidos que posibiliten una atención más individualizada; la puesta en marcha de un Programa de formación en nuevas tecnologías para que el profesorado pueda usarlas como una herramienta en sus clases; un incremento de la oferta de los programas de diversificación curricular y de garantía social; gratuidad de los libros de texto para alumnos de centros públicos y concertados; el adelanto del horario de apertura de los centros públicos para poder atender las demandas familiares; dotación de equipamiento e instalación de cocinas y comedores en todos los centros públicos; establecimiento de programas para facilitar el apoyo de las familias a sus hijos con problemas de aprendizaje para que puedan mejorar su rendimiento académico; reducción a quince el número de alumnos por aula en zonas de atención educativa preferente; incremento del número de profesores y recursos destinados a atender a alumnos inmigrantes; reducción de horas lectivas a profesores mayores de 55 años,

²⁰ Propuesta del PSOE, “Ley Orgánica para la Mejora del Sistema Educativo y del Rendimiento Escolar de los Alumnos”, *Propuestas*, núm. 10, Cuadernos socialistas, Madrid, 2002, Preámbulo.

jubilaciones voluntarias a aquellos con más de 60 años, e implantación del año sabático al profesorado de los centros públicos²¹.

Los partidos políticos nacionalistas deseaban que la reforma de la calidad de la enseñanza se efectuara desde unas premisas acordes con las competencias de sus Comunidades Autónomas, sin que el Estado las invadiera en ningún momento, y que se les confiera facultades para llevar a cabo una política educativa propia. Los grupos nacionalistas proponen que el sistema educativo común se estructure con la suficiente flexibilidad para que pueda ser completado con el desarrollo de las políticas educativas propias de cada Comunidad Autónoma. Así, lo han manifestado grupos políticos como el PSC, ERC e IC-V, y la Chunta Aragonista. Además, respecto a sus lenguas propias, que se encuentra actualmente comprendidas como materia obligatoria en los programas educativos, no se muestran conformes con que queden constituidas como una asignatura opcional complementaria. En este sentido, sostienen que el conocimiento de la lengua oficial propia de una Comunidad Autónoma debe tener el mismo rango que cualquier otra asignatura de la ESO. En definitiva, estos grupos defienden la adaptación del sistema educativo a la realidad cultural, lingüística y socio-económica específica de cada una de las nacionalidades del Estado español.

Por último, todos estos partidos consideran necesario el aumento de las dotaciones de recursos para aumentar la calidad de la enseñanza, incrementando las destinadas a centros públicos, en detrimento de los centros privados concertados.

6.2. Ausencia de consenso.

Las diferentes perspectivas sobre los problemas y las posibles soluciones, así como la determinación de los valores sociales y la distinta influencia política de los actores, han incidido en la falta de consenso. La mayoría de los actores sociales se han sentido excluidos de la agenda y se han mostrado muy críticos con la política que finalmente ha aprobado el Gobierno. Destaca, entre ellos, distintas asociaciones de padres: como la Confederación de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos (CEAPA); de alumnos: el Sindicato de Estudiantes (SE), de la Federación de Asociaciones de Estudiantes (FAEST), de la Confederación Estatal de

²¹ Véase la Propuesta del PSOE, “Ley Orgánica para la Mejora del Sistema Educativo y del Rendimiento Escolar de los Alumnos”, *Propuestas*, núm. 10, Cuadernos socialistas, Madrid, 2002.

Asociaciones de Estudiantes (Cane), y del Bloque de Estudiantes de Izquierda (BEI); del profesorado, como la Mesa Sectorial de Educación, que engloba algunas de las organizaciones más representativas del profesorado, si bien hay que señalar que entre este sector es en el que se observa un mayor consenso con las acciones planteadas por el gobierno ya que una buena parte del profesorado apoya el texto. Otros, como la mayoría de los Consejos Escolares del país (por ejemplo, el Consells Escolars de Catalunya i de les Illes Balears), la FAPAC, los sindicatos de alumnado, la mayoría de sindicatos del profesorado y los MRP, han mostrado su rechazo a la Ley. También el Marco Unitario de la Calidad Educativa, colectivo que agrupa a asociaciones de padres, grupos estudiantiles y sindicatos, se ha pronunciado en contra de una Ley que “segrega a los alumnos y promueve la selección de centros”, como indicó su representante²². Del mismo modo, sindicatos, como CCOO, han señalado: “la nueva ley hace retroceder el sistema educativo y no solucionará los problemas” y permite el intervencionismo religioso en una sociedad laica²³. Para UGT se trata de una ley injusta y segregadora. En esa misma línea se han pronunciado otros sindicatos como la Confederación de Sindicatos de Trabajadores y Trabajadoras de España (STEs), segunda fuerza sindical en el ámbito de la enseñanza pública, y CGT. Por último, el Movimientos de Renovación Pedagógica también ha manifestado su rechazo, pues, en su opinión, supone un retroceso en la defensa de la educación pública, y opina que “esta ley es antidemocrática y discriminatoria” e ignora la incidencia del entorno socioeconómico de los alumnos en los resultados académicos²⁴. Además, un alto número de ciudadanos, especialmente estudiantes, secundaron huelgas convocadas por estos grupos.

Por otro lado, los partidos tratando de recoger las preferencias de la pluralidad, diseñaron una política pública alternativa a la del gobierno. Durante la discusión parlamentaria, la mayoría de los grupos parlamentarios rechazaron el Proyecto de Ley de Calidad de la Educación²⁵. El PSOE, CiU, PNV, Grupo Mixto y Entesa Catalana de Progrés, consideran que la política

²² Agencias, “Miles de personas se manifiestan contra la Ley de Calidad en Barcelona”, *El País.es*, Barcelona, 17 de noviembre de 2002.

²³ *Íd.*, íb.

²⁴ Agencias, “Miles de personas se concentran en Madrid contra la Ley de Calidad”, *El País.es*, Madrid, 23 de noviembre de 2002.

²⁵ Véase las justificaciones a las Enmiendas de los diversos grupos políticos en el Congreso al Proyecto de Ley de Calidad de la Educación, 21 de octubre de 2002, Serie A. núm. 104-9.

de PP, mediante la Ley de Calidad de la Educación, es privatizadora y desmanteladora de servicios públicos esenciales. Entre los motivos de rechazo a este plan de acción, podemos destacar los siguientes:

- Respecto a la implantación de la Prueba General de Bachillerato para obtener el título de bachiller, se considera que no es congruente con un sistema de evaluación continua. Se afirma que este tipo de pruebas resultan de poca ayuda para conocer el nivel real de conocimientos de los alumnos. Además, existe el riesgo de que los dos años de Bachillerato se conviertan en una preparación de la prueba y se olviden sus objetivos específicos. La pretensión de conseguir mayor calidad educativa potenciando los exámenes ha sido descrita por el Consejo Escolar de Euskadi de la siguiente manera: “la preparación de nuestros jóvenes no se soluciona poniendo vallas más altas en la carrera, sino enseñando a saltar”.
- El fortalecimiento de los procesos de privatización de la educación conlleva a la desigualdad, el elitismo y el control ideológico del sistema educativo por parte de los grupos privados afines a las tesis liberales, por lo que al recibir más dinero público aumentaría la enseñanza privada concertada. Por otro lado, la homologación de los centros privados concertados con los públicos conlleva una subvención total y una protección de su ideario, en algunos casos sectorio.
- La segregación mediante los llamados itinerarios (en el tercer curso de la Educación Secundaria Obligatoria se proponen dos itinerarios, y en el cuarto, tres) atenta contra la autonomía de los centros y no soluciona el problema. Es más, se considera que esta selección supone la discriminación y segregación de los alumnos desde edades tempranas, por lo que se promueve, con ello, una educación selectiva y segregadora. Además, en centros pequeños resulta inviable la implantación de dos o tres itinerarios por su alto coste y reducirían los grupos de manera que repercutiría en las relaciones interpersonales del alumno y su socialización²⁶. Por otro lado, se estima que la elección de esos itinerarios a esas edades perjudica a

²⁶ Por su parte, el gobierno se defiende señalando que en la Ley se “permite a las autonomías gestionar el desarrollo de sus centros” por si encuentran dificultades de implantar los itinerarios (MARTÍNEZ AHRENS y PÉREZ DE EPABLOS, “Vuelve la autoexigencia y el esfuerzo”, Entrevista a Pilar del Castillo, *El País*, Madrid, 20 de diciembre de 2002).

muchos alumnos por no estar aún en condiciones de madurez suficiente para tomar decisiones tan importantes. Esta circunstancia se acusará más en entornos socialmente menos favorecidos, por lo que, en consecuencia, la medida promoverá una educación más elitista. Las propuestas de la mayoría de los partidos es suprimir estos itinerarios puesto que la toma de estas decisiones pueden condicionar posteriormente la vida escolar y laboral a una edad demasiado temprana. Se propone continuar con un currículum de asignaturas comunes y básicas, aunque se facilite cierta opcionalidad, sin efectos académicos posteriores.

- La admisión de alumnos y la posibilidad de tomar en consideración el expediente académico supone aumentar la segregación, donde los alumnos con necesidades especiales y la mayor parte del alumnado formaría parte de centros públicos, mientras alumnos seleccionados integraría la mayoría de centros privados. En definitiva, esta medida “segrega a los alumnos y promueve la selección de centros”, como ha indicado el Marco Unitario de la Calidad Educativa, favoreciendo a la escuela privada concertada frente a la pública. Además, el Sindicato de Estudiantes se ha manifestado en contra de la financiación de la educación concertada, por suponer “una sangría económica, que se podría evitar abriendo nuevos colegios públicos”²⁷.
- Aunque el gobierno pretende dotar de autonomía de los centros docentes, consideran, sin embargo, que sus medidas recortan la autonomía de los centros escolares al disminuir la participación de los claustros y de los consejos escolares, que pasan a ser meramente consultivos. En este sentido, se recortan las competencias del Consejo Escolar, apartándole de muchas de las competencias decisorias que tiene atribuidas. Competencias que, en muchos casos, se transfieren al Director del centro, incrementando así su autoridad.
- Se rechaza el procedimiento de nombramiento de los directores de los centros. Consideran que el Director queda convertido prácticamente en un representante de la Administración en el centro educativo. La elección del Director además deja de ser del Consejo Escolar y adquiere esta facultad una Comisión mixta

²⁷ M.A, “Los estudiantes protestan por el veto del PP a su comparecencia”, *El País*, 2 de diciembre de 2002.

Administración-Consejo, contradiciendo este vínculo el principio de autonomía.

- Se muestran disconformes con que desaparezca el carácter educativo del primer ciclo de educación infantil 0-3, que el gobierno califica como “asistencial”, lo que vulnera el reconocimiento legal de su carácter educativo establecido por la Convención Internacional de Los Derechos de la Infancia de 1989.
- Rechazan la repetición del curso al considerar que no es ni el único medio ni el mejor para conseguir el esfuerzo del alumno, sino que señalan que sería mejor aportar medios para lograr los objetivos de cada curso.
- Los grupos nacionalistas (Iniciativa per Catalunya-Verds, Grupos Mixto -Bloque Nacionalista Galego, Ezquerria Republicana de Catalunya, Chunta Aragonesista, Euskal Arkatasuna, PA e IC-Verds) sostienen que no se tienen en cuenta las competencias de las Comunidades Autónomas, vulnerando la Constitución española al inmiscuirse en ámbitos reservados a las competencias autonómicas, concretamente a los arts. 149.1.1, 18 y 20 del texto constitucional. Consideran que el Estado únicamente tiene competencia en materia educativa de mera ordenación básica (excepto respecto a títulos académicos y profesionales), por lo que se extralimita y rebasa las competencias atribuidas por la Constitución en esta materia²⁸.
- Se centra en la calidad, abandonándose la función educativa compensatoria de las desigualdades sociales.
- Los centros públicos quedan constituidos de manera desfavorable, con el peligro de que se conviertan en modelo educativo de carácter prácticamente asistencial dirigida a los sectores más desfavorecidos de la población en contra de los centros privados concertados con cada mayor peso e influencia.
- Respecto al supuesto desprestigio de la figura del profesor, que algunos actores no reconocen (ya que no se ofrecen datos), consideran que ni ha quedado demostrado este desprestigio ni la nueva Ley vaya a servir, en todo caso, a que aumente el mismo.

²⁸ Por su parte el gobierno central sostiene que estas competencias ya venían sido asumidas por el Estado desde la LOGSE (PÉREZ DE PABLOS, “El PP aprueba en el Senado su reforma educativa con el rechazo de todos los grupos menos CC”, *El País*, Madrid, 14 de diciembre de 2002).

- Se convierte la Formación Profesional en una alternativa al fracaso escolar, desprestigiándola.
- La asignatura de religión (“Sociedad, Cultura y Religión”), con una nota comparable con la del resto de asignaturas, queda constituida en horario escolar, lo que contraviene los principios de un Estado confesional o laico. Y ello sin que su programa sea definido por las autoridades educativas ni su profesorado seleccionado por los procedimientos ordinarios establecidos para el resto de las asignaturas²⁹.
- La eliminación del currículum de las asignaturas de educación plástica y música supone un deterioro de la formación integral de los alumnos, quedando reservada para aquellos con un determinado estatus económico, ya que los colegios concertados ofrecerán estos conocimientos previo pago en forma de asignaturas optativas³⁰.

Como resulta demostrado el consenso entre agentes públicos y privados con el gobierno del PP ha sido escaso, produciéndose numerosos conflictos respecto a la aprobación de la Ley de Calidad, sin perjuicio de que lograran algunos acuerdos (una de las pocas medidas diseñadas en la que se obtuvo consenso fue la de adelantar el aprendizaje del primer idioma extranjero).

6.3. Influencia de los actores en la formación de la agenda.

Los diversos colectivos demandaban una serie de actuaciones de los poderes públicos ante los problemas que detectan en la calidad de la enseñanza. Únicamente los problemas considerados como “problemas públicos” por el gobierno resultaron recogidos en la agenda.

Respecto a la participación en la agenda, se ejercitaron acciones de diálogo a nivel horizontal y vertical, es decir, con las Administraciones Públicas y con los diversos actores. Tanto los organismos públicos como las comunidades epistémicas (analistas, académicos, técnicos o funcionarios) jugaron, en este sentido, un papel primordial. Respecto a los primeros, por

²⁹ El gobierno, por su parte, señala que existe la alternativa de estudiar “la historia de las religiones desde una perspectiva no confesional” y que estas materias son evaluables, pero no computan para la repetición de curso.

³⁰ GIMENO “Discutamos los problemas debate de la ley de calidad” (<http://www.suatea.org/leydesigualdad/leycalidad1.htm>).

ejemplo, el Ministerio de Educación efectuó una coordinación horizontal mediante Comisiones interministerial de educación y órganos análogos de CCAA. En cuanto a las comunidades epistémicas de expertos, resultó destacado su papel en cuanto suministradoras de información a los actores del proceso de formulación de políticas, por ejemplo, mediante sus estudios y conclusiones en Foros y Congresos. Por otro lado, respecto al acceso de los agentes privados (por ejemplo, asociaciones u organizaciones especializadas en el ámbito educativo) en la elaboración de la agenda se efectuó través de consulta. De hecho, la formulación de la política pública de reforma de la educación ha propiciado que algunos sectores con escasa presencia en el proceso de debate criticaran duramente tanto la escasa presencia de los representantes de los grupos de interés como la negativa influencia de las demandas de las restantes agrupaciones políticas, al no existir una sintonía entre las ideas de la mayoría de las redes de actores (asociaciones de estudiantes, sindicatos, ...) y el PP.

Respecto a las propuestas vertidas respecto a la reforma, nos encontramos con posturas moderadas y de reforma radical. Respecto a las primeras, existe un núcleo de actores que se muestran a favor de las propuestas del Gobierno y, únicamente, proponen ligeras modificaciones sobre algunos aspectos. Entre ellos, figuran a favor de la Ley de Calidad sindicatos como ANPE, CSI-CSIF, CSIT (Confederación Sindical Independiente de Trabajadores), FSIE, USO y USPL (Unión Sindical de Profesores Licenciados); confederaciones de padres como CONCAPA, COFAPA o la Federación de Asociaciones de Padres de Escuelas Laicas de Cataluña (FAPEL); y las patronales ACADE, ANCEE, CECE y Educación y Gestión. También han mostrado su apoyo la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza; diversas asociaciones de profesores y catedráticos de Secundaria y Bachillerato; y organismos profesionales como el Colegio de Doctores y Licenciados, el Colegio Oficial de Físicos, la Sociedad Española de Estudios Clásicos, el Instituto de Estudios Humanísticos, la Sociedad de Estudios Latinos y la Fundación Pastor de Estudios Clásicos. Por otro lado, numerosas asociaciones de padres, como la Confederación de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos; de alumnos: el Sindicato de Estudiantes, la Federación de Asociaciones de Estudiantes, la Confederación Estatal de Asociaciones de Estudiantes, y el Bloque de Estudiantes de Izquierda; del profesorado, como la Mesa Sectorial de Educación; como la mayoría de los Consejos Escolares del país; la FAPAC, los sindicatos de alumnado, la mayoría de sindicatos del

profesorado y los MRP; y todos los partidos políticos, excepto Coalición Canaria, han manifestado posturas radicales en contra de la Ley.

7. Legitimación de la política pública.

Una vez seleccionadas las propuestas de los actores, se han identificado las siguientes acciones como merecedoras de atención gubernamental:

- Fomentar el esfuerzo, eliminando el sistema de promoción automática de la Educación Secundaria Obligatoria por considerar que a esa edad es cuando se consolidan los hábitos de autoaprendizaje y disciplina. En este sentido, se considera que el abandono del sistema de promoción automática impulsará el esfuerzo y la exigencia personal.
- Orientar el sistema educativo hacia los resultados, intensificando los procesos de evaluación. Para ello se establece la implantación de una Prueba General de Bachillerato (art. 36), de ámbito estatal, objetiva y externa, que junto al expediente académico dará lugar al título de Bachiller, necesario para acceder a la Universidad. Prueba que se encontraría en consonancia con otros países de la Unión Europea.
- Reforzar el sistema de oportunidades mediante un sistema de itinerarios educativos a partir del tercer curso de la Educación Secundaria Obligatoria. Con el objetivo de conseguir un sistema educativo más inclusivo, dando solución al modelo de escuela comprensiva, donde todos los alumnos estudian un programa común, matizado con medidas de atención a la diversidad.
- Elevar la consideración social del profesorado, reforzando su formación, su prestigio social y articulando una carrera docente mediante su evaluación, formación y progresión. Con el objetivo de lograr una mayor calidad del profesorado.
- Desarrollar la autonomía de los centros educativos.
- Crear unos Programas de Iniciación Profesional (PIP) para que aquellos alumnos menos integrados en el sistema, tras dos cursos, puedan obtener el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, lo que no ocurre con la actual Garantía Social.
- Universalizar la educación y la atención a la primera infancia y a la población adulta.

Estas medidas se pretenden implementar mediante las siguientes actuaciones recogidas en la Ley de Calidad de la Educación: estructuración del sistema educativo (Título I), regulación en resultado niveles de la enseñanza en idiomas (Título II), regulación de la enseñanza de personas adultas (Título III), bases para la formación inicial y permanente de los docentes (Título IV), organización y dirección de los centros docentes (Título V), evaluación e inspección del sistema educativo (Título VI y VII).

8. Conclusiones.

Los actores sociales influyen en la adopción de determinadas medidas, modificando las políticas y la legislación. En este sentido, el pluralismo describe la interacción de una multiplicidad de intereses, participantes y organizaciones que conforman el panorama actual de la educación española.

La participación en la fijación de la agenda de estos actores para la aprobación de la Ley de Calidad de la Educación se efectuó mediante acciones de diálogo a nivel horizontal y vertical. Ahora bien, no se ha constatado un acceso abierto al poder de las múltiples demandas. De hecho, las posturas y demandas de la mayoría de los grupos de actores han tenido poca influencia, ya que no han logrado persuadir a los poderes públicos para que sus intereses fueran recogidos, por no existir una sintonía entre la mayoría de estas redes de actores (asociaciones de estudiantes y de padres, consejos escolares, sindicatos y patronales, ...) y el partido con mayoría absoluta en el gobierno en la fecha de aprobación de la Ley, el PP.

No se puede olvidar tampoco que el pluralismo incumbe a una multiplicidad de posiciones ideológicas en torno a la consideración de la calidad de la enseñanza y a los criterios para evaluar la misma. En este sentido, parece difícil integrar fehacientemente estos valores para establecer indicadores viables que permitan evaluar la calidad de la educación, lo que acarrea un conflicto entre las distintas redes de actores. Además, el hecho de que los diferentes grupos interesados atribuyan un valor diferente a la calidad de la enseñanza influye notablemente.

Por tanto, es posible afirmar que los responsables políticos diseñaron esta Ley de Calidad de la Educación con escasa participación de la mayoría de los actores afectados por ella, mientras que las instituciones influyeron tanto en la identificación de los problemas y en la fijación de la agenda como en la elección de alternativas y las preferencias que han sido

incorporadas en la Ley. Estos hechos han motivado la paralización por el PSOE de determinados aspectos de la Ley (como el polémico establecimiento de los itinerarios en la enseñanza secundaria o el tratamiento de la religión en los planes de estudio) mediante el Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, con el objeto de iniciar un proceso de diálogo con los distintos agentes de la comunidad educativa para efectuar la reforma del sistema educativo basada en el consenso.