



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

Un repaso por las leyes educativas: pasado, presente y futuro de la educación española

Estudiante: Ester Ruiz Giménez

Director: Emilio Sáenz-Francés San Baldomero

Madrid, junio de 2020

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	3
1. INTRODUCCIÓN.....	4
1.1. OBJETIVOS Y ESTRUCTURA	4
2. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	5
2.1. LEYES EDUCATIVAS	6
2.1.1. Ley General de Educación	6
2.1.2. Ley de Ordenación General del Sistema Educativo.....	8
2.1.3. Ley Orgánica de Educación	10
2.1.4. Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa.....	12
2.2. ESTUDIOS FORMALES A NIVEL INTERNACIONAL	13
3. MARCO TEÓRICO	17
4. METODOLOGÍA.....	20
5. ANÁLISIS.....	22
6. CONCLUSIONES.....	29
7. REFERENCIAS	31
8. ANEXOS.....	35
8.1. Artículo 27 de la Constitución Española de 1978:	35

AGRADECIMIENTOS

A Emilio Sáenz-Francés, por haber apoyado esta idea en sus múltiples versiones, tu contagioso entusiasmo, tu comprensión y tu ilusión han conseguido que este proyecto salga adelante. Muchísimas gracias por todo lo que me has ayudado y te has preocupado por mí, sin ti este proyecto no tendría sentido.

A Pablo Biderbost, por haber guiado mis pasos a lo largo de este viaje. Posees una sensibilidad tan genuina que no es fácil de encontrar. Gracias, de corazón, por haber compartido conmigo tus consejos, tus ideas y tu pensamiento crítico, ha sido un verdadero orgullo.

A Javier Gil, por haber cuidado de mí desde el principio y haber sido mi figura paterna fuera de casa, mis palabras de agradecimiento para ti no tienen fin.

A mi familia, por su constante apoyo. Sois mi mayor fuerza y motivación, me inspiráis día a día.

1. INTRODUCCIÓN

El siglo XX constituyó un periodo de significantes cambios estructurales para España. La Transición hacia la democracia, tras el fallecimiento del General Francisco Franco en 1975, supuso nuestra entrada en la comunidad internacional con pleno respaldo por parte de los países democráticos. La apertura progresiva de nuestros mercados, junto con el fin de la autarquía que dominó los años que siguieron a la Guerra Civil, habían conseguido posicionar a España dentro del *status quo* internacional. La llegada del Gobierno de Adolfo Suárez significó la pieza final del puzle que sentaría las bases para el posterior desembarco de España en organismos internacionales. El establecimiento de la democracia vino de la mano de la actual Constitución de 1978, que establece en su artículo 27 el derecho universal a la educación. Desde su ratificación, la juventud en España ha convivido con múltiples reformas educativas o proyectos de reforma. En escasas cuatro décadas se han reformulado numerosas veces los objetivos y competencias en educación, lo que ha contribuido a restarle credibilidad a la calidad de nuestro sistema educativo.

1.1. OBJETIVOS Y ESTRUCTURA

Este trabajo pretende estudiar los distintos enfoques en educación secundaria y bachillerato de las leyes que han vertebrado nuestro sistema educativo. Abordaremos nuestro objeto de estudio desde una perspectiva histórica y política, porque entendemos que parte de la motivación que subyace tras cada reforma, responde al sesgo ideológico del partido político en cuestión. La estructura del proyecto introduce, en primer lugar, el *Estado de la Cuestión* (punto 2), donde desarrollaremos las leyes que vamos a estudiar, a través de un análisis de los estudios formales en materia educativa a nivel nacional (punto 2.1.) y finalizaremos con un análisis de los estudios formales en materia educativa a nivel internacional (punto 2.2.). A continuación, presentamos el *Marco Teórico* (punto 3), donde utilizaremos los estudios comparados como fundamentación base para establecer una *Metodología* de trabajo (punto 4). Una vez explicados el marco teórico y la metodología que se van a emplear, procederemos a realizar el *Análisis* (punto 5) de nuestra selección de leyes educativas. En función de los resultados obtenidos se elaborarán una serie de *Conclusiones* finales (punto 6). Al término del trabajo se puede encontrar en *Anexos* (punto 8) el material referenciado a lo largo del texto.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Durante buena parte del siglo pasado, la educación en España tenía nombre y apellidos: la Ley Moyano de 1857, que establecía como obligatoria la enseñanza elemental (de los 6 a los 9 años), un ideal que no llegó a materializarse, pero que permitió la supervivencia teórica de la Ley (Cabrera, 2007, p. 148). Cabe destacar el período de la II República (1931-1936), especialmente activo en materia educativa, desde la creación de escuelas hasta el significativo papel que desempeña en la Constitución de 1931. Las figuras de Fernando de los Ríos (miembro de la Institución Libre Enseñanza), durante el bienio azañista, y de Marcelino Domingo, tanto en el Gobierno Provisional como en el Frente Popular, fueron clave para el intento de desarrollo de un modelo educativo sustentado en principios como la universalidad de la educación, el laicismo en la enseñanza, la profesionalización docente y la defensa de la escuela pública. La entrada en vigor de la Ley General de Educación en 1970, supuso un salto cualitativo que trajo consigo un vuelco decisivo de la situación educativa, al incorporar objetivos, ordenamientos, principios de articulación y de organización del sistema que homologaban nuestra educación con la de las sociedades capitalistas más avanzadas (Cabrera, 2007, p. 148). En este apartado haremos un recorrido histórico y político, a través de los estudios formales a nivel nacional, por las leyes educativas que han vertebrado nuestro actual sistema: la Ley General de Educación, la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo y la Ley Orgánica de Educación. Asimismo, dedicaremos un breve apartado a las líneas generales que articulan la actual Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa. Continuaremos con un análisis de los estudios formales a nivel internacional que se han formulado en torno al sistema educativo español.

2.1. LEYES EDUCATIVAS

2.1.1. *Ley General de Educación*

La Ley General de Educación (LGE) nace en 1970, promovida por el entonces Ministro de Educación Villar Palasí, con escasa legitimidad política y social. Entró en vigor el 4 de agosto de ese mismo año y fue la articulación legal de las líneas básicas del Libro Blanco (1967), en lo que De Puelles define como un híbrido entre un texto antiguo y moderno: por un lado, porque continúa con los principios impuestos por la línea política del régimen y, por otro lado, porque enlaza con los principios innovadores de las reformas educativas europeas de los años sesenta (De Puelles, 2004). Ese carácter modernizador de la LGE se manifiesta en las funciones económicas, sociales y culturales que se asignan a la educación; en los principios rectores de obligado cumplimiento en el funcionamiento del sistema educativo; en la organización de la educación planteada; en la regulación sobre el funcionamiento de los centros educativos; en el modelo de formación del profesorado y en los principios pedagógicos que deben informar las prácticas educativas (Cabrera, 2007). Con la LGE se establece el carácter universal de la educación en España, gratuita y obligatoria desde los seis hasta los catorce años. Con ella se introduce un principio de integración novedoso para la época, que busca poner en práctica la concreción de las funciones de los sistemas educativos en el capitalismo¹. Esta concreción consiste en una socialización homogénea de la infancia, para garantizar un principio de integración eficaz de las nuevas generaciones en la sociedad, mediante el desarrollo de las capacidades necesarias de adaptación; junto con la generación de principios de diferenciación que afectan a la permanencia en el sistema, convirtiéndose, entonces, en una herramienta de cualificación y especialización para el trabajo. Asistimos a un cambio en el discurso dominante en educación, que se centrará en la igualdad de oportunidades, la selección en función de las aptitudes escolares, la participación, un mayor nivel de vida o el desarrollo y modernización de la sociedad, para que el sistema escolar pudiera adaptarse a los cambios sociopolíticos y económicos de la sociedad española (Madrid, 1991). La LGE organiza el sistema educativo en ciclos y niveles, con títulos específicos que son requisitos de entrada en el nivel superior, eliminando barreras como las reválidas, con un currículo organizado mediante asignaturas. Según lo que establecen las Disposiciones Generales, el contenido

¹ Ideas que fueron teorizadas, entre otros, por E. Durkheim y T. Parsons (Madrid, 1991). Para mayor profundidad, véase Durkheim, E. *Education et sociologie*, P.U.F., Paris, 1968.

y los métodos educativos de cada nivel se adecuarán a la evolución psicobiológica de los alumnos (Capítulo Primero de las Disposiciones generales (BOE, 1970)). Se establece la evolución global del alumno como método de evaluación, de modo que todo el curso académico cuenta dentro de la nota junto con el examen final. La LGE estructuraba de la siguiente forma la escolaridad en España: una educación preescolar gratuita pero no obligatoria. Una educación obligatoria y gratuita hasta los catorce años (Educación General Básica o EGB), con la que obtienen un certificado de escolaridad. Y una enseñanza secundaria no obligatoria, que se diversificaba en dos ramas: la Formación Profesional de Primer y Segundo Grado; y el Bachillerato Unificado y Polivalente (BUP), de un periodo de tres años, una vez finalizado el alumno podía acceder al Curso de Orientación Universitaria (COU) para poder estudiar a nivel universitario (BOE, 1970)².

Desde la perspectiva metodológica, López y Mayordomo identifican cuatro ejes renovadores de la reforma: en primer lugar, el desarrollo de la educación personalizada (integración de procesos individualizadores y socializadores en la enseñanza). Cuya finalidad consiste en realizar una serie de actividades, sugerencias y ejercicios a través de los cuales el alumno llega a adquirir determinados conocimientos y hábitos, que se han programados previamente como objetivos. En segundo lugar, la programación del currículum en torno a grandes áreas interdisciplinarias, formulados mediante objetivos operacionales de progresión creciente, en los que el docente puede evaluar, controlar y revisar las distintas unidades de forma eficiente. En tercer lugar, la orientación y tutorización permanente del alumno, para la elección y organización jerárquica de los contenidos. Y, en cuarto lugar, la evaluación continua. Flexible, sistemática y funcional, que se integra dentro del proceso educativo y cuyo objetivo es obtener una valoración del aprovechamiento escolar de los alumnos (López y Mayordomo, 1999).

² Resumen elaborado en función del contenido de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (BOE, 1970).

2.1.2. Ley de Ordenación General del Sistema Educativo

La Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE), nace en 1990, promulgada por el gobierno del PSOE, con amplia legitimación. Entró en vigor el tres de octubre de ese mismo año, derogando la Ley General de Educación. Respondía a una necesidad de renovación de la educación en España, que se articulaba en una mayor demanda en la igualdad de oportunidades y mejores respuestas a las elevadas tasas de abandono escolar, en una mayor autonomía del profesorado y en una organización del sistema más flexible y descentralizada (Cabrera, 2007). La entrada en vigor de la LOGSE supuso la puesta en marcha de un sistema educativo basado en los principios constitucionales e inició una gestión democrática de los centros, estableciendo por primera vez un sistema descentralizado de enseñanza en España, que permite a las autonomías gestionar los centros educativos y redactar un porcentaje muy generoso de los contenidos curriculares. Esta amplia legitimación vino, sobre todo, por parte de la izquierda española, que la entendió como una ruptura con respecto al pasado en educación. No obstante, los principales exponentes intelectuales se siguieron manteniendo, lo que acabó derivando en el progresivo cuestionamiento de la Ley, en especial por la falta de voluntad política, de medios, de financiación y de los problemas derivados de las transferencias educativas que se concedieron a las autonomías del territorio español (Cabrera, 2007). De Puelles señala a la LOGSE como un macroreforma, enmarcada dentro una gran ola de reformas estructurales que dominó Europa, que modificaba el aspecto curricular, vertebrándolo desde la educación infantil hasta la universidad, regulado de forma abierta y participativa (De Puelles, 2004). Una reforma que obedecía la necesidad de homologar el sistema educativo español con los europeos, derivada de la entrada de España en la CEE (1986) y su creciente participación de organismos internacionales tales como la OCDE o la UNESCO. Cabrera identifica así los cambios en la sociedad española que motivaron las novedades que introducía la LOGSE:

[...] los más decisivos son los cambios de naturaleza política. No sólo en lo que supone la normalización democrática sino, también, por la exigencia de adecuación funcional de la educación al “Estado de las Autonomías”, de un lado, y al marco que en materia de organización, participación, regulación y control del sistema educativo estableció la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) de 1985 (Cabrera, 2007, p.170).

Asimismo, la LOGSE introduce la creación del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE) y de la Evaluación Institucional, que pretende garantizar una homogeneidad en los objetivos educacionales, los contenidos y los modos de enseñanza-aprendizaje (Cabrera, 2007).

Con la LOGSE, el Régimen General de las enseñanzas se dividía en varias etapas: en primer lugar, la Educación Infantil gratuita (de cero a seis años), aunque no obligatoria, dividida en dos ciclos educativos. En segundo lugar, la Educación Primaria Obligatoria (de seis a doce años), dividida en tres ciclos: 1º y 2º de primaria, 3º y 4º de primaria, 5º y 6º de primaria. En tercer lugar, la Educación Secundaria Obligatoria (de doce a dieciséis años), dividida en dos ciclos: 1º y 2º de la ESO, y 3º y 4º de la ESO, a su término se recibe el graduado en ESO. En cuarto lugar, el Bachillerato (de dieciséis a dieciocho años), no obligatorio, que constaba de distintas modalidades: artes, tecnológico, ciencias sociales, ciencias de la salud y humanidades. En función de la elección de modalidad del alumno, estas lo capacitaban para cursar diferentes estudios universitarios, para poder acceder al último escalón en la cadena educativa, el alumno debía enfrentarse a una prueba de acceso a la Universidad (PAU), también denominada selectividad. Asimismo, se encontraba disponible la Formación Profesional Específica (BOE, 1990)³.

De Puelles identifica, por un lado, los aciertos de la ley en tres grandes aspectos: en primer lugar, la extensión de la escolaridad hasta los 16 años, como buena respuesta a las exigencias que se derivan del principio de igualdad, al mismo tiempo que retrasa hasta esa edad la selección según mérito y capacidad. En segundo lugar, aunar la equidad social con la calidad, a la que se dedica un título específico dentro de la Ley. Y, en tercer lugar, la comprensividad que, aunque ha sido ampliamente criticada. De Puelles considera que es una necesidad de nuestro tiempo, que nos exige una formación general de carácter universal. Por otro lado, entre sus carencias, el autor identifica tres grandes aspectos: en primer lugar, las restricciones en materias optativas del desarrollo reglamentario, sin un adecuado desarrollo de la optatividad no es posible atender a la diversidad de intereses, motivaciones y capacidades del alumnado. En segundo lugar, la poca aceptación de las normas relativas a la evaluación y a la promoción de los alumnos. Y, en tercer lugar, la

³ Resumen elaborado en función del contenido de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (BOE, 1990).

transversalidad, que no fue operativa porque no se preparó ni al profesorado ni se tuvo en cuenta la llamada cultura escolar (De Puelles, 2004).

2.1.3. Ley Orgánica de Educación

La Ley Orgánica en Educación (LOE), nace en 2006, promulgada por el Gobierno del PSOE, con bastante polémica. Entró en vigor el 3 de mayo de ese mismo año, derogando la anterior Ley Orgánica de Calidad de Educación (LOCE). Los colectivos que se mostraron más reacios a esta nueva reforma fueron principalmente colectivos conservadores, que se manifestaron a favor de la permanencia de la LOCE. La LOE mantiene la misma estructura del sistema educativo que se planteó en la LOGSE, sin apenas cambios significativos (Romero, 2011). Establece, en su Preámbulo, el objetivo de adecuar la regulación de la educación no universitaria a la realidad actual de España, bajo los principios de calidad de la educación para todo el alumnado y de igualdad de oportunidades, unida a una trasmisión de valores que favorezcan la libertad, responsabilidad, tolerancia, igualdad, respeto, justicia, etc. (BOE, 2006). Como hemos mencionado, la LOE no modifica el núcleo duro de la estructura general del sistema educativo. La Ley se centra en las particularidades de los mismos, como la ampliación de currículo mediante asignaturas como Educación para la Ciudadanía. Se introduce, en 4º de ESO, una serie de optativas que servirán de antesala para la posterior elección de rama en el Bachillerato no obligatorio. Por otro lado, se establece la Educación infantil (de cero a tres años) como no gratuita, lo que perjudica de forma considerable la conciliación de vida familiar y laboral.

Según Romero, los aspectos fundamentales que introduce la LOE se pueden agrupar en tres: en primer lugar, proponer una educación de calidad en todos los niveles educativos. En segundo lugar, considerar la calidad de nuestro sistema educativo como el objetivo principal que deben defender todos los miembros de la comunidad educativa. Y, en tercer lugar, defender los objetivos establecidos por la Unión Europea como, por ejemplo, ofrecer igualdad de oportunidades educativas para todos los ciudadanos, reforzar los lazos del sistema educativo con el mundo exterior, especialmente en lo referido a la investigación, además de fomentar el aprendizaje de idiomas y los intercambios (Romero, 2011, p.9). Del conjunto de las novedades que aporta la LOE, Romero destaca ocho aspectos significativos: en primer lugar, que el 55% o el 65% del horario escolar se dedica a los contenidos mínimos de las asignaturas; en segundo lugar, la incorporación de

competencias básicas (destrezas que los alumnos deben adquirir a lo largo del conjunto del proceso educativo); en tercer lugar, la obligatoriedad de la asignatura de Educación para la Ciudadanía; en cuarto lugar, la desaparición de los ciclos de Secundaria y la eliminación de la repetición de curso (en Primaria solo se puede repetir una vez, y en Secundaria dos si el alumno tienen más de dos asignaturas suspensas); en quinto lugar, el establecimiento de los nuevos itinerarios educativos en 4º de ESO (como antes a las modalidades de Bachillerato); en sexto lugar, la continuidad de la asignatura de Religión como parte obligatoria del currículo, pero donde los alumnos tienen libertad de elección; en séptimo lugar, la introducción de los PCPI (Programas de Cualificación Profesional Inicial), a los que pueden acceder los alumnos de 16 años que no hayan obtenido el graduado en ESO; y, en octavo lugar, la introducción, de manera obligatoria, de evaluaciones de diagnóstico en 4º de Primaria y 2º de la ESO para comprobar el nivel de conocimientos de los alumnos (Romero, 2011).

Las materias de Educación para la Ciudadanía y Religión son, quizás, los puntos donde más polémica se ha generado en torno a la LOE, ya que, por una parte, se ha percibido a la asignatura de Educación para la Ciudadanía como un adoctrinamiento por parte del Estado en la educación moral de los alumnos, competencia que la Constitución de 1978 concede, en su artículo 27, en exclusiva a los padres. Según el texto legal, será una materia obligatoria y evaluable en la Educación Básica y el Bachillerato, que tendrá como mínimo 50 horas lectivas y que será obligatoria en cursos de Primaria, lo que se tradujo en una pérdida de 25 horas de la asignatura de Lengua y Literatura y en una disminución de la carga lectiva de la asignatura de Religión, que se posiciona con el mismo número de horas que Educación Física (175 horas totales) (BOE, 2006). Por otra parte, en un país de extendida tradición católica, el trato a la asignatura de Religión (donde se puede elegir entre una versión confesional: católica, evangélica, islámica o judía; una versión aconfesional o no asumir la asignatura) se ha percibido como un intento de hacer más difícil su elección por parte del alumnado. A estas críticas se sumaron la equiparación de los centros públicos y los privados; el mantenimiento de la enseñanza de Religión; la falta de una financiación real que acompañe a la ley en su desarrollo en las distintas Comunidades Autónomas; no se aborda el fracaso escolar y no se permite que los programas de diversificación o los PCPI empiecen antes de los 16 años; no se tiene apenas en cuenta la opinión de los profesores; no existe una preocupación por la mejora de la competencia de los alumnos en asignaturas como Lengua o Matemáticas; el empobrecimiento de la calidad educativa como consecuencia de la reducción en los

contenidos y la exigencia (Romero, 2011). Por consiguiente, el 12 de noviembre de 2005, se celebró en Madrid una concurrida manifestación en contra de la LOE. Algunas de las principales entidades que convocaron la manifestación fueron: la Asociación Nacional de Centros de Educación Especial (ANCE), la Asociación de Profesores de Secundaria (APS), la Confederación Nacional de Estudiantes (CECE), Confederación de Padres y Madres de Alumnos (COFAPA), etc. A quienes el entonces Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, recibió escasos días después (El País, 2007).

2.1.4. Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa

La Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), nace en 2013, promovida por el Ministro de Educación, Cultura y Deporte del Partido Popular, José Ignacio Wert, con gran controversia. Entró en vigor el 9 de diciembre de ese mismo año y deroga la Ley Orgánica de Educación. Supuso un punto de inflexión en la definición de la agenda política española en la lucha contra el abandono electoral. Además, es la ley que se encuentra actualmente en vigor. Los objetivos principales consisten en reducir la tasa de abandono temprano en la educación, mejorar los resultados educativos de acuerdo con los criterios internacionales, mejorar la empleabilidad y estimular el espíritu emprendedor de los estudiantes (BOE, 2013). De acuerdo con Subirats, los principios sobre los cuales impera la reforma son: el aumento de la autonomía de los centros, el esfuerzo de la capacidad de gestión de la dirección de centros, las evaluaciones externas de fin de etapa, la racionalización de la oferta educativa y la flexibilización de las trayectorias (Subirats, 2014).

Algunos de los cambios más significativos que introduce la LOMCE en el sistema educativo español son: las pruebas de evaluación final para obtener el título de Graduado en ESO y el título de Bachiller; la existencia de dos opciones en cuarto curso de ESO (la primera, «Opción de enseñanzas académicas para la iniciación al Bachillerato»; la segunda, «Opción de las enseñanzas aplicadas para la iniciación a la Formación Profesional»); programas de mejora del aprendizaje y el rendimiento en la ESO (que sustituyen los Programas de Diversificación Curricular de la LOE); una mayor importancia de las asignaturas troncales diseñadas por el Gobierno; la educación plurilingüe; la asignatura de Religión, a la que se le vuelve a dar plena validez académica; las nuevas modalidades de Formación Profesional: la Formación Profesional Básica y la Formación Profesional dual; la obligatoriedad de la oferta de enseñanzas cuya lengua vehicular sea el castellano; la ampliación de las competencias del director; la nueva

relación en cuanto a la oferta de plazas entre la enseñanza pública y la privada concertada; la posibilidad de construir y gestionar colegios privados concertados sobre suelo público; y los conciertos con los colegios que separan por sexos (BOE, 2013).

2.2. ESTUDIOS FORMALES A NIVEL INTERNACIONAL

Gracias a la consolidación de la globalización, se han articulado numerosos mecanismos para el monitoreo del control de la calidad educativa a nivel global. Recordemos que los propios Objetivos de Desarrollo Sostenible, como parte de la Agenda 2030, establecen la necesidad de una educación de calidad universal. Se han desarrollado distintos exámenes periódicos para evaluar a los alumnos a nivel global, entre ellos encontramos Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS), Trends in International Mathematics and Science Studies (TIMSS) o Programme for International Students Assessment (PISA). Para el propósito de este trabajo vamos a centrarnos en el Informe PISA.

El Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes, informe PISA por sus siglas en inglés, fue diseñado y puesto en marcha por la OCDE a finales de los años noventa como un estudio comparado, internacional, periódico y continuo sobre determinadas características y competencias de los alumnos (Turner, 2006, citado en Cadenas y Huertas, 2013). En él se mide, cada tres años, el rendimiento de los alumnos en las asignaturas de matemáticas, ciencia y lectura, se realiza a partir de los 15 años. Aunque se plantea como un sistema objetivo de comparación, se le ha criticado que su formulación es de más de carácter cuantitativo (Popkewitz, 2013). El Informe Pisa nos sirve para conocer la realidad que acontece en las aulas de los distintos países, pero también es una herramienta muy útil para mejorar nuestro sistema educativo. Para que esta mejora sea efectiva, los resultados por comunidades se tienen que comunicar a todo el profesorado, para que disponga de los conocimientos y orientaciones necesarias para comprender la motivación tras el Informe al igual que las pruebas que se van a realizar.

Los datos del informe transmiten, principalmente, una falta de confianza de la sociedad en su sistema educativo y una sensación de desmotivación de los principales agentes educativos, que se pone de manifiesto en un escaso compromiso de la comunidad educativa con los objetivos y en un insuficiente funcionamiento de las instituciones responsables del aprendizaje de los alumnos (Marchesi, 2006). El informe señala que nuestros alumnos obtienen los resultados que se esperan en función de su nivel económico

y social, junto con su gasto en educación; en otras palabras, no vemos una materialización real de ese principio de equidad por el que quiere regirse la educación española. De la misma forma, se indica que el resto de factores que influyen de forma directa en la educación y el aprendizaje de los alumnos (como la legislación vigente, la metodología de los docentes, la organización de los centros, etc.) no son lo suficientemente eficaces para mejorar los resultados de nuestros alumnos, al margen de sus situaciones económicas (Marchesi, 2006). El Informe confirma que los países que cuentan con una mayor diferenciación interna, son los que presentan una mayor desigualdad en el rendimiento obtenido por los estudiantes, que no se manifiesta en mejoras significativas en los resultados globales del sistema (Hanushek y Woessmann, 2006, citado en Tarabini y Montes, 2015). Algunos de los posibles motivos que subyacen a estos problemas pueden encontrarse en la amplia tradición académica de la Educación Secundaria Obligatoria en España, en las dificultades de los profesores para adaptarse en poco tiempo a cambios tan acelerados, en la insuficiente formación inicial de los profesores de secundaria o el ineficiente sistema de selección del profesorado en los centros públicos (Marchesi, 2006).

No obstante, el Informe también señala que el escaso rendimiento en nuestras escuelas no se debe únicamente a la condición socio-económica de las familias, aunque se subraya la importancia que estas tienen en el rendimiento de los alumnos y el funcionamiento de los centros docentes. De acuerdo con Marchesi, existen tres factores particularmente significativos del informe PISA: en primer lugar, el nivel educativo de los padres, en relación con los logros educativos de la familia y cómo estos interseccionan con el rendimiento académico de los alumnos. En segundo lugar, el apoyo a la educación de los hijos, que se articula en función de la preocupación de los padres por el progreso educativo de sus hijos, lo que aumenta sus posibilidades de éxito ya que se muestran más atentos a sus progresos y dificultades. Asimismo, el Informe que se realizó en el año 2000 (Marchesi, 2006), comprobó la vital relación que existe entre la participación de los padres del proceso educativo y el progreso académico de sus hijos. En tercer lugar, la relación entre los factores socioeconómicos y los factores del ambiente escolar que, según apunta el informe, su influencia conjunta en nuestro país es mayor que la media de la OECD. Marchesi señala la importancia del apoyo a la familia para que colaboren en la educación de sus hijos, quien considera que debería ser uno de los objetivos centrales de la política educativa (2006).

A estas problemáticas se suma el círculo vicioso que se genera en torno a los itinerarios académicos. El profesorado tiene menos expectativas en relación con los estudiantes que se asignan a itinerarios menos exigentes, quienes, a su vez, también tienen menores expectativas, resultando en un rendimiento global menor (Gamoran, 2004; citado en Tarabini y Montes, 2015). Todo ello unido a que, como señala Oakes, el profesorado más experimentado y capacitado se suele asignar a vías que se consideran como “superiores” (Oakes, 2005; citado en Tarabini y Montes, 2015). De igual forma, los itinerarios se asignan de forma prematura, dejando poco margen de maniobra, ya que una vez comenzado un itinerario difícilmente se puede variar más adelante. Recordemos que los alumnos de un origen socioeconómico más humilde, junto con la población extranjera, son quienes más se ven afectados por las carencias del sistema, lo mismo sucede con la selección prematura de los itinerarios, que tienden a desfavorecer a estos colectivos posicionándolos en itinerarios menos exigentes o valorados (Tarabini y Montes, 2015). La OCDE recomienda que la selección de estudiantes en itinerarios se proponga en la educación secundaria superior, para, así, reforzar la educación comprensiva (OECD, 2012; citado en Tabarini y Montes, 2015). En la misma línea, la imposición de pruebas al término del ciclo educativo perjudica a los alumnos más desfavorecidos, lo que lleva a complicar el proceso educativo y a fomentar el conocido como *teaching to test*, que consiste en el desarrollo de prácticas pedagógicas orientadas a aprobar un examen final. Lo que, no solo reproduce esas desigualdades sociales en educación, sino que también perjudica a los colectivos sociales más vulnerables (Au, 2009; citado en Tabarini y Montes, 2015).

En la cuestión del Abandono Escolar Prematuro (AEP), los diversos organismos internacionales (como la Comisión Europea, la UNESCO o la OCDE) han alertado en numerosas ocasiones de los efectos económicos y sociales que se derivan de unas elevadas tasas de repetición, en especial para el alumnado de contextos socioeconómicos vulnerables, lo que constituye un elemento de inequidad educativa (Tabarini y Montes, 2015). Para acatar este problema, se plantea desde la OCDE, la implantación de sistemas de evaluación continuos y globalizados que garanticen un apoyo regular, temprano y sostenido a los estudiantes, ya que son estos alumnos que repiten curso los que tienen mayor riesgo de AEP (Field, et al 2007; Jimerson et al., 2002; Rumberger y Lim, 2008; citado en Tabarina y Montes, 2015).

Como nos recuerda Marchesi, los informes realizados a España señalan la necesidad de impulsar políticas públicas que aseguren un mayor compromiso de la sociedad con la educación, más ambiciosas y que se arriesguen a adentrarse en campos hasta ahora ajenos a la regulación o a la exigencia educativa (2006). Marchesi señala que:

Nuevos ámbitos de preocupación de los poderes públicos empezarán a estar relacionados con la educación: el tiempo y la actividad de la familia, las iniciativas de los medios de comunicación, los lugares de ocio, la acción directa de los ayuntamientos o la organización de bibliotecas y de “mediatecas” coordinadas y al servicio de los alumnos y de la ciudadanía (Marchesi, 2006, p. 354).

A través del esfuerzo colectivo, que entiende que la educación no es un aspecto que deba relegarse únicamente a las escuelas, se podrá conseguir que los alumnos puedan situarse por encima de la media de los países que participan del informe. Como posibles estrategias para mejorar la calidad en la educación española, Marchesi propone, en primer lugar, definir con amplitud y equilibrio el currículo académico, la falta de un equilibrio puede llevar a que los contenidos de la enseñanza se amplíen de forma ilimitada, como sucedió tras la entrada en vigor de la LOE, resultando en programas sobrecargados, escaso tiempo de reflexión y pocas opciones para relacionar las materias entre sí. En segundo lugar, un cambio de énfasis que se centre en la adquisición de una serie de competencias básicas por parte del alumnado: «lectura, búsqueda de información, trabajo en equipo, solución de problemas, alfabetización informática, comprensión del cambio social, histórico y cultural, formación de un pensamiento científico y crítico, bienestar social y emocional, valores democráticos y solidarios, expresión y creatividad» (Marchesi, 2006, p. 345).

3. MARCO TEÓRICO

En este estudio pretendemos analizar los distintos enfoques en educación secundaria y bachillerato de las leyes que, según apunta la literatura, más han vertebrado nuestro sistema educativo: la Ley General de Educación de 1970, la Ley Orgánica General del Sistema Educativo de 1990 y la Ley Orgánica de Educación de 2006. Queremos emplear un enfoque que combine la perspectiva histórica y la política, ya que, como podemos observar a lo largo del cuerpo del texto, no se puede entender una sin la otra. Para ello queremos partir de un doble marco teórico, por un lado, emplearemos el enfoque de Tomás y Valiente en *Códigos y Constituciones* para abordar la perspectiva histórica y, por otro lado, emplearemos los estudios comparativos para atender a la perspectiva política, ya que nos proporcionan las bases y herramientas necesarias para llevar a cabo nuestro análisis comparativo de las leyes mencionadas.

En su obra *Códigos y Fuentes*, Tomás y Valiente defiende la idea de constitucionalismo para dar una respuesta a los múltiples cambios de gobiernos y constituciones que tuvieron lugar durante buena parte de los siglos XIX y XX en España. Esa idea de constitucionalismo, que se articula en función de los intereses políticos que subyacen a esos cambios, la vamos a emplear para establecer un paralelismo entre las continuas modificaciones de las leyes educativas que hemos vivido desde la Transición, ya que, entendemos que parte de esos cambios vienen motivados, en parte, por un sesgo ideológico.

Dentro de las ciencias sociales, especialmente en las últimas décadas, los estudios comparativos ocupan un lugar destacado, ya que han servido como instrumento de diagnóstico de problemas sociales, para el diseño de políticas públicas y como un parámetro de referencia y una fuente de legitimación. A través de ellos podemos elaborar descripciones, explicaciones e interpretaciones de la realidad.

Dentro de la ciencia política se ha promovido la tesis que asigna a la “comparación” el estatus de método científico, no obstante, la tesis también ha sido objeto de severas críticas. Piovani y Krawczyk señalan que:

Empero, la impugnación de dicha posición no ha significado desconocer la importancia que la comparación tiene -y ha tenido históricamente- en la producción de conocimiento científico. Tampoco ha implicado una negación de la entidad o especificidad de aquello que habitualmente designamos como estudios comparativos (Piovani, Krawczyk, 2016).

Entendemos la comparación como una actividad cognoscitiva, que está muy presente en nuestro día a día y que, además, es un rasgo central de la actividad científica. Empleamos la comparación para organizar el conocimiento y relacionarnos con los otros y el mundo. La historia de la ciencia muestra que la práctica de la comparación ha sido un recurso crucial a la hora de dar respuestas a problemas naturaleza social. Es importante señalar que existen notables diferencias entre la comparación como forma de pensamiento, donde se establecen comparaciones de operaciones simples, y como procedimiento científico dentro de las ciencias sociales, donde se establecen comparaciones de operaciones complejas (Krawczyk, 2013; citado en Piovani y Krawczyk, 2016). Aunque la verdadera diferencia radica en la selección y definición de los objetos y de las propiedades que se comparan, así como en el cuidado y sistematicidad de los procedimientos de producción y análisis de los datos (Piovani y Krawczyk, 2016). La comparación, dentro del lenguaje epistemológico, se define como una operación intelectual a través de la cual se cotejan los estados de uno, o más, objetos sobre la base de, al menos, una propiedad común (Fideli, 1998; Marradi, 1991; citado en Piovani y Krawczyk, 2016). Desde un punto de vista lógico, un acto comparativo implica objetos y sujetos, algunas de sus propiedades, los estados de los objetos en dichas propiedades y el momento en que estos fueron relevados (que, a su vez, se puede distinguir entre comparación sincrónica y diacrónica).

En términos metodológicos, los estudios comparativos no se limitan a una única estrategia, sino que se dotan de su carácter transversal para elaborar distintos tipos de investigaciones, como, por ejemplo, las centrada en el análisis secundario de datos estadísticos. Desde el ámbito de la educación comparada, Stenhouse plantea la importancia de recurrir a los estudios de caso para contribuir a la comprensión del fenómeno educacional (Crossley y Vulliamy, 1984; citado en Piovani y Krawczyk, 2016).

A través del enfoque socio histórico o histórico sociológico, se procura reformular la propuesta de comparación, pasando de la mera descripción y análisis de los hechos al análisis del sentido histórico de los hechos (Nóvoa, 1995; citado en Piovani y Krawczyk, 2016). Lo que implica una recuperación de la historicidad en la concreción de los fenómenos y de los procesos, para poder entender sus singularidades. No podemos abordar la complejidad de la realidad a partir de perspectivas que buscan una explicación única, objetiva, neutra (Pereyra, 1990; Madeira, 2008; Krawczyk; Vieira, 2012; Piovani y Krawczyk, 2016). Piovani y Krawczyk señalan una importancia clara en la historicidad

de los países para poder comprender sus procesos nacionales, junto con la producción científica que de ellos se deriva. Aunque todavía no se considera una constante, en los últimos años ha aumentado la preocupación por incorporar esa dimensión histórica en las investigaciones comparativas en educación. No obstante, Piovani y Krawczyk subrayan que es todavía común la naturalización de conceptos y categorías de análisis por no comprender y/o no explicitar su historicidad. Dentro de esta historicidad influyen, en gran medida, la mirada de los investigadores, que suele verse reflejada en la definición de categoría y supuestos. El clima político y los espacios instituciones donde se llevan a cabo las investigaciones son, a su vez, dimensiones que se tienen que tener en consideración. Pivoani y Krawczyk argumentan la relación histórica con el impacto de las reformas de la siguiente manera:

El tenor de las investigaciones deja entrever enfoques diferentes en los distintos países, que se manifiestan en el carácter del conocimiento producido e intervienen en el debate educacional. Más allá de la relación entre producción intelectual y la base social en la que surgen y con la cual interactúan, se encuentra también una vinculación históricamente configurada entre las tendencias nacionales e internacionales, que configura impactos diferentes de la reforma en los distintos países (Piovani y Krawczyk)

4. METODOLOGÍA

Existen una serie de rasgos a los que podemos atender para medir la voluntad democrática de las políticas educativas. Para los propósitos de este estudio, vamos a construir una metodología de trabajo articulada en función del esquema que nos plantea Subirats para elaborar nuestro posterior análisis.

Subirats sintetiza estos rasgos para medir la voluntad democrática en cuatro:

1) Que el acceso a la educación, en todos sus niveles, no dependa de la capacidad económica de las familias. Si queremos cumplimentar este requisito, la educación debe ser gratuita desde el inicio hasta la universidad (Subirats, 2014).

2) Que las instituciones educativas tengan una calidad homogénea, de modo que no exista una jerarquía, ya sea real o construida por la opinión pública, de los tipos de centros (Subirats, 2014).

3) Que la educación obligatoria, entendida como el tramo educativo universal que cursan todos los alumnos, sea lo más larga posible. Subirats señala la existencia de un hábito muy arraigado en nuestras sociedades, que consiste en convertir las diferencias en desigualdades y jerarquías. De forma que la especialización en unas u otras disciplinas no se entiende como una clasificación que canaliza a los individuos jóvenes hacia unos ciclos de estudios más o menos prestigiosos, unido al hecho de que, como ya hemos señalado, es muy difícil cambiar de ciclo. Alargar el tronco común a toda la población permite retrasar las opciones perdedoras y dar más oportunidades a quienes por familia están peor situados (2014).

4) El tipo de evaluación usado en un sistema educativo. Los exámenes, reválidas, controles, etc., suelen ser dispositivos que no están orientados a medir el grado de conocimiento adquirido por el alumnado, sino para evaluarlo y establecer jerarquías, resultando en parte del alumnado suspenso. Subirats considera que esta práctica no es efectiva cuando se lleva a cabo en los tramos de educación obligatoria, porque se establece la idea de que no toda la población joven es capaz de asimilar la formación considerada básica para pertenecer a una sociedad (2014). Cuanto mayor sea el énfasis en los controles y exámenes, mayor valor tendrá la voluntad clasificadora en comparación con la voluntad educadora. Subirats argumenta esta postura planteando un cambio en el ciclo de los exámenes:

El control de conocimientos es necesario en los tramos de formación que capacitan para acceder a una profesión, puesto que el acceso a un puesto profesional concede una capacidad de acción que debe ser acreditada, pero, en cambio, no tiene sentido cuando hablamos de la educación básica e incluso de la secundaria, en la que se trata de que todo el alumnado adquiera unas determinadas capacidades, y el trabajo del profesorado debe consistir en lograrlo, no en etiquetar y clasificar a los individuos, creando desigualdades que tienden a convertirse en inamovibles desde la infancia (Subirats, 2014).

A la hora de llevar a cabo nuestro análisis queremos atender a dos aspectos: en primer lugar, atenderemos a los cambios de objetivos y principios generales para el periodo de Educación Secundaria y Bachillerato que se establecen en las tres leyes; y, en segundo lugar, identificaremos los rasgos planteados por Subirats de forma paralela en las tres leyes educativas para medir su voluntad democrática (LGE, LOGSE y LOE). Entendemos que existe una disparidad considerable en la extensión de las tres leyes, por ello, nuestro punto de partida será la LGE y cómo la LOGSE y la LOE reformulan los aspectos que ya se ponen de manifiesto en la ley de 1970. Articularemos nuestro análisis en función de una serie de tablas comparativas que nos van a servir para poder estudiar en paralelo los artículos de las tres leyes, elaboraremos un comentario de los aspectos que consideramos más relevantes de nuestra selección de artículos, utilizando una lente histórica para intentar dar respuesta a esos cambios.

5. ANÁLISIS

Somos conscientes de las limitaciones logísticas de espacio de este trabajo, por ello vamos a articular nuestro análisis usando de punto de partida la Ley General de Educación, vamos a estudiar de qué forma la Ley Orgánica General del Sistema Educativo y la Ley Orgánica de Educación la modifican, centrándonos en los puntos clave, pero sin abordar todos los aspectos que se derivan de ambas leyes, pues sus extensiones, debido a los avances en educación y a la influencia de la comunidad internacional, son considerablemente mayores que la de la LGE. Comenzaremos nuestro estudio abordando, en primer lugar, el enfoque en la educación Secundaria en las tres leyes educativas:

LGE (1970)	LOGSE (1990)	LOE (2006)
Artículo 15	Artículo 18	Artículo 22
<p>Art. 15: «La Educación General Básica tiene por finalidad proporcionar una formación integral, fundamentalmente igual para todo u adaptada, en los posible, a las aptitudes y capacidad de cada uno»</p>	<p>Art. 18: «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 prepararles para la incorporación a la vida activa o para acceder a la formación profesional específica de grado medio o bachillerato».</p>	<p>«1. La etapa de educación secundaria obligatoria comprende cuatro cursos, que se seguirán ordinariamente entre los doce y los dieciséis años de edad. 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; prepararles 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 [...]»</p>

Si atendemos a los objetivos y principios generales de las leyes en materia de educación Secundaria, podemos observar el paulatino progreso que se ha ido haciendo hasta introducir el concepto, con pleno derecho, de “cultura” dentro de la educación. Mientras que en la LGE se hace referencia a una “formación integral”, en la LOGSE ya se introduce el concepto de cultura como elemento transversal de la educación, que se desarrolla en mayor profundidad en la LOE. Las tres leyes coinciden en que la formación de este periodo tiene como principal enfoque preparar a los jóvenes para enfrentarse a la vida profesional, lo cual no es de extrañar porque estamos hablando del periodo de escolaridad obligatorio, por lo tanto, tiene sentido que las tres leyes se vehiculen en torno a esa dirección. Cabe señalar que la LOE amplía de forma significativa los objetivos y principios generales, de acuerdo con los estándares educativos europeos y las recomendaciones por parte del Informe PISA que se han mencionado anteriormente.

LGE (1970)	LOGSE (1990)	LOE (2006)
Artículo 16	Artículo 19	Artículo 23
Art. 16: «En la Educación General Básica la formación se orientará a la adquisición, desarrollo y utilización funcional de los hábitos y técnicas instrumentales de aprendizaje, al ejercicio de las capacidades de imaginación, observación y reflexión, a la adquisición de nociones y hábitos religioso-morales, al desarrollo de aptitudes para la convivencia y para vigorizar el sentido de pertenencia a la comunidad local nacional e internacional, a la iniciación en la apreciación y expresión	Art. 19: «La educación secundaria obligatoria contribuirá a desarrollar en los alumnos las siguientes capacidades: a) Comprender y expresar correctamente en lengua castellana y en 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	Art. 23: «La educación secundaria obligatoria contribuirá a desarrollar en los alumnos y las alumnas las capacidades que les permitan: a) Asumir responsablemente sus deberes, conocer y ejercer sus derechos en el respeto a los demás, practicar la tolerancia, la cooperación y la solidaridad entre las personas y grupos, ejercitarse en el diálogo afianzando los derechos humanos como valores comunes de una sociedad plural y prepararse para el ejercicio de la ciudadanía democrática. b) Desarrollar y consolidar hábitos de disciplina, estudio y trabajo individual y en equipo como condición necesaria para

estética y artística y al desarrollo del sentido cívico-social y de la capacidad físico-deportiva».	fuentes de información y adquirir nuevos conocimientos con su propio esfuerzo.	una realización eficaz de las tareas del aprendizaje y como medio de desarrollo personal. c) Valorar y respetar la diferencia de sexos y la igualdad de derechos y oportunidades entre ellos. Rechazar los estereotipos que supongan discriminación entre hombres y mujeres [...]».
---	--	---

Con respecto a los objetivos, resulta interesante, desde una perspectiva histórica, el énfasis que se hace en la LGE al desarrollo del pensamiento y hábitos religioso-morales, que no se abordan ni en la LOGSE ni en la LOE. Tenemos que enmarcar a la LGE dentro de su contexto histórico y entender que nace durante el Régimen y que se articula en torno a él. En cambio, con la Transición a la democracia el enfoque se modifica por valores como el respeto por los derechos humanos, la puesta en valor del pensamiento crítico, el trabajo en equipo, la cooperación, etc. De la misma forma, cabe señalar que la LGE no hace referencia al uso de lenguas cooficiales y al desarrollo de competencias y destrezas en las mismas, como sí sucede en las leyes que la sucedieron. Esto responde a la necesidad del Régimen de tener bajo control los movimientos nacionalistas que podían derivar del extendido uso de estas lenguas y de la promoción de sus culturas e historias.

LGE (1970)	LOGSE (1990)	LOE (2006)
Art. 18	Art. 20	Art. 26
«(2) Los programas y orientaciones pedagógicas estarán establecidos por el Ministerio de Educación y Ciencia con la flexibilidad suficiente para su adaptación a las diferentes zonas geográficas y serán matizados de acuerdo con el sexo. En la elaboración de los programas se cuidará la	«(4) La metodología didáctica en la educación secundaria obligatoria se adaptará a las características de cada alumno, favorecerá su capacidad para aprender de sí mismo y para trabajar en equipo y le iniciará en el conocimiento de la realidad	1. Los centros elaborarán sus propuestas pedagógicas para esta etapa desde la consideración de la atención a la diversidad y del acceso de todo el alumnado a la educación común. Asimismo, arbitrarán métodos que tengan en cuenta los diferentes ritmos de aprendizaje de los alumnos, favorezcan la capacidad de

armonización entre las distintas materias de cada curso y la coherencia de contenidos entre todos los cursos que integren ese nivel	de acuerdo con los principios básicos del método científico»	aprender por sí mismos y promuevan el trabajo en equipo. 2. En esta etapa se prestará una atención especial a la adquisición y el desarrollo de las competencias básicas y se fomentará la correcta expresión oral y escrita y el uso de las matemáticas [...]
	Art. 21: «(1) Con el fin de alcanzar los objetivos de esta etapa, la organización de la docencia atenderá a la pluralidad de necesidades y aptitudes e intereses del alumnado».	

En este apartado resulta particularmente significativo el enfoque que se le da al programa educativo por parte de la LGE, donde viene impuesto por parte del Ministro de Educación y se hace referencia directa a la adaptación curricular en función de los “sexos”, un término, por otra parte, incorrecto, ya que transmite la idea errónea de que el sexo y el género son un mismo constructo. De ahora en adelante, sería recomendable emplear el término “género”, porque en él que se engloban todas aquellas identidades que no responden a la dicotomía hombre-mujer tan extendida en nuestro sistema patriarcal. Podemos observar que, en las legislaciones siguientes, esta terminología cae en desuso y se pasa a optar por términos neutros que no establecen diferenciaciones de aptitudes académicas en función de nuestro género, lo que constituye un paso más en el compromiso de obtener una educación equitativa.

Por último, abordaremos el enfoque que se otorga al Bachillerato, recordemos que en la LGE la educación obligatoria finalizaba a los catorce años, por lo que este no entraría dentro del currículo académico de la mayoría de los estudiantes, sino solo de los que decidieran cursar los tres años de BUP. Atenderemos brevemente a sus principales objetivos:

LGE (1970)	LOGSE (1990)	LOE (2006)
Art. 21:	Art. 25:	Art. 32:
<p>«El bachillerato, que constituye el nivel posterior de la Educación General, además de continuar la formación humana de los alumnos, intensificará la formación de estos en la medida necesaria para prepararlos al acceso a los estudios superiores o a la Formación Profesional de segundo grado y a la vida activa en el seno de la sociedad»</p>	<p>«(3) El bachillerato proporcionará a los alumnos una madurez intelectual y humana, así como los conocimientos y habilidades que les permitan desempeñar sus funciones sociales con responsabilidad y competencia. Asimismo, les capacitará para acceder a la formación profesional de grado superior y a los estudios universitarios.</p>	<p>1. El bachillerato tiene como finalidad proporcionar a los alumnos formación, madurez intelectual y humana, conocimientos y habilidades que les permitan desarrollar funciones sociales e incorporarse a la vida activa con responsabilidad y competencia. Asimismo, capacitará a los alumnos para acceder a la educación superior. 2. Podrán acceder a los estudios de Bachillerato los alumnos y alumnas que estén en posesión del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y hayan superado la evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria por la opción de enseñanzas académicas. 3. El bachillerato comprende dos cursos, se desarrollará en modalidades diferentes, se organizará de modo flexible y, en su caso, en distintas vías, a fin de que pueda ofrecer una preparación especializada a los alumnos acorde con sus perspectivas e intereses de formación o permita la incorporación a la vida activa una vez finalizado el mismo [...].»</p>

Nos llama la atención cómo en la LGE se hace referencia a la formación humana, orientada a continuar la formación o al acceso a la vida activa en el seno de la sociedad; un concepto, quizás, demasiado escaso a la hora de hablar de una formación global que prepare a los alumnos para enfrentarse a la vida adulta. Por su parte, tanto la LOGSE como la LOE reformulan este enfoque y lo amplían mediante conceptos como la madurez intelectual y humana, o como incorporarse a la vida activa con responsabilidad y competencia. Asimismo, mientras que en la LGE no se hace referencia explícita al posterior acceso a la universidad una vez finalizados los estudios de Bachillerato, este dato sí que queda de manifiesto en las leyes anteriores, reforzando el compromiso de España con la mejora de nuestro sistema universitario y su facilidad de acceso al mayor número de personas posibles.

Una vez analizados algunos puntos clave de las tres leyes educativas vamos a aplicar el esquema de Subirats para explicar cuál es su voluntad democrática:

En primer lugar, que el acceso a la educación, en todos sus niveles, no dependa de la capacidad económica de las familias. En este aspecto, las tres leyes educativas coinciden y ofertan un acceso universal y gratuito a la educación durante el periodo considerado como obligatorio, salvo excepción de la LOE, que elimina la cobertura educativa de la educación preescolar, que pasa a ser de pago. En este sentido, podemos afirmar que las tres leyes cumplen con este aspecto.

En segundo lugar, que las instituciones educativas tengan una calidad homogénea, de modo que no exista una jerarquía, ya sea real o construida por la opinión pública, de los tipos de centros. En este aspecto también coinciden las tres leyes educativas, pues en España se ha seguido manteniendo las jerarquías en los centros, siendo particularmente llamativa la separación entre escuela pública y privada y las percepciones de las mismas que tiene la opinión pública, entendida la escuela privada como más proclive a dar calificaciones positivas a los alumnos. Por lo tanto, en este aspecto las tres leyes contribuyen a seguir fomentando la jerarquización.

En tercer lugar, que la educación obligatoria, entendida como el tramo educativo universal que cursan todos los alumnos, sea lo más larga posible. En este caso la ley menos favorable sería la LGE, que establece el periodo de escolarización obligatoria a los 14 años, frente a los 16 que se plantean en la LOGSE y la LOE. En este sentido, y

entendiendo que no se puede alargar mucho más un periodo de escolarización obligatoria, la LOGSE y la LOE son las que muestran una mayor voluntad democrática.

En cuarto lugar, el tipo de evaluación usado en un sistema educativo. En este aspecto las tres leyes coinciden, como podemos comprobar en los artículos 18 (LGE), 23 y 24 (LOGSE), y 28 (LOE), el sistema de repetición está bastante extendido como parte de la metodología de aprendizaje, donde, si el alumno no cumple con los objetivos debe quedarse en ese curso para volver a cumplimentar dichos objetivos. Lo que, como se ha señalado con anterioridad, es un factor que contribuye al AEP y, por tanto, pone en mayor valor el sistema de calificación que la calidad educativa. En este sentido ninguna de las tres leyes cumpliría los requisitos.

En líneas generales y atendiendo a los criterios que plantea Subirats, podríamos decir que las tres leyes educativas muestran una voluntad democrática media, ya que vemos una progresiva evolución en apertura democrática de una ley con respecto a la otra, pero a la hora de materializar estos principios es cuando suceden los errores. De las tres leyes, la que mejor se adecúa a los criterios que plantea Subirats es la LOGSE, pues consta con el periodo obligatorio de escolarización gratuito más amplio de las tres.

6. CONCLUSIONES

Las políticas educativas en España han sufrido numerosas modificaciones desde la consolidación de la democracia. Como hemos señalado, parte de esta motivación responde a un sesgo político, un ejemplo más de ese constitucionalismo español del que se hace eco Tomás y Valiente. Hemos elaborado un recorrido histórico por las principales leyes que, según la literatura, han vertebrado nuestro sistema educativo: la Ley General de Educación de 1970, la Ley Orgánica General del Sistema Educativo de 1990 y la Ley Orgánica de Educación de 2006. Señalando sus puntos claves y elaborando un análisis articulado en función de los estudios comparados y la perspectiva histórica de Tomás y Valiente. Asimismo, hemos señalado los aspectos clave que regulan la actual ley educativa -Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa de 2013- y hemos atendido a las recomendaciones en educación que se han emitido desde los principales estudios y organismos internacionales. Entendemos que nos vemos limitados en nuestro estudio por cuestiones logísticas de extensión, y por ello no hemos podido profundizar en mayor medida en nuestra selección de leyes. Sería interesante orquestrar las líneas de un futuro proyecto de investigación que ahonde en el análisis comparativo y transversal de las leyes, con un especial énfasis en la terminología empleada que, como hemos podido observar, se articula en función de los tiempos en que se escribe la ley. Atender a los razonamientos para esos cambios de terminología, unidos a las recomendaciones en educación por parte de los organismos internacionales, podría servirnos para comprender mejor a qué responden verdaderamente los constantes cambios en política educativa.

Asimismo, consideramos que sería interesante estudiar, de forma paralela, las leyes educativas o proyectos de leyes que se sucedieron en los periodos intermedios a las leyes abordadas. Otro aspecto que no se ha podido tratar en el cuerpo del trabajo es el papel que desarrollan las Comunidades Autónomas en materia educativa, quienes, progresivamente han ido adquiriendo más responsabilidades y autonomía. Analizar hasta qué punto es beneficioso gozar de una educación descentralizada, donde el control del currículo por parte del Estado a las comunidades es casi inexistente y donde no existe un criterio homogeneizador que sitúe a todos los alumnos en un mismo nivel. Para ello habría que abordar, también, los mecanismos que perfilan la política española y cómo estos se articulan o utilizan la cuestión educativa como baza para sus intereses.

Consideramos que las futuras líneas de investigación que mejor se pueden adaptar a las características de este trabajo deben ir de la mano del enfoque histórico y tendrían que estar orientadas a profundizar en el análisis legislativo. Desconocemos cuál será el futuro de nuestra educación, pero los esfuerzos deben ir orientados a mejorar el acceso global a la educación, a una homogeneización de los criterios de evaluación y a reorganizar el currículo en función de las demandas que nos plantea la sociedad global en que vivimos. Nos gustaría finalizar con una reflexión que nos plantea Subirats:

En educación hay una primera función que es la reconocida por toda la población: transmitir a las generaciones jóvenes los elementos culturales considerados básicos para que puedan adquirir la ciudadanía, es decir, formar parte de un colectivo humano que comparte una sociedad, un presente, un futuro y un pasado (Subirats, 2014, p.47).

7. REFERENCIAS

- Au, W. (2009). *Unequal by design. High-Stakes Testing and the Standardization of Inequality*. New York: Routledge.
- BOE (1970). *Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa*. Agenda Estatal Boletín Oficial del Estado, Gobierno de España. Recurso online, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1970-852>
- BOE (1990). *Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo*. Agenda Estatal Boletín Oficial del Estado, Gobierno de España. Recurso online, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-24172>
- BOE (2006). *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*. Agenda Estatal Boletín Oficial del Estado, Gobierno de España. Recurso online, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-7899>
- BOE (2013). *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa*. Agenda Estatal Boletín Oficial del Estado, Gobierno de España. Recurso online, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12886>
- Cabrera Montoya, Blas (2007). *Políticas educativas en clave histórica: la LOGSE de 1990 frente a la LGE de 1970*. TEMPORA, nº 10, págs. 147-181. Recurso online, disponible en: https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/14548/TM_10_%282007%29_05.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Cadenas Sánchez, Cristina; Huertas Delgado, Francisco Javier (agosto de 2013). *Informe PISA en España. Un análisis al detalle*. Revista Profesorado, volumen 17, nº 2. Universidad de Granada. Recurso online, disponible en: <http://www.ugr.es/~recfpro/rev172COL2.pdf>
- Crossley, Michael; Vulliamy, Graham (1984). *Case-Study Research Methods and Comparative Education*. Comparative Education. London, vol. 20, nº 2, págs. 193-207.

- De Puelles Benítez, Manuel (2004). *Política y Educación en la España Contemporánea*. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Durkheim, E (1968). *Education et sociologie*, P.U.F., Paris.
- El País (12 noviembre de 2005). *Cientos de miles de personas protestan contra la reforma educativa arrojadas por obispos y el PP*. Diario El País. Recurso online, disponible en: https://elpais.com/elpais/2005/11/12/actualidad/1131787018_850215.html
- Fideli, Roberto (1998). *La Comparazione*. Milano: Angeli.
- Field, S., Kuczera, M. y Pont, B, (2007). *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*. Paris: OCDE.
- Gamoran, A. (2009). *Tracking and inequality: New directions for research and practice* (WCER Working Paper N° 2009-6). Madison: University of Wisconsin–Madison, Wisconsin Center for Education Research.
- Hanushek, E. y Woessmann, L, (2006). *Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences-in-Differences Evidence across Countries*. NBER Working Paper No. 11124. National Bureau of Economic Research
- Jimerson, S. R., Anderson G. E. y Whipple, A. D, (2002). *Winning the battle and losing the war: Examining the relation between grade retention and dropping out of school*. Psychology in the Schools, nº 39, págs. 441-457.
- Krawczyk, Nora Rut (2013). *Pesquisa Comparada em Educação na América Latina: situações e perspectiva*. Revista Educação Unisinos, São Leopoldo, v. 17, n. 3, págs. 199-204.
- Krawczyk, Nora Rut; Vieira, Vera Lúcia (2012). *Uma Perspectiva Histórico-Sociológica da Reforma Educacional na América Latina: Argentina, Brasil, Chile e México nos anos 1990*. Brasília: Liberlivro.
- López Martín, Ramón; Mayordomo, Alejandro (1999). *Capítulo 2: Las orientaciones pedagógicas del sistema escolar*. En *Estudios sobre la política educativa durante el franquismo*. Universitat de València.

- Madeira, Ana Isabela (2008). *Perspectivas actuais da Investigação em Educação Comparada: um olhar luso-brasileiro*. En ENCONTRO INTERNACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO COMPARADA PUCRS, 4., 2008, Porto Alegre, págs. 1-27.
- Madrid Izquierdo, Juana M^a. (1991). *Política educativa, legislación escolar e ideología en España (1970-1990): análisis comparativo*. Análisis de Pedagogía, n^o 9, págs. 81-113. Recurso online, disponible en: <https://revistas.um.es/analespedagogia/article/view/287471/208751>
- Marchesi, Álvaro (2006). *El informe PISA y la política educativa en España*. Revista de Educación, págs. 337-355. Recurso online, disponible en: <http://www.ince.mec.es/revistaeducacion/re2006/reextra2006a19.pdf>
- Marradi, Alberto (1991). *Comparación*. En *Terminología Científico-Social*. Barcelona: Antropos, págs. 65-84.
- Nóvoa, António (1995). *Modelos de Análise em Educação Comparada: o campo e a carta*. En *Modèles d'Analyse en Éducation Comparée: le champ et la carte*. Les Sciences de l'Éducation pour l'ère Nouvelle, Paris, vol. 2, n^o. 3, págs. 9-61
- Oakes, J, (2005). *Keeping track: How schools structure inequality*. New Haven: Yale University Press
- OCDE, (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. París: OCDE
- Pereyra, Miguel Angel (1990). *La Comparación, una Empresa Razonada de Análisis: por otros usos de la comparación*. Revista de Educación, Madrid, n. 1, págs. 23-76.
- Piovani, Juan Ignacio; Krawczyk, Nora (2017). *Los Estudios Comparativos: algunas notas históricas, epistemológicas y metodológicas*. Revista Educação & Realidade, vol. 42, núm. 3. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Recurso online disponible en: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/3172/317253008002/html/index.html>

- Popkewitz, Thomas. (2013). *The sociology of education as the history of the present: Fabrication, difference and abjection*. Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education, págs. 439-456.
- Romero Lacal, José Luis (mayo de 2011). *La educación en España: análisis, evolución y propuestas de mejora*. Revista digital Innovación y Experiencias Educativas. Recurso online, disponible en: https://archivos.csif.es/archivos/andalucia/ensenanza/revistas/csicsif/revista/pdf/Numero_42/JOSE%20LACAL%20ROMERO%20LACAL_1.pdf
- Romero León, José Luis (diciembre 2016). *Perspectiva europea de las Evaluaciones externas. El caso de España desde la LGE hasta la LOMCE*. Revista Educación, Política y Sociedad, nº 1 (2), julio-diciembre 2016, págs. 183- 196. Recurso online, disponible en: https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/674646/REPS_2_9.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Rumberger, R., Lim, S. A., (2008). *Why Students Drop Out of School: A Review of 25 Years of Research*. Recurso online, disponible en: <http://www.slocounty.ca.gov/Assets/CSN/PDF/Flyer+++Why+students+drop+out.pdf>
- Subirats, Marina (2014). *La LOMCE: Hacia una educación antidemocrática*. Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado, nº 81, págs. 45-57. Recurso online, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/274/27433841004.pdf>
- Tomás y Valiente, Francisco Tomás (1980). *Códigos y Constituciones*. En *Anuario de Historia del Derecho*. Alianza editorial, Madrid.
- Turner, R. (2006). *El Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos (PISA). Una perspectiva general*. Revista de Educación, 45-74. Citado en Cadenas y Huertas (2013)

8. ANEXOS

8.1. Artículo 27 de la Constitución Española de 1978:

Artículo 27.

1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.

5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.

6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.

7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.

8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.

9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.

10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.