

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN ESPAÑA

Juan García Rubio^a

Fechas de recepción y aceptación: 18 de septiembre de 2015, 24 de octubre de 2015

Resumen: En el presente artículo, se aborda la cuestión de la gran descentralización educativa que se ha producido en el sistema educativo español como consecuencia de la aprobación de la Constitución de 1978. Esta descentralización ha supuesto principalmente un traspaso del poder acerca de las decisiones educativas desde la Administración central a las Administraciones autonómicas. El currículo prescrito ha sido uno de los aspectos afectados por esta descentralización, puesto que en su concreción colaboran tanto el Estado central como las comunidades autónomas, el primero fijando unas enseñanzas mínimas que sirven de marco común para todas ellas, y las segundas completando este currículo, de forma que cada comunidad presenta currículos parecidos pero no uniformes. Con la aprobación de la última ley educativa (LOMCE), se ha llevado a cabo una importante transformación en el proceso de descentralización. Todos los cambios introducidos serán también abordados en este estudio y se valorará si estos han supuesto realmente una recentralización educativa.

Palabras clave: descentralización educativa, descentralización curricular, currículo prescrito, evaluaciones externas.

Abstract: This article addresses the issue of the great educational decentralization in the Spanish educational system as a result of the adoption of the 1978 Constitution. This decentralization has mainly consisted of a transfer of power on educational deci-

^a Facultad de Magisterio, Universidad de Valencia.

Correspondencia: Avenida Blasco Ibáñez, 30. 46010 Valencia. España.

E-mail: Juan.García-Rubio@uv.es



sions from the central government to regional governments. The mandated curriculum has been one of the aspects affected by this decentralization, since both, the Central State and the autonomous regions, collaborate in its realization, the first one setting the minimum contents that serve as a common framework for all of the autonomous regions and the second completing the curriculum so that each autonomous region has a similar but not uniform mandated curriculum. With the adoption of the last education law (LOMCE) an important shift has been carried out into the process of decentralization. All changes which have been introduced will also be addressed in this study and it will be evaluated whether they have actually supposed an educational recentralization.

Keywords: education decentralization, curricular decentralization, mandated curriculum, external evaluations.

1. CONCEPTO, GRADOS Y RAZONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

La descentralización educativa es un posible proceso que se da sobre el reparto de poder en cuestiones educativas; de lo que se trata es de definir quién va a tomar las decisiones últimas. Debemos dejar claro que la simple delegación de la gestión, si las decisiones se siguen tomando desde la Administración central, no es descentralización; a ese otro proceso se le denomina desconcentración. La Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa de 1970 sería un buen ejemplo de desconcentración, pero no de descentralización: no se produjo una cesión de poder en la toma de decisiones educativas.

En la realidad no existen los sistemas educativos absolutamente centralizados o descentralizados. Al final lo que se da son diferentes grados. No hay blancos y negros, sino multitud de grises, lo cual no quita para que haya países que se ajustan más a un modelo que a otro. También puede ocurrir que se produzcan simultáneamente procesos de centralización y de descentralización. Más adelante veremos cómo puede haber una recentralización de la región a la Administración central y, al mismo tiempo, tener más margen para actuar autónomamente en los centros escolares. Podría darse también el caso de que en el mismo país unos determinados aspectos del sistema educativo estén más centralizados y otros menos. La casuística, como veremos, puede ser muy variada.

También existen tendencias temporales al respecto. De hecho, el siglo XIX en Europa se caracterizó por la centralización, fruto de la consolidación de los Estados nacionales. Sin embargo, el siglo XX en general presenta una tendencia hacia la descentralización.

Pueden establecerse más o menos grados de autonomía en la organización de la educación. Así, por ejemplo, Puelles (2010) detecta hasta siete:



1. Sistemas educativos centralizados
2. Sistemas centralizados pero desconcentrados
3. Sistemas con Estado regional
4. Sistemas con Estado autonómico
5. Sistemas con Estado federal
6. Sistemas con descentralización local
7. Sistemas con descentralización en el centro y en el aula

Por su parte, Gimeno (2005) reconoce hasta cinco agentes diferentes cuando hablamos de centralizar o descentralizar el sistema educativo de un país: el Gobierno y la Administración central, el Gobierno y la Administración regional, la Administración local –los municipios–, el centro educativo y el profesorado.

Considero ambas opciones como no contradictorias, dado que Puelles no solo se refiere a la descentralización, sino a cualquier forma de autonomía. Él cita también la desconcentración, que como advertimos anteriormente no es un término equivalente a descentralización. Asimismo el autor desglosa en tres una administración que en términos genéricos podríamos denominar regional –él utiliza tanto el término regional, como el autonómico y el federal–. Son realmente las tres formas de representar un segundo nivel de toma de decisiones. A mi juicio, y teniendo en cuenta lo ya citado de ambos autores, cuando hablamos de descentralización podemos establecer cinco grados o niveles de esta:

- Centralización: el poder de decisión está única y exclusivamente en la Administración central.
- Descentralización regional: en ella incluiríamos la que se da en los países con una estructura regional o autonómica o federal, en la que estas estructuras territoriales tienen no solo posibilidad de gestión, sino posibilidad de decisión y legislación sobre cuestiones educativas.
- Descentralización municipal: en muchos casos, la descentralización tan solo consiste en dar paso a una nueva centralización que tiene como sede el estado regional en sus diferentes versiones. Todos los vicios y defectos del sistema centralizado se transfieren, sin que exista a la vez un nuevo proceso de traslado de competencias, a los ayuntamientos y a otros entes locales. Es el caso de España, pero hay países, especialmente en el norte de Europa, en los que el municipio tiene un papel fundamental en la educación.
- Descentralización a los centros: esta cuestión ha tomado gran trascendencia últimamente por sus posibles efectos beneficiosos para la calidad de la enseñanza,



pues cada centro educativo está en un entorno social diferente al que necesariamente se debe adaptar.

- **Descentralización al profesorado:** los profesores y las profesoras son la última pieza del sistema pero también la fundamental, la que está más en contacto con el alumnado, con el aula y con la realidad que lo envuelve.

Al referirnos a las razones para la descentralización y la centralización, tenemos que indicar que los procesos de descentralización que se han producido en diferentes países frecuentemente no han sido fruto de una reflexión que buscara el objetivo final de una mejor calidad educativa. Han sido fruto, más bien, de procesos políticos que han desembocado en un mayor o menor grado de descentralización. El caso español, que veremos a continuación, es un buen ejemplo de ello. El proceso de descentralización en España no es consecuencia de un análisis educativo que prescribiese una mayor descentralización, sino fruto de un cambio de estructura del Estado, el Estado de las autonomías, que se da con la Constitución de 1978.

De hecho, como indica Gimeno (2005: 103): “Las medidas centralizadoras pueden ser defendibles y no necesariamente perniciosas”. Puede que una cierta centralización en algunos aspectos del sistema educativo fuese beneficiosa en algunos casos, y en otros, al contrario, sería mejor descentralizar más. Lo que no se debe es actuar primero en clave política, de reparto exclusivamente de poder, y después querer justificarlo educativamente.

Los que ven la centralización educativa como algo positivo lo razonan ante todo por el principio de igualdad, como garantía de que todos los ciudadanos del país reciben una educación de calidad similar en la que los recursos destinados a cada ciudadano no sean muy diferentes dependiendo de las comunidades autónomas en las que vivan –si hablamos del caso español–. El propósito sería que se garantizase a todos los ciudadanos el derecho universal a la educación por igual. Muy probablemente, algunos esconderán en esta centralización la idea uniformadora de que la cultura escolar sea casi idéntica en todos los puntos del país, tratando de salvaguardar la cohesión interna.

Las virtudes de la descentralización suelen ser, además de tratar de subsanar los fallos del sistema centralizado, la mayor proximidad al ciudadano, al alumnado. No debemos olvidar que la descentralización no consiste tan solo en transferir competencias de la Administración central al segundo nivel administrativo, sino que puede ir bastante más allá; puede llegar al centro educativo y al aula. Frías del Val (2004, 2007) distingue entre una definición más restringida de descentralización, que abarcaría únicamente la primera de las mencionadas, y una segunda, mucho más amplia, que llegaría hasta el aula.

Por lo tanto, lo ideal sería preguntarnos, en primer lugar, por las necesidades que tiene un determinado sistema educativo, y después si la solución a aquellas está en una



mayor o menor descentralización y en qué cuestiones proceder en cuanto a ella, pero siempre buscando mejorar la calidad y la equidad de la enseñanza como principios que guíen nuestras acciones, y no el tener más o menos cuota de poder una u otra administración.

2. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como señala Puelles (1992), la descentralización educativa va unida intrínsecamente a la descentralización política. También, en el caso de España, la descentralización educativa ha sido fruto de los vaivenes políticos más que de la búsqueda de mejorar la educación.

Desde el advenimiento de los Borbones, hemos tenido en España un régimen centralizado y uniformador que se correspondía también con una gran centralización educativa. De hecho, la Ley de la Instrucción Pública de 1857, conocida como Ley Moyano debido a su autoría, elimina cualquier vestigio de la autonomía de la que gozaban las entidades locales y los centros educativos en la organización y desempeño de la actividad escolar.

Sin embargo, hay tres excepciones a esta deriva uniformista en lo que al aspecto político se refiere:

- I República: en 1873 se presentó un proyecto de constitución federal que no llegó a aprobarse. En ella, a los distintos territorios de España se les denomina Estados y se les dota de una gran autonomía política y competencial.
- II República: en 1931 se aprueba una nueva constitución en la que se implanta un Estado regional con competencias limitadas, sin llegar a ser un Estado federal.
- Constitución de 1978: el último proceso descentralizador en lo político se da con la finalización de la etapa de la dictadura y la llegada de la democracia. En ella se sientan las bases del Estado autonómico, Estado que, aunque recibe esa denominación, es muy similar al Estado federal, contemplando amplias competencias para las autonomías.

En este apartado, me centraré en esta última época y en el reparto de competencias entre el Estado central y las comunidades autónomas que se estableció a raíz de la Constitución de 1978. La Constitución Española, ratificada por el pueblo español en referéndum el 6 de diciembre, regula el derecho a la educación en su artículo 27, aunque no es el objetivo de este apartado el examinar este artículo, sino el reparto de funciones asignadas al Estado central y a las distintas comunidades autónomas para garantizar este



derecho. Este reparto competencial se establece en el título VIII de esta Constitución. Así, en el artículo 148 se hace referencia a las competencias que pueden asumir las comunidades autónomas. De entre todas ellas, en materia de educación, tan solo podemos citar la siguiente, que se encuentra en el artículo 148.1.17: “El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma”.

En el artículo siguiente, en el 149, se establecen las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva. Así, el 149.1.1 se refiere a una cuestión de indudable incidencia en la educación: “La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. Pero es el artículo 149.1.30 el que se refiere de lleno a este reparto competencial, estableciendo con exclusividad para el Estado la “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”. También tiene una gran importancia, para entender los distintos cometidos de las Administraciones, el artículo 149.3, que abre la puerta a la lucha por las competencias entre estas. Así, dice que “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado”. Por ese resquicio se abrió la veda para que los diferentes Estatutos de Autonomía asumieran las competencias que no fueran de exclusividad del Estado central.

La fórmula que finalmente se incorporaría en casi todos los Estatutos, y no solo en los primeros aprobados, consistía en atribuir a las comunidades autónomas la regulación y la administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de la competencia del Estado sobre la regulación y expedición de los títulos académicos y profesionales, así como sobre las normas básicas de desarrollo del artículo 27 y la alta inspección para asegurar su cumplimiento y efectividad (Tiana, 2009: 85).

Es en la Ley Orgánica de 1980, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares –LOECE–, en la que en su disposición adicional uno, apartado dos, se especifica lo que corresponde en todo caso, y por su propia naturaleza, al Estado:

- La ordenación general del sistema educativo.
- La fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las demás condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español.



- La alta inspección y demás facultades que, conforme el artículo 149.1.30 de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.

Posteriormente, en 1985, la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación –LODE– añade a los anteriores un cuarto apartado en el que se especifica que también corresponde al Estado “la programación general de la enseñanza en los términos establecidos en el artículo 27 de la presente ley”. En las sucesivas leyes educativas que se fueron legislando en el país, no se vuelve a reformular lo que es competencia exclusiva del Estado, haciendo siempre referencia a la reflejada en la LODE, en su disposición adicional primera, apartado dos, en la que se encuentran los cuatro apartados antes citados.

La transferencia de las competencias educativas a las comunidades autónomas por parte del Estado fue un capítulo que se cerró el 1 de enero del año 2000, quedando para entonces diecisiete Administraciones educativas con un alto nivel de decisión política, mayor que la que tienen los Estados en algunos países con estructura federal. Pese a haber llegado en diferentes momentos del tiempo, todas las comunidades autónomas gozarían del mismo nivel competencial¹. No obstante, podemos decir que en España hay un solo sistema educativo, con variantes, pero en el que todos comparten una estructura similar que hace que no se puedan percibir como distintos.

Se está consolidando, pues, un mapa plural con diecisiete “modelos” educativos con rasgos propios, lo que no quiere decir que se configuren diecisiete “sistemas” diferentes. (...) El problema no es tanto que se formen distintos subsistemas territoriales o autonómicos dentro de un único sistema estatal, sino que se agrande la brecha que ya separa a unas Comunidades de otras (Jiménez, 2004: 223).

El problema podría venir por no disfrutar con plena igualdad todos los ciudadanos el derecho a la educación, si hubiera mucha diferencia entre los recursos que se destinan en unas u otras comunidades. Según se señala en un reciente Informe del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, habría una diferencia de cerca de un 60% en el gasto per cápita entre la comunidad autónoma que más invierte en educación y la que menos:

País Vasco es la comunidad con mayor gasto en educación per cápita, un 44,9% por encima de la media. Por su parte, la Comunidad de Madrid y las Illes Balears son las regiones con menor gasto en educación por habitante, alcanzando desviaciones negativas de un

¹ Es el llamado *café para todos*, expresión que pronunció el exministro de UCD Manuel Clavero Arévalo, en el sentido de disfrutar todas las CC. AA. de las mismas competencias.



13,3% y un 9,4% con respecto a la media. Tres de las cuatro comunidades más grandes, Comunitat Valenciana, Cataluña y la Comunidad de Madrid, mantienen en 2013 un nivel de gasto en educación per cápita inferior al promedio (IVIE, 2015: 72-73).

La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo –LOGSE– de 1990 era una ley global que venía a sustituir a la Ley de 1970, una ley legislada en el régimen anterior. Aquella se debía ajustar a los principios emanados de la Constitución de 1978 y al mandato que le da al Estado central tanto la LOECE como la LODE de fijación de las enseñanzas mínimas.

En esta ley, como hemos señalado en un apartado anterior, queda reflejada por primera vez la descentralización curricular que se implantaba en España, donde el Estado, en sus leyes educativas y en el desarrollo de estas, establece las enseñanzas mínimas y las comunidades autónomas proceden a complementarlas. Así se especifica en el artículo 4.2 de la LOGSE:

El Gobierno fijará, en relación con los objetivos, expresados en términos de capacidades, contenidos y criterios de evaluación del currículo, los aspectos básicos de este que constituirán las enseñanzas mínimas, con el fin de garantizar una formación común de todos los alumnos y la validez de los títulos correspondientes. Los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas en ningún caso requerirán más del 55 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua oficial distinta del castellano, y del 65 por ciento para aquellas que no la tengan.

Y en el artículo 4.3 de la misma ley se concreta que es cada Administración autonómica la que confeccionará su propio currículo en el que se incluirán las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado central: “Las Administraciones educativas competentes establecerán el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas”.

Este esquema de coordinación curricular entre el Estado y las comunidades autónomas va a continuar en las siguientes leyes, si bien en la Ley Orgánica de Calidad de la Educación –LOCE– de 2002 se expresa con claridad, en su artículo 8.3, que las Administraciones educativas competentes deberán “incluir las enseñanzas comunes² en sus propios términos”. Cuestión esta que tiene su importancia, como explica Frías del Val:

² También en la LOCE se cambia la terminología. En lugar de llamar *enseñanzas mínimas* a las fijadas por el Estado central, se les llama *enseñanzas comunes*. Esta terminología volverá a cambiar a la original con la aprobación de la LOE.



La relevancia de este extremo fue muy acusada, puesto que, en numerosas ocasiones, las formulaciones de las enseñanzas mínimas eran plasmadas en los currículos utilizando términos y expresiones diferentes de los de las formulaciones originales, lo que dio lugar a diferentes apreciaciones sobre si el alcance de las expresiones curriculares coincidía o no con la naturaleza de las formulaciones utilizadas en las enseñanzas mínimas. (...) Por otra parte, se debe tener en consideración que los currículos aprobados por las Administraciones educativas en ningún caso especificaban aquellos contenidos que eran considerados como básicos y los que no gozaban de esta condición, lo que dificultaba considerablemente dedicar a los contenidos básicos los tiempos lectivos legalmente previstos (Frías del Val, 2004: 207-208).

Con la aprobación de la Ley Orgánica de Educación –LOE– de 2006 se vuelve a dejar en manos de las comunidades autónomas la potestad de utilizar o no idéntica terminología a la formulada originalmente por el Estado central, por lo que en muchos de los currículos aprobados por las diferentes comunidades autónomas no se distingue de una manera diáfana lo que era considerado como básico y lo que está añadido por la propia comunidad autónoma.

Por lo tanto, cada comunidad autónoma dispone de un currículo diferente, si bien con una estructura común para todas, que es aportada por las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado central. Estas preservan, que pese a ello, podamos hablar de un solo sistema educativo, en la medida en que estas enseñanzas mínimas determinan los aspectos básicos de los distintos elementos del currículo: objetivos, competencias básicas, contenidos y criterios de evaluación.

3. ¿UN PROCESO DE RECENTRALIZACIÓN CON LA LOMCE?

La Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa –LOMCE– introduce una profunda transformación en el proceso de descentralización, puesto que cambia la tradicional manera de distribuir las competencias entre las comunidades autónomas y el Estado. No podemos decir, con claridad, que se trata de una normativa recentralizadora porque las enseñanzas mínimas que fija el Estado ocupen un tanto por ciento más elevado en los horarios escolares. Todo resulta bastante más sutil.

La LOMCE ha dividido las asignaturas de primaria, educación secundaria obligatoria y bachillerato en tres tipos de materias: troncales, específicas y de libre configuración autonómica. Esta división se encuentra en la línea de distinguir asignaturas más esenciales o importantes de aquellas que para el legislador no lo son. De hecho, quien va a fijar la casi totalidad de los contenidos de las materias troncales es la Administración central; las comunidades autónomas tan solo podrán completarlas. Sin embargo, deja la fijación



de los contenidos de las asignaturas específicas y de libre configuración autonómica a sus Administraciones educativas.

En esa misma línea, el único horario que fija la Administración estatal es el mínimo de las materias troncales, todos los máximos de los tres tipos de materias los fijan las comunidades autónomas. Eso sí, el Gobierno central se reserva la fijación de los estándares de aprendizaje de las materias troncales y de las específicas, así como el control absoluto de lo que parecen “las joyas de la ley”: las evaluaciones finales de ESO y bachillerato. Con la LOMCE aparece un nuevo componente en el currículo, curiosamente relacionado con la obsesión por las pruebas, los estándares y resultados de aprendizaje evaluables. El Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la educación primaria³, define este nuevo elemento curricular, en su artículo 2, como “especificaciones de los criterios de evaluación que permiten definir los resultados de aprendizaje, y que concretan lo que el alumno debe saber, comprender y saber hacer en cada asignatura; deben ser observables, medibles y evaluables y permitir graduar el rendimiento o logro alcanzado. Su diseño debe contribuir y facilitar el diseño de pruebas estandarizadas y comparables”. Como también indica Bolívar (2014), este nuevo elemento curricular condicionará todo lo que se hace en el aula, constituyéndose en el verdadero currículo real.

La ley no es centralista por números, sino que lo es por el papel que juega en todo el currículo la evaluación y la obsesión por las pruebas externas. Consideramos que en las aulas van a tener más influencia los contenidos de estas evaluaciones y su preparación que todo el resto del currículo. Se va a enseñar y aprender por y para las evaluaciones, y el control de estas lo va a tener el Estado central. Si hay un elemento diferenciador de la nueva ley con respecto a la LOE es el aumento de las evaluaciones externas. Ya las había en la anterior ley, pero en la LOMCE son más frecuentes y de una importancia trascendental. Las tendrán los alumnos en 3.º y 6.º de primaria, y en 4.º de ESO y 2.º de bachillerato. Según especifica la norma en su preámbulo, sus características serán las siguientes:

Estas pruebas tendrán un carácter formativo y de diagnóstico. Por un lado deben servir para garantizar que todos los alumnos y alumnas alcancen los niveles de aprendizaje adecuados para el normal desenvolvimiento de la vida personal y profesional conforme el título pretendido, y además deben permitir orientar a los alumnos y alumnas en sus decisiones escolares de acuerdo con los conocimientos y competencias que realmente posean. Por otro lado, estas pruebas normalizan los estándares de titulación en toda España,

³ En idénticos términos se define este elemento curricular en el Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato.



indicando de forma clara al conjunto de la comunidad educativa cuáles son los niveles de exigencia requeridos e introduciendo elementos de certeza, objetividad y comparabilidad de resultados. Además, proporcionan a los padres, a los centros y a las Administraciones educativas una valiosa información de cara a futuras decisiones. El objetivo de esta evaluación es la mejora del aprendizaje del alumno o alumna, de las medidas de gestión de los centros y de las políticas de las Administraciones.

En cuanto a las evaluaciones, más que un carácter formativo y de diagnóstico como expresa el texto, dos de ellas son condiciones necesarias para la obtención del título de graduado en ESO y de bachillerato. Se realizan al final de las etapas y representan más una prueba de medida y de uniformidad, además de representar un nuevo obstáculo para la consecución de la titulación: se necesita necesariamente aprobar el examen en 4.º de ESO y en 2.º de bachillerato.

Las pruebas serán homologables a las de la OCDE –PISA– y se centrarán en el nivel de las competencias básicas. Hay que entrenarse en esas pruebas durante el curso porque lo que interesa es mejorar sus resultados. La imagen es lo que se necesita por encima de que realmente la educación mejore o no. Para ello, también se refuerza en todas las etapas el aprendizaje de las materias troncales, que son las protagonistas de esas pruebas internacionales. Si preparamos a nuestros estudiantes para obtener buenos resultados en esos exámenes es muy probable que los logren, pero eso no quiere decir que su educación haya cambiado sustancialmente.

Además, volcar todo el sistema educativo a la obtención de buenos resultados en evaluaciones externas condiciona obligatoriamente el proceso de enseñanza-aprendizaje en las aulas, obligando inevitablemente al alumnado y al profesor a tener aquellos como centro. Al contrario que en otras profesiones, la comparación más utilizada es la médica, el profesorado puede estar muy encorsetado por un sistema que le deja muy poco margen de maniobra, y que puede hacer de él un mero ejecutor de órdenes. Al final la cuestión es si la Administración, cualquiera de ellas, se fía o no se fía de la profesionalidad, de la competencia del profesorado. Por ejemplo, un médico no está tan condicionado en lo que considera que es lo óptimo para el paciente, a diferencia de lo que ocurre con el profesorado respecto a sus alumnos y alumnas. La evaluación externa de lo que se aprende en las clases, a mi juicio, es el mayor condicionamiento de la labor del profesor, dado que este, ante tal control, podría plantearse como objetivos máximos que el alumno pase el examen y que los resultados en su aula sean suficientemente positivos. Esto significaría convertir la enseñanza educativa en algo parecido a aprobar el examen de conducir: no haría falta saber, sería suficiente con aprender a pasar el examen.

En la etapa de educación primaria, la evaluación que se hacía anteriormente en 4.º ahora se hará en 3.º de esa misma etapa. En este caso, sí que parece que su función principal es la de detectar lo antes posible los problemas de aprendizaje que tienen los



alumnos. En educación primaria, se recalca la realización de diagnósticos precoces y el establecimiento de mecanismos de refuerzo para el éxito escolar. Respecto a la última de las evaluaciones, la que se realiza en el último curso de esta etapa, tendrá un carácter informativo y orientador para los centros y para los padres de los alumnos y alumnas a los que se les hará llegar un informe.

La reforma de la LOMCE está en la misma línea que la que se viene aplicando en Estados Unidos desde 2009 con la Iniciativa de Estándares Comunes Fundamentales del Estado (Common Core State Standards). En este país se han fijado unos estándares, únicamente para Inglés y Matemáticas, con la finalidad de asegurarse de que los jóvenes que se gradúan en la enseñanza secundaria estén preparados para ir a la universidad o para incorporarse al mercado de trabajo, y también para que los padres, los profesores y los propios estudiantes tengan claro qué es lo que espera el sistema educativo de ellos. Además, estos estándares son comparables a los que se toman internacionalmente (Council of the Great City Schools, 2013). Ha habido numerosas críticas en Estados Unidos por este sistema de estándares, que por otra parte están aplicando la gran mayoría de los Estados, 45 de los 50. Tampio (2012) critica la excesiva uniformidad que esta reforma puede llevar en la práctica a las aulas de Estados Unidos, estando al servicio todo el sistema de las evaluaciones posteriores. Otras críticas apuntan al arrinconamiento de algunas materias, al concentrarse excesivamente los esfuerzos en las dos materias con estándares. En la LOMCE también se intenta dar más peso al Castellano y a las Matemáticas en lo que se denomina *Back to Basics*. Pero uno de los mayores reparos que se hace a la regulación estadounidense y también a la LOMCE es lo que se denomina *overtesting*, es decir, el considerar importante solo aquello que se evalúa y el someter a los alumnos y alumnas a pruebas continuamente. Anthony Cody (2013) señala que “las pruebas que se realizarán del Núcleo Básico (Common Core) en Nueva York gastarán al menos dos semanas del tiempo de instrucción del año escolar. Y el tiempo no solo se gasta en realizarlas sino en su preparación, ya que la evaluación de todo el mundo se basa en ellas”.

Si bien sostengo que la LOMCE supone una mayor centralización educativa, es también cierto que la ley intenta profundizar en la descentralización hacia los centros escolares. Para Bolívar (2013: 9), “es una contradicción declarar que se quiere incrementar la autonomía de los centros cuando, paralelamente, se pretende una fuerte recentralización del sistema”.

Las encuestas internacionales siguen marcando un déficit de nuestro país respecto al resto de países europeos en esta cuestión. Cada centro educativo debe conocer las necesidades y la realidad del entorno en que se ubica para tomar las decisiones oportunas y para mejorar su oferta educativa y metodológica. Necesariamente, se dice en la ley, va unida esta medida a una mayor transparencia en la rendición de cuentas que tienen que dar los colegios.



En el artículo 6 de la Ley, se fijan las competencias que se les asignan a los centros educativos:

- Complementar los contenidos de los bloques de asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica, y configurar su oferta formativa.
- Diseñar e implantar métodos pedagógicos y didácticos propios.
- Determinar la carga horaria correspondiente a las diferentes asignaturas.

Por lo tanto, y como ya habíamos advertido en el primero de los apartados de este artículo, son posibles los procesos simultáneos de centralización y de descentralización, pero si alguna enseñanza tenemos que obtener de lo expuesto, tanto de esta ley como de las anteriores, es que el tratamiento de este asunto debemos fundamentarlo más en cuestiones académicas que en cuestiones políticas. Por encima de si la Administración central o las comunidades autónomas tienen más poder de decisión en los temas educativos, está la necesidad de garantizar a todos los alumnos y alumnas el derecho que tienen a la educación. Esa tiene que ser la finalidad de cualquier proceso de descentralización o de recentralización, teniendo muy en cuenta que el profesorado que se encuentra en las aulas es quien mejor puede adaptar el currículo prescrito a las necesidades educativas de sus alumnos. Cuando hablamos de descentralización no solo debemos debatir sobre espacios de poder administrativo, sino de tener al alumnado específico de cada aula como centro de cualquier actuación pedagógica.

BIBLIOGRAFÍA

- BOLÍVAR, A. (2013) ¿Cómo incide la LOMCE en la organización de los centros? en *Forum Aragón*, nº 7: 9-12.
- BOLÍVAR, A. (2014) “Los nuevos currículos de la LOMCE. Un primer análisis crítico” en *Escuela*, 4007: 36.
- CODY, A. (2013) *Common Core Standards: Ten Colossal Errors*. Disponible en: <http://www.edweek.org>
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA (1978) BOE n.º 311, de 29 de diciembre de 1978.
- COUNCIL OF THE GREAT CITY SCHOOLS (2013) *Communicating the Common Core State Standards*. Disponible en: <http://www.commoncoreworks.org/>
- FRÍAS DEL VAL, A. S. (2004) *Política educativa y normativa curricular de las administraciones educativas: la problemática de las enseñanzas mínimas y comunes* (tesis doctoral). UNED.
- FRÍAS DEL VAL, A. S. (mayo-agosto 2007) “El currículo escolar y la descentralización educativa en España” en *Revista de Educación*, 343: 199-221. Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/dctm/revista-de-educacion/>



- GIMENO, J. (2005) “¿Qué se puede ganar descentralizando la educación? ¿Es posible diferenciarse sin desigualdad?” en GAIRÍN, J. (coord.) *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?* Madrid, Ed. Praxis.
- IVIE (2015) *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*. Disponible en: http://www.fbbva.es/TLFU/dat/INFORME_SERVICIOS_PUBLICOS_FUNDAMENTALES%20_FBBVA-IVIE.pdf
- JIMÉNEZ, J. (2004) “La educación en las comunidades autónomas” en GIMENO, J. y CARBONELL, J. (coords.) *El sistema educativo. Una mirada crítica*. Barcelona, Ed. Praxis.
- Ley de la Instrucción Pública de 1857. Disponible en: http://www.personal.us.es/alporu/historia/ley_moyano_texto.htm
- Ley 14/ 1970 de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. BOE n.º 187, de 6 de agosto de 1970.
- Ley Orgánica 5/1980 de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares. BOE n.º 154, de 27 de junio de 1980.
- Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. BOE n.º 159, de 4 de julio de 1985.
- Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. BOE n.º 238, de 4 de octubre de 1990.
- Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación. BOE n.º 307, de 24 de diciembre de 2002.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE n.º 106 de 4 de mayo de 2006.
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. BOE n.º 295, de 10 de diciembre de 2013.
- PUELLES, M. (1992) “Oscilaciones de la política educativa en los últimos 50 años: reflexiones sobre la orientación política de la educación” en *Revista Española de Pedagogía*, 50 (192): 311-320.
- PUELLES, M. (2010) *Elementos de Política de la Educación*. Madrid, UNED.
- Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria. BOE n.º 52, de 1 de marzo de 2014.
- Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato. BOE n.º 3, de 3 de enero de 2015.
- TAMPIO, N. (2012) *Do We Need a Common Core?* Disponible en: http://www.huffingtonpost.com/nicholas-tampio/do-we-need-a-common-core_b_1497854.html
- TIANA, A. (2009) *Por qué hicimos la Ley Orgánica de Educación*. Madrid, Ed. Wolters Kluwer.

