

LOGSE: ¿DESCENTRALIZACIÓN DEL CURRÍCULUM?

Según esta ley, el currículum es el conjunto de objetivos, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo que orienta la práctica docente.

En el artículo 4^º, punto 2, del TÍTULO PRELIMINAR de la LOGSE se dice que "el Gobierno fijará, en relación con los objetivos, contenidos y criterios de evaluación del currículum, los aspectos básicos del mismo que constituirán las enseñanzas mínimas..."; en el punto 3 se dice que "la Administración educativa competente establecerá el currículum de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, del que formarán parte las enseñanzas mínimas". Matizándose aún más en el artículo 2^º, punto 3, apartado d) "que la autonomía pedagógica de los centros estará dentro de los límites establecidos por las leyes".

ANÁLISIS DIACRÓNICO

Desde el Plan Caballero de 1807 en el periodo del Sexenio Absolutista con Fernando VII, pasando por el Plan Calomarde de 1824 en la Década Ominosa, junto con el del Duque de Rivas de 1838 en época liberal, más el Plan Pidal de 1845 en la Década Moderada, hasta la Ley Moyano de 1857, se configuran como planes del siglo XIX cuyo punto en común es el centralismo por parte del Estado.

Un exponente descentralizador fue la Constitución de 1931, que en el primer artículo definía la necesidad de compatibilizar los ámbitos de poder del Estado, municipios y regiones. Ya en la II República se introdujeron los Estatutos de Autonomía.

La Constitución de 1978 regula la organización territorial del Estado, los municipios, provincias y comunidades autónomas, como otro elemento descentralizador. En 1981 se firma la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (L.O.A.P.A.).

Esta situación hacía que el sistema escolar español se encontrara en el trance de pasar de una estructura administrativa centralizada fuertemente (periodo franquista) a otro descentralizado o casi regionalizado.

Otro punto que constata el proceso descentralizador será la LODE pues corresponderá al Estado y Comunidades Autónomas satisfacer las necesidades educativas, la oferta escolar... que serán definidas por las mismas instituciones escolares. Concretamente la Comunidad Andaluza por el RD 3936/1982, de 29 de diciembre de 1982 (BOE 22-1-1983) recibió el traspaso de funciones en materia educativa, cuyas competencias eran en materia de orientación, de inspección, de dependencias, de perfeccionamiento del profesorado, mejora de centros, subvenciones de estos...

Tusell(1983) recogió que a principios de los ochenta se presentaba el problema de la vertebración administrativa, acordes a los principios constitucionales basados en la autonomía, educación y cultura, produciéndose fricciones en los Estatutos de Autonomía.

Este aspecto también preocupa a Manuel Gracia Navarro (1983), consejero de Educación de la Junta de Andalucía, que intentó que hubiese un equilibrio en la transferencia de competencias y el proceso autonómico, de manera que no se calcasen en las autonomías las estructuras centralistas, concretando siempre las funciones de los distintos elementos.

ANÁLISIS SINCRONICO

1.- Revisión de Sistemas Educativos Europeos

En este apartado analizaremos los sistemas educativos de algunos países europeos, estudiados por Egido y Fernández (1989,1990,1991). Dirigiremos nuestra

atención, de todos los componentes del sistema escolar, sólo a la centralización/descentralización del currículum.

* FRANCIA

Este país se rige por la Constitución de 1958, promovida por De Gaulle, caracterizada por el centralismo en todos los dominios de la vida pública. Al Ministerio le competen las definiciones de la política educativa, fijación de objetivos y currícula estatales y expedición de títulos. Sin embargo en la actualidad, con la Ley de Orientación, del Ministro de Educación, Jospin, el Estado debe garantizar la igualdad en educación y suprimir las disparidades locales, a la vez que cada "collège" pueda desarrollar su propio proyecto de centro. En definitiva para que la comunidad educativa funcione de forma autónoma y coordinada deberá vencer dificultades económicas y de la actitud del profesor a aplicar los nuevos procesos de la Reforma, así como tener en cuenta que "toute politique éducative s'enracine dans l'idéologie", según manifestó Chevènement, anterior ministro de Educación.

* BÉLGICA

La educación en este país está vinculada a sus diferencias lingüísticas, religiosas y políticas.

Hasta principios de los ochenta, el Estado ha acaparado la mayor parte de competencias educativas. No en vano se venía gestando un movimiento que defendía la necesidad de democratizar la enseñanza e introducir el pluralismo en las escuelas.

En los noventa, la descentralización se definirá en función de la distribución de las responsabilidades entre Estado y Comunidades; se hará realidad de igual manera, la democratización y la escolaridad obligatoria.

* ITALIA

A pesar de que en la Constitución de 1947 se contemplaba la descentralización y la creación de centros autónomos, este sistema educativo se ha caracterizado por la concentración de poderes en la Administración Central del Ministerio de Instrucción Pública. Aunque es destacable el porcentaje de escuelas que

pertenecen a autoridades locales como provincias y ayuntamientos. Este contexto ha favorecido las exigencias de un proyecto de ley sobre autonomía escolar, en el que los profesores no estén tan sometidos al inspector, puedan tomar decisiones en la distribución de recursos, como del currículum, y se propicie la descentralización e innovación en la gestión.

*** GRECIA**

Es un sistema centralista total incluso a nivel universitario. Las cuestiones referidas al currículum, a los profesores, al sistema de exámenes depende del Ministerio de Educación y Religión . A pesar de la Ley de 1985, con gobierno socialista, los problemas en educación siguen siendo el excesivo centralismo en todos los niveles, en los programas de estudio, libros de texto, en la planificación y programación. Este sistema hace sinónimo uniformidad y democracia con lo cual garantiza su pervivencia.

*** SUECIA**

En cierto modo el currículum estaba descentralizado puesto que aunque el currículum nacional dictaba los objetivos generales, se pedía a cada unidad escolar que reflejara un diseño propio según sus recursos y dentro de los límites. Este sistema está en fase de cambio.

*** SUIZA**

Se caracteriza por la heterogeneidad de las estructuras escolares y la descentralización. Sus cantones y municipios gozan de una considerable soberanía gestora. Cuenta con principios y procedimientos comunes a todos los sistemas cantonales que son compatibles con sus peculiaridades.

*** REINO UNIDO**

Es un sistema cuya Administración tiene un carácter descentralizado, a caballo entre un sistema autonómico y un sistema federal. Concretamente es un sistema nacional localmente administrado. Es decir las LEA o Autoridades Educativas Locales deciden la política educativa de su jurisdicción. En contraposición la última

tendencia es a la centralización. La Ley de 1980 subraya la necesidad de un currículum nacional ante los bajos rendimientos y las tasas de analfabetismo que se observaba con la descentralización. Las LEA resultarán incompatibles con los DES - Departamento de Educación y Ciencia- que dependen de la Administración central. El sistema inglés ha pasado a un centralismo total donde ya ni siquiera los padres intervienen según opina Elliot (Egido y Fernández, 1989, p. 78) .

*** DINAMARCA**

Las competencias administrativas se reparten entre el Estado, los condados, municipios y las instituciones privadas.

El ideal danés es conseguir una escuela común para todos.

*** UNIÓN SOVIÉTICA**

La enseñanza a nivel estatal la dirige el Ministerio de Educación. Se proponen disciplinas homogéneas. La Perestroika está revisando la ley de Educación de Chernenko de 1984, en la que la democratización educativa es otro de los ejes vertebradores de este cambio.

*** PORTUGAL**

La Reforma de la administración educativa hace hincapié en la autonomía de los centros y en el fomento de la descentralización de funciones y de poderes. El Gobierno parte del principio de que la modernización de la educación debe ser un proceso anclado en los principios de la libertad, la identidad nacional y solidaridad.

La mayoría son sistemas educativos que han estado sometidos a un control estatal y que ahora están derivando en sistemas descentralizados. Pero de la misma manera que órdenes educativos liberalizados están derivando al centralismo, tendentes al control por parte del Gobierno.

Ante este panorama, ¿por qué España tiene que ir a beber a las fuentes de la tradición europea?, ¿acaso son mejores?, ¿no han sufrido y están sufriendo las desavenencias del ámbito socio-político-económico, sus particulares coyunturas, que al fin y al cabo son las que determinan?. Si España es un país particular y peculiar,

¿por qué no intenta hacer un diseño propio.- que quizá sirva de modelo a Europa -? Se ha conformado con un sistema que ni es totalmente libre ni totalmente centralizado - en teoría-

2.- Estudio concreto: El caso español

A) Nivel Social: NECESIDAD DE LA REFORMA

En el conjunto de nuestra sociedad se han producido modificaciones relevantes en el entorno cultural, tecnológico y productivo que requiere una toma de posición. Con la Constitución de 1978, se reconoce el derecho a la educación para todos, se concretan mayores requerimientos educativos y formativos del entorno social y productivo y la nueva integración en las instituciones comunitarias.

Existen otras exigencias educativas que precisarían cierta consideración, en palabras del Ministro de Educación Javier Solana (1989): el desfase entre la conclusión de la escolaridad obligatoria y la edad mínima laboral; la posibilidad de acceder a FP aunque no se concluya la educación obligatoria; la desvinculación de la FP del mundo laboral; la orientación exclusiva del BUP a la Universidad y la ausencia de regulación de la etapa previa a los 6 años.

A nivel social se demanda una reforma del sistema educativo que garantice la calidad de enseñanza, amplíe la educación, reduzca las desigualdades, garantice la participación, solidaridad y la formación crítica y autónoma ante la realidad.

B) Nivel Ideológico y Educativo: MACRODESCENTRALIZACION versus MICRODESCENTRALIZACION

Entendemos esta expresión como descentralización estatal "frente" a la descentralización autonómica. Se pretenderá, por tanto, no caer en dos tipos distintos de centralismo a distinto nivel.

El MEC adopta para ello un modelo abierto, pero con una función orientadora, garantizadora de la adquisición de unos contenidos educativos básicos relevantes para toda la población.

El modelo pasará por tres estadios (Del Carmen, 1990): Diseño Curricular Base (DCB) competencia de la Administración quien define los objetivos generales de cada área; Proyecto Curricular de Centro dependiente de los equipos educativos del centro que secuencian y organizan los contenidos para los ciclos; Programación de Actividades por parte de cada profesor que concreta los objetivos y contenidos. El problema es cómo coordinar estos tres niveles sin caer por una parte en el directivismo excesivo y por otra dejar tales márgenes de apertura que desborden al profesional en esta nueva tarea que no goza de tradición en España.

Para ello el MEC con las Comunidades combinan estrategias según el grado de autonomía del profesor. Del Carmen (1990), basándose en Heathcote (1982) propone: Estrategias de Desarrollo del centro a la periferia, Desarrollo curricular en colaboración e Innovación centrada en la escuela.

Los contenidos que desarrollarán los distintos niveles, los han indicado someramente Naranjo y Carrasco (1990). En concreto, el ESTADO tratará los mínimos curriculares, los objetivos y contenidos generales y las orientaciones metodológicas y de evaluación de cada etapa; las COMUNIDADES AUTONOMAS desarrollarán los mínimos, los objetivos y contenidos del área, las orientaciones y elaborarán proyectos curriculares ejemplarizantes; los CENTROS ESCOLARES seleccionan los contenidos por ciclos, los organizan y buscan las pautas de evaluación; el EQUIPO DOCENTE elige los procedimientos, elabora las actividades, aplica concreciones curriculares y evalúa a los alumnos.

Visto este planteamiento, nos hace pensar que la reforma se la juega a una carta, puesto que tiene que acertar en la definición de los mínimos curriculares.

A nivel "microdescentralizador" o de Comunidad Autónoma, se opta por un marco curricular abierto y flexible que se configure de forma participativa, destacándose los valores democráticos y sociales, las experiencias acumuladas, orientaciones generales...Circunscribiéndonos al marco andaluz, se aumenta el grado de exigencia profesional, se favorece la participación democrática y se elaboran proyectos curriculares abiertos. El R.D. 1734/1986, de 13 de junio pone de manifiesto algunos trasposos de servicios en educación de la Administración del Estado a la Comunidad Andaluza.

Pero la descentralización apenas traspasa el umbral autonómico. El grado de competencias que alcanzan las Diputaciones y Delegaciones Provinciales son escasas y normalmente están al servicio de la Administración central. El papel de los Ayuntamientos es aún menos definido. Si hubiese una buena coordinación entre los diferentes grados de administración se evitarían duplicidad de funciones y se reduciría el punto de burocracia al que hemos llegado.

C) Nivel político: SINDICATOS, PARTIDOS POLITICOS, MOVIMIENTOS.

- *Movimiento De Renovación Pedagógica (MRP)*: Ponen de relieve la desconfianza del profesorado porque dudan de las condiciones, los recursos, su papel como profesionales, la autonomía, la descentralización, la democratización, la financiación y el pluralismo. Dudas respecto al grado de autonomía que tendrá la Administración para aplicar esta Ley. Defienden la vertebración y la apertura, es decir, avanzar en el traspaso de competencias, como por ejemplo, realizar su Diseño Curricular y participar en DCB del Estado.

- *La CEOE*: Le interesa un sistema educativo que no esté desconectado del mundo del trabajo. Aboga por establecer un sistema escolar no estatalista, basado en la complementariedad de todos los recursos docentes, públicos o privados, al servicio de la sociedad, con respecto al pluralismo y la libertad.

- *El sindicato CCOO*: Expone una serie de condiciones sin las cuales la Reforma no saldría adelante. Tales son la financiación adecuada, formación permanente del profesorado y descentralización y democratización de la gestión educativa.

- *El Sindicato Autónomo de Trabajadores de la Enseñanza (SATE-USTEA)*: Se inclinan por establecer en cada centro un proyecto pedagógico, por la autonomía curricular, descalificando el programa de mínimos que es defendido por los gobernantes para mantener un control y homogeneidad del sistema.

- *El Centro Democrático y Social (CDS)*: considera necesaria la Reforma a la vez que valora positivamente los objetivos de la Ley. Lllaman la atención a la sociedad para que se interesen e involucren en nuevo sistema para que pase a ser una realidad social.

- *Izquierda Unida (IU)*: ha mantenido discrepancias porque no se recoge claramente en el texto la descentralización administrativa, ni se habla de instrumentos de gestión administrativa ni comunidad educativa. Aunque en la necesidad de esta ley sí están de acuerdo.

- *Partido Popular (PP)*: Básicamente no está de acuerdo con el Gobierno en los puntos de calidad y libertad de enseñanza, en especial la cuestión con la religión.

D) Cuestiones Culturales: SIGNIFICADO DE LA LOGSE

Intentaremos destacar puntos que nos parecen de especial incidencia en esta Reforma, modo de crítica personal.

* El currículun entendido como contenido-conceptos-conocimientos es excesivamente valorizado frente a las aptitudes/actitudes crítica (aunque se las contemple), tanto en el DCB, como en los Proyectos Curriculares.

* Las tareas de coordinación y cooperación exigen de los profesores diálogo, apertura, disposición, flexibilidad y profesionalidad, actitud positiva hacia...un cambio de mentalidad, características todas opuestas al individualismo, que es lo que realmente se practica. ¿Se ha tenido en cuenta la opinión de los maestros sobre el coste de esfuerzo gratuito que les supondrá poner en marcha el proceso?, ¿ realmente hubiesen aceptado la Reforma si llegan a conocer lo que supone?, ¿por qué siempre se hacen los proyectos de arriba - Estado, comisiones superiores- hacia abajo - profesor del aula?, ¿ se prodría hablar de un fenómeno de "Contrarreforma" por parte del profesorado?

* Puede suceder que haya una manipulación de lo educativo al servicio de los intereses partidistas, cosa que si ocurre la desvinculación Comunidad-Estado será prácticamente imposible, máxime si coincide la ideología del gobierno central con la del gobierno autonómico.

* Si el MEC fija hasta un 55% de los mínimos en Comunidades con lengua propia y un 65% en el resto, ¿qué le queda a la Autonomía?, ¿a qué elementos y asignaturas se aplicarán estos porcentajes?, ¿cómo podrán adjudicarlos?; y Andalucía, ¿acaso habrá que exigir una lengua propia andaluza - que no una asignatura de

Cultura Andaluza que hoy existe - para poder obtener mayor tanto por ciento propio autonómico, al estilo catalán, vasco y gallego?.

Sin embargo, es positivo que haya unos mínimos para todas las comunidades de modo que el traslado de una a otra no suponga rupturas en el desarrollo escolar. Aunque tampoco se puede pretender la uniformidad u homogeneidad porque incumpliríamos una regla democrática, social y de mercado que funciona en la sociedad: la libertad, la democracia, el pluralismo y la competencia.

* Puede ocurrir que el Gobierno de la Comunidad Autónoma ejerza la misma fuerza centralizadora respecto a los municipios y provincias, que la Administración Central respecto a la Comunidad Autónoma. Ocurra que en vez de canalizar la burocracia en Madrid, se desvíe a Sevilla.

Nuestro planteamiento dirige su atención hacia el municipio, en concreto, hacia el **ayuntamiento**, debido a que es una de las instituciones más cercanas al ciudadano. Es decir cuando el centro y equipo docente comiencen su tarea, facilitarán la intervención en el proceso a dichas instituciones, así como la de los padres. Todo ello es posible gracias a la apertura y flexibilidad del currículum, por un lado; y por otro, a la capacidad de competencias y al nivel de gestión de los mencionados organismos.

Esta idea ha sido puesta en práctica en España por Trilla y La Torre (1989) en el ayuntamiento de Elche y en Holanda queda reflejado en la Ley de Educación Primaria de 1985.

* En resumen, la política del Gobierno será conjugar un diseño "bimodal", que satisfaga a unos y otros; y aunque parezca estar claro y legislado el profesorado de a pie está desorientado, ansioso ante el desconcierto que ni siquiera la Administración ha sabido controlar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DEL CARMEN, L. (1990). Modelos de desarrollo curricular. **Cuadernos de Pedagogía** 178, 69-72.

- C.C.O.O. (1988). La alternativa de CCOO. **Cuadernos de Pedagogía** 162, 62-65.
- DOMENECH, F. J. (1989). Los Movimientos de Renovación Pedagógica. **Cuadernos de Pedagogía** 173, 63-65.
- C.P. (1988). Escuela y Perestroika. **Cuadernos de Pedagogía** 160, 88-97.
- EGIDO, I. y HERNÁNDEZ, C. (1989). Portugal: otra reforma educativa. **Cuadernos de Pedagogía** 169, 84-96.
- (1989). La Reforma Thatcher. **Cuadernos de Pedagogía** 162, 65-81.
- (1989). Quince años de Reforma. **Cuadernos de Pedagogía** 176, 78-86.
- (1990). La educación en Italia. **Cuadernos de Pedagogía** 182, 96-101.
- (1990). La educación en Bélgica. **Cuadernos de Pedagogía** 185, 88-97.
- (1990). La educación en Grecia. **Cuadernos de Pedagogía** 187, 88-96.
- (1991). La educación en Francia. **Cuadernos de Pedagogía** 190, 68-81.
- FERNÁNDEZ, E. (1990). Partido Popular : libertad y calidad de enseñanza para todos. **Cuadernos de Pedagogía** 184, 30-31.
- GARCÍA, M. (1990). IU: algunas coincidencias y discrepancias. **Cuadernos de Pedagogía** 184, 27-28.
- LEGRAND, L. (1990). Les politiques de l'éducation. **Revue Française de Pedagogie** 91, 129-133.
- LUNDGREN, V. P. (1988). El desarrollo de la escuela media en Suecia: Investigación y Educación. **Revista de Educación** 289, 112-127.
- LLORENT, V. (1989). La descentralización educativa en España. Análisis de las competencias autonómicas y municipales en el contexto del proceso autonómico. **Revista de Ciencias de la Educación** 139, 317-330.
- M.E.C. (1990). Proyecto de Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo. **Cuaderno de Pedagogía** 184.
- NARANJO, L. G. y CARRASCO, A. (1990). El material intermedio en el marco de la Reforma. **Cuadernos de Pedagogía** 178, 73-75.
- OVIEDO, D. (1987). La opinión de los MRP. **Cuadernos de Pedagogía** 156, 77-79.
- PUELLES, M. (1986). **Educación e ideología en la España contemporánea**. Barcelona: Labor.
- RODRÍGUEZ, L. (1989). Sistema educativo y administración educativa en Suiza. **Revista de Educación** 289, 423-463.
- SÁNCHEZ, J. (1988). Opinión de la CEOE. **Cuadernos de Pedagogía** 158, 69-70.
- SAN VALERO, C. (1990). Las propuestas de las Comunidades Autonómicas. **Cuadernos de Pedagogía** 180, 16-19.

- SATE. (1989). Sindicatos debaten autonomía curricular. **Comunidad Escolar** 2/2, 10.
- SOLANA, J. (1989). La Reforma del Sistema Educativo. **Cuadernos de Pedagogía** 172, 61-64.
- SOUTO, F. (1990). El CDS ante la Reforma educativa. **Cuadernos de Pedagogía** 184, 26-27.
- TORRE DE LA, M. (1990). Calidad de la educación y práctica docente en México. **Padres y Maestros** 155, 21-23.
- TORRE DE LA, M. (1983). Programa de educación socialista. **Cuadernos de Pedagogía** 97, 10-17.
- TRILLA, J. (1989). Diez años de Ayuntamientos democráticos. **Cuadernos de Pedagogía** 176, 7-25.
- TUSELL, J. La cultura y la educación. En LOPEZ PINTOR, R. (1983). **España: Balance 1983**. Madrid:Oicos.
- VIERA, A. M. y PEDRINACI, E. (1988). La reforma andaluza. **Cuadernos de Pedagogía** 160, 74-77.