

**REGULACIÓN DE LA EDUCACIÓN
COMPENSATORIA EN ESPAÑA**
**Origen, influencias y situación actual en el conjunto
de otras respuestas educativas a la población escolar
con necesidades especiales**

Fernando GURREA CASAMAYOR

*Ltrado-Jefe del Gabinete Jurídico
Profesor Asociado de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza*

SUMARIO: I. Educación compensatoria para hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades en educación. 1. Las relaciones entre Estado y Educación: políticas y modelos. 2. El origen estadounidense de la educación compensatoria. II. Rasgos de algunas políticas de educación compensatoria en Europa. 1. Reino Unido. El Informe PLOWDEN y la idea de discriminación positiva por áreas prioritarias de educación. 2. Las Zonas de Educación Prioritaria en Francia. III. La educación compensatoria en España. 1. Rasgos del marco jurídico del derecho a la educación en España. 2. Aparición y regulación de la educación compensatoria en España. IV. Contenidos actuales de la educación compensatoria en España y otras respuestas educativas a la población escolar con necesidades especiales. 1. Medidas generales para hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades en educación. 2. Respuesta educativa a la población escolar con necesidades especiales. V. A modo de conclusión.

RESUMEN: La regulación de la *educación compensatoria* en España surge en el entorno de una profunda reforma del sistema educativo, originada e inspirada en los principios y regulación constitucional del derecho a la educación. El concepto de *discriminación positiva*, para hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, está elevado a rango legal en la LODE, LOGSE y LOPEG. Los contenidos de la regulación compensatoria en España, *presentan ciertas semejanzas* con: a) los programas específicos en los centros educativos de EE.UU; b) la prioridad por áreas para mejorar infraestructuras y materiales de los centros y la incentivación del profesorado de las iniciativas inglesas, y c) los principios de concertación, apertura y especificidad de las zonas de educación prioritaria en Francia. Aunque la evaluación de resultados no resulte siempre alentadora *es imprescindible continuar desarrollando políticas públicas de educación compensatoria* para hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades en educación.

Palabras clave: *Educación compensatoria* en España, Reforma del sistema educativo, Derecho a la educación, *Discriminación positiva*, *Políticas públicas de educación compensatoria*.

I. EDUCACIÓN COMPENSATORIA PARA HACER EFECTIVO EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EDUCACIÓN¹

1. Las relaciones entre Estado y Educación: políticas y modelos

La relación entre Estado y Educación va a tener especial importancia, pues según las políticas públicas que adopte el Estado nos encontraremos ante modelos educativos que contendrán, con más o menos intensidad, distintos elementos y enfoques en el sistema educativo.

Su análisis es complejo, pues las políticas públicas consisten en relacionar la Administración pública con estructuras de poder, con el propio poder político, y suponen la novedad de hacer de esa relación el elemento sustancial de la aproximación a los problemas administrativos. Además, no está exento de dificultad considerar el poder en «piezas», entendiendo que del encaje de esas piezas salen políticas realmente posibles, o simplemente viables, y a la Administración como actor, así como la inter-relación del resto de los actores sociales como factores del proceso político, sin olvidar la preocupación por los resultados, por el impacto de las políticas².

1. Este trabajo fue presentado y defendido en ELA-CONFERENCE: «EDUCATION LAW AND POLICY IN AN URBAN SOCIETY», organizado por la *European Association for Education Law and Policy*, que se celebró en Rotterdam (The Netherlands), los días 19 y 20 de diciembre de 1997.

2. J. SUBIRATS, *La Administración Pública como problema*, en «*Documentación Administrativa*», núm. 224-225, octubre 1990-marzo 1991.

Los modelos educativos que vamos a encontrar fruto de la relación existente entre Estado y Educación, según A. LOZANO GARCÍA³, que nunca se presentarán de forma pura, responden a las ideas de:

a) *La educación como inversión*, con la función de potenciar la mejora de los procesos de producción, influida por el Estado como agente económico⁴. La inversión en la formación de los ciudadanos hará que éstos obtengan mejores niveles de producción, aumentando el beneficio. Rendimiento, productividad y eficientismo; de TAYLOR y FAYOL a los “círculos de calidad” de OUCHI.

b) *La educación como consumo y como derecho* que debe garantizar el Estado⁵. Su origen está en la atención de las necesidades de la explosión demográfica y en la conquista de los derechos individuales democráticos, con la creencia en el poder de la educación como movilizadora dentro de la estructura de clases de la sociedad.

c) *La educación asistencial normativo-coercitiva*. Proviene de la contradicción entre los dos modelos anteriores. Pretende facilitar la educación a quienes por causas biológicas, físicas, geográficas o sociales tienen limitada su posibilidad de acceso. Tiene como objetivo promover la igualdad de oportunidades en los casos más extremos y erradicar cualquier elemento diferenciador en los derechos de los individuos a la educación. El énfasis en este modelo se centra en la educación especial, y la educación como instrumento contra la pobreza y la injusticia desarrollando programas de educación compensatoria con apoyos para poblaciones marginales, niños con déficits, jóvenes desescolarizados...

Estos modelos o formas de intervención del Estado aparecen con más importancia unos u otros, dependiendo de la orientación político-ideológica que presida y rijan el actuar del Estado en cada momento.

No obstante, los conflictos en los Estados tienen manifestaciones y consecuencias, en nuestro caso en el ámbito educativo, y una de ellas puede ser precisamente la de ganar el derecho a una educación para todos, tal y como ocurre en el caso de la educación compensatoria. Además, hemos de tener en cuenta que la hegemonía so-

3. A. LOZANO GARCÍA, *El Profesorado de Educación Compensatoria. Análisis de su discurso*. (Tesis doctoral no publicada) UNED, Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación, Madrid, 1992, p.5 (consultada con autorización del autor).

4. M. W. APPLE, *Educación y poder*. Barcelona, 1987, Paidós/MEC, p. 71. M. CARNOY, *Educación, Economía y Estado*, en «*Educación y Sociedad*», núm. 3, 1985, p. 7-52. I. FERNÁNDEZ DE CASTRO, *Reforma educativa y desarrollo capitalista*, Madrid, 1977, EDICUSA. T.W. SCHULTZ, *La inversión en capital humano*, en «*Educación y Sociedad*», núm. 1, 1983, p. 181-195; *Invirtiendo en la gente*, Barcelona, 1985, Ariel. J. VARELA, *The marketing of Education: Neotaylorismo y Educación*, en «*Educación y Sociedad*», núm. 1, 1983, p. 167-177.

5. A. GRAMSCI, *Antología*, ed. preparada por M. Sacristán, México, 1984, Siglo XXI, (7ª ed.). M.W. APPLE, *Educación y ... op. cit.* p.413.

bre el sistema educativo nunca es total, sino que es un proceso cambiante en situación permanente de contestación y desafío. Sin olvidar que los diferentes modelos conviven en todas las manifestaciones que el sistema educativo proporciona, desde la regulación legal hasta su plasmación en la más pequeña escuela. A todo lo señalado hay que sumar las aportaciones de los alumnos y profesores, con sus intereses y visiones diversas de la escuela.

Estamos ante una realidad sumamente compleja, rica y variada. El conocimiento de los rasgos de la regulación española sobre educación compensatoria obliga al repaso de los orígenes de estas políticas públicas y, en especial, al de las que más han influenciado en el legislador español.

2. El origen estadounidense de la educación compensatoria

En el término *educación compensatoria*⁶ se agrupan medidas de muy diverso tipo, adoptadas por los poderes públicos, que se justifican en el intento por la realización efectiva del derecho a la educación. Nace la educación compensatoria como fruto del movimiento en favor de la igualdad de oportunidades, y se define como el conjunto de programas específicos de atención educativa a poblaciones o sectores sociales socioculturalmente desiguales o desfavorecidos⁷. El principio de igualdad de oportunidades en educación implica que para que las desigualdades y desventajas sociales y culturales de las que determinados alumnos parten no acaben convirtiéndose en desigualdades educativas, se pongan en marcha determinadas medidas positivas de carácter compensador.

Tiene su origen, la educación compensatoria, en Estados Unidos a mediados de la década de los sesenta, con la publicación de la Ley de Educación Primaria y Secundaria (1964), con antecedentes en las políticas federales dirigidas a la “*guerra contra la pobreza*” del Presidente JOHNSON. Entre los motivos que la generan se encuentran presiones demográficas, sociales y económicas que se manifestaban desde hacía diez años antes⁸. Aparece una forma de intervención federal en forma de educación compensatoria, justificada por la necesidad de igualdad entre los ciudadanos⁹,

6. A. EMBID IRUJO, *voz Educación Compensatoria*, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, ed. Civitas, Madrid, 1994, p. 2.624.

7. A. MUÑOZ SEDANO, *Panorama Internacional de la Educación Compensatoria*, en «*Bordon*», núm. 264, 1986, p. 677.

8. A. LOZANO GARCIA, *El Profesorado de... op. cit.* p. 11.

9. Un importante antecedente judicial se encuentra en el caso “Brown vs la Oficina de Educación de Topeca, Kansas”, en 1954, que sentencia como inconstitucionales a todas aquellas leyes que requieran o permitan la segregación por motivos de raza, y marcaba un precedente hacia una concepción distinta de igualdad de oportunidades que rompía con la tradicional idea de “iguales pero separados”. En 1966 se publicará el famoso informe COLEMAN que pone de manifiesto la falta de igualdad de oportunidades entre los individuos, en las instituciones de educación pública de todos los niveles, por motivos de raza, color, religión u origen nacional: *Equality of Educational Opportunity*, Washington D.C., U.S., Government Printing Office.

de crecimiento económico (progreso de la ciencia y pleno empleo)¹⁰, y defensa de la nación¹¹, y no exenta de importantes críticas que consideran que estas políticas¹² suponen el intento gubernamental de incidir en la educación para adaptar el *curriculum* a intereses económicos, militares, culturales y raciales¹³, a la vez que los proyectos compensatorios financiados por el gobierno federal suponían implícito, para los críticos, el “*discurso de control de los pobres y los grupos étnicos minoritarios*”¹⁴.

II. RASGOS DE ALGUNAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN COMPENSATORIA EN EUROPA

En el ámbito de la Unión Europea hay ejemplos significativos de políticas de educación compensatoria; destacan las desarrolladas por el Reino Unido, Francia, Bélgica, Holanda¹⁵, República Federal de Alemania, Italia, Portugal y España. Ante la

10. La existencia de pobreza de masas, consecuencia de épocas de recesión económica, pobreza individual y que afecta a grupos sociales determinados es puesta de manifiesto por GALBRAITH en su “*Affluent Society*”. La Administración KENNEDY creará en 1961 un “Comité presidencial para la igualdad de oportunidades de empleo”, y la preparación y envío al Congreso de lo que llegaría a ser la *Civil Rights Act* de 1964, en la que se establece en su título IV que “*Nadie en los Estados Unidos, por causa de la raza, color u origen nacional, será excluido de la participación en, se le denegarán los beneficios de, o será sujeto a discriminación bajo ningún programa o actividad que reciba asistencia financiera federal*”.

11. H. M. LEVIN, *Federal Grants and Educational Equity*, en «*Harvard Educational Review*», v. 52, núm. 4, 1982, p.444.

12. Desarrolladas, sobre todo, por la Administración JOHNSON. En 1964, junto a la *Civil Rights Act*, aparece la *Economic Opportunity Act*, que garantiza facilidades para la formación y búsqueda de empleo para jóvenes, asistencia en el medio rural para emigrantes, potenciación de la educación de adultos vinculada al trabajo, y programas de acción comunitaria. En el mismo año 1964 se aprueba la *Elementary and Secondary Education Act*, que marca el inicio formal de las actuaciones compensatorias. En 1965 se completará el marco normativo con la *High Education Act*, con avales financieros para alumnos de post-secundaria para acceder a préstamos bancarios y con apoyo en infraestructura a escuelas. En 1978 el Congreso enmendará el Título I de la *Elementary and Secondary Education Act*, con el fin de aclarar los requerimientos administrativos para la recepción de fondos y subvenciones compensatorias y en 1981 se aprobará la *Education Consolidation and Improvement Act*, iniciándose así una época de pretendida consolidación de la educación compensatoria.

13. T.S. POPKEWITZ, *Reformas de la formación del profesorado y de la enseñanza en Estados Unidos*, en «*Revista de Educación*», núm. ext. 1989, p. 267 y ss.

14. M. W. APPLE, *Educación y ... op. cit.*, p. 178.

15. En Holanda las primeras actuaciones datan de principios de los 70, con proyectos locales, p.e. P. DECKERS y C. VAN CALKAR, *El proyecto de investigación de Amsterdam I.P.A.*, en «*Revista de Educación*», núm. 272, 1983. En 1974, el Ministerio de Educación holandés realizó la denominada “política de desarrollo educativo”, que fue revisada en 1986, y que permitía el establecimiento de programas compensatorios en áreas de educación preferente. El contenido consistía en la dotación a estas áreas de facilidades extras (dinero y profesorado) y el desarrollo de curricula especiales para este alumnado; puede consultarse en J.H. SLAVENBURG *Le projet Enseignement et Milieu Social*, Rotterdam, 1987, OMS; *Evaluation of Compensatory Education Programs in Rotterdam, The Netherlands*. «*International Journal of Education Research*», v. 15, núm. 1, 1991, y en J.H. SLAVENBURG, T.A. PETERS y W.M.A. VAN GALEN, *The Dutch Education and Social Environment Project: Closing Report*. Rotterdam, School Adviest Dienst, 1989.

imposibilidad de analizar todos los supuestos en este trabajo¹⁶, destacaremos algunos de los rasgos de las políticas desarrolladas por el Reino Unido y Francia. La elección del análisis de las políticas de educación compensatoria de estos países se justifica por el hecho de haberse regulado por ley, se han implantado dentro de sus sistemas educativos de forma concreta y estructurada, y han sido las que más han influenciado en la regulación de educación compensatoria en España.

1. Reino Unido. El Informe PLOWDEN y la idea de discriminación positiva por áreas prioritarias de educación

La introducción de la educación compensatoria en el Reino Unido, concretamente en Inglaterra, tiene su origen en el informe PLOWDEN¹⁷, si bien pueden encontrarse precedentes anteriores de la política de igualdad de las oportunidades educativas¹⁸. Estas preocupaciones están presentes, de forma simultánea en el tiempo, en Escocia¹⁹ y Gales²⁰.

El informe PLOWDEN (1967) realiza un extenso estudio de la escuela primaria inglesa, apuntando soluciones a los problemas detectados, entre los que se encuentra la igualdad de oportunidades haciendo referencia al fomento de la relación escuela-hogar, los emigrantes, la educación preescolar, la escuela rural y el cambio de la edad a los 12 años para el paso a la enseñanza secundaria.

16. Aspectos concretos de las políticas públicas en educación compensatoria desarrolladas por países de la UE pueden consultarse en: Consejo de Europa, *Educación compensatoria*, Madrid, 1977, MEC, Servicio de Publicaciones. D. GÓMEZ y R. RADL, *Los programas de lenguaje compensatorio en el sistema preescolar de Alemania Federal*, en «*Perspectivas Pedagógicas*», núm. 51, 1983. E. LÓPEZ LÓPEZ, *Programas de intervención en educación compensatoria*, en «*Bordon*», núm. 264, 1986; *La educación de niños desfavorecidos entre 0 y 3 años*, en «*Revista de Ciencias de la Educación*», núm. 143, 1990. A. MUÑOZ SEDAÑO, *Panorama Internacional de la educación compensatoria*, en *op. cit.* Informe R. RIVIERE a la Comunidad Europea sobre *Exito y fracaso escolar en Europa*, en «*Siglo Cero*», núm. 131, 1990.

17. Central Advisory Council for Education: *Children and their Primary Schools (Informe Plowden)*. London, 1967, CACE, (England)/HMSO. Recibe el nombre de la presidenta del comité, Lady B. PLOWDEN, que redactó el informe encargado por el Departamento de Educación en 1963.

18. La *Education Act*, de 1944 intentó instaurar la gratuidad de la enseñanza en sus niveles obligatorios y en la secundaria, haciendo referencia a la obligación de los padres de procurar la educación de sus hijos, que debía ser facilitada por Local Education Authority; reforzaba el mecanismo de negociación salarial de los profesores y atendía a otros factores extraescolares de bienestar de los alumnos tales como la alimentación y, sobre todo, pretendía garantizar la educación como servicio a partir de los planes de reconstrucción de un sistema educativo maltrecho por la II Guerra Mundial. No consiguió favorecer el acceso a la educación de todos los alumnos, especialmente en la secundaria, para cuyo acceso se precisaba superar el duro examen "eleven +".

19. *Primary Education in Scotland ("The Primary Memorandum")*, Scottish Education Department, 1965.

20. Central Advisory Council for Education (Wales)/HMSO, 1967.

Incluye un análisis muy detallado, en el capítulo 5, dedicado a las áreas prioritarias de educación asentadas en determinados barrios o zonas, destacando que, en aquellos en los que se atendía a la población escolar migratoria no reunían unos mínimos físicos adecuados, a lo que se añadía que eran asistidos por un profesorado inexperto e inestable, generando condiciones de enseñanza poco atractivas.

Ante estas situaciones de desigualdad los redactores del informe proponen lo que se convertirá en el núcleo central de la ideología PLOWDEN, la adopción de medidas de *discriminación positiva*²¹. Piden ir más allá del intento de igualar recursos. La Comisión entiende que estos centros deben, primero, equipararse a los estándares de la media nacional, para, en segundo lugar, hacerlas deliberadamente mejores. La justificación se encuentra en que los hogares y los barrios de estos alumnos ofrecen poco apoyo y estímulo para el aprendizaje, por lo que las escuelas deben ofrecer un entorno compensador. Entre otras políticas propone el reclutamiento de buen profesorado estable, atraído no por el trabajo a desarrollar, sino por incentivos salariales, vivienda gratuita, etc., además de la participación de las Escuelas de Formación del Profesorado, modificación de edificios y provisión de recursos y material educativo, jardines de infancia, servicios sociales...

El ministro laborista de Educación J. CALLAGHAN iniciará en 1976 el denominado *Gran Debate*, motivado por las evaluaciones negativas aparecidas sobre el

21. Actualmente, las políticas de discriminación positiva están siendo objeto de reconsideración por las instituciones europeas. Sirva, por todas, la referencia a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de octubre de 1995, Asunto C-450/93, Eckhard Kalanke contra Freie Hansestadt Bremen, en la que se estudia una normativa nacional (ley del Land de Bremen) conforme a la cual las mujeres gozan de preferencia en la contratación y/o en la promoción, a condición de que presenten la misma capacitación que los candidatos masculinos y que estén infrarrepresentadas -en la medida en la que no cubran la mitad de los puestos de trabajo- en el nivel retributivo del sector de que se trate. El Tribunal concluye que este tipo de medidas se oponen a lo dispuesto en la Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976. En otro pronunciamiento posterior, el mismo Tribunal modula algo esta interpretación. Me refiero a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de noviembre de 1997, Asunto C-409/95, Hellmut Marschall contra Land Nordrhein-Westfalen, sobre la candidatura del primero a un puesto de promoción en un centro escolar, conflicto suscitado por la redacción de un precepto de la Ley de función pública del Land que establece: "*Cuando, en el sector del organismo competente en el que deba producirse la promoción, haya menos mujeres que hombres en el nivel del correspondiente puesto de la carrera, se concederá preferencia en la promoción a las mujeres, a igualdad de aptitud, competencia y prestaciones profesionales, salvo que concurran en la persona de un candidato motivos que inclinen la balanza a su favor...*" El Tribunal concluye que esta redacción no es contraria a la Directiva, siempre que en la aplicación de la norma se garantice que las candidaturas serán objeto de una apreciación objetiva que tenga en cuenta todos los criterios relativos a la persona de los candidatos de ambos sexos e ignore la preferencia concedida a la candidatas femeninas cuando uno o varios criterios hagan que la balanza se incline a favor del candidato masculino y que tales criterios no sean discriminatorios en perjuicio de las candidatas femeninas.

primer periodo de las Educational Priority Areas y por algún escándalo local²². Los contenidos de las áreas prioritarias de educación habían derivado en acciones comunitarias, saltando lo puramente escolar. Se volvió hacia los currícula más centralizados, mayor control de la calidad educativa y educación orientada hacia la producción. Todo ello se acompañó con importantes recortes presupuestarios.

Durante la época conservadora de M. THACHER se aprobó la *Education Act (Education Reform Bill)* de 1988. La ley está preocupada por estándares de «excelencia» de las escuelas medidos por la contribución a la eficacia económica. La ley devuelve la escuela al mercado con una ideología presidida por el consumismo, al empresariado individual y a la competitividad, es decir, a la ideología de mercado²³. Evita, en la medida de lo posible, el control de las autoridades educativas locales, homogeneiza el curriculum y crea divisiones marcadas entre los centros escolares.

El informe PLOWDEN aportó a la política de educación compensatoria la necesidad de educar y de procurar el desarrollo del niño con sentido en sí mismo, concibió la educación en su dimensión social considerándola como un problema de desarrollo social y comunitario, concedió un elevado grado de autonomía a las autoridades educativas locales e incluso a las propias escuelas, realiza una importante consideración de la figura del profesor que va más allá de la de técnico en enseñanza y, aporta, sobre todo, el principio de discriminación positiva aplicada a individuos y zonas o áreas como instrumento para corregir desigualdades²⁴.

2. Las Zonas de Educación Prioritaria en Francia

El inicio de los movimientos de reforma en Francia pueden situarse en el año 1959, en el que se amplía la escolarización obligatoria hasta los dieciséis años, aunque no llegó a ser efectiva y total hasta el año 1967. Durante este paréntesis de tiempo, el ministro FOUCHET introdujo una enseñanza postprimaria de cuatro años (12-16) con el establecimiento de los *collèges* organizados en un sistema de *filieres* o ramas diferentes, que conducían a una «primaria profesional» y a una «secundaria superior»²⁵, con

22. A.H. HALSEY, *Educational Priority. EPA Problems and Policies*. vol. 1. London, 1972, HMSO. C. CHRETIENNOT, *Les zones d'éducation prioritaires et les écoles prioritaires en Grande Bretagne (à partir de 1967): éléments d'information*, en «CRESAS», 1985.

23. En este sentido P. SENKER, *Some economic and ideological aspects of the reform of education and training in England and Wales in the last ten years*, en «*Journal of Educational Policy*», v.5, núm. 2, 1990, p. 113-125. J. TOMLINSON, *The Education Reform Bill- 44 years of progress?*, en «*Journal of Education Policy*», v. 4, núm. 3, 1989, p. 275-279.

24. A. LOZANO GARCIA, *El profesorado de... op. cit.*, p. 94.

25. Ch. BAUDELLOT y R. ESTABLET, *La escuela capitalista en Francia*. Madrid, 1976, Siglo XXI, 2ª ed., cap. III.

el resultado de una escuela dividida, diferente, que no permitía la igualdad de acceso a la educación²⁶.

El mayo francés de 1968 obligó a la búsqueda de una mayor igualdad de oportunidades en la década de los 70. La reforma HABY, de 1975, intentó fomentar la igualdad y romper el vínculo entre estatus social y oportunidades educativas. Creó los *collèges* únicos, sin secciones, aunque no consiguió los resultados previstos según el estudio que en 1981 se hizo de esta reforma, pues seguían existiendo diferencias entre las escuelas en función de las situaciones geográficas y la pretendida movilidad educativa de los estudiantes no había existido²⁷.

Las reformas hasta ahora apuntadas estaban amparadas por gobiernos “gaullistas” o de centro derecha como el de GISCARD D’ESTAING (reforma HABY). El concepto de igualdad de oportunidades cambia con la entrada en el gobierno de los socialistas franceses, en 1981, hacia una orientación de *discriminación positiva*²⁸. El inicio de la educación compensatoria en Francia tienen su materialización en la Circular ministerial de 28 de diciembre de 1981, del ministro SAVARY²⁹. La Circular establece la política educativa de *zonas prioritarias* con fundamento en que existe una fuerte relación entre los índices de abandono y fracaso escolar y el entorno socioeconómico.

Las premisas que fundamentan la acción compensatoria que comportan las *zonas de educación prioritarias* son el refuerzo selectivo (discriminación positiva) y la dimensión social de la educación (lucha contra las desigualdades sociales). El establecimiento de estas zonas exigía la circular se articulase en torno a tres elementos: globalidad, proyecto y dispositivo de apoyo³⁰.

a) La *globalidad* pretende integrar a todos los elementos de una zona en su determinación, desarrollo y evolución, incluyendo organismos del estado, regionales departamentales y locales, asociaciones culturales y sociales, y el mundo del trabajo y la industria.

26. P. BOURDIEU y J.C. PASSERON, *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona, 1981, Laia, p. 154.

27. H. WEILER, *Las políticas de reforma y no reforma en la educación francesa*, en «*Revista de Educación*», núm. 289, 1988, p. 129-143.

28. A. CHAMBON y M. PROUX, *Zones d’éducation prioritaires: un changement social en éducation?*, en «*Revue Française de Pédagogie*», núm. 83, 1988, p. 31-38.

29. Algunos de los conceptos de esta Circular tienen su origen en propuestas del Sindicato General de la Educación Nacional tal como el de “zona educativa” o en el Gropue Français d’Education Nouvelle, como el de “fracaso escolar” considerado fenómeno social y no individual.

30. A. LOZANO GARCÍA considera que la circular de diciembre contiene los principios de concertación, apertura, especificidad, coherencia y autonomía, con grandes similitudes con el informe PLOWDEN. *El profesorado de... op. cit.* p. 106 y ss.

b) Ha de establecerse un *proyecto* que fije claros objetivos y una previsión de tiempo para su consecución.

c) Y, se debe contar con un *dispositivo de apoyo* e impulso con tres niveles: 1) regional (*Académies*), el Rector creará un dispositivo de información, reflexión y coordinación que concebirá las zonas; 2) departamental (Département) que definirá los proyectos en términos de objetivos, hará el seguimiento y coordinará las Zonas que existan en su área, y 3) local, lugar de definición y realización de las acciones previstas a cargo de los “equipos de animación”, con composición abierta, personal educativo, padres, alumnos, municipio...

La época más floreciente de las *zonas de educación prioritaria* llegó hasta el año 1984, con gran incremento de puestos de trabajo suplementarios para las mismas, créditos y prioridades formativas. Las principales configuraciones fueron rurales y urbanas, con diversas actividades educativas y socioculturales, tales como apoyo a la lectura, tutorías, acercar la escuela a la familia, al mundo profesional, ocio para adolescentes, integración social, lingüística y escolar de inmigrantes³¹...

Las críticas más fuertes a las acciones de las *zonas de educación prioritaria* fueron originadas por los sindicatos de enseñanza, que las consideraban como una política más de la administración centralista, mal gestionada³². Los sindicatos consideraban que los instrumentos compensatorios no consistían en “dar más sino, sobre todo, hacer de otra manera”, y la puesta en práctica de estas acciones de zonas prioritarias no podían ser una coartada para abandonar la renovación del conjunto educativo.

Los intentos de SAVARY de hacer de la escuela una gran institución pública, nacional, unificada y laica, condujeron al ministro y sus reformas a sufrir la protesta airada de padres y alumnos, en gran parte del sector confesional, y a su sustitución por CHEVENEMENT, que cambió la política educativa hacia los objetivos de elevar el nivel de formación general de los jóvenes, adaptar mejor la enseñanza técnico-profesional a las necesidades de la nación y a formar a los ciudadanos³³. Las *zonas de educación prioritaria* se centran en actividades propias del interior de la escuela, llegando a su momento más débil cuando el ministro MONORY puso el empeño en la financiación de horas para clases de apoyo y recuperación³⁴.

Su relanzamiento llegaría con la entrada en el gobierno del ministro JOSPIN que establece los parámetros sobre los que se debe basar la nueva política de prioridad a

31. En colaboración con el Centre de Formation et d'Information por la scolarisation des Enfants Migrants.

32. J. C. GUERIN, *Le point de vue du SGEN*, en «CRESAS», 1983, p.191 y ss. J. VINCENT, *Le point de vue du SNI*, en «CRESAS», 1983, p.199 y ss.

33. J.P. CHEVENEMENT, *Apprendre pour entreprendre*, Paris, 1985, Librairie Générale Française, p. 10 y ss.

34. Ch. GARIN, *Les ZEP en jachère*, en «Le Monde de l'Education», núm. 146, 1989, p.28 y ss.

partir de 1989 en la *Loi d'Orientation sur l'éducation*³⁵. Esta ley, con el título de “luchar contra la exclusión escolar”, fija los parámetros entre los que se ha de desarrollar la política compensatoria: favorecer la escolarización de los niños de dos años en las *zonas de educación prioritaria*; analizar las causas del fracaso y desarrollar medidas contra ellas, en especial la lectura; trabajar con las familias; establecimiento de un contrato plurianual entre la escuela y la administración; devolver el sentido de globalidad al proyecto de acción a través de la participación de los padres, colectividades locales, servicios de otros ministerios, asociaciones...

Estudios de la Inspección General Francesa y del Departamento de Evaluación y de la Prospectiva³⁶ concluyen que las zonas de educación prioritaria no han conseguido sus objetivos de ser instrumento de igualdad escolar y social, ni han evitado el fracaso escolar en sus escuelas. Los resultados son similares a los analizados en las políticas americanas e inglesas, si bien entre sus logros puede señalarse: la concepción de la escuela como algo abierto al medio, incardinada en él; asocia la idea de compensación con la de innovación y transformación de las escuelas y de la comunidad en la que radican y, han conseguido cierta democratización del sistema educativo.

III. LA EDUCACIÓN COMPENSATORIA EN ESPAÑA

1. Rasgos del marco jurídico del derecho a la educación en España

La Constitución española de 1978 (CE)³⁷, establece en su art. 27.1 que «*todos tienen el derecho a la educación*». Tal y como manifiesta EMBID IRUJO³⁸, este de-

35. *Loi d'orientation sur l'éducation*, *Bulletin Officiel du Ministère de l'Éducation*, núm. 4 especial, de 31 de agosto de 1989.

36. Ch. GARIN, *Les ZEP en jachère*, *op. cit.*

37. Constitución española de 27 de diciembre de 1978 (B.O.E. núm. 311-1, de 29 de diciembre de 1978). La regulación anterior a la CE de 1978 carece de interés para ser analizada en este trabajo. Sirva como indicación que a finales de los sesenta nuestro sistema educativo era obsoleto, no ofrecía condiciones ni de calidad ni de eficacia, además de ser claramente discriminatorio. La Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiación de la Reforma Educativa (B.O.E. de 6 de agosto) intentó proporcionar oportunidades educativas a todos y hacer efectivo el derecho a la educación como contribución a una sociedad más justa, unificó la enseñanza obligatoria hasta los 14 años haciéndola gratuita, procuró la igualdad de acceso; la de oportunidades la articuló sobre ayudas al estudio concedidas sólo por criterios de “aptitud y aprovechamiento”. S. MORGENSTERN, *Transición política, práctica educativa y formación del profesorado*, en «*Revista de Educación*» núm. 284, p. 77-88.

38. A. EMBID IRUJO, *Las libertades en la enseñanza*, Tecnos, Madrid, 1983. Tb. voz *Derecho a la Educación*, en *Enciclopedia Jurídica... op. cit.* p. 2.149 y ss. *Derecho a la educación y derecho educativo paterno*, en «*REDC*», 7, 1983.

recho, subjetivo y fundamental³⁹, se tiene por el simple hecho de estar sometido a la vigencia de la Constitución, y su posesión sirve para que puedan desplegarse pretensiones frente a los poderes públicos y, también, frente a las personas privadas (p. ej. el titular de un centro privado de enseñanza). El derecho es de los españoles y de los extranjeros residentes⁴⁰, no sólo de los alumnos que cursen enseñanzas en centros educativos.

Además de lo regulado expresamente por la Constitución y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España en esta materia⁴¹, el marco jurídico esencial del sistema educativo se configura con lo dispuesto en la *Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE)*⁴², *Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)*⁴³, *Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG)*⁴⁴ y la *Ley Orgánica de Reforma*

39. El derecho a la educación se encuentra regulado en la CE entre los calificados como «derechos fundamentales», exigiéndose su desarrollo por ley orgánica -que requiere una mayoría cualificada para su aprobación- y gozando de una amplia y variada protección, que incluye la posibilidad de utilizar procedimientos sumarios y breves para el restablecimiento del derecho vulnerado e, incluso, acudir en vía de amparo ante el Tribunal Constitucional. A. EMBID IRUJO, *El Tribunal Constitucional y la protección de la libertades públicas en el ámbito privado*, en *El Tribunal Constitucional*, IEF, Madrid, 1981, p. 903 y ss.

40. Por si existiere alguna duda sobre si los extranjeros residentes son titulares de este derecho, el art. 1.3 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (B.O.E. núm. 159, de 4 de julio) establece que los extranjeros residentes en España tienen derecho a recibir la educación en las mismas condiciones que los nacionales.

41. Entre ellos hay que tener presente el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, arts. 2, 3, p. 126 y 127; la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, arts. 18 y 26; Convenio para la protección de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales, de 4 de noviembre de 1950 (B.O.E. núm. 243, de 10 de octubre de 1979), art. 9; Protocolo adicional al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de 20 de marzo de 1952 (B.O.E. núm. 11, de 12 de enero de 1991), art. 2; Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (B.O.E. núm. 262, de 1 de noviembre de 1969); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966 (B.O.E. núm. 103, de 30 de abril de 1977), art. 18; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 19 de diciembre de 1966 (B.O.E. núm. 103, de 30 de abril de 1977), art. 13; Instrumento de ratificación de 4 de diciembre de 1979 del Acuerdo de 3 de enero de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Acuerdos Culturales (B.O.E. núm. 300, de 15 de diciembre de 1979).

42. Su referencia legal se ha indicado en la nota al pie 39. A. EMBID IRUJO, *Una introducción al proyecto de Ley Orgánica del Derecho a la Educación*, en «Cuadernos de pedagogía», núm. 106, 1983, p. 17 y ss. *Los principios de la jurisprudencia ordinaria sobre la enseñanza tras la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LODE*, en «RAP», mayo-agosto 1988.

43. Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (B.O.E. núm. 238, de 4 de octubre).

44. Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros escolares (B.O.E. núm. 278, de 21 de noviembre) modifica parcialmente la LODE y algún precepto de la LOGSE. La reforma profundiza lo dispuesto en ellas en su concepción participativa, y completa la or-

Universitaria (LORU)⁴⁵. Este núcleo normativo se completará con otras leyes y disposiciones que no es objeto analizar aquí ahora⁴⁶.

Siguiendo a EMBID IRUJO⁴⁷, los contenidos más relevantes del derecho a la educación en el ordenamiento español pueden sintetizarse en:

a) *Derecho a cursar la enseñanza que en cada momento sea considerada como básica por la legislación ordinaria*. Su fundamento se encuentra en el art. 27.4 CE y se concreta en el art. 5 de la LOGSE, que como legislación ordinaria indica qué se considera educación primaria (arts. 12-17) y secundaria obligatoria (arts. 18-24). La enseñanza básica comprende diez años, de los 6 a los 16. Esta enseñanza básica es obligatoria y gratuita (art. 5.2 LOGSE). El derecho a cursar esta enseñanza básica no implica el poder hacerlo en un centro determinado ubicado en las proximidades de residencia, si bien tal y como establece el art. 65 de la LOGSE, y para el nivel de educación primaria, los poderes públicos asumen la garantía de un puesto escolar en el propio municipio, que sólo por razones excepcionales, puede obviarse, obligándose las Administraciones a la prestación gratuita del servicio de transporte, comedor y, en su caso, internado, medidas, por lo tanto, de *educación compensatoria*.

b) *Derecho a acceder a niveles superiores de educación en función de las propias aptitudes, sin que pueda existir discriminación en el acceso*. El derecho a la educación no se agota con la posibilidad y obligación de cursar gratuitamente, si así se quiere⁴⁸, lo que la ley considere como educación básica, sino que supone la posibilidad de acceder a niveles superiores de educación en función de las propias aptitudes (art. 1.2 LODE; 53 LOGSE). Para ello debe existir un sistema de ayudas económicas y, por lo tanto, de *educación compensatoria*, que lo posibilite (art. 6.1.g) LODE; 63 y ss. LOGSE).

ganización y funciones de los órganos de gobierno de los centros financiados con fondos públicos, garantizando la autonomía de los centros docentes, reafirmando con garantías plenas el derecho a la educación, para todos, sin discriminaciones.

45. Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (B.O.E. núm. 209, de 1 de septiembre).

46. Destacaremos, sólo como botón de muestra, la Ley 12/1987, de 2 de julio, sobre establecimiento de la gratuidad de los estudios de Bachillerato, Formación Profesional y Artes aplicadas y oficios artísticos en los centros públicos no universitarios (B.O.E. núm. 158, de 3 de julio); el Real Decreto 2.378/1985, de 18 de diciembre, por el que se regula el Consejo Escolar del Estado (B.O.E. núm. 310, de 27 de diciembre); Real Decreto 928/1993, de 18 de junio, por el que se regula el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (B.O.E. núm. 160, de 6 de julio); Real Decreto 1.543/1988, de 28 de octubre, sobre derechos y deberes de los alumnos (B.O.E. núm. 309, de 26 de diciembre).

47. A. EMBID IRUJO: *El contenido del Derecho a la educación*, en «REDA» núm. 31, 1981, p. 653-681; voz *Derecho a la Educación en Enciclopedia... op. cit.* p. 2.150 y ss.

48. A. EMBID IRUJO: *La enseñanza privada en España: consideraciones sobre su problemática actual en el marco de la política europea sobre educación*, en «RAP», 142, 1997.

c) *Derecho al acceso a los centros de enseñanza sin más limitaciones que las establecidas por razones de interés público mediante el instrumento normativo adecuado.* Cuando existan más solicitudes que plazas, las razones que indiquen una ordenación de criterios de acceso a los centros de enseñanza (niveles económicos, proximidad, hermanos en el centro, art. 20.2 LODE; otros criterios los fija la Disp. adic. 3ª LOPEG), deben atender a resolver problemas generales en función de intereses públicos. El instrumento normativo adecuado, según nuestro ordenamiento constitucional, es la Ley Orgánica (art. 81 CE), con independencia de su desarrollo en disposición de rango normativo inferior⁴⁹.

d) *Derecho a una educación impartida sin discriminación alguna.* Plasmación del principio constitucional de igualdad (art. 14 CE) y contenido necesario del derecho a la educación. No pueden ser tenidas en cuenta, a efectos discriminatorios, circunstancias relativas a raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas, posición económica, etc⁵⁰.

e) *Derecho a una participación responsable en los órganos de gobierno del centro, participación medida en función de la edad del alumno y características de la función en que se participe.* Su reconocimiento se encuentra en el art. 27.7 de la CE y ha sido desarrollado en el art. 6.1.e) de la LODE y en la LOPEG. El ejercicio de este derecho está limitado a lo dispuesto en la LOPEG (art. 12), que distingue la intensidad de la participación en función de la edad del alumno⁵¹.

f) *Derecho a recibir una educación que asegure el pleno desarrollo de la personalidad.* Objetivo de la educación señalado en el art. 27.2 de la CE. Permite a los Tribunales juzgar acerca de conductas de profesores, centros, contenidos de idearios... que pudieran considerarse contrarios o no adecuados al «libre desarrollo de la personalidad». Lo que no es especialmente novedoso, pues existen precedentes singulares del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

g) *Otros.* No queda cerrada la lista de contenidos del derecho a la educación, sólo apuntados los esenciales. También debe tenerse en cuenta el derecho a un *trata-*

49. Real Decreto 366/1997, de 14 de marzo, por el que se regula el régimen de elección de centro educativo (B.O.E. núm. 64, de 15 de marzo). En enseñanza universitaria los principios de limitación responden a los mismos criterios, regulados en el art. 26 de la LORU. El Consejo de Universidades fija módulos objetivos de capacidad para todas las Universidades.

50. En las Comunidades Autónomas que poseen otra lengua propia, oficial, distinta al español, la enseñanza puede tener lugar en la lengua propia, sin que ésto llegue a ser un obstáculo insalvable para acceder a la enseñanza del alumnado, que por distintas razones no conoce la lengua propia de la CA. Sobre la regulación general de esta materia en España, A. EMBID IRUJO, *El ciudadano y la Administración*, MAP, Madrid, 1994, p. 135 y ss.

51. En el ámbito universitario, los Estatutos de las Universidades son los encargados de regular y garantizar la representación de los estudiantes en los órganos de gobierno y administración, art. 27.4 LORU.

miento disciplinario exento de arbitrariedades y a la existencia de *garantías procedimentales* en la imposición de sanciones (art. 6.1.d LODE, 11 LOPEG)⁵². Derecho a *recibir orientación* escolar y profesional (art. 6.1.f LODE). Derecho a *protección social* en los casos de infortunio familiar o accidente (art. 6.1.h LODE).

2. Aparición y regulación de la educación compensatoria en España

La educación compensatoria aparece por primera vez con entidad propia, y con esta denominación, en el derecho escolar español en el RD 1.174/1983, de 27 de abril (B.O.E. núm. 112, de 11 de mayo). Hasta entonces las medidas existentes de educación compensatoria tenían una regulación dispersa. Surge de la iniciativa del, entonces reciente, gobierno socialista, que en las elecciones de octubre de 1982 había alcanzado la mayoría absoluta. Esta desahogada situación política le permitió poner en práctica sus ideas sobre educación⁵³, tendentes a una mayor igualdad y participación, muy diferentes a los criterios conservadores del anterior gobierno de centro-derecha⁵⁴.

Con el énfasis en la igualdad de oportunidades, y en la neutralización de la función reproductora de tal desigualdad⁵⁵ que el sistema anterior parecía propiciar, surgió este RD 1.174/1983 que establecía los parámetros de la educación compensatoria, mientras se tramitaba la reforma educativa (LOGSE)⁵⁶. El decreto reconocía la exis-

52. La competencia para imponer sanciones reside en el Consejo Escolar, art. 11 LOPEG, compuesto por el Director, Jefe de Estudios, 1/3 de profesores elegidos por el claustro, padres y alumnos elegidos por y de entre ellos, un representante del personal de administración y servicios (aquí se incluye el personal de atención educativa complementaria) y el Secretario o Administrador del Centro. La composición del Consejo Escolar en los centros concertados está regulada en el art. 56 de la LODE, en la redacción que le ha dado la LOPEG. El régimen disciplinario está regulado en el ya citado RD 1.543/1988, de 28 de octubre. C. CHINCHILLA MARIN, *El nuevo régimen disciplinario de los alumnos no universitarios*, en «REDA», 64, 1989. El obsoleto régimen disciplinario de los estudiantes universitarios puede consultarse en J. PEMAN GAVIN, *El régimen disciplinario de los estudiantes universitarios: sobre la vigencia y aplicabilidad del Reglamento de Disciplina Académica (Decreto de 8 de septiembre de 1954)*, en «RAP», 135, 1994.

53. Durante la transición democrática en España, el gobierno de centro-derecha de la UCD, para establecer las bases de su política económica, intercambió con los socialistas, PSOE, las medidas de contención salarial por concesiones en el terreno social y educativo. En los Pactos de la Moncloa, 1977, se reflejan determinados acuerdos en materia de educación que permitieron la creación de 800.000 puestos escolares. Otros temas allí acordados como la regulación de las subvenciones a los centros o el estatuto del profesorado se materializarían en la época del gobierno socialista. M. DE PUELLES, *Una década de educación en España: 1978-1988*, PANIAGUA y SAN MARTIN ed., 1989, p. 57 y ss.

54. Criterios que se materializaron en la fugaz Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regulaba el Estatuto de Centros Escolares (B.O.E. de 27 de junio de 1980), controvertida y parcialmente inconstitucional tal y como declaró la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981, y derogada por la LODE.

55. J.M. MARAVALL, *La reforma de la enseñanza*, Barcelona, 1984, Laia/Cuadernos de pedagogía, p. 6.

56. M. DOLORES MUZAS, *El hoy y mañana de la educación compensatoria en España*, en «Documentación social», núm. 84, 1991.

tencia de “*desigualdad ante la educación*”, motivada por la “*capacidad económica, nivel social o lugar de residencia*”, y por la existencia de una escuela que distribuye desigualmente el acceso al bien educativo funcionando sobre bases no justas. Por lo tanto, los individuos, grupos y zonas cuyas condiciones de inferioridad son especialmente acusadas requieren una atención prioritaria. Esta atención se articulará a través de la *distribución desigual (discriminación positiva)* de: a) medios humanos y materiales; b) ofertas educativas alternativas o complementarias y c) actuaciones o programas de compensación.

Los criterios que fijaba el RD eran: a) *Geográficos o zonales*, estableciendo *zonas de actuación educativa preferente*, en función de parámetros tales como tasa superior a la media nacional de analfabetismo, no asistencia a preescolar, desfase entre curso académico y edad, abandonos educativos, no escolarización en enseñanzas medias y formación profesional (art. 3 RD). b) *Grupales*, referidos a jóvenes de 14 y 15 años no escolarizados (art. 2.c RD), o “grupos de población” con especiales características (art. 1 RD). c) *Individuales*, como creación de modalidades específicas de ayudas al estudio diversas de las becas (art. 3.e RD). d) *Aportación de medios*, como equipos de apoyo especializado que asesoran a los centros docentes y centros de recursos (art. 2.a RD), incentivación del profesorado (art. 2.b RD) e inversiones en obras y equipamientos (art. 2.f RD).

Las actuaciones a realizar sobre una zona se determinaban por el Ministerio de Educación, a propuesta de las Direcciones provinciales. Para la participación en estos programas estaba prevista la formalización de convenios entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas, Diputaciones, Ayuntamientos, entidades públicas y privadas. Las críticas al RD se pueden resumir en que se le imputa falta de precisión, especificidad y previsión⁵⁷. Durante su vigencia se realizaron un elevado número de actuaciones compensatorias⁵⁸.

IV. CONTENIDOS ACTUALES DE LA EDUCACIÓN COMPENSATORIA EN ESPAÑA Y OTRAS RESPUESTAS EDUCATIVAS A LA POBLACIÓN ESCOLAR CON NECESIDADES ESPECIALES

Recordando el mandato constitucional (art. 9.2 CE) que encomienda a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, y que ordena imperativa-

57. R. GARCÍA LÓPEZ y otros, *Educación compensatoria. Fundamentos y programas*. Madrid, 1987. Santillana/Siglo XXI.

58. MEC *Programa de Educación compensatoria*, Madrid, 1988, MEC, Dirección General de Promoción Educativa.

mente remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, el legislador, en la LOGSE⁵⁹, elevará a rango legal estas necesidades de atención prioritaria y establecerá los principios rectores para que la Administración educativa adopte las medidas de *discriminación positiva* que puedan hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, cuyo contenido regulado en la CE y LO-DE ya ha sido apuntado.

La LOGSE, señala como prioridades de *compensación educativa* (arts. 63 a 67) la escolarización en la educación infantil de los alumnos en condiciones de desventaja económica, geográfica o de otro tipo; la garantía de un puesto escolar para todos; la gratuidad de comedor, transporte e internado para el ejercicio efectivo de la educación obligatoria; la dotación de recursos humanos y materiales complementarios para compensar la situación en los centros en que los alumnos tienen dificultades para alcanzar los objetivos generales de la educación; la adaptación de la programación docente y la organización de los centros, garantizando además un sistema público de ayudas al estudio y previendo la realización, mediante convenio con otras administraciones y entidades colaboradoras, de acciones y programas de compensación educativa. La LOGSE completa con esta regulación el derecho a recibir las ayudas precisas para compensar las posibles carencias de tipo familiar, económico y socio-cultural, que reconoce el art. 6.1.g de la LO-DE.

La respuesta educativa a la población escolar con necesidades especiales no queda circunscrita única y exclusivamente a *medidas de educación compensatoria*, pues, además de ellas, la LOGSE prevé otras respuestas a estas necesidades especiales, tales como: a) la *educación a distancia* para garantizar el derecho a la educación a quienes no pueden asistir de modo regular a un centro docente (art. 3.6); b) la atención a los alumnos con *necesidades educativas especiales, temporales o permanentes* (art. 36), y c) la *educación de las personas adultas* (arts. 51 a 54). Por último, hay que señalar que la LOPEG en su Disp. adic. 2ª define la población escolar con necesidades educativas especiales, desarrollando lo dispuesto en los arts. 36, 37 y Disp. final 1ª.2 de la LOGSE.

1. Medidas generales para hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades en educación

A) Acceso y continuidad en los estudios de quienes, demostrando aptitudes carecen de medios económicos suficientes: el sistema de becas y ayudas al estudio.

El sistema de becas y otras ayudas personalizadas se encuentra regulado en el RD 2.298/1983, de 28 de julio (B.O.E. núm. 205, de 27 de agosto)⁶⁰. Los requisitos

59. J. JIMÉNEZ y J.L. BERNAL, *Las cuestiones básicas*, en «Cuadernos de Pedagogía», núm. 184, p. 15.

60. A. EMBID IRUJO, voz *Beca*, en *Enciclopedia jurídica... op. cit.*, p. 770.

económicos y académicos que dan lugar a la obtención de la beca o ayuda se fijan cada año en la orden ministerial que las convoca para el curso académico siguiente. El concepto de beca o ayuda es amplio, pues abarca toda cantidad o beneficio que el Estado conceda a quienes deseen realizar o se encuentren realizando estudios para promoción educativa, cultural, profesional y científica. (art. 1 RD).

Además de cumplirse los requisitos, para que la ayuda pueda ser consolidada, el solicitante debe obtener un coeficiente de prelación de su derecho que le sitúe dentro de los créditos globales consignados para esta finalidad. El RD distingue entre: a) becas o ayudas de *carácter general* para los niveles no obligatorios de enseñanza posteriores a la enseñanza primaria y secundaria obligatoria; y b) ayudas de *carácter especial* para los niveles obligatorios de enseñanza, educación infantil, colectivos sociales necesitados de especial protección, servicios o prácticas, actividades culturales complementarias como intercambios, aprovechamiento académico, y por razones excepcionales de interés académico.

La convocatoria, adjudicación definitiva, inspección, verificación, control y centralización de la información corresponde al Ministerio de Educación. La gestión, selección, adjudicación provisional y resolución de reclamaciones, corresponde a las Direcciones provinciales del Ministerio de Educación y a las Gerencias de las Universidades en educación superior. Las Comunidades Autónomas con plenas competencias en materia de educación pueden establecer un sistema de gestión distinto. Además, existe una Comisión de Becas o Ayudas al estudio integrada por representantes del Ministerio de Educación y de Economía y Hacienda, de naturaleza consultiva, para debatir las orientaciones generales previas a la toma de decisiones en materia de política de becas.

B) Ampliación de la oferta de la educación infantil, extensión del periodo de escolaridad obligatoria y la opción de un marco curricular flexible.

La LOGSE establece como principio básico del sistema educativo la educación permanente (art. 2) y le atribuye a éste un papel esencial en el desarrollo de los individuos y de la sociedad en la medida que la educación permite avanzar en la lucha contra la discriminación y la desigualdad. Los cambios introducidos en extensión y organización de las enseñanzas están diseñados por el legislador para actuar como mecanismos de prevención y de compensación social educativa.

Entre ellos destaca: a) la *ampliación de la educación infantil* (arts. 7 a 11), de carácter voluntario, que comprende dos ciclos -el primero hasta los tres años y el segundo hasta los seis-; b) la *extensión del periodo de escolaridad obligatoria* hasta los dieciséis años (art. 5); y c) la opción por un *marco curricular flexible* (art. 4) y una enseñanza comprensiva como marco más idóneo para dar respuesta a las necesidades educativas especiales de los alumnos en situaciones de desventaja por diversos factores.

2. Respuesta educativa a la población escolar con necesidades especiales

A) *Alumnos con necesidades derivadas de discapacidad y trastornos de la conducta.*

La población escolar con necesidades especiales ha sido definida por la LOPEG (Disp. adic. 2ª), refiriéndose, de una parte, a los alumnos con necesidades derivadas de discapacidades y trastornos de la conducta, y, de otra, a los alumnos con necesidades asociadas a situaciones sociales o culturales desfavorecidas. La ordenación de la respuesta educativa para el primero de los grupos que detallamos aquí, se ha realizado mediante el Real Decreto 696/1995, de 28 de abril (B.O.E. núm. 131, de 2 de junio)⁶¹. El RD establece distintas medidas de educación especial para los alumnos con estas necesidades, siguiendo la encomienda que hace a los poderes públicos el art. 49 de la CE de realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración en favor de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que debe prestárseles la atención especializada que requieran y amparar para el disfrute de los derechos reconocidos por la CE, y el desarrollo que de la misma efectuó la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos.

El RD distingue entre las necesidades especiales que se manifiestan de forma temporal o transitoria de aquellas que tienen un cierto carácter de estabilidad o permanencia a lo largo de la escolarización. Regula los aspectos relativos a la ordenación, planificación de recursos y organización de la atención educativa de las necesidades especiales de estos alumnos cuyo origen puede atribuirse a: a) *la historia educativa y escolar*; b) *condiciones de sobredotación* en cuanto a capacidades intelectuales; y c) *condiciones de discapacidad sensorial, motora o psíquica*. Establece como principio general su escolarización en centros ordinarios, y sólo de forma extraordinaria en centros de educación especial. Se adoptan medidas tales como profesores de apoyo, equipamiento didáctico y técnico, adaptaciones curriculares...

B) *Alumnos con necesidades asociadas a situaciones sociales o culturales desfavorecidas.*

Las medidas de compensación para este grupo de población escolar, que configuran en sentido estricto lo que se denomina como *educación compensatoria*, se fijan en el Real Decreto 299/1996, de 28 de febrero (B.O.E. núm. 62, de 12 de marzo)⁶². Regula los aspectos relativos a la ordenación de las actuaciones dirigidas a prevenir y compensar desigualdades de acceso, permanencia y promoción en el sis-

61. La primera regulación sobre esta materia la realizó el RD 334/1985, de 6 de marzo (B.O.E. núm. 65, de 16 de marzo).

62. Sustituye al RD 1.174/1983, que introdujo por primera vez las medidas de educación compensatoria de forma global en el derecho escolar español.

tema educativo de personas, grupos o territorios en situación de desventaja por factores sociales, económicos, geográficos, étnicos o de cualquier otra índole personal o social.

Contempla todas las medidas y acciones tanto para los alumnos que pueden hacer uso normalizado de los servicios educativos como para prevenir las consecuencias derivadas del uso irregular, temporal o asistemático por razones de salud o itinerancia. Establece los criterios de escolarización, prevé recursos y apoyos extraordinarios, enmarca y define los centros de actuación preferente a través de un proyecto global con la participación de todos los sectores sociales y de la comunidad escolar⁶³, previsiones de financiación...

Del conjunto de medidas y acciones señaladas en el RD, que cuentan siempre con mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación, son de destacar:

b.1) La disposición de recursos suplementarios de la Administración educativa para evitar que el derecho a la educación se vea obstaculizado por factores relacionados con la desigualdad social. Señalado por el legislador la obligación de resolver los problemas de exclusión social, discriminación, racismo, xenofobia, inadaptación, fracaso y absentismo escolar y la necesidad de educar en los valores de la tolerancia, el respeto, la paz, la libertad y la solidaridad⁶⁴, la Administración educativa asigna recursos, medios y apoyos extraordinarios al cumplimiento de este objetivo.

Así, la plantilla de los centros que desarrollan actuaciones permanentes de compensación educativa se amplía con profesorado de apoyo. En su caso, también se amplían las plantillas de los equipos de orientación educativa y psicopedagógica con profesores técnicos de servicios a la comunidad para la intervención directa y permanente en estos centros. Cuando las acciones son temporales, el apoyo es temporal en función de las necesidades detectadas. Estas actuaciones de apoyo se desarrollan en enseñanza infantil, primaria y secundaria. También se incrementan las dotaciones económicas de estos centros con recursos complementarios.

b.2) Medidas para evitar que el factor rural no sea causa de desigualdad en el acceso a la educación. En el último decenio se han introducido diferentes medidas de compensación educativa para los alumnos de las escuelas rurales al generalizarse la implantación de la educación infantil y primaria, y al ordenarse los servicios a través de los colegios rurales agrupados, para lo que se precisa servicios de transporte escolar, comedor e internados escolares. Se les garantiza a este alumnado plazas esco-

63. E. MENENDEZ MARTIN, *El centro educativo comunitario*, en «Bordon», 45, 1993, p. 465 y ss.

64. M. VICTORIA TRIANES, *Educación de competencia para las relaciones interpersonales en niños de compensatoria*, en «Infancia y Sociedad», 27-28, 1994, p. 262 y ss.

lares. Para cumplir con esta finalidad se han creado⁶⁵ distintos Centros Rurales de Innovación Educativa, que tienen como finalidad principal la realización de actividades que desarrollen y complementen la acción educativa que se realiza en los centros escolares de las zonas rurales y, al mismo tiempo, la convivencia de alumnos de las escuelas rurales dispersas. En este campo han destacado los centros de formación profesional agraria⁶⁶.

*b.3) Marco escolar común y multicultural para los alumnos procedentes de grupos de población con rasgos socio-culturales distintivos*⁶⁷. Además de respetarse este principio general en la escolarización de estos alumnos, de forma complementaria se realizan programas y experiencias de mantenimiento y difusión de la lengua y cultura propia de los grupos minoritarios⁶⁸.

*b.4) Las situaciones personales transitorias de salud no pueden generar condiciones de desigualdad en el disfrute del derecho a la educación*⁶⁹. Los alumnos hospitalizados mantienen su escolarización en el centro ordinario en el que desarrollan su proceso educativo. Cuando, por permanencia prolongada en el domicilio por prescripción facultativa, no puedan asistir a un centro, pueden matricularse en la modalidad de educación a distancia, manteniendo esta situación mientras dure la causa que la genera.

En los hospitales públicos, que mantienen regularmente hospitalizados un número suficiente de alumnos en edad escolar obligatoria, el Ministerio de Educación ha creado unidades escolares de apoyo. El funcionamiento de estas unidades es idéntico al funcionamiento de las escuelas unitarias y de los centros incompletos. Las instituciones hospitalarias de titularidad privada pueden concertar con el Ministerio estas unidades escolares de apoyo.

b.5) Escolarización de los hijos de trabajadores de naturaleza itinerante. Los alumnos en edad de escolarización obligatoria que por razones de itinerancia continuada de su familia (temporeros del campo, circo y espectáculos...) no pueden asistir a un centro educativo, pueden matricularse en la modalidad de educación a distancia, manteniendo esta situación mientras permanezca la condición de itinerancia. También pueden acogerse a la modalidad de matricularse temporalmente en los cen-

65. Creados y regulados por la Orden de 29 de abril de 1996, de creación y funcionamiento de los Centros Rurales de Innovación Educativa (BOE núm. 115, de 11 de mayo).

66. J. CARBONELL SEBARROJA, *Centro de FP agraria «Lorenzo Milani»*, en «Cuadernos de Pedagogía», 233, 1995, p.38 y ss.

67. M. DE MIGUEL DIAZ, *Minorías y educación intercultural*, en «Bordon», 44, 1992, p. 23 y ss.

68. J. CALABRIA CANO, *Una propuesta intercultural* (en un centro donde el alumnado magrebí alcanza el 40 por 100), en «Cuadernos de Pedagogía», 210, 1993, p. 56 y ss.

69. M. GUIJARRO HORCAJO y R. TORRES AMADO, *La escuela hospitalaria, complemento a la curación del niño*, en «Infancia y Sociedad», 5, 1990.

tros docentes de la localidad donde se desarrolle la actividad laboral temporera de la familia.

Se les garantiza plaza de residencia para cursar enseñanzas obligatorias en institutos de educación secundaria, y se promueve su acceso a la enseñanza post-obligatoria. Cuando exista un número suficiente de alumnos, el Ministerio de Educación puede formalizar convenios con empresas cuya itinerancia sea permanente durante el periodo lectivo, para dotarlas de unidades escolares de apoyo, que funcionan, igual que en el caso de las hospitalarias, siguiendo el régimen de las escuelas unitarias y centros incompletos.

b.6) Formación permanente del profesorado, centros de profesores y recursos. La LOGSE destaca (art. 56) que la formación permanente constituye un derecho y una obligación de todo el profesorado. Los programas de formación del profesorado, en el ámbito de gestión del Ministerio de Educación, se han desarrollado a través de instituciones especializadas entre las que destacan los *centros de profesores*, creados en el año 1984. Al mismo tiempo han coexistido los *centros de recursos y servicios de apoyo*, creados por el RD 1.174/1983 de educación compensatoria, centrados en el apoyo de la escuela rural.

Aunque estos tipos de centros son diferentes en cuanto a origen, estructura y funciones que desempeñan, han compartido siempre funciones en materia de formación permanente del profesorado. El Gobierno de la nación, con el fin de facilitar la coordinación de sus actuaciones con otros servicios de supervisión, de asesoramiento al profesorado y de apoyos a los centros docentes, en especial con los Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica y con la Inspección Técnica de Educación, los unificó en el Real Decreto 1.693/1995, de 20 de octubre (B.O.E. núm. 268, de 9 de noviembre), por el que se regula la creación y el funcionamiento de los centros de profesores y de recursos.

Dependen administrativamente de las Direcciones provinciales, aunque su creación, modificación, supresión y coordinación es competencia del Ministerio de Educación. La coordinación es desarrollada por la Dirección General de Renovación Pedagógica del Ministerio de Educación. Son las instituciones preferentes para la formación permanente del profesorado de las enseñanzas de régimen general y especial que ejercen en niveles educativos previos a la enseñanza universitaria. Planifican y desarrollan la formación permanente del profesorado, apoyan el desarrollo del currículo en los centros educativos, promueven la innovación y la investigación educativa y la difusión y el intercambio de experiencias pedagógicas y didácticas, entre otras funciones.

Cuentan con una plantilla de personal docente integrada por el Director y los asesores de formación permanente, todos pertenecientes a cuerpos docentes. Están también dotados de personal de administración y servicios. Los órganos unipersonales de gobierno son el Director y el Secretario y los colegiados el Consejo del centro y el

Equipo pedagógico. Destaca la estructura y composición del Consejo del centro, órgano de naturaleza mixta, que cuenta con las máximas competencias de gobierno, y que lo componen el Director y Secretario, entre dos y ocho representantes de los claustros de profesores de los centros públicos y privados adscritos al mismo, uno o dos representantes de los asesores de formación, uno o dos de la Administración educativa, uno de la Administración autonómica o local si existe convenio con ella, y un representante de la Universidad si existe convenio con ella.

C) Centros que escolarizan a este alumnado y condiciones en las que lo realizan.

La LOPEG (Disp. adic. 2ª) ha establecido también la obligación que tienen los centros docentes sostenidos con fondos públicos de escolarizar a la población escolar descrita en los dos apartados anteriores. Por lo tanto, esta obligación alcanza tanto a los centros públicos como a los privados concertados⁷⁰. Los límites y proporciones de escolarización de este alumnado serán los que establezca la Administración educativa entre todos los centros de la zona de que se trate, salvo que sea aconsejable otro criterio para garantizar una mejor respuesta educativa a los alumnos.

El procedimiento de admisión se realiza de acuerdo con los criterios que la LO-DE (art. 20) establece para los centros públicos, quedando expresamente prohibido que exista cualquier tipo de discriminación de los alumnos, por razones económicas o de cualquier otra índole.

D) Sistemas de colaboración entre administraciones públicas y entidades privadas para hacer efectiva esta escolarización.

Con el fin de alcanzar los objetivos fijados por el Estado en política de educación compensatoria, la LOGSE prevé (art. 67) la posibilidad de realizar convenios entre el Estado y las Comunidades autónomas que contengan programas específicos de educación compensatoria. La ejecución de estos programas corresponderá a las Comunidades autónomas. Al lado de estos convenios ha quedado precisado en el trabajo la previsión que realizan todas las normas analizadas de poder conveniar con todo tipo de administraciones públicas, universidades, hospitales, empresas, etc.

Además de estos convenios, tanto el RD 696/1995, como el RD 299/1996, establecen también la previsión de formalización de convenios con asociaciones de padres y madres de alumnos, asociaciones sin ánimo de lucro y organizaciones no gubernamentales para desarrollar acciones de compensación socio-educativas. Señalan la posibilidad de conceder subvenciones a estas organizaciones y declaran a los centros con actuaciones de compensación prioritarios en las convocatorias de proyectos

70. A. EMBID IRUJO, voz *Concierto educativo*, en *Enciclopedia jurídica...* op. cit., p. 1.350 y ss.

de formación, de innovación e investigación educativa y en los programas promovidos por la UE.

E) Educación de adultos y educación a distancia.

La LOGSE dedica su Título III a la educación de las personas adultas, para que puedan adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos. Los poderes públicos tienen el mandato de atender, en esta modalidad educativa, preferentemente a los grupos o sectores sociales con carencias y necesidades de formación básica o con dificultades para su inserción laboral. Dentro de estos grupos se garantiza en los establecimientos penitenciarios el acceso de la población reclusa a esta posibilidad de educación.

Se realiza a través de enseñanza presencial en centros docentes ordinarios o específicos (art. 54), y también por educación a distancia (art. 51.5)⁷¹, de especial importancia en medidas de educación compensatoria. Para su desarrollo se establecen convenios de colaboración con universidades, Corporaciones locales y otras entidades públicas o privadas, en este último caso son preferentes aquellas sin ánimo de lucro. Otras medidas consisten en realizar convocatorias específicas de exámenes para que los mayores de 18 años puedan obtener el título de Graduado en Educación Secundaria (art. 52.3), para que los mayores de 23 años puedan obtener directamente el título de Bachiller (art. 53.4), o para que los mayores de 25 años puedan ingresar en la universidad sin titulación alguna, mediante la superación de una prueba específica (arts. 29.2 y 53.5).

Con la regulación de la educación a distancia (art. 3.6 LOGSE) se cierra el conjunto de previsiones normativas que configuran las respuestas educativas diseñadas por nuestro legislador para atender a la población escolar con necesidades especiales. El estudio tanto de estas dos últimas, educación de adultos y educación a distancia, como el de las medidas generales citadas para hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades en educación y el apunte de la regulación realizado para los alumnos con necesidades derivadas de discapacidad y trastornos de la conducta son temas objeto de análisis por sí mismos de forma individualizada, si bien su apunte en este análisis sobre las medidas de educación compensatoria en nuestro país nos permite conocer el conjunto de previsiones diseñadas por la LOGSE para auxiliar al cumplimiento de la regulación de las enseñanzas de régimen general en ella previstas.

71. El RD 1.180/1992, de 2 de octubre (B.O.E. núm. 252, de 20 de octubre), creó el Centro para la Innovación y Desarrollo de la Educación a Distancia.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

1ª.- La regulación de la *educación compensatoria* en España surge en el entorno de una profunda reforma del sistema educativo, originada e inspirada en los principios y regulación constitucional del derecho a la educación. Derecho subjetivo y fundamental al que «todos tienen derecho», nacionales y extranjeros residentes.

2ª.- El concepto de *discriminación positiva*, para hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, está elevado a *rango legal* en la LODE, LOGSE y LOPEG, siguiendo el mandato constitucional a los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, ordenando remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

3ª.- El amplio conjunto de medidas para hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades en educación cuenta, quizá, con una *regulación de desarrollo demasiado diversificada*. Ha mejorado su calidad técnica en relación con las primeras normas; no obstante, mientras algunas de ellas son muy precisas, a otras se les puede imputar falta de precisión, especificidad y previsión.

4ª.- Los contenidos de la regulación compensatoria en España, *presentan ciertas semejanzas* con: a) los programas específicos en los centros educativos de EE.UU; b) la prioridad por áreas para mejorar infraestructuras y materiales de los centros y la incentiación del profesorado de las iniciativas inglesas, y c) los principios de concertación, apertura y especificidad de las zonas de educación prioritaria en Francia.

5ª.- Aunque la evaluación de resultados no resulte siempre alentadora *es imprescindible continuar desarrollando políticas públicas de educación compensatoria* para hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades en educación. Sin estas atenciones prioritarias la desigualdad ante la educación, motivada por la capacidad económica, nivel social, lugar de residencia u otras causas, agrandarà sus distancias.