

Aportación del colectivo Lorenzo Luzuriaga al debate educativo en un año electoral

Aunque la educación no se encuentre en la lista de las principales preocupaciones de la ciudadanía, expresadas en las encuestas de opinión, ocupará sin duda un lugar importante en el debate preelectoral que se desarrollará a lo largo de este año 2015 con motivo de las elecciones municipales, autonómicas y generales, dado que la educación afecta a millones de personas, bien sea por su condición de estudiantes, de padres y madres, de docentes o de empresarios.

Por la trayectoria seguida y por el trabajo realizado a lo largo de varios lustros, el colectivo Lorenzo Luzuriaga estima que debe aportar al debate sus reflexiones y propuestas, si bien desde una posición de izquierdas que, sin embargo, está, y ha estado siempre, abierta al diálogo y al debate con las otras visiones que existen en una sociedad pluralista como la nuestra, dando su máximo valor a la necesidad de consensuar un pacto por la educación que establezca el sistema educativo y que permita concentrar todos los recursos en su auténtica reforma, una reforma que en muchos de sus aspectos como la formación del profesorado o la renovación del currículum nada o poco tienen que ver con planteamientos ideológicos.

Este escrito comprende dos partes claramente diferenciadas. La primera expone algunas consideraciones sobre el marco institucional que debe informar el sistema educativo; la segunda parte, contiene algunas aportaciones sobre problemas importantes que, por su relevancia, es urgente analizar y resolver, aunque haya otros de los que el colectivo se ocupará a lo largo de este año.

1. Consideraciones sobre el marco institucional

1.1 El papel del Estado y de las Comunidades Autónomas en una educación descentralizada

El debate educativo en nuestro país ha estado lastrado desde la configuración del Estado de las Autonomías por un malentendido, el de la sobreestimación del papel del Estado en la educación (léase Gobierno de la nación y Ministerio de Educación). Como consecuencia de un proceso de descentralización educativa tan intenso que el resultado puede calificarse de cuasi federal, el Estado ha sido casi vaciado de competencias gestoras y, lo que es todavía más significativo, del presupuesto necesario para asumir todas sus competencias constitucionales. La aportación de las Comunidades Autónomas al gasto público total de educación, según datos oficiales de 2014, es ligeramente superior al 80%, mientras que el del Estado apenas supera el 4%, correspondiendo el resto a otras administraciones y entes públicos. Las Comunidades Autónomas son así, por su capacidad gestora y su capacidad de financiación, las responsables de la situación de la educación en sus territorios respectivos. Nada que objetar a este respecto, pero la capacidad financiera del Estado debe ser fortalecida si queremos que cumpla con todas las funciones que la Constitución le asigna.

Por otra parte, las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas no han obedecido siempre a la lealtad constitucional que se deben mutuamente. Las

Comunidades deben ser leales con el Estado: no se puede decir que las leyes del Parlamento -las normas básicas de educación en este caso- no se cumplen en determinadas comunidades, sea cual fuere el color del Gobierno que las impulsa; tampoco el Estado debe invadir las competencias de las Comunidades con sus leyes o vaciarlas de contenido de una manera o de otra. Esta doble lealtad, que deriva de las reglas de juego establecidas por la Constitución, es completamente necesaria para el funcionamiento del Estado autonómico, y, en nuestro caso, para la efectividad de las reformas y para lograr la mejora de la educación.

Finalmente, el Estado no sólo tiene la responsabilidad de dictar normas básicas de ordenación del sistema educativo y de llevar a cabo la alta inspección -supervisión que nunca ejerció- sino que también es responsable de garantizar el principio de igualdad aplicado a la educación. El Estado debe ser garante de la igualdad básica de todos los ciudadanos, pertenezcan a una u otra autonomía. La pregunta inevitable, a la que deben responder los programas electorales, es si con la financiación estatal existente el Estado puede cumplir su papel de garante de la igualdad básica ante la educación, es decir, si puede, por ejemplo, llevar a cabo un plan supracomunitario de compensación de las desigualdades territoriales en educación o si puede implementar políticas de cooperación territorial con los poderes autonómicos cuando los presupuestos generales no dotan al Estado de la adecuada financiación.

1.2 La educación pública como patrimonio común

En los programas electorales de la izquierda se suele hacer una encendida apuesta por la escuela pública. Algo que parece natural si se tiene en cuenta que en nuestro país la escuela pública aparece como un patrimonio de la izquierda, al igual que la escuela privada, concertada o no, aparece como un patrimonio de la derecha. Sin embargo, si se tiene en cuenta que en la mayoría de los países europeos la escuela pública no es patrimonio ni de la derecha ni de la izquierda sino de la nación, este hecho debería llevarnos a la conclusión de que el primer objetivo debería tratar de conseguir que la escuela pública española sea apreciada como patrimonio común de la izquierda y de la derecha.

En nuestro país, la historia reciente ha propiciado la consolidación de una doble red, una estrictamente pública y otra, privada, sostenida con fondos públicos; la primera ha contado con el apoyo incondicional de la izquierda, la segunda ha tenido la preferencia de la derecha, dando lugar a políticas divergentes. Pero para que la educación pública sea, como en el resto de Europa, un patrimonio común, es preciso que las políticas sean convergentes, ofreciendo una escuela pública de la máxima calidad, acompañada de la prestación de los servicios y actividades complementarias correspondientes, y que la escuela concertada se legitime porque coadyuve a la prestación del servicio público de la educación, aceptando por ello los criterios de admisión de alumnos propios de la educación pública, la inclusión de alumnos con necesidades específicas de apoyo y la participación de la comunidad escolar. Todo esto no será posible si no se efectúa un pacto de Estado en educación.

1.3 Una excesiva proliferación de las leyes de educación

Por razones difíciles de explicar, los poderes públicos depositan en las leyes una confianza ilimitada para solucionar problemas importantes. Se cree que la corrupción, la delincuencia, la falta de democracia interna de los partidos políticos o cualquier otra cuestión que preocupe a los ciudadanos se pueden erradicar o solucionar con la simple promulgación de las leyes correspondientes, pero la realidad demuestra tozudamente lo contrario: el Boletín Oficial del Estado está lleno de leyes olvidadas, que no se aplican o que son sencillamente inoperantes. Por ello, se podría pedir a los programas electorales de educación, tanto estatales como autonómicos, que no planteen leyes o reformas legales si no son estrictamente necesarias y que concentren todos los esfuerzos en arbitrar los recursos personales, financieros y organizativos precisos para acometer las reformas puntuales y profundas de las que tan necesitado está nuestro sistema educativo.

Nos encontramos que en un periodo históricamente corto de unas pocas décadas el balance arroja onces leyes de educación -ocho relativas a la educación escolar y tres a la universitaria- promulgadas por el Estado. Este vicio legislativo se ha extendido a las Comunidades Autónomas que, en su afán de emular al Estado, se han apresurado a promulgar sus respectivas leyes de educación, innecesarias muchas veces porque en ellas abundan los artículos que se limitan a reduplicar la ley estatal y porque resultan peligrosamente centrífugas en aquellos otros que tratan de definir sus particularidades.

Tras estas leyes se encuentran sucesivas reformas y contrarreformas de los gobiernos respectivos que obedecen a dos visiones distintas de la educación que pugnan por imponerse, con sus correspondientes cambios curriculares y con la consiguiente inestabilidad del sistema educativo, produciendo en el profesorado -y en el alumnado- desorientación, confusión y cansancio. Tanto las leyes como las reformas obedecen a dos visiones distintas de la educación, a dos modelos que pugnan por imponerse, pero como hasta el momento ninguno de los dos grandes partidos que han gobernado este país ha tenido la virtualidad suficiente para asegurar su modelo en toda su integridad, la conclusión es bastante clara: hay que llegar a un pacto sobre aspectos importantes de la educación necesitados de reforma y, por ello mismo, se debe dar reposo a las leyes y asegurar la estabilidad del sistema educativo.

1.4 Necesidad de acuerdos en educación

Hasta fecha reciente se han producido diversas iniciativas, tanto en la comunidad escolar como en el seno de las distintas fuerzas sociales y políticas, dirigidas todas ellas a la realización de un pacto. Nos referimos a la llamada *Declaración conjunta en favor de la educación* de 1997, impulsada por la comunidad escolar; al llamado *Pacto social por la educación* de 2005, promovido por las grandes organizaciones sindicales y por la federación de religiosos de la enseñanza, y, finalmente, a la iniciativa del Gobierno salido de las urnas en 2008 que propuso un *Pacto social y político en educación*, pacto que en 2010 fue abortado por la brusca ruptura del Partido Popular. Todas estas expectativas, por razones diversas, se vieron frustradas, pero la necesidad de un pacto en educación ha ido calando no solo en la comunidad escolar, en los agentes sociales y en los partidos políticos, sino también en la opinión pública y, en definitiva, en la sociedad civil.

Con independencia de que se logre un pacto de Estado de tal trascendencia en un horizonte más o menos próximo, creemos que podría prepararse ese pacto con la realización de acuerdos concretos sobre aspectos fundamentales del sistema educativo. Creemos que hay un espacio común para lograr un acuerdo de mínimos sobre políticas orientadas a mejorar la educación que podrían ser asumidas por los diferentes partidos del arco parlamentario. Para ello habría que dar pasos hacia el logro de un triple acuerdo: a) sobre el diagnóstico del sistema educativo, dejando fuera los análisis interesados, utilizados muchas veces como arma arrojadiza contra el adversario político; b) sobre los problemas más importantes que arroje ese diagnóstico -muchos de ellos están ya en el imaginario actual del mundo educativo; c) sobre las políticas encaminadas a resolverlos para que puedan mantenerse tras la alternancia democrática - la experiencia de estos años muestra que, para ser fecundas, tienen que ser sostenibles a corto y medio plazo. Para estos acuerdos no se necesitan más leyes.

2. Aportaciones a algunos problemas importantes

2.1 Cómo alcanzar el éxito escolar en la educación básica y disminuir el abandono escolar temprano en la postobligatoria

No siempre se deslinda claramente el fracaso escolar del abandono temprano, posiblemente por la íntima relación que existe entre estos términos ya que en ambos casos lo que ocurre es que el alumno no consigue llegar con éxito al final de la etapa educativa que cursa, sea ésta la educación básica obligatoria o la postobligatoria. También porque, como veremos, las medidas para atajar ambos fracasos están muy relacionadas.

El fracaso escolar en sentido estricto se produce cuando el alumno no consigue el título de Graduado en la Educación Secundaria Obligatoria. Estamos aquí ante una situación bastante paradójica: se obliga a los alumnos a cursar diez años de escolaridad para, a su término, declarar que un importante porcentaje de ellos no es apto para proseguir su formación en la educación postobligatoria y, en consecuencia, son expulsados del sistema educativo. Esta situación, producida por el otorgamiento o denegación del título de Graduado, es prácticamente exclusiva de España. Los demás países europeos no otorgan un título excluyente, sino un diploma o certificación que abre al alumno diversas vías formativas. Por eso, el colectivo Luzuriaga, en un seminario de larga duración (2010-2012), propuso que “las Administraciones educativas, en lugar de un título, deberían proponer un certificado de las competencias adquiridas [...] que facultaría para proseguir determinados estudios en la educación postobligatoria, abriendo la posibilidad de que aquellos alumnos que desearan realizar estudios no respaldados por el certificado correspondiente pudieran, de forma voluntaria, participar en un procedimiento reglado de evaluación de esas competencias con el fin de acreditar el nivel adecuado para proseguir dichos estudios.”

El abandono escolar, como es sabido, es propio de la educación postobligatoria. También aquí hay un porcentaje importante que no consigue acabar esos estudios, pero el problema es más del sistema productivo que del sistema educativo. Hasta la Gran Recesión de 2008, en la industria de la construcción o en los servicios turísticos se ofrecían puestos de trabajo con muy escaso nivel de cualificación. No es casual que el porcentaje de abandono haya descendido notablemente en seis años de crisis. Ello no quiere decir que el sistema no deba aplicar medidas para reducirlo, de tal modo que la

tasa de abandono sea similar a la de otros países europeos. Esas medidas guardan estrecha relación con las que se deben aplicar también en la educación básica para remediar los elevados porcentajes de repetición de curso y de fracaso escolar.

Para resolver razonablemente tanto el fracaso como el abandono, el colectivo Lorenzo Luzuriaga propuso en el citado seminario atajar ambos problemas comenzando desde el acceso mismo al sistema educativo y aplicando diversas medidas: prioridad a la escolarización 0-3 y a la calidad de la educación infantil (0-6 años), auténtico cimiento hoy de los sistemas educativos modernos; atención preferente a las dificultades de aprendizaje en la educación primaria -evaluaciones de diagnóstico, atención personalizada, desdoblamiento de aulas en lengua y matemáticas, fortalecimiento de la orientación escolar y políticas de apoyo al personal docente-; medidas de atención a la diversidad en la secundaria obligatoria y revisión profunda del currículo tanto en la postobligatoria como en las etapas anteriores. Obviamente, estas políticas no son compatibles con la restricción del gasto público realizado hasta el momento, pero cabe preguntarse si para el futuro del país no resulta más caro restringir el gasto público en educación que aplicar las políticas propuestas. Finalmente, si de verdad queremos que el sistema educativo aspire institucionalmente al logro del éxito escolar y a disminuir el abandono temprano sería preciso adoptar un conjunto de medidas sobre las que no sería difícil alcanzar un consenso, y, entre ellas, proceder con carácter prioritario a una renovación del sistema de formación del profesorado -para que el perfil docente se ajuste a las necesidades del sistema y a las demandas de la sociedad- y a una renovación no menos profunda del currículo -para ajustar los contenidos y la metodología docente a los retos de este nuevo siglo.

2.2 Renovación del sistema de selección, formación y perfeccionamiento del profesorado

La formación del profesorado es uno de los grandes problemas pendientes de la democracia española. Es imprescindible que los partidos contemplen en sus programas una reforma profunda y sistémica de la formación docente, tanto inicial como permanente, y se planteen:

- Exigir a la Universidad que adapte su programación a las nuevas exigencias de la función docente, que incorpore a las facultades de Educación a profesores de primaria y secundaria con amplia experiencia en las buenas prácticas de la enseñanza y que regule con mayor exigencia las prácticas de los alumnos como complemento imprescindible de la formación teórica que reciben.
- Elevar la calidad y el prestigio de los maestros mediante una estricta selección del alumnado que ingrese en las facultades de Educación. La profesión de maestro exige que a estas facultades accedan los mejores alumnos con vocación docente.
- Una nueva estructura de la formación inicial del profesorado de secundaria que debería contemplar una formación disciplinar universitaria de tres años más dos cursos de formación psicopedagógica, didáctica y práctica.
- Establecer un nuevo catálogo de especialidades docentes, revisando las actuales y su vinculación con las titulaciones universitarias.
- Modificar la estructura del modelo actual de concurso-oposición de acceso a la función pública docente para garantizar los principios de igualdad, mérito y capacidad. Para ello se debe: a) mejorar notablemente la fase de concurso; b)

considerar que la fase de oposición es más que un examen teórico puramente memorístico; c) reestructurar profundamente la fase de “prácticas”.

- Establecer procesos reglados de acogida y apoyo al profesorado novel como parte integrante de su formación inicial.
- Regular la formación permanente como un derecho y un deber profesional, especialmente cuando varíen las exigencias de la función docente o se realicen cambios importantes en la política educativa.

2.3 Una profunda revisión curricular

Mejorar la calidad de la educación requiere hacer cambios y ajustes curriculares conducentes a la elaboración de un currículo escolar acorde con los cambios científicos, tecnológicos y sociales actuales. El currículo real existente, fruto de una yuxtaposición de conocimientos acumulados a lo largo del tiempo, no es el adecuado para el alumnado actual por lo que urge su revisión y reformulación en todos los aspectos que lo conforman. Se precisa:

- Un currículo que sea coherente con los fines de la educación, que se ajuste a las orientaciones que dan las leyes de educación y que atienda a las necesidades de unos alumnos nacidos en el umbral de una nueva época, la era digital.
- Un currículo que defina los saberes fundamentales que hoy necesita toda persona para su incorporación a la sociedad como ciudadano de plenos derechos y deberes.
- Un currículo que mantenga un núcleo de saberes extensible a todo el Estado con el fin de garantizar una razonable homogeneidad en la formación básica de los ciudadanos, sea cual fuere su lugar de residencia, sin menoscabo de que sea complementado por las Comunidades Autónomas en función de sus peculiaridades culturales y sociales.
- Un currículo flexible, susceptible de ser diversificado, que garantice la autonomía de los territorios, de los centros y del profesorado.
- Un currículo que garantice la formación cívica de todos los alumnos, basado en la primacía de los derechos humanos, en nuestro acervo cultural común y en la amplitud de nuestra relación con Europa y con el resto del mundo.

Para ello sería conveniente la creación de un Instituto Nacional de Desarrollo Curricular que, en colaboración con las Comunidades Autónomas y el Instituto Nacional de Evaluación, asuma la función de seleccionar los objetivos, contenidos, y estrategias procedimentales de los saberes que los alumnos deben aprender en los diez años de escolarización obligatoria y en los estudios de Bachillerato, así como de proponer las evaluaciones correspondientes para comprobar si los resultados de la acción docente se corresponden con los fines educativos establecidos en la Constitución y en las leyes de educación. El Instituto Nacional de Desarrollo Curricular se encargaría de dar respuesta a las necesidades curriculares de una sociedad cambiante, actualizando de modo permanente los conocimientos, procesos, estrategias y metas cognitivas, en el marco de un aprendizaje a lo largo de la vida de las personas.

2.4 Una política de Estado para la formación profesional

La formación profesional no depende exclusivamente del sistema educativo, aunque este sea una pieza clave para su desenvolvimiento. Las competencias que conforman la cualificación necesaria para desempeñar un trabajo pueden adquirirse en

centros de formación o en las mismas empresas, y pueden revestir el carácter de formación inicial o de actualización para su puesto de trabajo. En cualquier caso, esas cualificaciones deben insertarse en el marco regulado por la Unión Europea (Decisión 63/266CE), orientado a la elaboración de una política de formación profesional, común a todos los Estados que la integran.

La formación profesional desde que se decidió su encaje en el sistema educativo en 1970, con la Ley General de Educación, no ha dejado de presentar problemas importantes, si bien hay que reconocer que su articulación ha experimentado modificaciones significativas de mejora, elevando sus requisitos académicos de entrada gracias a la LOGSE y la LOE-; por otra parte, la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional de 2002 normalizó la necesaria conexión de la formación profesional del Ministerio de Educación con la Administración Laboral mediante el denominado Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (SNCFP). Pero hay que reconocer también que desde sus orígenes la enseñanza profesional en el sistema educativo ha padecido una falta de prestigio social, posiblemente porque ha pesado sobre ella un estigma de clase que ha llevado a grandes grupos de población a valorar más los títulos académicos que las cualificaciones profesionales. No obstante, a pesar de tener hoy mayor prestigio y atractivo que en el pasado, sobre todo en el caso de la formación profesional superior, los titulados de FP en España, según los últimos datos disponibles, se encuentran muy por debajo del promedio de la Unión Europea.

La verdad es que la formación profesional en el conjunto del Estado no ha sido una auténtica y sostenida prioridad de los poderes públicos, existiendo muchas distorsiones administrativas entre los sistemas de educación y empleo, así como de una comunidad a otra. Se sigue sin hacer la necesaria inversión pública en aquellos ciclos formativos que, aunque resulten más caros crearlos o mantenerlos, son sin embargo más atractivos por su modernidad y por su capacidad creadora de empleo. Por otra parte, las medidas legislativas y organizativas contenidas en la Ley 2/2011 de Economía Sostenible, especialmente la flexibilización de los mecanismos de acceso y acreditación de competencias, adquiridas en el ejercicio laboral a efectos de titulación, no se han aplicado con la eficacia y homogeneidad debida.

Por todo ello, pensamos que los programas electorales deberían asumir que una formación profesional de calidad requiere la cooperación, en su diseño y oferta, de la Administración del Estado (Educación y Empleo), de las Comunidades Autónomas y de los agentes sociales y económicos afectados (sindicatos y patronal). Es necesario que los responsables políticos acepten de una vez que este asunto ha de abordarse como una política de Estado.

2.5 Una evaluación sistemática y global de la educación

La necesidad de que el sistema educativo, tanto en su totalidad como en sus subsistemas o componentes, sea objeto de evaluación, no es objeto de controversia. Hay general coincidencia en que el proceso educativo, tanto por la cuantía de los recursos, públicos y privados, que consume como por su incidencia en los sujetos a los que afecta, debe ser evaluado y objeto de rendición de cuentas.

Sin embargo, y a pesar de esta expresión de bellos deseos, sólo un componente del sistema, el alumnado, es objeto de evaluación y lo es hasta extremos inverosímiles.

Un sinfín de exámenes que a lo largo del curso académico sustituyen a lo que debería ser una evaluación continua culmina con nuevos exámenes de fin de curso y de ciclo, todo ello sin que de este proceso pueda inferirse ningún dato que permita la evaluación del profesorado, centro de enseñanza, pertinencia del currículo o Administración educativa bajo cuya responsabilidad ha seguido el alumno sus estudios. Los porcentajes del llamado fracaso escolar, no sólo altos sino extremadamente dispares según la Comunidad Autónoma en la que se han seguido los estudios, sólo son imputables al alumno sin que haya medio alguno de atribuir la más mínima responsabilidad ni al profesorado, ni al centro, ni a la Administración educativa de residencia.

Con independencia del consenso que pueda existir sobre la necesidad de la evaluación del sistema educativo, hay varias razones que aducir en favor de que la evaluación sea objeto de especial atención en este año electoral.

De una parte, conviene recordar que el sistema educativo español es un sistema profundamente descentralizado. Su descentralización va más allá de las Comunidades Autónomas. Llega a los centros y al mismo profesorado, últimos responsables de la concesión o denegación de los títulos académicos. Una descentralización de esta naturaleza, sin más evaluación que la del alumnado, ni contribuye a la unidad deseable del sistema educativo ni permite la adopción de medidas correctoras.

Concurre, además, la circunstancia de que en una situación de crisis económica sin fin predecible, la discusión sobre el techo o el suelo del gasto público en educación no se puede apoyar en el mero voluntarismo. Se hace preciso aportar datos que pongan en relación el aumento o disminución de la calidad de la enseñanza con el aumento o disminución del gasto realizado.

En tercer lugar, hay que recordar que, como ya se ha dicho en este documento, un posible consenso sobre política educativa requiere de un acuerdo previo sobre el diagnóstico y que a este diagnóstico no se puede llegar basándose sólo en la abundancia de datos y cifras estadísticas disponibles; también deben ir acompañados de los correspondientes estudios evaluativos.

Por último, procede poner el énfasis en lo que podría aportar a la mejora de la calidad de la enseñanza una profunda evaluación de los contenidos del currículum que pusiera de manifiesto hasta qué punto muchos de ellos han quedado obsoletos o son irrelevantes y pueden ser una causa importante del fracaso escolar.

En conclusión, en el sistema educativo no deben ser evaluados solo los alumnos, sino también los profesores, los centros, el currículum y la planificación y gestión de los recursos que hacen las Administraciones educativas, tanto la del Estado como la de las Comunidades Autónomas.

Marzo de 2015