

**UN PACTO DE ESTADO PARA
MEJORAR LA EDUCACIÓN EN EL
ESTADO AUTONÓMICO**

Colectivo Lorenzo Luzuriaga

Noviembre 2009

INDICE

I INTRODUCCIÓN

II MEJORAR LA EDUCACIÓN: UN OBJETIVO UNÁNIMAMENTE COMPARTIDO

II.1 La ambigüedad del discurso educativo

El problema de la calidad de la educación

El fracaso escolar

Las reformas escolares y las leyes

La cultura del esfuerzo

El llamamiento al pacto

II.2 Programas en vez de políticas

La educación infantil

La educación bilingüe

La evaluación de rendimientos

Las nuevas tecnologías

La ampliación de la edad de escolarización obligatoria

III LA COMPLEJIDAD DEL PACTO EN EL ESTADO AUTONÓMICO

III.1 Las competencias educativas en un Estado autonómico

III.2 La responsabilidad competencial del Ministerio de Educación

III.3 Antecedentes del pacto por la educación

IV BASES PARA UN PACTO DE ESTADO EN EDUCACIÓN

IV.1 Aprobación y ejecución del pacto: órganos responsables

IV.2 Cuestiones importantes que deben ser abordadas en un pacto de Estado

I INTRODUCCIÓN

Nunca, hasta el momento, había abordado el Ministerio de Educación un pacto en educación de manera tan decidida y firme. Es verdad que en la primera legislatura del gobierno socialista (2004-2008), la ministra expuso en un documento su voluntad de llegar al máximo acuerdo posible sobre la reforma escolar en marcha, pero, como sabemos, la iniciativa para la realización de un pacto amplio sobre los problemas centrales del sistema educativo la tomaron las organizaciones sociales más representativas de la comunidad escolar. En cambio, ahora la iniciativa no sólo proviene del nuevo ministro, sino que ha sido expresa y públicamente respaldada por el presidente del Gobierno.

Iniciadas ya las conversaciones y negociaciones previas al pacto, el colectivo Lorenzo Luzuriaga pretende aportar al mismo algunos de los conocimientos y experiencias adquiridos en sus diez años de funcionamiento, años en que diversos seminarios han debatido los más importantes problemas de la política educativa y en los que se han elaborado diversos documentos sobre temas de la actualidad en educación.

Se exponen, pues, en este documento algunas consideraciones sobre lo que podrían ser las líneas maestras de un pacto para acordar un plan integrado de mejora de la educación, pero previamente nos ha parecido conveniente hacer algunas reflexiones y abordar determinadas cuestiones que pueden contribuir a que el pacto que pueda alcanzarse no sea sólo amplio y profundo sino también viable.

Con ese fin se dedica un apartado a analizar cómo, a pesar de las apelaciones constantes a la necesidad de mejorar la educación en nuestro país, es sorprendente el nivel de generalizaciones y de vaguedades a que se acude cuando tratan de concretarse las grandes declaraciones. Asimismo, y en relación con ese nivel de generalizaciones, se analiza cómo se pasa con excesiva frecuencia de las grandes declaraciones a la puesta en marcha de programas educativos muy concretos, programas que por muy loables que sean, si no están insertos en un plan general a corto, medio y largo plazo, no contribuirán a conseguir el objetivo de la mejora de nuestro sistema educativo.

El apartado siguiente analiza los problemas que plantea la aprobación y ejecución de un posible pacto encaminado a la mejora de la educación en el Estado autonómico, seguido de una reflexión sobre los antecedentes y la naturaleza de

cualquier pacto por la educación. En este sentido se cuestiona el ejercicio real de las competencias educativas en España, un problema cuya resolución se considera requisito previo para proceder a la concreción de cualquier plan de mejora de la educación, especialmente en lo que respecta al papel del Estado central como órgano rector de la política general de la educación.

Un último apartado señala los órganos del Estado autonómico en los que debería recaer la responsabilidad de aprobar y ejecutar el pacto y propone un conjunto de cuestiones importantes sobre las que es necesario algún grado de acuerdo, ya que condicionan cualquier plan de mejora de la educación.

De este modo el colectivo Lorenzo Luzuriaga expone aquí una serie de reflexiones previas a la formación del expresado pacto. No se trata ahora de alcanzar un pacto ideológico, sino un pacto que se asiente en un diagnóstico común sobre los problemas actuales de la educación y que busque puntos de encuentro para la solución a esos problemas. Somos, por otra parte, conscientes de que un pacto de esta naturaleza tiene que ser necesariamente político, social y autonómico. Político porque son los grandes partidos nacionales los que deben buscar el acuerdo entre ellos para después extenderlo a todo el arco parlamentario; social, porque debe ser respaldado tanto por las grandes organizaciones sociales como por las que representan al mundo de la educación; autonómico, porque no acabamos de asumir que tenemos un modelo de Estado cuasi federal y que son las Comunidades Autónomas las gestoras de los respectivos subsistemas educativos, y por tanto partícipes e incuestionables coautoras del pacto. Es desde esta perspectiva desde la que este documento plantea la necesidad de un pacto de Estado en educación que se concrete en un plan de mejora del sistema educativo y se formulan lo que consideramos presupuestos necesarios para ello.

El pacto nos parece necesario. La sociedad ve con una mezcla de hartazgo y de incredulidad la incapacidad de las fuerzas políticas para alcanzar un acuerdo de mínimos sobre educación. Las polémicas y las descalificaciones que la suelen acompañar desmoralizan y confunden a quienes sienten preocupación por la situación de la educación en España. Por ello es importante para el sistema educativo y para la credibilidad de las administraciones educativas, así como para las organizaciones sociales implicadas (sindicatos docentes y asociaciones profesionales, asociaciones de padres y madres, etc.) llegar a unos acuerdos mínimos que alumbren una política de consenso, poniendo fin a una confrontación partidista innecesaria. Esto serviría para trasladar a la sociedad una impresión más positiva y más exacta sobre las posibilidades

actuales de un acuerdo que, sometido al juego político, se encamine a la solución de los problemas reales de la educación.

II MEJORAR LA EDUCACIÓN: UN OBJETIVO UNÁNIMAMENTE COMPARTIDO

El objetivo de reformar la educación en nuestro país, se supone que para mejorarla, suscita la más absoluta unanimidad. Los partidos políticos, de derecha e izquierda, centralistas, autonomistas y nacionalistas, expresan en sus declaraciones y programas la necesidad ineludible de mejorar nuestro sistema educativo. En el mismo sentido se pronuncian las organizaciones sindicales y patronales de carácter general. Y a este coro se suman las organizaciones sectoriales de la educación: titulares de los centros, sindicatos y asociaciones docentes, federaciones de padres y madres de alumnos, así como de estudiantes. Es difícil leer un periódico, oír la radio o ver la televisión sin que en los editoriales, artículos de opinión o comentarios de los tertulianos habituales no aparezca la educación como nuestra gran asignatura pendiente, a la par que uno de los más importantes objetivos nacionales.

Si este discurso sobre la educación era omnipresente desde hace ya varios años, ha adquirido desde el comienzo de la crisis económica un carácter torrencial, además de aparejarse a un nuevo objetivo, que al parecer no había sido tenido en cuenta hasta ahora. Si la educación era antes importante, lo es más ahora cuando de lo que se trata es de cambiar el modelo productivo de nuestro país, toda vez que, como parece inferirse, no puede haber cambio en el modelo productivo si no lo hay en el modelo educativo.

Quienes están preocupados por la marcha de la educación en España, que al parecer lo somos todos ahora, y además de forma unánime y con el mismo grado de intensidad, no deberíamos caber de gozo en nosotros mismos. Por fin, un objetivo tan noble, justo, solidario y universal como es la educación nos puede unir a todos en una compartida tarea común. Un objetivo que, además, no sólo contribuirá a que las generaciones que nos sucedan reciban una mejor educación, sino que también favorecerá que nuestro frágil sistema productivo, sustentado en el turismo y en la construcción, sea sustituido por otro que, se supone, será no sólo más sólido y eficiente, sino también, por qué no, más equitativo y solidario.

II.1 La ambigüedad del discurso educativo

Si nos detenemos a considerar con más atención lo que se dice sobre el objetivo de mejorar la educación, nos encontraremos que sobre su concreción no se suelen aportar más que algunas vaguedades o se recurre a los habituales lugares comunes. O que cuando se desciende a la definición de objetivos más delimitados, éstos, como se verá, por más encomiables que parezcan, no se incardinan en un plan de conjunto que aborde de forma global la mejora de la educación.

Si a menudo el lenguaje de las ciencias sociales está lleno de tópicos, el utilizado en las llamadas ciencias de la educación no es una excepción. Que estas ciencias de la educación, provenientes de las escuelas de magisterio, primero, y de las facultades de pedagogía, después, no hayan alcanzado todavía su pleno desarrollo, puede ser una causa. Que no haya prácticamente nadie que no haya tenido que ver alguna vez con la educación, bien como alumno, bien como profesor o como padre o madre de alumno, lo que permite que todo el mundo pueda opinar, y además, al parecer, con conocimiento de causa, pudiera ser otra razón. Sin embargo, que se pretenda inferir de la experiencia individual generalidades aplicables a todo el sistema educativo, contribuye a la confusión. Respetados profesores universitarios, de ramas ajenas a las ciencias de la educación, o escritores que gozan del máximo prestigio, muchos de ellos sumamente galardonados, pueden escribir sobre educación en algún periódico diario o dominical, sustentando, sin rebozo, opiniones como que el nivel de la enseñanza es cada vez más bajo. Algo que viene diciéndose de los alumnos que acceden a los primeros cursos de la enseñanza superior desde que surgió la universidad moderna en el siglo XIX. O que los alumnos son cada vez más irrespetuosos con los mayores, afirmación ésta ya sostenida en tiempos de Sócrates hace veinticinco siglos. Un caso aislado de violencia escolar permite hablar del aumento de la violencia en nuestras escuelas, y la violencia de una noche de botellón en un municipio de Madrid aparece en los medios de comunicación como un fracaso del sistema educativo.

Nos encontramos así ante un tipo de literatura tenebrista que nos recuerda aquella otra que enarbolaron los regeneracionistas después de la conmoción del 98: la educación no sólo está mal, sino que, leyendo ciertos escritos y escuchando ciertas opiniones, parece que agoniza. Pero esta vez no estamos ante un fenómeno netamente hispano, sino ante un escenario que se viene repitiendo en países europeos cuyos

modelos educativos hemos admirado siempre, como es el caso de Alemania o de Francia.

En efecto, en los años sesenta del pasado siglo tuvo un gran éxito en Alemania un libro que llevaba el significativo título de *La catástrofe educativa*, a pesar del prestigio exterior del sistema educativo alemán. Y a finales de los ochenta se publicó en Francia otro libro, de notable éxito también, *El nivel educativo sube*, encaminado a poner de relieve que el sistema educativo francés no era tan malo como generalmente se decía. Sus autores se tomaron la molestia de mirar retrospectivamente las páginas de su historia para mostrar que desde 1820 hasta 1988, fecha en que se escribe el libro, fueron numerosas las personalidades, desde el presidente de la Comisión de Instrucción Pública de comienzos del siglo XIX hasta el presidente de la Sociedad de Catedráticos de Instituto de finales del XX, pasando por una lista interminable de profesores de educación secundaria y de universidad, inspectores y autoridades administrativas, que afirmaban infatigablemente que la formación de los estudiantes franceses a lo largo de sucesivas generaciones adolecía de graves males: escribían con faltas de ortografía, se expresaban mal en su lengua materna, tanto oralmente como por escrito, desconocían las obras principales de los autores clásicos, entregaban trabajos mediocres, confundían los hechos históricos más fundamentales, etc., etc. A la vista de estos presuntos resultados del sistema educativo, nuestros autores se preguntaban: ¿cómo es posible que Francia hubiera conseguido a lo largo de 170 años el progreso material, científico e intelectual que todo el mundo le reconocía si su soporte cultural, generación tras generación, lo componían estudiantes cada vez menos cualificados? ¿Cómo había sido posible ese innegable progreso con alumnas y alumnos cada vez peor preparados? El resto del libro se dedicaba a mostrar que, en realidad, y con independencia de los problemas que gravitaban sobre el sistema francés, el nivel educativo para toda la población había subido en Francia a lo largo de dos siglos.

El “caso español” es, con todos los matices que se quiera (y son muchos), semejante al francés. También aquí hemos pasado en dos siglos de una población literalmente analfabeta - el 94% no sabía leer ni escribir en 1803, según el censo de Moreau - a la erradicación prácticamente absoluta del analfabetismo, de una enseñanza primaria enteca y pobre en extensión -hasta principios del siglo XX era de tres años de duración- a una formación básica de diez años de duración -de los 6 a los 16 años-, de una escandalosa falta de puestos escolares -más de dos millones y medio de niños a finales del siglo XIX sobre un censo de cuatro millones- a la total escolarización desde

los 3 hasta los 16 años-, de un currículo de escasa entidad y bastante pobre en contenidos -prácticamente leer, escribir y las cuatro cuentas- al currículo de nuestros días encaminado a asegurar para toda la población los saberes básicos-, etc. Lo notable es que, como los historiadores de la educación vienen señalando últimamente, gran parte de esa tarea ha sido culminada por la democracia española en un tiempo históricamente muy corto.

Es verdad que el sistema educativo adolece de notables insuficiencias. Pero también lo es que partíamos de muy mala situación. Las deficiencias del sistema, que son innegables, urgen a su mejora. Pero aquí tropezamos con un serio escollo: las propuestas, a veces variopintas, que se suelen formular nos recuerdan demasiado a esa literatura del arbitrio de la que, parece, no nos acabamos de desembarazar.

La realidad es que de educación sabemos poco. A pesar del número millonario de alumnos a los que se imparte, los centenares de miles de profesores que la ejercen como profesión y los millardos de euros que consume, no hay más datos sobre ella que los meramente cuantitativos. Se sabe cuántos alumnos, cuántos profesores, cuánto dinero, cuántos títulos se otorgan y poco más. Preguntas más sofisticadas sobre la pertinencia de lo que se enseña o de lo que se aprende, o sobre cuestiones más cotidianas como la idoneidad del calendario escolar o la conveniencia del horario fijado para las escuelas, así como un largo etcétera, sólo recibirán respuestas intuitivas aunque se dirijan a autoridades educativas y expertos escolares. Si se dirigen a la comunidad escolar -padres, profesores y alumnos-, es probable que las respuestas vengan dictadas por visiones muy particulares e interesadas, cuando no corporativas. Frente a la abrumadora literatura pedagógica, la escasez de trabajos y estudios sobre la educación desde la perspectiva de la política educativa es manifiesta. Esta es la razón por la que cuando se quiere dar algún paso para concretar en qué puede consistir el gran objetivo de mejorar la educación, se recurre a algunos lugares comunes de los que cabe destacar los que a continuación se exponen.

El problema de la calidad de la educación

Un lugar común al que se recurre cuando se habla de mejorar la educación consiste en reclamar de inmediato que hay que elevar la calidad. Todo el mundo parece coincidir, hecha abstracción de su ideología política, en que la calidad de la educación debe ser la principal preocupación de los sistemas educativos modernos. El problema

estriba en que el término carece de un significado unívoco. La misma OCDE, en un famoso informe de finales del siglo pasado, reconoce que el citado término “significa cosas diferentes para distintos observadores y grupos de interés”. Se acepta, pues, que la palabra admite diferentes contenidos y que no hay un concepto universal de calidad, válido para todos los países y aceptado por todos

En cualquier caso sí hay consenso en que la calidad de la educación está relacionada con los fines de la educación, en el sentido de que la calidad depende del cumplimiento de estos fines por el sistema educativo, lo que supone que para llegar a un acuerdo sobre la mejora de la calidad habría que alcanzar un consenso previo sobre los fines que la nación quiere asignarle. La definición de los fines generales de la educación debería ser el punto de partida y la base del pacto de Estado, de manera que constituya su referente más importante.

Un ejemplo puede contribuir a aclarar la importancia de la definición de los fines de la educación. Aceptado que fuese cierto que la violencia de una noche de botellón fuera índice del fracaso de nuestro sistema educativo, lo sería sólo en un aspecto, el de la formación en valores ciudadanos. Los muchachos o muchachas implicados en la noche de violencia callejera podrían haber contribuido perfectamente a que sus centros educativos ocupasen los primeros puestos en los informes PISA o en otras pruebas de nivel similares, es decir, estaríamos ante unos estudiantes con alto grado de instrucción pero con un bajísimo índice de educación ciudadana.

Como recientemente se ha señalado, los propios evaluadores de los informes PISA han reconocido que para valorar adecuadamente el rendimiento escolar sería preciso atender cuatro campos temáticos principales: a) los resultados del aprendizaje; b) la igualdad de oportunidades educativas; c) la eficiencia de los procesos educativos; d) el impacto de los resultados del aprendizaje en el bienestar económico y social. Sin embargo, sólo se han considerado hasta el momento los dos primeros, estando pendientes de una mayor elaboración teórica y metodológica los dos restantes, sobre todo el relativo al proceso de enseñanza y aprendizaje, verdadera matriz de la evaluación educativa.

Hay, pues, varias perspectivas de análisis: no es lo mismo la calidad desde la perspectiva individual de sus destinatarios que desde un enfoque social o político; no es lo mismo un enfoque macroscópico, que incide globalmente sobre la calidad del sistema educativo, que otro microscópico centrado en la escuela o en los programas educativos. Por ello hay que aceptar que el tema de la calidad es explícitamente multidimensional y

que, en consecuencia, analizar y tomar decisiones sobre los factores de calidad exige un debate previo de gran calado social y político.

El fracaso escolar

De igual, o parecida vaguedad es otro objetivo al que se recurre con similar frecuencia. Sobre la necesidad de reducir las tasas de fracaso escolar, nadie, ni la derecha ni la izquierda, puede presentar objeciones, sobre todo cuando los proponentes del objetivo no se consideran obligados a mayores precisiones. Algo que tiene su lógica si se parte de que una primera precisión encaminada a concretar en qué consiste exactamente el fracaso escolar -y por consiguiente el éxito escolar- plantea dificultades casi insalvables, incluso a los expertos en educación. En efecto, no es lo mismo considerar como fracaso escolar el abandono de la ESO antes de haberla completado, que su finalización sin el título correspondiente, o incluso el concepto de *abandono escolar temprano* que utiliza la Unión Europea y que consiste en no tener el título de bachillerato o de formación profesional de grado medio y no continuar estudios postobligatorios. Unas y otras definiciones conducen a análisis y conclusiones diferentes.

Dificultad parecida plantea una segunda precisión que consistiría en definir, aunque fuera aproximadamente, la tasa que pueda considerarse razonable de fracaso escolar, dado que una tasa cero de fracaso y una tasa cien de éxito no parece un objetivo alcanzable por ningún sistema educativo. Se entienda como se entienda el fracaso escolar, no hay duda de que el objetivo del éxito escolar es tendencial y no de consecución inmediata.

Una tercera dificultad se manifestaría a la hora de concretar las medidas a adoptar para reducir el fracaso escolar, dado que obviamente éste se puede reducir -o aumentar- actuando por el lado de la oferta o por el lado de la demanda. La oferta de títulos podría ser más asequible, algo que no sería disparatado en algunos niveles educativos si se tiene en cuenta que los currículos son a veces descabellados, planteando muchas veces a los alumnos dificultades casi insuperables. Por el lado de la demanda, el éxito escolar podría aumentar facilitando a los alumnos buenos medios de aprendizaje, una opción en principio más deseable. Estas actuaciones sobre la oferta y la demanda, a la vez, exigiría definir y precisar en qué consiste exactamente eso que llamamos éxito o fracaso escolar.

Aunque esta es una cuestión sobre la que se volverá más adelante, hay que adelantar aquí que la estructura históricamente más habitual de los sistemas educativos tiene forma piramidal, y por tanto ascendente y en general académicamente propedéutica. Para corregir el excesivo academicismo y promover la formación profesional, sería preciso que las opciones de la formación profesional, al superarse la educación secundaria obligatoria, tuviesen el mismo valor social que el bachillerato. En el caso de España, eso exigiría un profundo replanteamiento curricular de la ESO, en el que los conocimientos, habilidades y actitudes de los alumnos más aptos para la formación profesional recibieran igual tratamiento que los de otros alumnos más aptos para el bachillerato.

En cualquier caso, se puede acudir a las cifras comparativas de las tasas de fracaso escolar en España, cotejándolas, por ejemplo, con las aportadas por las estadísticas de la OCDE. Si nos encontramos en un buen puesto sería señal de que nuestro fracaso escolar no tiene demasiada importancia. Si el puesto que ocupamos es malo o bajo quiere decir que el fracaso escolar es importante. El problema es que tampoco todos los países utilizan las mismas definiciones, pues ni tan siquiera coinciden en otorgar un título de carácter no universal al finalizar la etapa obligatoria. En definitiva sabemos poco sobre el fracaso escolar, salvo el lugar que ocupamos estadísticamente en algunos indicadores comparativos con otros países europeos.

Las reformas escolares y las leyes

Otro lugar común, muy frecuentado lamentablemente, es el de achacar los problemas de la educación a las leyes que ordenan el sistema educativo y, en consecuencia, proponer su reforma, confundiendo el objetivo de mejorar la educación con las reformas de su ordenación legal. Confusión ésta que no se para a analizar, por ejemplo, qué daños o bienes han causado a la educación las leyes educativas que han estado vigentes en España desde la Transición hasta nuestros días (especialmente las de larga duración como la Ley General de Educación y la LOGSE, o la actual LOE), lo que trae como consecuencia que haya aparecido de nuevo en el horizonte la pretensión por parte del Partido Popular de modificar la LOE o hacer, si puede, otra nueva ley orgánica.

Incluir modificaciones en la LOE como consecuencia de un pacto escolar, del que tanto se habla, no puede ser rechazado de antemano, dado que en ningún caso se

podría subordinar la firma de un pacto tan importante como el pacto por la educación a la condición de inamovilidad de una ley. Sí se puede rechazar, sin embargo, que cualquier modificación de la ley no se base en un diagnóstico fundado, y políticamente consensuado, de los posibles perjuicios que ésta está causando a la educación de nuestros escolares, en particular, y al futuro de nuestra sociedad, en general. También se puede rechazar que se confíe en la virtud transformadora de los cambios legislativos, olvidando que la incidencia de las leyes en la educación ni es muy profunda ni en cualquier caso opera más que a largo plazo. Aunque no se ha de subestimar la incidencia de una ley, tampoco se debe, como es usual, sobreestimar su impacto sobre la educación.

Infinidad de veces se ha afirmado que el fracaso de nuestras grandes leyes educativas desde el siglo XIX hasta nuestros días no ha derivado de su intención sino de su falta de financiación. Y también se ha repetido que las mejoras de la educación no pasan sólo por los cambios en la estructura de los niveles educativos, sino por medidas más a pie de tierra como las que tienen que ver con los procesos de formación inicial y continuada del profesorado, su tratamiento estatutario, la puesta al día de los currículos, la autonomía de los centros, y, por qué no, la atención a la escuela pública como columna vertebral del sistema educativo de la nación.

Un ejemplo de la ilimitada confianza que se deposita en las leyes como agentes transformadores de la realidad, lo podemos encontrar en la forma de abordar el problema de la autoridad de los profesores. Algunos casos aislados en que padres o madres exaltados, o escolares violentos, han maltratado o proferido amenazas a directores y profesores de centros escolares, se convierten en un juicio categórico acerca de la degradación generalizada de la autoridad y la disciplina en el sistema educativo. Que la mayoría de los profesores impartan pacíficamente sus clases y sean objeto de respeto por parte del alumnado y sus familias carece al parecer de importancia. Lamentablemente, no es noticia para los medios de comunicación.

Para poner fin al problema de la degradación de la autoridad se opta por una medida legal, la de conferir a los profesores la condición de autoridad pública, medida que no tiene más efecto que aumentar las sanciones para los que desafían esta autoridad, es decir, para los casos en que se produzca tal desafío. La medida no tiene el efecto, sin embargo, de aumentar y consolidar la autoridad de los profesores. Cada profesor seguirá teniendo la autoridad que ya tenía. La autoridad en el aula, como en tantos otros aspectos de la vida, no es un asunto legal. Hay profesores con autoridad innata. Otros

profesores no tienen autoridad pero podrían adquirirla mediante procesos de aprendizaje adecuados. La autoridad también se aprende. Y esta es una cuestión que para resolverse implicaría procesos que pasan por la formación inicial, los períodos de prácticas al inicio de la profesión y un largo etcétera. Para ello se requeriría arbitrar un conjunto coherente de normas, entre las que no debería encontrarse el tratamiento de usted, con el don o la doña incluidos, ni recursos en forma de presupuestos para tarimas. Ni el “usted” ni la “tarima” confieren autoridad al que no la tiene, por más revestido de autoridad pública que se presente. La vieja *auctoritas* tiene que ver con el prestigio adquirido día a día, con la autoridad moral del profesor en el aula, con el respeto social más que con nuevas leyes al respecto.

El concepto de autoridad ha cambiado en nuestra sociedad, en la escuela y en la familia. El paso de una sociedad autoritaria a una sociedad democrática exige de las figuras que representan la autoridad establecer unas relaciones diferentes, basadas en el diálogo para convencer y la negociación para resolver conflictos, en las que la empatía permita a cada uno ponerse en la posición del otro, al mismo tiempo que se reconocen los distintos papeles que cada uno juega, dentro de un marco básico de respeto mutuo.

La cultura del esfuerzo

Hay otro tópico aparejado al gran objetivo nacional de mejorar la educación que no goza del consenso entre derecha e izquierda que merecen los anteriores. Se trata de la pedagogía del esfuerzo, un objetivo aparentemente inocuo y en principio susceptible de consenso entre derecha e izquierda, dado lo difícil que es disentir de algo tan elemental como que a los alumnos se les exija esfuerzo y el esfuerzo merezca recompensa. Sin embargo la pedagogía del esfuerzo más que una pedagogía es un arma arrojada utilizada por la derecha contra las leyes educativas propuestas por los gobiernos socialistas, mientras que la izquierda tiende a hacer caso omiso de tal planteamiento, acusando a dicha pedagogía de hacer prevalecer los valores de la competitividad y de la selectividad en el sistema escolar. En cualquier caso, la pedagogía del esfuerzo adolece del mismo defecto que la mejora de la calidad o la reducción del fracaso escolar; sin una mayor precisión conceptual y sin una batería de medidas que la concreten, carece de significación.

El llamamiento al pacto

Hay, en último lugar, otro importante lugar común ligado al objetivo de lograr que la mejora de la educación tenga carácter prioritario: la educación debe ser objeto de un gran acuerdo nacional. Hay que llegar a un pacto por la educación que, se supone, deberían suscribir no sólo los partidos políticos sino también las grandes organizaciones sociales involucradas en la educación, a las que habría que añadir otras, dado el interés de la Iglesia y de los religiosos de la enseñanza por participar en él.

Contemplados objetivos tan nobles como mejorar la calidad, reducir el fracaso escolar e incentivar la cultura del esfuerzo, no hay partido político ni organización social que no se pronuncie de inmediato a favor del pacto o que no oculte discretamente su escepticismo sobre la posibilidad de llegar a un gran acuerdo nacional por la educación. Aunque hechas estas declaraciones y manifestaciones, y expresado el grado necesario de optimismo, todos recuerdan para sus adentros el precedente de nuestras, afortunadamente no sangrientas, guerras educativas: LOECE y LOCE por una parte, LODE, LOGSE, y LOE por otra. Y que problemas como el de la enseñanza pública en relación con la enseñanza privada o el de la confesionalidad en relación con el laicismo estén sin resolver, de forma que para llegar a cualquier clase de acuerdo nacional sobre la educación habría que empezar a dar muchos pasos previos y armarse, todos, de fuerza de voluntad y de paciencia.

II. 2 Programas en vez de políticas

Las generalizaciones y vaguedades indicadas en el apartado anterior conducen casi siempre a la puesta en práctica improvisada, y con carácter urgente, de programas y medidas educativas caracterizadas, en primer lugar, por su incidencia en aspectos muy concretos y parciales de la educación; en segundo lugar, por su falta de incardinación en planes generales y con perspectivas a largo plazo; y, en tercer lugar, por obedecer a operaciones que persiguen más el impacto mediático que conseguir reformas profundas y duraderas en la educación. Aunque el tiempo corto suele ser el campo de juego de los partidos políticos, una visión de Estado de los problemas importantes exige inexorablemente políticas a medio y largo plazo, adecuadamente consensuadas, exige,

en definitiva, una política educativa en la que se incardinan diferentes programas de educación.

Los programas de universalización de la educación infantil, los de creación de escuelas bilingües (inglés-español), la introducción de las llamadas pruebas de nivel, el de la dotación intensiva de ordenadores portátiles y pizarras electrónicas, o la iniciativa de ampliación de la escolaridad obligatoria hasta los 18 años, tienen las características señaladas más arriba, siendo necesario indicar, por otra parte, que su puesta en marcha, como se puede comprobar, no es monopolio ni de la derecha ni de la izquierda.

La educación infantil

El logro de la escolarización universal de los 6 a los 16 años ha permitido afrontar, desde hace unos años, la universalización del segundo ciclo de la educación infantil de 3 a 6 años, y desde el curso pasado la extensión de la oferta de plazas del primer ciclo de 0 a 3 años a través del programa Educa-3 lanzado por el Ministerio de Educación.

Sin embargo, este loable programa se ha quedado reducido a ofrecer a las familias un recurso para la conciliación de la vida laboral y familiar, más afín al concepto asistencial de “guardería” que al de escuela infantil. Se ha perseguido más el incremento del número de plazas de 0 a 3 años que la calidad educativa ofrecida, tan necesaria en este tramo de edad para el desarrollo del ser humano y como factor decisivo para el éxito escolar futuro, sobre todo para aquellos niños con mayores necesidades sociales o personales. En aras de incrementar la oferta se ha recurrido al abaratamiento de los puestos escolares mediante procedimientos discutibles: rebajando las titulaciones del personal responsable y las condiciones físicas de los locales, incrementando las ratios, y lo que es peor privatizando el sector, lo que en algunas comunidades autónomas ha supuesto *de facto* la renuncia a una escuela infantil pública modélica y vertebradora del sector. Por otra parte, el modelo cuasi privatizador de su extensión es suficientemente atractivo para que algunas comunidades autónomas lo tomen como modelo a seguir en otros niveles, con lo que indirectamente se ha perjudicado a la escuela pública.

Dotar a la educación infantil de la máxima calidad como primer objetivo de esta etapa supone una auténtica mejora del sistema educativo, aunque no sea la única (sin embargo, está claro que por ella ha de comenzar a construirse el edificio). Acreditados

estudios nacionales y extranjeros confirman la influencia de la educación infantil en los resultados escolares. Un buen trabajo educativo en los primeros años de los niños tiene un efecto positivo en el éxito escolar de etapas posteriores. No obstante, hasta ahora la baja calidad de la educación en nuestro país apenas se ha atribuido a las notables deficiencias de esta etapa, ni tampoco su incidencia en las tasas de fracaso escolar.

La educación bilingüe

Dada la importancia que la educación bilingüe tiene nada menos que en seis comunidades autónomas de nuestro país, la comunidad de Madrid no ha querido quedarse atrás y ha puesto en marcha su propio programa de educación bilingüe. La diferencia, en aras de la modernidad, está en que la segunda lengua no será de ámbito regional, como el catalán, el gallego o el euskera, hablada como lengua materna por los escolares respectivos, sino nada menos que el inglés, *lingua franca* del presente y del futuro, escasamente dominado por los escolares.

Es un lugar común la importancia de los lenguajes en el sistema educativo (la lengua propia, el lenguaje matemático y una segunda lengua, normalmente el inglés) y en especial de este último, dada la dificultad que plantea su enseñanza y su aprendizaje en un país que, en relación con casi todos los europeos, es un recién llegado a la cultura de un segundo idioma. Si parte de las razones del llamado fracaso escolar en España pueden ser atribuibles al bajo nivel educativo alcanzado en general por los padres de nuestros escolares, el bajo nivel en aprendizaje de idiomas es atribuible tanto a esa razón como al escaso, y no culpable, nivel idiomático del profesorado.

Analizar las causas del bajo nivel en idiomas extranjeros, las dificultades derivadas de la escasez de medios personales para mejorar su enseñanza (profesorado con competencia lingüística) y la importancia, sin embargo, de extender y mejorar su enseñanza a lo largo de todo el sistema educativo, podría haber dado lugar a planes para desdoblar aulas, mejorar los medios, generalizar cursos de verano, formar y perfeccionar a los centenares de profesores necesarios y evaluar permanentemente los medios empleados y los resultados conseguidos. Todas esas acciones tienen una incidencia a medio o largo plazo y lamentablemente son poco espectaculares y al parecer poco ambiciosas. Pero en la Comunidad Autónoma de Madrid la meta no es hacer más extensiva y eficiente la enseñanza del inglés, siguiendo los pasos dados por tantos países europeos cuyos resultados escolares admiramos, sino que el objetivo se

limita a implantar la educación bilingüe en inglés y español en un número limitado de colegios (aunque haya que agradecer que se haya empezado por colegios públicos). Cualquier experto en enseñanza de idiomas sabe de la dificultad de implantar el bilingüismo en cualquier caso, máxime cuando no hay ni escolares ni profesores cuya lengua materna sea, como es el caso, el inglés. Pero ni esa dificultad ni el altísimo coste son obstáculos cuando lo que está en juego es una operación de imagen. Que no esté previsto ni se pueda razonablemente prever la extensión de la enseñanza bilingüe a la mayoría de los colegios públicos de la región, es algo que al parecer carece de importancia. Que esta medida ni se incardine ni se pretenda incardinar en un plan general de mejora de la enseñanza carece también, según parece, de importancia.

La evaluación de rendimientos

Los programas de evaluación, mediante la realización de pruebas de nivel a los alumnos, adolecen de las mismas insuficiencias que se han analizado en los programas anteriores. La sociedad española, y en especial la comunidad escolar, sufre periódicamente una conmoción cuando se hacen públicos los llamados informes PISA, informes de cuya gestación, análisis y difusión es responsable la OCDE. Los citados informes, descontadas sus naturales imperfecciones, podrían ser de gran utilidad para los responsables educativos del gobierno de la nación y de las comunidades autónomas, si los resultados de las pruebas se pusieran al servicio de la introducción de mejoras continuadas de la educación. Esto, sin embargo, no ocurre.

Para empezar, dada la naturaleza y tipo de las pruebas efectuadas (comprensión lectora, competencia matemática y competencia científica), los alumnos de los distintos países en que se realizan son clasificados ordinalmente. Es decir, España, junto con otros países, queda clasificada como si se tratara del resultado final de la liga de fútbol. O si se quiere, como si se tratase de la clasificación obtenida en la última etapa de una carrera ciclista.

Dado que España no ocupa en los informes PISA el primer lugar ni está entre los cinco primeros, aunque tampoco esté entre los diez últimos, se manifiesta una indignación nacional a la vez que una excelente arma arrojadiza se pone a disposición del gobierno o de la oposición. Si el gobierno lleva poco tiempo puede achacar los malos resultados a la oposición (que acaba de dejar el poder). Si es la oposición la que lleva mucho tiempo siéndolo, los malos resultados se atribuyen al fracaso de las

políticas educativas del gobierno. Y todo esto se hace desoyendo sesudos análisis de sociólogos de la educación que indican que los resultados de las pruebas no son los mejores ni los peores, que España está prácticamente en el montón que constituye la media (sin embargo, el orgullo o la vanidad nacionales soportan mal esa constatación, aunque en esa media esté el grueso de los países de la OCDE, olvidando que nos estamos comparando con los mejores sistemas educativos de los países más desarrollados de Europa). Lo peor es que al cabo de pocas semanas los resultados PISA dejan de ser noticia y que en consecuencia el gobierno no se pone a la tarea de mejorar los resultados de los alumnos (tarea tediosa y a largo plazo), ni la oposición a exigir la puesta en práctica de dichas mejoras, tarea igualmente tediosa y que exige continuidad y plazos más dilatados en el tiempo.

Si esto es así a escala nacional, más grave todavía puede ser para las comunidades autónomas. Madrid, para no ser menos, ha puesto en marcha sus propias pruebas de nivel, pruebas que serían inobjetables si, como se ha indicado anteriormente, estuviesen encaminadas a obtener la información necesaria para introducir mejoras en la enseñanza. Este no es el caso. Su único resultado visible es que todos los centros, sean privados, concertados o públicos, quedan clasificados ordinalmente, con la natural conmoción para toda la comunidad escolar. Hace ya mucho tiempo que se declaró antipedagógica la clasificación ordinal de los alumnos, dado que ser el primero o el último de la clase no indica el nivel educativo, ni de los alumnos en cuestión, ni del centro en que cursan sus estudios. Y así ocurre con esta clasificación de los centros. No sabemos hasta qué punto los últimos clasificados son malos centros, ni por qué, y hasta qué punto los primeros son buenos, ni tampoco por qué.

En cualquier caso, que algunos centros públicos, situados en zonas de población marginal o desfavorecida, o simplemente en barrios de población no privilegiada, ocupen los últimos lugares no suscita ninguna actuación para mejorar sus dotaciones de personal docente ni para proporcionarles otros recursos. Ello sin tener en cuenta que los resultados de las pruebas quedan invalidados desde el momento en que los centros, conscientes de lo que se juegan ante la opinión pública, se aprestan a preparar a los alumnos para superar las pruebas, aunque esa preparación vaya en detrimento del aprendizaje. Nunca mejor dicho que un instrumento adecuado, como puede ser la evaluación de la educación que se imparte en los centros, acabe produciendo efectos perversos: los centros docentes se aplican a conseguir una buena calificación en función de las pruebas y no a impartir una buena educación.

Las nuevas tecnologías

La conveniencia, mejor dicho, la necesidad de introducir las nuevas tecnologías en la educación, tanto en su vertiente de conocimiento o disciplina específica como de herramienta de aprendizaje utilizable en todas las áreas y asignaturas, está fuera de discusión. Otra cosa es que, a pesar del tiempo transcurrido desde que se apreció la necesidad de introducirlas en el sistema educativo, se hayan habilitado los recursos necesarios, personales y materiales, para implantarlas y extenderlas.

La incorporación de las TIC en la escuela ha venido marcada tradicionalmente más por la tecnología que por la pedagogía y la didáctica. Desde las Administraciones educativas dicha incorporación se ha venido contemplando como un programa de innovación educativa y no como una política educativa general de integración de las TIC en la escuela que conlleve un profundo cambio metodológico para modificar el modelo actual de enseñanza.

Varios son los factores que entran en juego para un buen aprendizaje digital. En primer lugar, se necesita disponer de la tecnología apropiada, que hoy en día no puede estar desligada de la necesidad de una conectividad eficiente. Pero no basta con tener un buen *hardware* en el aula para trabajar satisfactoriamente, sino que cada vez se hace más necesario disponer de contenidos digitales (*software*) de cada materia, que el profesor pueda utilizar y manipular de acuerdo con sus necesidades, así como el manejo de las nuevas herramientas de la web 2.0 para la construcción de conocimiento de forma colaborativa. Y por supuesto, para dar cohesión a todo lo anterior, la figura del profesor se convierte en el factor determinante como dinamizador, orientador y asesor de todo el proceso de enseñanza-aprendizaje, por lo que la formación y capacitación del mismo se convierte en una prioridad de todo sistema educativo. Por ello, cualquier política institucional dirigida al mundo escolar que pretenda implantar y utilizar la TIC en la escuela debe contemplar la acción conjunta de todos los factores anteriores.

Las tecnologías de la información y la comunicación tienen un potencial reconocido para apoyar el aprendizaje, la construcción social del conocimiento y el desarrollo de habilidades y competencias para aprender autónomamente, por lo que cada vez se hacen más imprescindibles en el ámbito escolar y se precisa de un plan articulado para utilizar las nuevas tecnologías en la enseñanza. Pero su implantación exitosa en las

escuelas no pasa sólo por ampliar las dotaciones de material informático, *hardware* y *software*, para los centros, los profesores y los alumnos. La solución pasa también por determinar qué papel deben desempeñar las nuevas tecnologías para mejorar el aprendizaje y cómo se deben integrar en el currículo. Un reto cuya aceptación supondría consagrar el trabajo y la imaginación de un buen número de expertos en educación, durante el plazo de tiempo necesario, a la elaboración de un plan maestro que determine una política de Estado que sume recursos e integre todos los factores del aprendizaje digital, cuya ejecución sí supondría un profundo cambio de la enseñanza tal como la conocemos.

Así pues, si se consideran correctas las opiniones anteriores, el plan lanzado recientemente por el gobierno de la nación para dotar de ordenadores portátiles a todo los alumnos de quinto de primaria (proyecto escuela 2.0) ofrece algún flanco débil. Quizás por ello el ministro de Educación, recién inaugurado el curso 2009-2010, se ha apresurado a añadir que no se trata sólo de repartir ordenadores sino de modernizar la educación y que se comenzará a ofrecer formación en nuevas tecnologías a los profesores, precisión que hay que agradecer, sin perjuicio de insistir en la necesidad de un plan más integrado que inserte las tecnologías en el sistema educativo.

La ampliación de la edad de escolarización obligatoria

Aunque no se trata exactamente de un programa como los analizados anteriormente, en la iniciativa del Ministerio de Educación sobre la ampliación de la escolaridad obligatoria concurren algunas de las características de los programas anteriores, por lo que parece conveniente tratarla en este apartado.

Ampliar la edad de la educación obligatoria hasta los 18 años de edad parece poco oportuna en estos momentos, incluso podría decirse que, ante los problemas actuales del sistema educativo, se trata de una propuesta que no se inserta en una política general de mejora de la enseñanza. Aunque se tratara sólo de someterla a debate público, no nos parece que el momento para hacerlo sea éste, cuando se habla de la posible realización de un pacto, ya que se trata de un tema sumamente polémico que, probablemente, dividirá aún más a la comunidad educativa y a la propia sociedad.

Dada la situación actual del sistema educativo, ampliar la escolaridad obligatoria plantearía más problemas que beneficios. Y ello por varias razones de las que sólo se aducirán las más importantes.

La primera reside en que no se han resuelto aún los problemas que se han derivado del aumento de la escolarización obligatoria hasta los 16 años. Sin haber completado la difícil tarea de organizar la educación secundaria obligatoria de modo que se atienda en la debida forma a la tan traída y llevada diversidad escolar, adecuándola a los intereses y capacidades de los alumnos, tratando por todos los medios de reducir las altas tasas de repeticiones, fracasos y deserciones, y sin haber resuelto el problema de los llamados objetores escolares, se toma impulso para dar lo que podría ser un salto mortal. Pensamos que sólo cuando los niveles de calidad y de éxito sean similares a los de los países homólogos, podría entonces debatirse el aumento de la escolaridad obligatoria.

La segunda razón importante es que estamos ante una medida que contradice el discurso dominante, asumido por la derecha, el centro y la izquierda, de que existe una fatiga en la comunidad educativa por tantas leyes orgánicas sobre reformas y contrarreformas educativas (LOGSE, LOCE, LOE). Por otra parte, las reformas legales de los sistemas educativos no inciden significativamente en la mejora de la educación y cuando lo hacen sus frutos son siempre a largo plazo.

Hay otra razón de no menor peso. Los alumnos que en la escolaridad obligatoria desean hoy abandonar las aulas se encontrarían con una prórroga forzosa de dos años más. A este número se unirían los que no quisieran estar obligatoriamente en los centros escolares desde los 16 hasta los 18 años de edad, incluso aunque hubiesen completado con éxito la ESO, lo que el problema se agravaría. Parece más realista analizar por qué hay alumnos que no desean estar obligatoriamente en las aulas y adoptar las medidas para afrontar este grave problema, medidas que deberían incluirse en un pacto por la mejora de la educación.

Finalmente, se asumiría una enorme carga financiera porque supondría sufragar la escolaridad obligatoria tanto en la escuela pública como en la escuela concertada, en un momento como el actual en que las deficiencias de financiación de la educación obligatorias son todavía notables. El ineludible aumento del gasto público que ha de acometerse en los próximos años se debería centrar inexcusablemente en mejorar la educación atendiendo a los problemas actuales ya detectados, evitando crear nuevos problemas de difícil o imposible solución a corto y medio plazo.

III LA COMPLEJIDAD DEL PACTO EN EL ESTADO AUTONÓMICO

Un plan integrado, encaminado a la mejora de la educación en nuestro país, sólo puede ser acordado, primero, y llevado a cabo, después, por la vía de un pacto de Estado. Y ello por dos simple razones: la pluralidad de partidos políticos y su previsible alternancia en el gobierno, de un lado, y de otro, una compleja organización territorial del Estado en la que las competencias sobre educación son compartidas por el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por ello procede hacer, en primer lugar, algunas consideraciones sobre el ejercicio de las competencias educativas en el Estado autonómico y en segundo lugar, reflexionar sobre los antecedentes y la naturaleza de cualquier posible pacto por la educación.

III. 1. Las competencias educativas en un Estado autonómico

Existe una cuestión previa a dilucidar que se refiere a algo que nos parece crucial: la situación actual del ejercicio de las competencias sobre educación en el Estado autonómico. No se trata de descalificar la distribución competencial efectuada al amparo de la Constitución y de las leyes autonómicas, sino de hacer constar que, transcurridas ya tres décadas de vigencia de nuestra constitución, el ejercicio *real* de tales competencias por parte de los diversos protagonistas dificulta la definición de cualquier plan de carácter nacional de mejora de la educación y, lo que es más grave, caso de llevarse a cabo por parte de quien debe velar por la totalidad del sistema educativo, puede dificultarse su ejecución si el gobierno del Estado y los gobiernos de las comunidades autónomas no toman decisiones políticas de modo conjunto.

Aparte de que en la adopción de un plan nacional de mejora de la educación algo importante tienen que decir los agentes sociales (organizaciones patronales y sindicales y un largo etcétera), es evidente que la responsabilidad principal recae en el Estado, a través del gobierno de la nación y de los gobiernos de las comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias. Y es ahí precisamente donde se plantea el problema. Un problema que no radica en que se haya producido una situación de confusión de carácter jurídico o político en cuanto a la distribución de competencias,

que es suficientemente clara. El problema está en que el Ministerio de Educación, órgano central del Gobierno de la nación, sea cual fuere el color político que haya tenido en cada momento, no ha ejercido con la responsabilidad que debiera las competencias atribuidas por la Constitución y las leyes orgánicas, al tiempo que las comunidades autónomas no han ejercido siempre las suyas dentro del respeto que deben a la norma fundamental: no ha habido en ocasiones una aceptación clara de las reglas de juego ni una auténtica lealtad institucional.

Aunque se volverá sobre ese tema más adelante, hay dos datos que corroboran que no se trata de una exageración. Uno se extrae del mal y a veces escaso funcionamiento de una casi inexistente Conferencia Sectorial de Educación, que debería haber devenido el más importante órgano responsable de la educación en el Estado de las autonomías. Otro se extrae de las graves dificultades para llevar a cabo cualquier plan de choque emanado del Estado para mejorar la educación (véanse, a título de ejemplo, los planes de escuelas infantiles o el de dotación de portátiles).

La realidad, que para algunos puede ser triste y gozosa para otros, es que durante estos años el Ministerio de Educación no ha sabido estar a la altura de la misión que el bloque de constitucionalidad le otorgó en los primeros años de la Transición. Habiéndose realizado el traspaso de competencias y funciones de manera gradual y en distintos tiempos, el Ministerio de Educación tuvo que hacer compatible una importante tarea de gestión, aunque de carácter residual, con las funciones propias de un órgano central en un sistema educativo descentralizado. Como tantas otras veces en la historia, los árboles no dejaron ver el bosque. El Ministerio de Educación no se preparó a fondo durante esos largos años para cumplir las funciones que según la Constitución y las leyes orgánicas habría de asumir una vez efectuada la transferencia de servicios a las comunidades autónomas. Que los diversos equipos ministeriales, de distinto signo político, se hayan “enredado” en la tarea de hacer continuas leyes orgánicas de educación (y su correspondiente desarrollo reglamentario), es una muestra de cómo se han centrado casi exclusivamente en la función de ordenación general del sistema educativo (incluyendo el hacer y deshacer del currículo básico nacional), descuidando las funciones de liderazgo y de supervisión del sistema educativo descentralizado.

La situación actual es una consecuencia de esa dificultad de los equipos ministeriales por asumir un nuevo rol. No es que la distribución competencial que básicamente fijó la LODE no hiciera posible la adopción de una política general por parte del Estado y de políticas propias por parte de las comunidades autónomas, dentro

del correspondiente marco constitucional y estatutario, sino que la dejación de determinadas funciones por parte del Ministerio de Educación y la presión centrífuga de los nacionalismo periféricos nos han llevado a una situación como la actual, en que falta una clara y firme adopción de los diferentes roles. A ello debe unirse la confusión que subsiste en la sociedad acerca de la naturaleza del Estado autonómico. Por inercia se atribuyen al Ministerio de Educación funciones que ya no le corresponden y del mismo modo se le imputan también responsabilidades que no se le deben atribuir.

Por ello cualquier iniciativa encaminada a definir un proyecto, por mínimamente ambicioso que sea, de mejora de la educación en España, así como cualquier pretensión de que a ese proyecto se llegue con el máximo consenso, debe partir del marco competencial existente. Un marco en que, debemos recordarlo, al Estado le compete la importante función de ser garante de la realización del principio de igualdad en lo que concierne a las condiciones de ejercicio del derecho a la educación (art. 149.1.1 de la Constitución), la potestad de dictar las normas básicas del artículo 27 de la CE, la determinación de las enseñanzas mínimas que constituyen el currículo básico para toda la nación, la programación general de la enseñanza -ésta última competencia en concurrencia con las Comunidades Autónomas- y la Alta Inspección para velar por el cumplimiento de las facultades atribuidas al Estado en materia de educación. No son pocas facultades ni son de poca importancia. ¿Qué ha sucedido para que sea tan difícil *de facto* llevar a cabo hoy un plan nacional de mejora de la educación? ¿Qué habría que hacer?

Desde luego, abordar los problemas existentes, algunos urgentes. Dos ejemplos pueden servir para describir la situación en que nos encontramos, uno relativo a la escuela pública y el segundo a la educación para la ciudadanía.

Cuando de lo que se habla es de mejorar la educación, de aumentar la calidad de la enseñanza, disminuir el fracaso escolar, extender la cultura del esfuerzo, restablecer la autoridad en las aulas y, sobre todo, cuando se habla del consenso sobre la educación, traer a colación el tema de la escuela pública suscita cierta incomodidad, ya que introduce en el debate un elemento ideológico que, se teme, puede enturbiarlo.

La escuela pública tiene mucho que ver, aunque parezca redundante decirlo, con cualquier planteamiento de mejora de la educación, porque la existencia o no de una red de centros públicos que cumpla las funciones vertebradoras de integración social, intercultural e interterritorial, es determinante del tipo de educación que han de recibir los nacionales de un país. Con lo que se quiere señalar que cualquier plan de mejora de

la educación y cualquier consenso sobre dicho plan deben definir cuáles son los papeles que han de jugar las respectivas redes de centros públicos y de privados concertados, sobre todo si existe algún conflicto en torno a las mismas.

Pero de lo que se trata no es, sin embargo, de invitar a la emulación entre unas y otras comunidades autónomas en la tarea de perjudicar o favorecer el tipo de enseñanza que les es más o menos afín. Se trata de señalar que sin un cambio del marco jurídico, en su caso, o de un pacto sobre los papeles de la enseñanza pública y de la privada, el rol de la escuela pública depende del color del gobierno autónomo de que se trate. Y de que el gobierno de la nación asiste inerte a esta dependencia.

Con la introducción de la educación para la ciudadanía en el currículo escolar, y con las directrices señaladas para su impartición, se puede disentir, y sin duda hacerlo es un derecho de las personas y de los grupos sociales y políticos. Sin embargo, a las comunidades autónomas, dado que la asignatura está aprobada por una ley orgánica y reglamentada por un real decreto del Gobierno del Estado, les correspondía simplemente aplicar las normas (u oponerse jurídicamente por los procedimientos establecidos). Lo que no podían hacer era promover la objeción escolar a la asignatura o burlarse de una norma básica exigiendo su impartición en inglés, iniciativa esta última que se ha visto frustrada por la actuación colectiva de los profesores de instituto de la comunidad Valenciana, no por la actuación del Ministerio de Educación, que ha permanecido sorprendentemente pasivo.

III. 2 La responsabilidad competencial del Ministerio de Educación

Desde la perspectiva del gobierno central del Estado, el reparto competencial sugería por sí mismo desde sus inicios un modelo ministerial distinto al tradicional, que debería haberse construido conforme se iba realizando gradualmente el traspaso de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas. Este modelo implicaba la transformación del viejo y mastodónico Ministerio de Educación en un ministerio pequeño, aunque altamente cualificado, dotado para elaborar la política legislativa del Estado, efectuar, juntamente con las Comunidades Autónomas, la programación general de la enseñanza, promover la coordinación entre la política general y las políticas de las Comunidades Autónomas, compensar las desigualdades regionales, evaluar el conjunto del sistema educativo y, finalmente, supervisar el cumplimiento de la normativa básica del Estado. En todo caso, el Ministerio de Educación del Estado autonómico debía

haber asumido la responsabilidad que el poder central tiene en los sistemas educativos descentralizados, es decir, no debía haber abdicado de la responsabilidad de liderar el sistema educativo en su globalidad. Sin embargo, como ya se advirtió, los diferentes equipos ministeriales prácticamente se han dedicado a la competencia de ordenación general del sistema educativo mediante sucesivas leyes orgánicas, dejando de lado otras competencias, bien por negligencia, por ignorancia no excusable o por comodidad política, fenómeno que ha producido un debilitamiento del Estado en una cuestión tan importante como es la educación.

Hay una competencia cuyo práctico abandono resulta verdaderamente espectacular. Nos referimos a la programación general de la enseñanza, que tiene, además, la particularidad de ser una competencia que por ley orgánica comparten el Estado y las Comunidades. Si se hubiera ejercido de manera conjunta y constante, probablemente sería hoy muy distinta la situación, porque el ámbito de esta competencia compartida habría significado que, alrededor de una mesa, Estado y comunidades habrían acordado programar aspectos tan decisivos para la enseñanza como la organización escolar, o lo que es lo mismo, a dilucidar qué tipo de escuela necesitamos para hacer frente a los retos del futuro; a delimitar los contenidos de la educación, o sea, a decidir qué enseñanzas han de transmitirse para modernizar el sistema educativo y preparar a los ciudadanos para el siglo XXI; a pronunciarse sobre los métodos didácticos, esto es, a abordar juntos cómo ha de enseñarse en una sociedad sometida al impacto acelerado de la revolución tecnológica; a acometer la formación del profesorado, es decir, a definir qué perfil profesional debe tener el docente en este sistema moderno que hay que diseñar, y, finalmente, a implantar la autonomía pedagógica de los centros docentes, lo que significa estudiar sus potencialidades pero también sus límites. Para el ejercicio de esta competencia dual se podría haber creado un órgano específico, como se hizo con la función evaluadora, o haberse servido del Consejo Escolar del Estado que tiene entre sus funciones la de informar la programación general de la enseñanza (art. 32. 1 a de la LODE), competencia que no ha ejercido hasta el momento porque no ha habido una programación general en toda su extensión competencial, ni ha sido requerido para ello, o acudir a otro órgano que, lamentablemente, ha sido infrutilizado: la Conferencia Sectorial de Educación (art. 27 1 y 2, así como art. 28 de la LODE).

A la Conferencia Sectorial de Educación, presidida por el titular del Ministerio de Educación e integrada por los consejeros del ramo de las comunidades autónomas, le

corresponde, según la LODE que la creó, no sólo la definición de las necesidades prioritarias de educación, la fijación de objetivos de actuación y el señalamiento de los recursos precisos -de ahí que podía haber sido el cauce para la programación general de la enseñanza-, sino también la coordinación de las políticas educativas. Sin embargo, que no se haya dotado de una sólida estructura administrativa a la Conferencia, casi veinticinco años después de su nacimiento, indica poca sensibilidad institucional hacia este órgano. Un Estado cuasi federal como el nuestro, integrado por diecisiete comunidades, exige un mayor desarrollo y una mayor complejidad de la que actualmente tiene la Conferencia. Basta contemplar la secretaría general de la Conferencia de ministros alemanes de educación y cultura, en la que nuestra conferencia se inspiró, dotada con una plantilla de más de doscientos funcionarios, para comprender que las funciones a asumir por el organismo español, que apenas tiene funcionarios especializados a su servicio, hubiera necesitado de un buen soporte administrativo, del que desgraciadamente ha carecido. Hasta el momento, la conferencia sólo ha servido, cuando lo ha hecho, para coordinar la elaboración de las leyes orgánicas de educación, pero no las políticas educativas (cuando no a institucionalizar el desacuerdo según el color político de los distintos gobiernos autonómicos representados en la Conferencia).

Tampoco se ha cumplido hasta el momento la función del Estado como garante de la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, evitando las desigualdades regionales tan acusadas que aún perviven entre las comunidades autónomas. Por imperativo constitucional, el Ministerio de Educación debería haber impulsado una política de Estado que afrontara los diversos problemas que por su carácter supracomunitario sólo un órgano central puede garantizar: la equidad en la distribución de los recursos educativos, poniendo en marcha políticas que tendieran a hacer realidad la función compensatoria del Estado respecto de las desigualdades territoriales; la cohesión territorial o articulación simbólica del Estado autonómico; la cohesión social, aglutinando las diversas clases que componen la sociedad y asegurando especialmente la integración de los inmigrantes en nuestras escuelas; la movilidad geográfica de alumnos y profesores mediante políticas que remuevan los diversos obstáculos que a ella se oponen

La LOGSE creó el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación para, entre otras funciones, proceder a la evaluación global del sistema educativo. Aunque las Comunidades han creado en general sus propias agencias de evaluación, en un sistema

descentralizado como el nuestro es absolutamente necesaria una evaluación de todo el sistema educativo, ya que no se trata de sumar evaluaciones para conseguir un producto final, sino de hacer entre todos la evaluación global del sistema educativo, partiendo de unos indicadores y de unos parámetros comunes. Es verdad que el Instituto ha rendido grandes servicios como organismo técnico especializado y que ha producido evaluaciones parciales de indudable interés, pero sigue faltando una evaluación global que detecte los problemas del sistema y que aporte posibles soluciones. La constitución de una agencia técnica especializada, incardinada en el Ministerio de Educación, se hace cada vez más necesaria.

Hay una última función que es posiblemente la más deteriorada de todas. Nos referimos a la Alta Inspección, prevista en los estatutos de autonomía y creada en las Comunidades conforme se fueron traspasando los servicios. Es una competencia fundamentalmente de control normativo, es decir, vigila el cumplimiento por las Comunidades de la legislación estatal, aunque, según la doctrina del Tribunal Constitucional, no debería descartarse el ejercicio de facultades ejecutivas inherentes a la función de fiscalización. Por otra parte, entre sus funciones se halla la de elevar a las autoridades del Estado una memoria anual sobre la situación de la educación en las respectivas Comunidades Autónomas, aunque no se conoce que haya existido alguna memoria al respecto, ni que se hayan practicado en sus más de veinte años de funcionamiento alguna actividad inspectora, ni mucho menos sancionadora. Por poner algún ejemplo, corresponde a la Alta Inspección vigilar el cumplimiento del currículo básico de carácter estatal o velar por el ejercicio de los derechos lingüísticos o verificar que las subvenciones estatales se conceden de acuerdo con las disposiciones del Estado. Es cierto que el ejercicio de su función puede resultar incómodo para los responsables de la Alta Inspección, pero inspeccionar nunca fue una tarea versallesca. La verdad es que se desconoce actividad alguna de la Alta Inspección a este respecto.

III. 3 Antecedentes del pacto por la educación

En los últimos treinta años se ha realizado un importante esfuerzo en el ámbito de la educación, sobre todo si tenemos en cuenta la triste herencia del franquismo de la que partíamos. Estos logros han sido posibles gracias a una pacífica convivencia, fruto del pacto escolar del artículo 27 de la Constitución. Ahora bien, mientras que en casi dos siglos hemos tenido sólo tres grandes leyes de educación -el llamado reglamento

general de 1821, la ley Moyano de 1857 y la ley general de 1970-, en estos últimos seis lustros hemos visto aparecer diez leyes orgánicas de educación de distinta factura y contenido. Es verdad que el cambio histórico se ha acelerado extraordinariamente en estos años, pero también lo es que esta superabundancia de leyes se debe a razones intrínsecas que deben ser superadas. La alternancia democrática, el libre desenvolvimiento de las fuerzas políticas y el enfrentamiento de diferentes ideologías han producido como resultado un hecho que debería sorprendernos o, en todo caso, incitarnos a una reflexión colectiva: dos de esas leyes -la LOECE de 1980 y la LRU de 1983- fueron derogadas en 1985 y 2001 respectivamente; otras tres fueron profundamente modificadas por leyes posteriores y tres de ellas derogadas en 2006 por la LOE actualmente en vigor -la LOGSE de 1990, la LOPEG de 1995 y la LOCE de 2002-; finalmente, la nueva ley de Universidades de 2001 sufrió cambios importantes a manos de otra ley en 2007 (sólo la ley de Formación Profesional de 2002 ha podido mantenerse indemne en medio de tan convulso escenario legislativo).

Para poner fin a tanta inestabilidad legislativa y a tanto cambio gravitando sobre el aula, la comunidad escolar ha intentado promover y facilitar el pacto por la educación en diversas ocasiones. Así, en 1997 se firmaba en Madrid la *Declaración conjunta en favor de la educación*, suscrita por dieciocho organizaciones del mundo de la educación -asociaciones de padres y madres de alumnos, organizaciones representativas de la enseñanza pública y privada, asociaciones y sindicatos docentes-, dando a luz un acuerdo encaminado a preparar e impulsar un consenso político, a fin de que la educación fuera considerada por los diversos gobiernos “una cuestión de la máxima prioridad” y, en consecuencia, “objeto de una política de Estado”. Sin embargo, este acuerdo encontró grandes dificultades en su propio seno y no fue aceptado *de facto* por el gobierno de entonces. Centrándonos ahora en las dificultades intrínsecas, una lectura de este acuerdo inicial indica que las diferentes partes que intervinieron buscaban, por un lado, el consenso, pero, por otro, querían salvaguardar ante sus bases los principios, es decir, se debatían entre el consenso y el disenso. De esta forma, aunque el documento fue un gran paso en esa búsqueda de un espacio común y un precedente importante, fue sólo una primera aproximación que puso de relieve la presencia del disenso y la dificultad de conciliarlo con el consenso.

La segunda oportunidad surgió en noviembre de 2004 con motivo de las reuniones habidas en el Consejo Escolar del Estado en torno al documento *Una educación de calidad para todos y entre todos*, que el gobierno remitió como base de la

futura reforma y de la futura ley orgánica. Las organizaciones y asociaciones más representativas decidieron entablar un diálogo entre ellas con la mira puesta en un pacto social sobre la educación que, a diferencia del intento de 1997, se centrara ahora en los problemas más relevantes y concretos que presentaba la educación, al tiempo que se esperaba que el pacto social por la educación tuviera un efecto benéfico sobre la nueva ley orgánica que el Gobierno de la nación preparaba, facilitando de esa forma el consenso político entre los grupos parlamentarios que habrían de aprobarla. Como es sabido, aunque se estuvo cerca del pacto, no fue posible su feliz consecución (a pesar del extraordinario esfuerzo realizado por CC OO, la FETE y la FERE), debido sobre todo a la deserción en el último momento de las organizaciones de padres y madres de alumnos, tanto laicas como confesionales. De nuevo, la difícil renuncia a valores muy queridos por unos y por otros hizo fracasar el pacto. El disenso se alzaba triunfante sobre el consenso.

Inevitablemente, pues, se plantea la siguiente cuestión: ¿a qué se debe que el pacto escolar del artículo 27 de la Constitución española no produjera la anhelada estabilidad de la educación? ¿A qué se debe que las importantes iniciativas sociales tendentes a conseguir un pacto no tuvieran éxito? ¿Debemos aceptar que la educación es el campo por antonomasia para la disputa política, el espacio en que brilla triunfante el disenso?

Es verdad que el término que mejor expresa la visión pluralista en las democracias actuales es el disenso. El disenso es la expresión máxima de la existencia en las sociedades modernas de diferentes ideologías, valores e intereses, y la educación no es una excepción a esta realidad. El problema aparece, empero, cuando determinados asuntos, pocos pero inaplazables, reclaman, desde una adecuada gestión de la *res publica*, un consenso sobre las políticas, demandando un pacto de Estado, un consenso sobre determinadas políticas. Tal es el caso de la justicia, la sanidad, el desarrollo de la investigación y la ciencia o... la educación. Tal es el caso, en concreto, de las reformas educativas.

Las reformas de la educación, por su propia naturaleza, exigen plazos largos para surtir efecto, un tiempo que excede con mucho al que opera en la alternancia democrática. De hecho, los frutos de una reforma de la educación, aunque esté bien planteada, sólo se producen en el medio o largo plazo. Por otra parte, las leyes de educación consumen buena parte de una legislatura en la ardua labor de su elaboración, de manera que cuando la ley comienza a aplicarse, una nueva legislatura está próxima, y

con ella la posibilidad de una alternancia democrática que entregue el gobierno a otras fuerzas políticas. Así pues, una conclusión se impone: las políticas de reforma tienen que ser objeto de consenso en sus líneas fundamentales si se desea que sobrevivan a los gobiernos democráticos que las diseñan. A pesar de todas las dificultades existentes, el caso de las reformas educativas sigue siendo un claro ejemplo de que las políticas que las respaldan necesitan de un apoyo positivo, con independencia de los gobiernos que las diseñan o las desarrollan.

No obstante, el consenso no supone el fin de los conflictos, ni las contrapuestas ideologías dejarán de existir, ni las políticas educativas serán planas y uniformes. El disenso permanecerá porque es la esencia de la vida democrática, porque es consustancial al pluralismo político que derecha e izquierda sostengan ideologías diferentes en materia de educación. Pero en el largo camino de la educación la historia está demostrando que hay objetivos que pueden ser comunes, que hay demandas que pueden ser compartidas por la mayor parte de la sociedad. Sobre este espacio común debe haber un pacto de Estado, pacto que mantenga a un lado los valores e intereses que dividen y que coloque en el primer lugar los valores e intereses que unen en la actualidad a la sociedad española. Siempre quedará, no obstante, un espacio en el que los diferentes gobiernos, aun consensuando las reformas y las leyes que las impulsan, pueden aplicar políticas con más énfasis en unos valores que en otros. Por razones bien conocidas, la derecha y la izquierda tienen interpretaciones diferentes sobre los principios constitucionales de igualdad y libertad en educación: la izquierda política tenderá a acentuar las exigencias constitucionales derivadas del principio de igualdad, centradas especialmente en el acceso de todos a la educación, mientras que la derecha política tenderá a acentuar los derechos constitucionales derivados del principio de libertad de enseñanza, centrándose sobre todo en la libertad de elección de centro, si bien ambas políticas sólo serán legítimas si respetan el núcleo esencial de los derechos de libertad y de igualdad aceptados por todos.

En consecuencia, sería conveniente obviar el debate ideológico sobre este problema para facilitar un pacto de Estado por la educación que sólo será posible si se convierte en un pacto de mínimos, justamente los mínimos que demanda hoy la sociedad española. Se habla, pues, de mínimos porque, por las razones expuestas anteriormente, y por otras que se han aducido en apartados anteriores, hay cuestiones cuya inclusión en el pacto no parece ni necesaria ni oportuna. Cualquier pacto que pretenda incluir cuestiones ideológicas puede estar abocado al fracaso. Por ello incluir

temas como la enseñanza de la religión o el laicismo escolar sería un error. Sólo las medidas que pueden contribuir a la mejora de la educación serán susceptibles de pacto. No se trata, pues, de formalizar un pacto ideológico, altamente improbable, sino de alcanzar un gran acuerdo sobre las políticas a tomar conjuntamente para mejorar la educación.

Por otra parte, el criterio de incluir en el pacto solamente medidas que puedan contribuir a la mejora de la educación serviría para excluir cualquier planteamiento encaminado a la defensa de intereses, salvo que quedase meridianamente claro que la satisfacción de los mismos contribuye a la mejora de la enseñanza. Desde este prisma habría que valorar las propuestas formuladas por los sindicatos del profesorado, las organizaciones de padres y madres, las de alumnas y alumnos, y las organizaciones representativas de la enseñanza privada.

IV BASES PARA UN PACTO DE ESTADO EN EDUCACIÓN

Un pacto por la educación alcanzado por los partidos políticos mayoritarios del arco parlamentario que, a su vez, lograrse incluir la adhesión de las más importantes organizaciones sociales y educativas, sería indudablemente un logro que satisfaría tanto a la opinión pública ciudadana como a la comunidad escolar. Dicho pacto, sin embargo, para tener efectividad y ejecutarse durante el período de tiempo que se fijase, que indudablemente debería ser largo, tendría que aprobarse con sujeción al marco competencial constitucional, estatutario y legal.

IV. 1 Aprobación y ejecución del pacto: órganos responsables

Si se acepta que el análisis realizado en el apartado anterior sobre el ejercicio de las competencias es acertado o simplemente se acerca a la realidad, es evidente que las cuestiones a resolver serían sobre todo dos. La primera sería relativa a la definición del órgano competente para aprobar un plan nacional de mejora de la educación, un órgano que no podría ser ni el Gobierno de la nación ni el mismo Parlamento, dado que si se tiene en cuenta el rango constitucional de las normas de asignación de competencias ni el gobierno ni el Parlamento podrían imponer plan alguno a las Comunidades Autónomas. Por esta razón, la Conferencia de Presidentes de las Comunidades

Autónomas, presidida por el jefe del Gobierno, podría ser la vía para el acuerdo político en el que se incluyera un plan de mejora de la educación, comprometiéndose conjunta y simultáneamente el Estado y las Comunidades Autónomas a garantizar su ejecución.

Es evidente que la adopción de cualquier acuerdo por este órgano tendría la ventaja de implicar a todos los partidos políticos con responsabilidades en el gobierno de la nación y en los gobiernos de las comunidades autónomas, dotando al pacto de la máxima visibilidad, poniendo de relieve la importancia de la educación como un asunto de Estado y garantizando, mediante un compromiso conjunto del Estado y las Comunidades Autónomas, la coordinación y ejecución del plan integrado de mejora de la educación.

Una segunda cuestión, la relativa al órgano ejecutor, no parece de solución complicada, toda vez que la Conferencia sectorial de Educación, integrada por el ministro y los consejeros de educación, sería normalmente el órgano ejecutor, cobrando de este modo la importancia que siempre debió tener y asumiendo la aprobación, hasta ahora inédita, de la programación general de la enseñanza.

El buen funcionamiento de esta Conferencia Sectorial de Educación, convertida en el órgano medular del Ministerio de Educación, exigiría que se la dotase de los recursos personales y económicos necesarios para la ejecución de las funciones señaladas, una medida que exigiría a su vez dos complementarias:

- La revitalización o mejor dicho la exigencia de que la Alta Inspección ejerciese las funciones para cuyo ejercicio fue creada, salvo que se acordase su supresión.

- La creación como órganos fundamentales de estudio y apoyo al Ministerio de Educación y a la Conferencia Sectorial de tres grandes institutos nacionales, que cubrirían las carencias existentes de información, documentación, investigación y asesoramiento: el Instituto Nacional de Documentación y de Investigación Educativa, el Instituto Nacional del Currículo y el Instituto Nacional de Evaluación. El nombramiento de sus directores debería ser consensuado.

IV. 2 Cuestiones importantes que deben ser abordadas en un pacto de Estado

Como se ha señalado en este documento un pacto encaminado a la mejora de la educación en España debería ser precedido por la elaboración, por un grupo de expertos, de un diagnóstico sobre la situación de la educación, que sirviese de punto de partida para abordar los problemas de la educación, cuya solución es más urgente, y por tanto, más necesitada de pacto.

Dado que no se va a poder contar con dicho diagnóstico, que por otra parte no era de difícil elaboración, si hubiesen estado operativos en el Ministerio de Educación, y al servicio de la Conferencia, los institutos nacionales a que se hizo referencia anteriormente, se corre el peligro de que el pacto se acuerde sin contar con otros elementos de juicio que los derivados de las generalizaciones al uso en el campo de la educación.

No obstante lo anterior, nos parece que hay grandes temas sobre los que habría que alcanzar algún grado de acuerdo, porque condicionan en alto modo cualquier plan de mejora de la educación. Estos temas son los siguientes.

La finalidad de la educación

El primero se refiere a los fines de la educación. La educación se encamina al pleno desarrollo de la personalidad, tanto desde el punto de vista cognitivo, como formativo, al mismo tiempo que prepara para el trabajo y para la inserción en la vida activa. Ambos fines son aceptados tanto por la derecha como por la izquierda. En cambio, la preparación de los alumnos para participar activamente en una sociedad democrática, que es parte de la educación si se aspira a una formación integral de la persona, no parece que lo sea. Estamos aquí ante un tema que parece marcadamente ideológico por lo que, de acuerdo con lo expresado en páginas anteriores, no debería ser incluido en el pacto. Lo parece pero no lo es. Muchas veces es la sociedad la que está desorientada sobre el papel que debe desempeñar la escuela en la educación de los niños y de los jóvenes. ¿Los instruye o los educa? ¿O las dos cosas a la vez? ¿Con qué prioridad? Los informes PISA, más dirigidos a medir la instrucción que la educación, contribuyen a generar y extender esta confusión.

Por ello merecería la pena que se llegase a un consenso sobre los fines de la educación, dado que dichos fines son de interés nacional. Un consenso que bien podría extenderse a un pacto de no utilización de los informes sobre el rendimiento escolar como arma arrojadiza, sino como datos de partida para aportar soluciones y mejorar la educación.

La función del Estado como garante de la igualdad

El segundo punto tiene que ver con la función del Estado como garante de la igualdad, equidad y solidaridad en el sistema educativo nacional. Si se acepta esta función ¿de qué medios y procedimientos se dota al Estado para el cumplimiento efectivo de la misma?

Tampoco se plantea aquí un tema ideológico, salvo que se partiera de la premisa de que derecha e izquierda sustentan puntos de vista divergentes o contrapuestos sobre la función señalada, una divergencia que haría imposible de raíz cualquier pacto nacional sobre la educación. Si hay acuerdos sobre la función garantista del Estado habría que arbitrar un procedimiento para corregir situaciones como las de una posible desatención de la educación en alguna comunidad autónoma, bien porque haya una disminución constante del gasto público, bien porque se adopten políticas de privatización de la enseñanza que menoscaben la escuela pública, bien por el manifiesto agravamiento de las diferencias en indicadores estimados claves, o bien por cualquier otra razón.

La unidad y la diversidad de los subsistemas educativos autonómicos

La tercera cuestión afronta el tema de la unidad y diversidad del sistema educativo gestionado por las Comunidades Autónomas. ¿Cuál es el punto de equilibrio entre unidad y diversidad, tanto en lo que se refiere al gasto público en educación, a la ordenación curricular, a la autonomía de los centros y al tratamiento estatutario del profesorado?

El proceso de transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas ha merecido, en general, un consenso casi unánime. Tras la experiencia de una educación no sólo muy centralizada sino inspirada en principios fuertemente autoritarios, la descentralización ha aproximado las decisiones sobre la educación a los ciudadanos por

medio de las autoridades educativas autonómicas. Que el Estado se reservase prácticamente como competencia única la ordenación del sistema educativo, traspasando a las Comunidades Autónomas la práctica totalidad de la gestión educativa, ha sido aceptado por la mayoría de los ciudadanos como una solución razonable.

La cuestión que se plantea es si no se están produciendo excesivas diferencias entre los subsistemas educativos autonómicos. Merecería la pena que en el pacto se crease una comisión de estudio en el seno de la Conferencia sectorial de Educación que aportase datos sobre la cuestión planteada. Su trabajo, por ejemplo, despejaría dudas sobre el enfoque dado a la enseñanza de la historia en las diversas comunidades autónomas. Y podría aclarar ante la opinión pública cómo es posible que una comunidad autónoma pueda decidir que una asignatura como la educación para la ciudadanía se imparta en inglés, sin que el gobierno de la nación recurra la medida. O qué pasaría si una comunidad autónoma introdujese el creacionismo en la enseñanza.

El equilibrio escuela pública-escuela concertada

El cuarto tema de consenso afecta a la relación escuela pública-escuela concertada. ¿La proporción entre una y otra en el momento de las transferencias, puede ser alterada por acciones u omisiones de los gobiernos de las comunidades autónomas, de forma que se modifique sustancialmente la relación existente a favor de una u otra? Se trata de una cuestión ampliamente tratada en el documento “Por la escuela pública”, suscrito por el colectivo el año pasado (www.colectivolorenzozuriaga.com), por lo que nos remitimos a lo allí expuesto. Aquí basta con resumir el planteamiento del documento: ¿puede una comunidad autónoma favorecer la enseñanza concertada en detrimento de la escuela pública?, ¿podría una comunidad autónoma hacer lo contrario restringiendo los conciertos? Un acuerdo sobre esta cuestión se considera necesario

La escuela pública como eje vertebral del sistema educativo

El quinto punto hace referencia a la escuela pública. Dado el papel que la escuela pública cumple en los países europeos más desarrollados, tanto en relación con la vertebración del sistema educativo, como en la aplicación del principio de igualdad y correspondiente cohesión social, este papel debería estar garantizado en el pacto de Estado.

Como se analiza en el documento del colectivo ya referido, en la inmensa mayoría de los países de la OCDE y de la Unión Europea, derecha e izquierda convienen en el papel vertebrador de la escuela pública. Pero no sólo eso, países tan citados y admirados como Finlandia obtienen los mejores resultados con un sistema en el que la educación pública es abrumadoramente mayoritaria.

¿Sería posible que, con todo el respeto a la enseñanza concertada heredada por nuestra transición política, pudieran pactar derecha e izquierda el papel vertebrador que la escuela pública debe desempeñar en la nación española?

La relevancia de la formación profesional

El sexto aborda un objetivo sobre el que parece fácil llegar a un consenso, toda vez que el papel de la educación en el cambio de modelo productivo pasa necesariamente por la potenciación de la gran olvidada del sistema educativo, que ha sido siempre la formación profesional.

Para suscitar, entre el alumnado, una inclinación por la formación profesional e incentivar su acceso es preciso que la educación secundaria obligatoria deje de concebirse *de facto* como un nivel predominantemente propedéutico para el bachillerato, del mismo modo que éste deje de ser concebido como el cauce casi único para la educación universitaria: ambos estudios deben preparar a los alumnos para alcanzar sus propios fines, con la misma calidad y sin discriminaciones encubiertas, debiendo facilitar el acceso desde la educación secundaria obligatoria a una formación profesional de nivel medio o al bachillerato, y desde el bachillerato a la formación profesional superior o a la universidad. Este planteamiento obligaría a una reforma curricular y estructural.

Una medida como la indicada tendría indudablemente efectos acusados en la disminución de los abandonos y del fracaso escolar.

El factor clave: el profesorado

El séptimo punto plantea la necesidad de consensuar los principios de un estatuto de la función pública docente orientado a que las condiciones de acceso a la docencia, el reconocimiento del perfeccionamiento profesional, las cargas de trabajo y las retribuciones del profesorado, sin ser necesariamente uniformes en todas las

comunidades autónomas, mantengan un cierto grado de equilibrio que permita, por otra parte, la movilidad del profesorado. Creemos que tanto la movilidad intercomunidades de los profesores como la de los alumnos es un bien a conseguir, máxime cuando en el seno de una Unión Europea la libre circulación de trabajadores, mercancías y capitales es un principio básico.

El gasto público en educación

Finalmente, el octavo concierne al gasto público en educación. Teniendo en cuenta que son las comunidades autónomas las responsables de la parte más importante de la inversión pública en educación, dichas comunidades, de acuerdo con el Gobierno de la nación, deberían convenir los incrementos necesarios para conseguir que nuestra educación tuviera, al menos, el mismo nivel de *financiación pública* que los países de nuestro nivel y renta económica.

Sea cual sea la dirección que tome el pacto, si éste persigue la mejora de la educación en España difícilmente podrá adoptar acuerdos que no impliquen aumento del gasto en educación. Conviene, por tanto, que el acuerdo sobre la inversión pública sea previo, no vaya a ser que le ocurra al pacto lo que a tantas iniciativas legislativas del pasado, fracasadas por falta de financiación. Máxime cuando estamos inmersos en una profunda crisis económica.

Por otra parte, e independientemente del gasto que puedan suponer los correspondientes acuerdos, el incremento de la inversión pública dedicada a la educación es absolutamente necesario. Dado que, como se ha indicado, el gasto en educación está prácticamente descentralizado, el acuerdo sobre la corresponsabilidad del mismo es sustancial al pacto. Eludir esta cuestión despojaría al pacto de su efectiva realización.

Noviembre de 2009