

## **REFLEXIONES Y PROPUESTAS SOBRE EL DOCUMENTO MINISTERIAL**

**“UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS Y ENTRE TODOS”**

### **INDICE**

- 1. INTRODUCCIÓN**
- 2. UNA REFORMA EDUCATIVA EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA**
  - 2.1 La reforma educativa necesita el apoyo de la sociedad civil**
  - 2.2 La reforma educativa necesita el apoyo de las Comunidades Autónomas**
  - 2.3 La reforma educativa necesita de la totalidad de la red de centros escolares.**
- 3. POLÍTICAS DE CONSENSO Y DISENSO**
  - 3.1 Un mínimo común denominador**
  - 3.2 El campo del disenso**
- 4. LAS GRANDES CUESTIONES PENDIENTES**
  - 4.1 La igualdad en la educación**
  - 4.2 Los valores y la formación ciudadana**
  - 4.3 La enseñanza de las religiones**
  - 4.4 La municipalización de la educación**
  - 4.5 La financiación de la reforma educativa en el Estado autonómico**

## **1. INTRODUCCIÓN**

El Colectivo Lorenzo Luzuriaga ha estudiado con interés el documento preparado por el Ministerio de Educación y Ciencia, *Una educación de calidad para todos y entre todos*, en el que se manifiesta, en palabras de la ministra, la voluntad de mantener “*todo lo que estando en vigor ha supuesto un avance notable para nuestro sistema educativo*”, al mismo tiempo que proclama la voluntad de reformar “*aquello que consideramos necesario cambiar para poder avanzar hacia una educación de calidad para todos los ciudadanos*” (p. 5). El Colectivo considera que dicha voluntad merece la aprobación de todos, pero que su realización encierra graves dificultades que será preciso superar con una mezcla a la vez de prudencia y firmeza. Prudencia política para poder alcanzar el necesario consenso, firmeza para poder soslayar todos los escollos que se presenten.

El documento presenta múltiples cuestiones cuyo examen pormenorizado exigiría más tiempo del que se dispone para el debate. Por otra parte, el Colectivo Lorenzo Luzuriaga, desde su creación en 1999, se ha caracterizado por el estudio de los grandes problemas que gravitan sobre el sistema educativo y por tratar de elaborar una alternativa desde la perspectiva de una izquierda independiente, renovada y atenta a los enormes cambios y retos que una educación para todos tiene planteados. De ahí que, sin perjuicio de que a lo largo del curso académico 2004-2005 el Colectivo siga estudiando pormenorizadamente el documento, se considere necesario sin embargo plantear de nuevo las grandes cuestiones a las que la política educativa debe hacer frente hoy y que aparecen en menor o mayor medida en el documento ministerial.

## **2. UNA REFORMA EDUCATIVA EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA**

Si exceptuamos el breve periodo que representa la II República, la sociedad española no ha tenido tras de sí más experiencia democrática que la que se abre en 1978 con la Constitución. Queremos decir que vivimos en una joven democracia en la que, en términos medidos históricamente, apenas ha habido tiempo para forjar usos,

convenciones no escritas, procedimientos y hábitos democráticos. Siendo críticos con nosotros mismos debemos reconocer que la democracia española está aún falta de madurez. Madurez para saber administrar las mayorías absolutas cuando se producen y madurez para respetar e integrar en el juego político a las minorías cuando de grandes asuntos de Estado se trata. Este ha sido el caso de la educación: desde 1980, en que se promulga la primera ley orgánica de educación, hasta 2002, en que se aprueba la última, hemos tenido ocho leyes orgánicas. Es cierto que en ese periodo de más de veinte años hemos aprendido muchas cosas, pero tenemos aún otras que aprender. Entre ellas está la relación entre las reformas educativas y una de las reglas básicas de la democracia, la alternancia.

Las reformas educativas, todos los sabemos, sólo producen efectos a medio y largo plazo. Sin embargo, su diseño, su plasmación legislativa y su aplicación reglamentaria consumen, por sí solas, casi una legislatura completa. Es muy posible que el partido que legítimamente gobierna por imperativo de un mandato electoral consiga, con o sin mayoría absoluta, la aprobación de las leyes de educación que considere necesarias, pero nadie puede prever que en la siguiente legislatura las urnas le sean favorables. Ello plantea, por el principio de la alternancia que es consustancial a las democracias, la necesidad de garantizar la continuidad de las reformas educativas, al menos los aspectos sustanciales que deben operar a medio y largo plazo. Para lograr esa continuidad, que, en palabras del documento, “*abra el camino a la estabilidad del sistema educativo*” (p. 13), es preciso que la reforma educativa, en sus aspectos sustanciales, sea fruto de un nuevo pacto político, un pacto que, a diferencia del suscitado en torno al artículo 27 de la Constitución –basado en un consenso básico sobre los valores que deben presidir el sistema educativo–, verse ahora sobre las grandes cuestiones propias de una reforma educativa acorde con los tiempos. El lugar para este segundo pacto es obviamente el Parlamento.

Que por primera vez en la historia de nuestra democracia se postule ese pacto desde el propio Ministerio de Educación es un paso importante que hay que apreciar en su justo valor. Que en el documento el Ministerio se comprometa no sólo a “*promover el máximo consenso*” (p. 12), sino también sea consciente de que el “*el mayor beneficio para la educación española en los próximos años sería el derivado de un acuerdo político y social*” (p. 13), indica la trascendencia del compromiso señalado. Ello supone un doble compromiso: de una parte, agotar todos los medios para el consenso político, de modo que cada fuerza política asuma su responsabilidad ante la opinión pública si

por cortedad de miras o por consideraciones partidistas se sustrae al consenso, y, de otra, fomentar y procurar el consenso social en el que deben ser protagonistas los agentes de la comunidad educativa –padres, profesores y alumnos-. En este último caso, el foro adecuado es el Consejo Escolar del Estado.

Con ser compleja la tarea de abordar un nuevo pacto entre todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria y un pacto social entre todos los miembros de la comunidad educativa, una reforma de la educación en las circunstancias históricas en que se encuentra la sociedad española debe de atender también a los siguientes factores:

## **2.1 LA REFORMA EDUCATIVA NECESITA EL APOYO DE LA SOCIEDAD CIVIL.**

La viabilidad de las reformas educativas exige en nuestro tiempo una fuerte participación de la sociedad civil. Por tanto, no sólo de la comunidad educativa, también del entorno social en que se desenvuelve la acción educativa de los centros docentes; para ello debe ganarse el apoyo de los medios de comunicación y el asentimiento de la sociedad. No obstante, en este espacio social ocupa un lugar relevante el profesorado.

El documento se ocupa, con razón, de la profesión docente y dedica un capítulo al “*imprescindible protagonismo del profesorado*” (pp. 107-117). Sin embargo, los reformadores tienden en general a ignorar la historia de las reformas educativas del pasado, de sus fracasos y de sus errores. Entre ellos hay que hacer constar la consideración del profesorado como un simple agente ejecutor, olvidando ese conjunto de principios, pautas, inercias, hábitos y prácticas que, sedimentados a lo largo del tiempo, constituyen lo que se ha llamado la cultura escolar, cuyo principal protagonista, aunque no exclusivo, es el profesor. Por eso, muchas reformas apenas rozan el lado externo de la escuela, no penetran realmente en el proceso de enseñanza y aprendizaje que se desenvuelve en el interior del aula. Cuando no se tiene en cuenta la cultura escolar de los centros se producen fenómenos como la resistencia pasiva a las reformas, cuando no la decidida oposición a ellas.

Establecer un diálogo con la sociedad civil, centrar los puntos básicos de la reforma en aquellos que inevitablemente exigen los tiempos, convencer a la opinión pública de la bondad de la reforma, son aspectos que pueden coadyuvar a compensar los efectos –adversos- de lo que podemos llamar la “fatiga de las reformas”.

## **2.2 LA REFORMA EDUCATIVA NECESITA EL APOYO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

La última reforma educativa adoleció de un defecto sustancial: no sólo no se consensuaron las grandes líneas de la reforma, sino que se impusieron sin más a los agentes territoriales encargadas de su gestión y de su aplicación: las comunidades autónomas. Vivimos ya, desde el 1 de enero de 2000, en un Estado plenamente descentralizado, con 17 actores territoriales dotados de competencias de desarrollo legislativo y de ejecución. Si la reforma educativa en ciernes quiere alcanzar sus objetivos tendrá que contar necesariamente con la nueva cultura autonómica que ha alumbrado el Estado descentralizado, esto es, con un nuevo modo de afrontar la realidad política, basado justamente en una visión conjunta de las competencias –lejos de toda consideración como compartimentos estancos-, así como en la adopción de determinados hábitos de comportamiento.

No basta, pues, con un consenso político y social, es preciso también un pacto de carácter territorial, un pacto que haga posible la coordinación y la cooperación entre el poder central y los poderes autonómicos. El diseño de la reforma, las grandes líneas, su aplicación, deben ser objeto de este pacto territorial. El espacio adecuado para ello es la Conferencia de Consejeros de Educación.

El Ministerio de Educación y Ciencia, como órgano general del Estado, debe asumir el liderazgo que el poder central tiene en todos los sistemas federales o descentralizados. Ello supone, en este caso, no solo diseñar las bases de la reforma educativa, sino también ser el impulsor del pacto autonómico, lo que implica debatir la reforma con los agentes territoriales y asegurar su efectiva realización.

## **2.3 LA REFORMA EDUCATIVA NECESITA DE LA TOTALIDAD DE LA RED DE CENTROS ESCOLARES.**

La existencia de dos tipos de centros sostenidos con fondos públicos -los centros públicos y los privados concertados- es uno de los legados de nuestra historia, pero asumir esa historia significa hoy asumir las lecciones del pasado y coadyuvar a mejorar el presente. La idea de que la educación no es un bien de mercado sino un servicio público, dirigido al bien común de la sociedad, que puede prestarse tanto en régimen de titularidad pública como privada, está cada vez más extendida. Es necesario, pues, que las dos tipologías de centros dejen de considerarse como instancias inevitablemente en

pugna: ambas deben cooperar al servicio público de la educación, ambas deben actuar como redes complementarias.

Para ello sólo un requisito resulta ineludible: todos los centros, públicos y privados, que acepten el reto de prestar dicho servicio público, deberán asumir la función social de la educación en condiciones tales que hagan posible una educación de calidad compatible con la libertad, la equidad social y la efectiva gratuidad de la escolarización básica. Ello supone la equiparación de ambas redes a todos los efectos y la aceptación por ellas de una programación escolar que incluya una aplicación de los mismos criterios en la escolarización del alumnado y un rechazo común a la exclusión en sus centros de la población más desfavorecida (inmigrantes, necesidades educativas especiales, poblaciones marginadas, etc.).

### **3. POLÍTICAS DE CONSENSO Y DE DISENSO.**

El documento ministerial presenta múltiples cuestiones para su debate. Sin perjuicio de que este Colectivo se ocupe de ellas a lo largo de este curso académico, considera importante, como ya se indicó, atender en primer lugar aquellos aspectos de la educación que le parecen más relevantes (se excluyen, pues, los problemas específicos de los niveles educativos que exigirían un análisis minucioso de las diferentes medidas propuestas en el documento). Entre todas estas cuestiones sobresale hoy una: la necesidad de un nuevo consenso en educación, sin que por ello deban las organizaciones sociales y las fuerzas políticas renunciar a sus legítimos intereses y a sus convicciones ideológicas. Es urgente, pues, clarificar las políticas de consenso y de disenso.

El artículo 27 de la Constitución fue fruto del consenso entre dos concepciones de la educación que habían sido antagónicas casi durante dos siglos. Fue un consenso sobre valores básicos en el que se reconocieron, en el mismo plano, el derecho a la educación –fruto de la igualdad– y la libertad de enseñanza. Sin embargo, este consenso, que impidió entre nosotros la temida guerra escolar, ha demostrado su insuficiencia al descender al plano de la legislación ordinaria. Como ya se señaló, desde 1980 hasta la actualidad ha habido, en el plazo de veinte años, ocho leyes orgánicas, de las cuales dos han sido formalmente derogadas, tres han sido sustancialmente modificadas y las otras tres recientemente promulgadas están sometidas a un proceso de revisión. La razón profunda se debe, como ya quedó expuesto en este documento, a la

alternancia democrática, principio clave de todas las democracias modernas. Probablemente, estamos en un momento histórico en que se dan las condiciones precisas para comprender que el consenso de valores básicos debe ser complementado por otro, centrado ahora en los procedimientos, esto es, en las reglas de juego.

El consenso sobre las reglas de juego es la vía transitada por las democracias modernas para resolver pacíficamente el conflicto que se deriva del antagonismo existente siempre entre mayorías y minorías, sobre todo porque éstas cambian en el transcurso de la política y en la manifestación del voto popular. Por eso, en las sociedades que han alcanzado un umbral aceptable de convivencia democrática las leyes sobre cuestiones importantes tienden a consensuarse entre la mayoría y la minoría. Tal es el caso de las reformas educativas y de las grandes leyes de educación.

### **3.1 UN MÍNIMO COMÚN DENOMINADOR**

El consenso sobre las reglas de juego significa, de nuevo, una transacción, una búsqueda de un mínimo denominador común que impida, por el juego de la alternancia, un continuo hacer y deshacer según se produzca el cambio político de mayorías y minorías. El problema estriba en buscar un terreno común, un espacio en el que, tras un juego de cesiones y concesiones recíprocas, se consolide un tejido básico que permita posteriormente el libre juego de las políticas basadas en el disenso.

En España, existe un precedente al respecto, aunque finalmente no se alcanzara el deseado consenso político. En 1997 dieciocho organizaciones nacionales que representaban a profesores, padres, alumnos, movimientos de renovación pedagógica, sindicatos de diverso signo y otras asociaciones, firmaron una declaración conjunta que consensuaba “los aspectos básicos” sobre los que debía descansar la política de la educación. En la actualidad, un consenso básico debería, al menos, centrarse en los siguientes problemas:

- La consideración de la Educación Infantil 0/6 como la primera etapa del sistema educativo
- La atención a la diversidad, entendida no solo como atención a los distintos intereses, motivaciones y capacidades de los alumnos, sino también como atención a la diversidad cultural, poniendo el énfasis sobre la integración social de los inmigrantes.

- La incorporación de los nuevos saberes derivados de las tecnologías actuales de la información y la comunicación, así como la educación ciudadana para todos.
- La homologación de normas de escolarización para todos los centros sostenidos con fondos públicos, de modo que se impida la selección a edades tempranas y se garantice la efectividad de la gratuidad.
- Una verdadera carrera docente, en el marco de un estatuto jurídico básico para todo el profesorado y la resolución del tema pendiente de la formación inicial del profesorado y de la actualización del mismo adecuada a los nuevos retos educativos.
- Una autonomía real de los centros docentes, delimitando claramente las clases de autonomía posibles, los recursos a los centros para ejercer esa autonomía y los límites que habría que señalar para armonizar la autonomía con los fines del sistema educativo.
- La aplicación de políticas compensatorias, tanto por parte de las comunidades autónomas, en el ámbito de su propio territorio, como del poder central en el ámbito de las desigualdades territoriales supracomunitarias.

A estos aspectos básicos habría que añadir el problema de la enseñanza de las religiones en los centros docentes, sin duda una de las grandes cuestiones a consensuar, bien dentro de una nueva ley de educación, bien en el marco propio de los acuerdos con las distintas confesiones. En el caso específico de la religión católica, tanto el Estado como la Iglesia deben ser conscientes de la necesidad de buscar una solución pactada que dé seguridad y estabilidad en una cuestión que afecta no sólo al derecho de los padres a que sus hijos reciban formación religiosa, sino también a la libertad de conciencia y a la libertad religiosa. Ambas potestades deberían consensuar que la escuela sostenida con fondos públicos es un espacio privilegiado para la convivencia de alumnos de diferente origen socioeconómico y de diversas culturas, evitando que en ese espacio con vocación pública los alumnos fuesen separados dentro del horario escolar en función de sus convicciones religiosas (católica, protestante, musulmana o judía) o de su increencia.

### **3.2 EL CAMPO DEL DISENSO**

La búsqueda del consenso no supone erradicar de la vida pública el disenso. Entramos con ello en el tercer nivel de la vida política, el de la actividad de los gobiernos por medio de sus diferentes políticas públicas. En este nivel, el consenso es la excepción en las democracias occidentales. Lo es porque los valores básicos y las reglas de juego objeto de consenso no pueden impedir que las distintas fuerzas políticas tengan su propia interpretación, por ejemplo, de la libertad y de la igualdad, y, en consecuencia, sus propias políticas. Es más, respetando los citados consensos, el disenso es la regla general en el juego diario de la política, como consecuencia de la encarnación de diversos proyectos políticos.

Las políticas educativas, por tanto, respetando los consensos básicos, son la expresión práctica de una sociedad pluralista. Es admisible por tanto que la derecha política ponga el énfasis sobre el principio de libertad en la educación siempre que no ignore el contenido básico del derecho a la educación –derivado del principio de igualdad- como que la izquierda política ponga el énfasis en el principio de igualdad -extendiendo el derecho a la educación a toda la población sin discriminación alguna- siempre que no ignore el contenido básico de los derechos derivados del principio de la libertad. Respetados esos contenidos básicos –en eso consiste precisamente el consenso–, hay un ancho espacio en el que las fuerzas políticas pueden formular políticas propias y diferenciadoras. Es cierto que el disenso provocará el conflicto, pero el consenso básico de valores y de procedimientos hará que el conflicto se convierta sólo en una contienda política más a resolver dentro del amplio marco que para su solución ofrecen las sociedades democráticas.

## **4. LAS GRANDES CUESTIONES PENDIENTES**

Tal y como indicamos al principio de este documento, nos parece que las grandes cuestiones aún no resueltas deben ocupar el primer plano de la política educativa, tanto del Estado como de las comunidades autónomas. Estas cuestiones, a nuestro parecer, son las siguientes:

## 4.1 LA IGUALDAD EN LA EDUCACIÓN

La izquierda se caracteriza por ser exigente con la igualdad y en su actuación política trata de disminuir las desigualdades de carácter económico y social que por razón de origen existen entre los individuos, desigualdades que se reproducen e incrementan con suma facilidad y ante las que se precisa utilizar estrategias adecuadas y firmes para combatirlas.

La educación es un instrumento muy valioso para luchar contra las desigualdades y para lograr una mayor cohesión social. Permite elevar la dignidad de los individuos mediante el más pleno desarrollo de sus potencialidades personales y como derecho universal de todos los seres humanos tiene que proporcionarse en condiciones de igualdad.

Es más, los poderes públicos tienen que garantizar ese derecho a todos no sólo desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades, sino también para compensar las desigualdades producidas por sus características personales, familiares y sociales de partida.

Obviamente el término de *desigualdad* no se refiere a las diferencias cualitativas entre las personas en cuanto a su origen, género, capacidades o aptitudes - que en educación denominamos con el término de *diversidad*-, sino a las que devienen en una diferencia que se traduce en la disposición de más o menos recursos para acceder a bienes o disfrutar de algo. Nada que ver por tanto con el respeto a la pluralidad y diversidad entre las personas y colectivos que son valores positivos y enriquecedores tanto en la sociedad como en los centros escolares.

La calidad e igualdad en la educación no son conceptos contradictorios, sino dos aspiraciones que van unidas en la consecución de una sociedad más desarrollada, menos desigual y más cohesionada. No se trata de conseguir un sistema educativo igualitario a costa de rebajar la calidad del mismo, sino en extender la calidad de la enseñanza para todos y no sólo para los alumnos excelentes y para la elite social.

Entendemos que sólo una educación con calidad y equidad permitirá contribuir a disminuir las desigualdades de origen, promover una sociedad más desarrollada y competente, más integradora y con mayor cohesión social.

Las desigualdades en el sistema educativo se deben a diversas causas: la existencia de dos redes de centros sostenidos con fondos públicos, el desequilibrio de escolarización de los alumnos con dificultades especiales y de alumnos inmigrantes en

cada una de las redes, la difícil atención a la diversidad del alumnado y el diferente gasto público en educación de las comunidades autónomas, entre otras. Desigualdades que exigen medidas correctoras que impidan un mayor crecimiento de las desigualdades actuales y fomenten la igualdad como un valor a conseguir.

**4.1.1 La dualidad del sistema educativo.** La dualidad actual del sistema educativo viene provocada por la existencia de la doble red de centros sostenidos con fondos públicos, centros públicos y centros concertados. Dicha dualidad es una fuente de conflictos y sobre todo de desigualdad, que disminuirían si tanto la pública como la privada ofreciesen igual calidad y servicios, aunque por su naturaleza y carácter sean distintas.

La enseñanza concertada tiene su razón de ser en el principio constitucional de libertad de enseñanza y en su contribución a la escolarización de nuestra población infantil y juvenil, pero dicha escolarización tiene que ser equitativa, asumiendo ambas redes la atención de alumnos y alumnas con problemas de aprendizaje, con necesidades educativas especiales, inmigrantes y minorías étnicas, de manera que todos los centros sostenidos con fondos públicos cumplan un servicio público.

Es preciso establecer y hacer cumplir medidas legales estrictas que garanticen que sólo se pueda concertar con centros privados dispuestos a ofrecer un servicio público. Por otro lado, no deben concertarse centros en zonas donde las necesidades de escolarización estén cubiertas por centros públicos, ni concertar nuevas aulas en los centros ya concertados, en tanto haya plazas escolares disponibles en las escuelas e institutos públicos. Esto exige de las administraciones educativas una planificación rigurosa en su territorio, tanto de la oferta como de la demanda de puestos escolares.

La desigualdad en las dos redes de centros debe evitarse garantizando las mismas condiciones de enseñanza en ambos tipos de centros, tanto en recursos humanos como en recursos materiales; homologando el acceso y la permanencia de los alumnos en ambas redes, el número de alumnos por aula, los horarios escolares y las cuotas para las actividades y servicios complementarios. Por otro lado se debería tender a igualar las condiciones laborales y salariales del profesorado de ambas redes.

En cuanto al currículo, es obligado que todos los centros impartan las distintas opciones curriculares y programas de diversificación curricular, de manera que no se puedan establecer diferenciación entre ellos en función de las diferentes ofertas curriculares.

**4.1.2 El desequilibrio de la escolarización.** La igualdad empieza por la equidad en la admisión del alumnado y su permanencia en los centros. Aunque las leyes educativas establecen la igualdad en los requisitos de escolarización en todos los centros sostenidos con fondos públicos, la realidad es muy diferente. Los centros privados concertados, con honrosas excepciones, escolarizan un alumnado de clases alta y media, y los alumnos con necesidades de atención especial o procedentes de la inmigración se concentran mayoritariamente en los centros públicos.

El desequilibrio en la escolarización tiene varias causas. Por un lado, los colegios privados concertados suelen tener todos los niveles educativos, desde educación infantil a bachillerato, por lo que cada curso escolar las plazas escolares son ocupadas por los alumnos del nivel inferior quedando muy pocas plazas vacantes para su gestión por las comisiones de escolarización; consecuentemente la escolarización de los alumnos que se incorporan una vez iniciado el curso escolar, en su mayoría inmigrantes, se realiza siempre en los centros públicos. A esta desigual escolarización se une la escasa permanencia en los centros concertados de los alumnos con más problemas y con menos recursos económicos. Por una parte, debido a la facilidad que se les brinda para la expulsión de aquellos alumnos que suelen provocar situaciones asociales, y por otra, a los precios de las actividades y servicios complementarios, más elevados que en los centros públicos, lo que hace que muchas familias con economías débiles decidan trasladar a sus hijos a la escuela pública.

Para garantizar una distribución de alumnos con necesidades educativas especiales en todos los centros sostenidos con fondos públicos y para favorecer su integración y una mayor igualdad entre las dos redes, pública y concertada, deberían arbitrarse procedimientos que garantizaran la admisión de alumnos de forma equitativa, reservando un determinado número de plazas en todos los centros públicos y privados para los alumnos más desfavorecidos, y vigilando los procesos de expulsión de los alumnos, que, en caso de darse, deberán realizarse, tanto en la pública como en la concertada, con idénticos criterios y procedimientos.

**4.1.3 La diversidad del alumnado** en las aulas ha aumentado de manera considerable en los últimos años, derivada del incremento en dos años de la escolarización obligatoria y como consecuencia de una mayor diversidad cultural debida a los flujos migratorios. Diversidad que encierra una pluralidad muy positiva en el

campo educativo, pero también un desafío para lograr una educación de calidad en el marco del carácter comprensivo de la enseñanza obligatoria.

Apuntamos los aspectos que consideramos prioritarios para una adecuada atención a la diversidad del alumnado:

- Una mayor autonomía pedagógica de los centros que permita adaptar los currículos, flexibilizar el agrupamiento del alumnado y adecuar los recursos que dispone cada centro a las necesidades educativas de los alumnos y alumnas.
- Una potenciación del tutor, con tiempos y espacio escolar suficientes para realizar una atención individualizada y colectiva a sus alumnos, así como un mayor reconocimiento profesional y social.
- Una atención individual y específica al alumnado que presente problemas de aprendizaje e igualmente a los alumnos más dotados, en primaria y secundaria, arbitrando los recursos humanos necesarios para ello.
- Responder a las necesidades de inmersión cultural y lingüística de los alumnos procedentes de la inmigración.
- Garantizar a las minorías étnicas el derecho efectivo a la educación, con especial tratamiento de la cuestión de género.
- Realización de planes de prevención del absentismo escolar para el alumnado con desventaja social, motivando su participación en actividades complementarias que incidan en mejorar su competencia académica y su mejor integración social.
- Realizar políticas compensatorias en aquellos centros que escolaricen a un mayor número de alumnado con necesidades educativas especiales dotándolos de mayores recursos humanos y de mayor financiación

Pensamos que una educación de calidad para todos orientada a la necesidad de reducir en lo posible el fracaso escolar de los alumnos y de conseguir que un mayor número de estudiantes curse los estudios de Bachillerato se ha de iniciar desde edades muy tempranas, con un incremento de la oferta escolar de la primera infancia desde los 0 años, y un refuerzo de apoyos en la primaria, iniciando la diversificaciones adecuadas para la atención a la diversidad también en este nivel.

Asimismo pensamos que la atención individualizada de los alumnos para su desarrollo integral, tal como indica el mandato constitucional (Art.27.2) y que afecta a la totalidad del alumnado, hace necesario un mayor trabajo en equipo del profesorado y en este sentido creemos que los centros escolares tienen que programar tiempos y espacios no sólo para las reuniones departamentales sino también para reuniones de coordinación de los profesores que imparten un mismo nivel educativo, dirigidas y coordinadas por cada tutor, sobre métodos y procedimientos y para que las evaluaciones no se limiten a propuestas de promoción, titulación o repetición de un modo casi automático, sino a la valoración sosegada y contrastada por el conjunto de los profesores respecto al avance o dificultades de cada alumno y alumna.

Finalmente señalar la incidencia negativa que en los centros públicos tiene la inestabilidad de las plantillas docentes para la continuidad de los proyectos educativos, para experimentar estrategias e innovaciones perdurables o trabajar en equipo, elementos todos ellos que inciden muy directamente en la calidad de la enseñanza. También indicar la importancia de la función de la Inspección en todos y cada uno de los temas anteriormente señalados y que parece olvidada en el documento ministerial.

#### **4.2. LOS VALORES Y LA FORMACIÓN CIUDADANA.**

Hay que destacar como un acierto que el documento dedique, bajo el título “Los valores y la formación ciudadana”, un epígrafe completo a los valores, que lleva a su vez el título de “Qué valores y cómo educar en ellos”. El Colectivo Lorenzo Luzuriaga, que en su documento sobre los fines de la educación elegía como segundo gran fin de la misma, tras el del desarrollo de la personalidad, el de la formación para la ciudadanía, debe expresar su satisfacción por el enfoque que este importante aspecto de la educación recibe en la propuesta del ministerio. Si la primera dimensión de la educación en valores, decíamos en 2001, debe atender a la maduración de los alumnos como personas y en su relación con los demás, la segunda debe atender a los valores sociales relacionados con la participación activa en la sociedad democrática.

Expresada la anterior valoración, el Colectivo considera conveniente hacer dos consideraciones:

**4.2.1 La educación en valores y su instrumentación.** Dado que la necesidad de este tipo de formación no es, por razones obvias, objeto de cuestionamiento, el debate suele girar sobre las formas de su instrumentación. Asignatura, área, transversalidad, prácticas de participación democrática en el centro, son las opciones que se suelen manejar.

En este debate suele estar ausente, sin embargo, un dato del que depende que la educación en valores, sea cual sea la forma elegida para su impartición, tenga o no sentido, sea o no un fracaso: la peculiar conformación de la red de centros de nuestro país, y el de su posible influencia en el éxito de la puesta en marcha de un programa de educación en valores.

Si la doble red de centros públicos y concertados no cumple mínimamente una función de integración social, y si la existencia de esta doble red, como se viene denunciando en diversas instancias, tiende cada vez más a la segregación clasista, racial e incluso en algunos casos de género, la educación en valores se hace imposible. Nadie puede pensar que ni transversalmente, ni a través de un área o asignatura, va a haber la más mínima homogeneidad en los valores a transmitir en un centro concertado de elite o en otro que acoja mayoritariamente población marginal o inmigrante. O para traer a colación otro supuesto: ¿qué tratamiento se dará a la igualdad de género en los centros que por razones ideológicas no admiten la enseñanza mixta?

Por ello se considera que el éxito de la educación en valores que se propone en el documento del ministerio, dependerá del que tengan las propuestas sobre admisión de alumnos contenidas en el epígrafe 12, “La elección como derecho y la pluralidad como valor”. En efecto, ninguna mejor educación en valores que la que podría venir derivada de la aceptación por todos los centros, públicos y concertados, del superior valor educativo de la integración social en una sociedad democrática. Ningún mejor valor que los alumnos de los centros privilegiados, entre los que podrían incluirse algunos públicos, de la mano de sus directores, profesores y padres, aceptaran la admisión de alumnos de otras clases sociales y colaborasen con la integración de los hijos de los inmigrantes.

**4.2.2 Educar e instruir en valores.** Que en la propuesta del ministerio se considere necesario complementar la transversalidad de la educación en valores con el establecimiento de un área de educación para la ciudadanía, sólo puede suscitar el máximo grado de aceptación por un Colectivo absolutamente sensibilizado con este

tema. Es quizás, por ello, por lo que ante el temor de que no llegue a buen fin dicha iniciativa, se permite hacer una advertencia y formular una propuesta.

La introducción en el sistema educativo del área de educación para la ciudadanía está llena de peligros. El primero es que el área nazca con el atributo de ser una “maría”, o de que se convierta rápidamente en una “maría”, por diversas razones (una de ellas podría ser el candor de unos programas redactados sin tener en cuenta los centros y el profesorado en que se van a impartir, algo que tiene que ver con lo indicado anteriormente).

Aunque coincidimos en lo esencial con el documento del Ministerio de Educación y Ciencia nos parece que no se deslindan claramente los dos planos en que la educación y la instrucción se dan en la realidad escolar: valores y conocimientos. Los valores se presentan para ser compartidos y los conocimientos se imparten por medio de la enseñanza; los primeros hacen referencia a símbolos, creencias, ideas y cualidades de carácter social y político, los segundos se transmiten descargados de valores, de modo semejante a como se aprenden los saberes básicos de la física o de la literatura.

En el plano de los valores estamos ante la compleja labor de la educación entendida como formación plena de la personalidad, en el plano de los conocimientos estamos ante la instrucción o la enseñanza de elementos cognitivos. Es verdad que educar e instruir deben ir juntos, pero no necesariamente del mismo modo: la educación en valores debe hacerse transversalmente a lo largo de todos los niveles de la educación escolar, mientras que la enseñanza cívica o ciudadana, transmisora de conocimientos, debería impartirse en una edad psicofísica apropiada, esto es, en el segundo ciclo de la secundaria obligatoria y en primero de bachillerato, configurándose como una materia incluida dentro del área de ciencias sociales y constituyendo su contenido el estudio de las instituciones de los sistemas democráticos, con especial referencia a la democracia española, el desarrollo de los derechos humanos, en especial los derivados de la libertad, la igualdad y la solidaridad, el conocimiento de los movimientos sociales, entre los que habría que destacar el feminismo como afirmación de la igualdad de la mujer, la construcción de la Unión Europea y la existencia de una cultura común europea que nos une por encima de las diferencias nacionales, etc.

Para conseguir dicho fin y evitar a la vez situar a la educación para la ciudadanía en un terreno ambiguo, que no es de nadie pero es de todos, que oscila entre la geografía y la historia, la filosofía y la ética, habría que dotar al área o asignatura de contenidos claros y delimitados dentro de las áreas de conocimiento reconocidas en la enseñanza

universitaria, y formar nuevo profesorado, en la pública y la privada, para su impartición.

La educación para la ciudadanía puede tener contenidos científicos propios y además atractivos y útiles para los alumnos, si se parte de que sus programas tendrían que ver con la ciencia política, la sociología, la economía y el derecho público. La introducción en el sistema educativo de la educación para la ciudadanía podría hacerse bajo la denominación de “Sociedad, Economía y Política”, de manera que el alumnado pudiera conocer cómo es la sociedad de la que forma parte y cómo funciona, cómo es el sistema económico al que se incorporará próximamente y cómo es el sistema político del que es ciudadano. De esta forma tendrían, por fin, acogida en el sistema educativo las nuevas humanidades.

### **4.3. LA ENSEÑANZA DE LAS RELIGIONES.**

El hecho de que de los catorce epígrafes en los que se estructura el documento ministerial, nada menos que uno completo, el epígrafe número 10, esté dedicado a “La enseñanza de las religiones”, indica hasta qué punto un tema que debería ser lateral en el sistema educativo de un Estado aconfesional ha cobrado una inusitada importancia. Hace por ello bien el Ministerio al abordar directamente el problema de la enseñanza de las religiones sin tratar de restarle importancia, aunque quizás sea excesivamente discreto al omitir cualquier clase de crítica sobre las circunstancias y los factores que han determinado que un conflicto antiguo, casi apaciguado, haya adquirido nueva virulencia. Sin la LOCE, y sus autores materiales y morales, carecería de sentido el que el tema de la enseñanza de las religiones figurase como punto importante en un documento cuyo título es “Una educación de calidad para todos y entre todos”, y fuese objeto de debate por parte de la comunidad educativa.

**4.3.1 La enseñanza confesional y no confesional de las religiones.** El documento trata el tema de la enseñanza no confesional de las religiones en el contexto de la enseñanza de las religiones, distinguiendo en consecuencia una enseñanza confesional y otra no confesional, con lo que incurre en el mismo planteamiento, equivocado, a juicio del Colectivo, de la LOCE.

En un Estado aconfesional una cosa es la enseñanza confesional de la religión, algo que corresponde a la Iglesia o Iglesias, siendo de su total y absoluta incumbencia, y

otra cosa es que el Estado en el ejercicio de su competencia exclusiva de ordenación general del sistema educativo decida la inclusión en los planes de estudio de temas relacionados con la religión católica u otras religiones. Ambas cosas son distintas. No hay una enseñanza de las religiones con dos ramas, una confesional a cargo de la Iglesia o Iglesias, y otra no confesional a cargo del Estado. Hay la voluntad y vocación manifiesta de la Iglesia o Iglesias de enseñar la religión a sus fieles, lo que debe estar al margen del sistema educativo. Y hay la decisión por parte del Estado de incluir o no temas relacionados con la religión en el sistema educativo en función de criterios que no tienen nada que ver con las cosmovisiones religiosas.

El Estado al tratar el tema de la enseñanza no confesional de las religiones se introduce en un terreno proceloso. No es neutral si enfatiza más el hecho religioso que el fenómeno moderno de la secularización. No es neutral poniendo a todas las religiones bajo el mismo rasero cuando una, la católica, es la mayoritaria entre las existentes en España. Por otra parte, el tratamiento estatal de la enseñanza no confesional de las religiones es reciente. Viene inducido por la necesidad de tener en cuenta consideraciones extrañas a las propia ordenación del sistema educativo. La enseñanza no confesional de las religiones se introduce en el sistema educativo español, no porque se considere que tiene entidad *per se* para ser incluida en los planes de estudio, sino para tratar de encontrar soluciones alternativas a la enseñanza confesional de las religiones.

Un Estado aconfesional debe ser extremadamente neutral, tanto ante el hecho religioso como ante el irreligioso; de abordarlos, no debe hacerlo como enseñanza no confesional de la religión. Se trata más bien de que cualquier manifestación del hecho religioso o no religioso, digna de ser tenida en cuenta, tenga el tratamiento debido en cualquier área o asignatura,

**4.3.2 Búsqueda de una solución que dé estabilidad y garantice la convivencia pacífica en las escuelas.** La mayor parte del epígrafe dedicado a “la enseñanza de las religiones” está dedicada, como es lógico, a la enseñanza confesional de las religiones, y en especial, como también es lógico, a la de la religión católica. Sin embargo, tanto la parte expositiva o justificativa del documento como las propuestas que se formulan adolecen en su redacción de cierta confusión, debida quizá a que se anuncia un cambio sin que se expliquen las razones que lo justifican desde el punto de vista del Ministerio de Educación y Ciencia. Quizá se debería explicar públicamente por

qué la solución LOCE no es satisfactoria y por qué esa solución debería sustituida por otra que sea capaz de suscitar mayor consenso en la comunidad educativa.

Salvo error de interpretación, de la lectura del documento se deduce:

- No existe ninguna duda de que en virtud del Acuerdo de 3 de enero de 1989 la equiparabilidad de la enseñanza de la religión católica a las demás materias fundamentales implica “la obligación de proporcionar dicho tipo enseñanza en los centros docentes, por parte de profesores seleccionados por la Iglesia católica y pagados por las administraciones educativas”.
- La necesidad de atender a los alumnos y familias que no deseen recibir enseñanza de religión católica derivó en enseñanzas alternativas que, por decisión judicial, no podrían vincularse con los elementos básicos del currículo ni ser evaluables.
- Parece que queda fuera de toda duda razonable que la “regulación establecida en el año 1994 constituye el marco que ha permitido una convivencia razonable en la última década”.
- No obstante, se suscita la duda sobre el carácter obligatorio de las enseñanzas alternativas dado que éstas podrían entenderse como una opción abierta, y por tanto voluntaria, objeto de posible solicitud de “exención por motivos de índole personal”.

Si se acepta que los puntos anteriores contienen la lectura correcta del documento, el Colectivo Lorenzo Luzuriaga considera conveniente manifestar lo siguiente:

- El problema de la enseñanza de la religión católica en las escuelas, a partir de la promulgación de la Constitución española y de la ratificación de los Acuerdos entre el Estado Español y la Santa Sede, no ha girado nunca en torno al derecho de los católicos a recibir enseñanza confesional de su religión por profesores seleccionados por la Iglesia católica.
- El problema ha girado en torno a la pretensión de la Conferencia Episcopal Española de regular el contenido de las actividades o enseñanzas alternativas de los no católicos, manifestando su disconformidad con todas ellas (recreo, estudio, o clases relacionadas o no con el currículo) y aceptando finalmente una sola (el hecho religioso de la LOCE).

- No se ha subrayado suficientemente que hacer expresa por parte de los alumnos o sus familias la voluntad de no desear una enseñanza confesional violenta el derecho constitucional establecido en el artículo 16.2: “Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias”.

Por todo ello, la vuelta al marco de convivencia de 1994 que propone el Ministerio sólo sería aceptable si la Conferencia Episcopal Española y el Partido Popular, autores moral y material de la solución LOCE, la aceptasen. Es decir, si se asumiera el compromiso de que, producida la alternancia democrática, el gobierno del Partido Popular aceptaría el marco de convivencia de 1994, un marco cuya posible virtud podría ser la de que no satisface plenamente a ninguna de las partes implicadas, lo que, por otra parte, es una de las características de los consensos.

Si no se aceptase este compromiso lo único procedente sería la revisión del Acuerdo y su sustitución por otro más ajustado a un Estado aconfesional, de tal modo que el precio de la aducida discriminación de los alumnos católicos no sea pagado con la discriminación de los alumnos no católicos, y en el que desaparecieran todas las anomalías jurídicas aparejadas al peculiar sistema de contratación del profesorado de religión.

#### **4.4. LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN.**

El documento ministerial que se debate está lleno de medidas cuya efectiva realización exige una especial colaboración de las corporaciones locales. Sin embargo, esta cooperación no será plenamente satisfactoria mientras no se afronte el problema de la participación efectiva y real de los municipios en la educación, especialmente en la educación infantil y la educación primaria, participación que significa no sólo buena voluntad sino también atribuciones. Los municipios, que hasta ahora sólo tienen cargas en educación, deben tener también protagonismo y responsabilidad.

Sin entrar ahora en uno de los grandes problemas pendientes del Estado autonómico, cual es el del robustecimiento del papel de las administraciones locales en esta nueva forma de Estado, su marginación en el campo de la educación no puede ser soslayada por más tiempo. Como en otros países de gran tradición federal, la municipalización de la educación infantil y primaria debería ser ya una realidad entre nosotros. La participación en el poder de decisión sobre estos servicios –educación

infantil y primaria– debería llegar a los entes naturales en que la población se desenvuelve. Descentralizar total o parcialmente la decisión en estos entes naturales significar reforzar la democratización de las decisiones.

Es cierto que, transferidas las competencias de gestión en las comunidades autónomas, a ellas, y solo a ellas, corresponde dar este paso. Pero el liderazgo del Ministerio de Educación y Ciencia, en cuanto órgano del poder central, no se puede limitar al ordenado ejercicio de sus propias competencias, sino que debe impulsar también el sistema global de educación, apoyando en el seno de la Conferencia de Consejeros de Educación una política de fomento de una gradual municipalización de los citados servicios educativos.

No se trata, por tanto, de una transferencia brusca de las comunidades a los municipios. Se trata de utilizar todos los elementos propios de los Estados descentralizados (delegación de atribuciones, delegación de servicios, encargo de gestión, convenios, funciones compartidas, creación de órganos codependientes, etc.), de modo tal que sin perder las comunidades su competencia se inicie un proceso gradual por el que los municipios asuman funciones y responsabilidades en el campo específico de la educación infantil y de la educación primaria. Obviamente, este proceso debería ir acompañado del correspondiente traspaso de recursos de las comunidades a los municipios.

#### **4.5. LA FINANCIACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA EN EL ESTADO AUTONÓMICO**

Los políticos de la educación deberían prestar alguna atención a las lecciones del pasado. Una somera historia de las reformas educativas habidas durante los últimos treinta años enseña que todas ellas han adolecido del mismo error de fondo: ha faltado una adecuada financiación de las diferentes leyes que han promovido las reformas. No deja de ser significativo que la opinión pública lo haya señalado en todos los casos. Así ocurrió con las dos grandes reformas producidas en el siglo XX, esto es, con la ley general de Educación de 1970 y con la LOGSE de 1990, así como con la ley de Calidad, de 2002 ya en este siglo.

El “desencanto” de las reformas comienza el mismo día en que la comunidad educativa percibe que los poderes públicos deciden emprender ambiciosas reformas de la educación sin asegurar su financiación. Y a la inversa: los diversos agentes de la

educación, los medios de comunicación, la sociedad en suma, comenzarán a confiar en las reformas educativas cuando el poder político garantice su adecuada financiación. Es cierto que se han alegado en ocasiones impedimentos de carácter legal o presupuestario, pero es responsabilidad del Estado y las comunidades autónomas allanar esos obstáculos por los medios que estimen más convenientes. La sociedad apoyará sin duda ese esfuerzo del poder político.

Puede decirse que en la situación actual del Estado autonómico, verificados ya los trasposos de funciones y servicios, el Ministerio de Educación y Ciencia sólo administra una parte muy pequeña del gasto público a este respecto. Ello es verdad. Pero los órganos del Estado central no pueden impulsar una reforma y pretender después que el costo de la misma gravite sólo sobre las administraciones autonómicas. Aquí, más que en cualquier otra esfera, es necesaria la corresponsabilidad financiera, tanto del Estado como de las comunidades autónomas. Pero ayudaría mucho a esa corresponsabilidad que el Estado diera el primer paso y presentara la reforma acompañada de un crédito extraordinario, de carácter finalista si es necesario, que simbolice la voluntad de financiación por parte estatal.

Las modalidades de esa aportación admite múltiples variaciones. El Colectivo Lorenzo Luzuriaga, muy sensible al problema actual de las desigualdades territoriales en educación, considera que la financiación de la reforma se podría modular desde la perspectiva de la solidaridad, asumiendo el Ministerio de Educación y Ciencia el liderazgo que le corresponde constitucionalmente como garante de una igualdad básica para todos los ciudadanos. Ello supondría ayudar especialmente a las comunidades autónomas que sufren hoy graves desigualdades territoriales en educación, utilizando la vía del convenio y garantizando una realización de la reforma educativa más acorde con la equidad social. El camino fue ya sugerido por el Consejo Escolar del Estado que, en su informe preceptivo para el curso 1998-1999, invitaba al Ministerio de Educación y Ciencia a “afrontar urgentemente la elaboración y dotación económica de un *Plan Estatal de Compensación de las Desigualdades Territoriales*, a fin de corregir las profundas e históricas diferencias que en el acceso al derecho a la educación presentan los ciudadanos de las diferentes Comunidades Autónomas”.

Madrid, 14 de diciembre de 2004