



PAPELES PARA UN PACTO EDUCATIVO

José Antonio Marina, Carmen Pellicer, Jesús Manso

AUTORES

José Antonio Marina

Carmen Pellicer

Jesús Manso

DOCUMENTALISTAS

María Teresa Rodríguez de Castro

Mariola Lorente Arroyo

ORGANIZACIONES COLABORADORAS



Versión: 2.0

Julio 2016

ISBN: No requerido, publicación sin fines comerciales.



Esta obra está licenciada bajo la Licencia Internacional Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada CC BY-NC-ND 4.0. Esta obra puede ser copiada y distribuida libremente, debe reconocer la autoría de la misma y no se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas.

Puede ver una copia de la licencia en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>.

Titular de los derechos: José Antonio Marina.

Autores: José Antonio Marina, Carmen Pellicer y Jesús Manso

Ilustración de portada: [Diseñado por Freepik](#).

Contenido

Introducción.....	1
Primera parte	
ANTECEDENTES.....	5
Capítulo 1 Principios básicos	6
Método de nuestro estudio	6
Características de un Pacto.....	7
Razones para un pacto educativo.....	8
Capítulo 2 Revisión de los pactos	14
Historia de los pactos	14
Pactos en otros países.....	34
Capítulo 3: Acuerdos y desacuerdos	41
Puntos de acuerdo en España.....	41
Los puntos sobre los que se debe pactar.....	46
¿No se estará caricaturizando al adversario?	49
BIBLIOGRAFÍA	54
Segunda parte	
PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS.....	57
Introducción	58
¿Pacto educativo o pacto escolar?	58
El pacto educativo formal como superación de enfrentamientos crónicos de la historia de la educación española	63
Capítulo 4 LA EXCELENCIA EDUCATIVA	65
La tensión entre calidad y equidad	65
Tensión entre modelo inclusivo/comprendivo y un modelo diferenciado	70
Capítulo 5 LA ESCUELA PÚBLICA	81
Tensión entre las competencias educativas del Estado y los derechos de las familias	82
Tensión entre la gestión social y la gestión estatal del sistema educativo	87
Tensión entre una idea laica de la escuela y el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos.....	97
Tensión entre el currículo nacional y las competencias educativas de las Comunidades Autónomas	106
Capítulo 6 LOS CENTROS EDUCATIVOS	110
Tensión entre el respeto a la autonomía de los centros y el control de la administración.....	111
Tensión entre la participación democrática en la gestión de los centros educativos y la profesionalización de la dirección.....	113
BIBLIOGRAFÍA	118

Tercera parte

LA GESTIÓN DEL PACTO	122
Capítulo 7 EL PASO A LA ACCIÓN.....	123
Capítulo 8 LAS GRANDES TAREAS PENDIENTES.....	126
Nuevos currículos, competencias y destrezas	127
Nuevas Pedagogías	128
Nuevos docentes	128
Nueva gestión de los centros	128
Nueva gestión del sistema educativo	129
Nuevos sistemas de evaluación	130
Nuevos sistemas de aplicación de las TIC a todos los niveles	131
BIBLIOGRAFÍA	132

Introducción

Todas las naciones del mundo están en estado de emergencia educativa. Si no quieren marginarse, las personas, los sistemas educativos, y las sociedades deben aprender, al menos, a la misma velocidad con que cambia el entorno. En este momento, y en el futuro previsible, los cambios van a ser cada vez más acelerados, lo que nos obliga a fomentar y construir una “sociedad del aprendizaje”, que se basa en una “pasión por el conocimiento” y en instituciones que la favorezcan. Como ha señalado el Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz en su libro *Creating the Learning Society*,

La principal riqueza que tiene una sociedad es su capacidad de aprender (que a su vez es afectada por el conocimiento que tiene, por su conocimientos sobre su propio aprendizaje y por su conocimiento sobre sus propias capacidades de aprender

Por eso, “crear una sociedad del aprendizaje debería ser uno de los mayores objetivos de la política económica”. Desde un enfoque político, Daniel Innerarity ha enfatizado la importancia de la “*gestión de los procesos de aprendizaje: La sociedad del conocimiento se define por la institucionalización de mecanismos reflexivos en todos los ámbitos funcionales específicos, que se convierten así en instrumentos de aprendizaje de la sociedad*”. “En sistemas altamente diferenciados, que se enfrentan a problemas de enorme complejidad, surge la necesidad de transformar los procesos de aprendizaje ocasionales en una conquista organizada del conocimiento” (Innerarity 2011). Las naciones necesitan que sus “sistemas educativos” se conviertan en esos mecanismos reflexivos para aprender. Por eso, todos los países más avanzados están en un proceso permanente de actualización de sus sistemas de enseñanza. Incluso Finlandia, que ha sido un modelo de calidad, está implantando cambios ante lo que consideran un descenso en la eficacia de sus escuelas. En el estudio de la OCDE Política educativa en perspectiva 2015 (OCDE 2015) se estudian 450 reformas educativas, parciales o totales, llevadas a cabo entre 2008 y 2014, con desigual fortuna. Pero tan peligrosa es la inmovilidad como instalarse en un cambio permanente.

La educación está en un momento de transición, extraordinariamente incierto, donde puede decidirse la evolución cultural de los próximos decenios. Por eso es tan importante que nos enfrentemos audazmente a los problemas nuevos. The Global Education Futures Forum ha predicho que las próximas décadas verán los cambios más radicales en educación desde la aparición de los sistemas nacionales de educación. Durante siglos, la educación se ha limitado a transmitir de una generación a otra lo que la sociedad

consideraba relevante. Su función era reproductora, como subrayó Pierre Bordieu. Pero en este momento, las sociedades cambian con tanta rapidez que no sabemos qué es lo que hay que transmitir. ¿Cómo prepararemos a nuestros alumnos para vivir en un mundo que empieza a describirse con el acrónimo VUCA: Variability, Uncertainty, Complexity, Ambiguity? ¿Un mundo variable, incierto, complejo y ambiguo?

¿Cómo conseguiremos implicar a nuestros alumnos y a la sociedad en general en la tarea de aprender? Las autoridades educativas están preocupadas porque aumenta el rechazo a la escuela por parte de un número cada vez mayor de alumnos y de profesores. Michael Fullan (2013, 2007, 2002) ha escrito que a menos que emerja una nueva pedagogía, los estudiantes en la escuela se aburrirán cada vez más y los adultos se frustrarán cada vez más. Estudios realizados en diferentes países indican que menos del 40% de los estudiantes de Secundaria superior están intelectualmente comprometidos en su aprendizaje (OCDE 2002). Y, correlativamente, los signos de frustración docente están creciendo. Por ejemplo, en los EE.UU., el porcentaje de maestros que están satisfechos con la enseñanza se ha desplomado del 65% al 38% entre 2008 y 2012. Profesores y alumnos están siendo repelidos, psicológicamente si no literalmente, hacia fuera de la escuela. Carecemos de una clara filosofía educativa, y lo peor es que nadie sabe quién puede elaborarla, a pesar de que disponemos de multitud de estudios publicados por instituciones internacionales (PNUD, OCDE, UNESCO, Banco Mundial y Unión Europea), y de sus indicadores (PISA, TEDS, CIVED TALIS, TIMSS, PIRLS, ICCS, ESLC).

En la Unión Europea, a partir de la Conferencia de Lisboa se ha intentado reformular la orientación educativa a partir de la noción de “*competencia*”, sin que previamente se elaborase un modelo de hacia dónde queremos ir. Eso ha hecho por ejemplo, que la enseñanza de la filosofía –gran aportación europea a la cultura mundial- haya quedado excluida de esas competencias.

La UNESCO, después de las famosas publicaciones -Aprender a ser: la educación del futuro, o Informe Faure (UNESCO 1972) y La educación encierra un tesoro o Informe Delors (UNESCO 1996)- ha publicado el volumen titulado Rethinking education (UNESCO 2015), para intentar responder a tres preguntas:

1 ¿Qué educación necesitamos para el siglo XXI?

2 ¿Cuál es la finalidad de la educación en el contexto actual de transformación social?

3 ¿Cómo debería organizarse el aprendizaje?

La economía del conocimiento, la necesidad de formar mano de obra muy cualificada y de mantener un aprendizaje a lo largo de toda la vida están presionando a los sistemas educativos, pero la UNESCO insiste

en la necesidad de “una concepción humanista de la educación y el desarrollo, basada en el respeto a la vida y a la dignidad humana, la igualdad de derechos, la justicia social, la diversidad cultural, la solidaridad internacional y la responsabilidad compartida de un futuro sostenible”. En un momento en que, como ha señalado Mariano Fernández Enguita (2016) en el título de su última obra, la educación se encuentra en una encrucijada, nuestra sociedad merece un esfuerzo intelectual para elegir el buen camino y mejorarla. Porque de eso se trata. Ante las propuestas políticas, económicas, religiosas, ideológicas o pedagógicas, la única pregunta relevante es: ¿esta medida mejorará la formación de nuestros alumnos? ¿Colaborará a una convivencia más justa y próspera?

En un asunto tan profundo y complejo, todo puede convertirse en un problema, como hemos visto a lo largo del último medio siglo:

1 ¿Debe existir la escuela?

2 ¿Es la escuela un método injusto de reproducción social?

3 ¿Es la gran liberadora?

4 ¿Debe haber currículos nacionales?

5 ¿Es peligrosa la existencia de un Estado educador?

6 ¿Puede la escuela utilizarse para reforzar identidades nacionales?

7 ¿Sirven para algo las evaluaciones internacionales?

Estos *Papeles* tienen una pretensión humilde. Nuestra tarea es preparatoria. Nos hemos limitado a seleccionar y ordenar la mejor documentación disponible, revisar los marcos conceptuales que se están diseñando en el mundo, y señalar las posibles vías de mejora. Es una caja de herramientas para la reflexión. Cualquiera que pretenda estar al día en temas educativos se habrá sentido abrumado por la gigantesca cantidad de documentación de la que disponemos. Por eso, nuestro objetivo es proporcionar la información más relevante a quienes tienen que tomar decisiones, a los agentes sociales y, por supuesto, a la sociedad entera que debe saber lo que sucede dentro del mundo educativo. El presente estudio ha sido realizado por el mismo equipo que elaboró el Libro Blanco de la profesión docente y su entorno escolar, por encargo del Ministerio de Educación (Marina, Pellicer y Manso 2015). En este caso, ha sido financiado por la Universidad

Antonio de Nebrija, la Fundación Universidad de Padres y la Fundación Trilema, a las que agradecemos su generosidad.

Los Papeles para un Pacto estarán organizados en tres partes:



Parte 1
Antecedentes



Parte 2
Propuestas y alternativas



Parte 3
Gestión del pacto



Primera parte: ANTECEDENTES

Capítulo 1

Principios básicos

Método de nuestro estudio

Nuestro sistema educativo tiene que enfrentarse a esta nueva situación. No solo debe mejorar los resultados actuales, sino movilizar todos los recursos posibles para impulsar una sociedad del aprendizaje y del conocimiento. Esto exige un nuevo consenso social sobre la educación, que amplíe, defina y actualice el pacto educativo constitucional de 1978, teniendo en cuenta los cambios científicos, tecnológicos, sociales y laborales ocurridos y los previsibles.

Sin embargo, los intentos para conseguir este nuevo consenso han fracasado una y otra vez. Todo el mundo parece de acuerdo en señalar la necesidad de un Pacto educativo, sin que esa convicción lleve a resultados prácticos. A veces, parece que apelar a un pacto de Estado es una especie de salida airosa cuando no se sabe cómo resolver un problema. Como escribe Manuel de Puelles,

Mientras que en casi dos siglos habíamos 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 30 años hemos visto nueve 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, algunas de ellas perversas, que deberían ser superadas

(Puelles 2007, pg. 24)

Para ser eficaz, el Pacto debe implicar a todos los agentes sociales, por lo que conviene que en su elaboración participe el mayor número posible de personas implicadas, expertos, asociaciones y movimientos sociales. Esto puede exigir un lento trabajo de encuestas, grupos de trabajo, técnicas de comunicación estructurada (método Delphi), asambleas, trabajos preparatorios o incluso un Debate nacional sobre educación como el que en el 2003 emprendió el Gobierno francés, en el que participó un millón de personas. Hemos optado por una metodología diferente: un meta-análisis de la documentación disponible,

que en gran parte es el resultado ya elaborado de largos trabajos previos. Tenemos las conclusiones de numerosos grupos (los que se convocaron durante la preparación de las diferentes leyes, las propuestas de Pacto que elaboraron la Fundación Encuentro, el Colectivo Lorenzo Luzuriaga, el Foro de Sevilla, el que propuso el ministro Gabilondo), los Pactos establecidos en diferentes comunidades (Cataluña, Canarias, Madrid, etc.). Tenemos también decenas de encuestas hechas por organismos nacionales e internacionales y por diferentes fundaciones. Cuando terminábamos este estudio ha aparecido uno más sobre la percepción que tienen los docentes del futuro del sistema educativo publicado por la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción *La educación en España: horizonte 2020* (FAD 2016). Por cierto, la opinión de los docentes era pesimista acerca de la posibilidad de un pacto educativo. Por último, tenemos una cantidad casi inabarcable de opiniones y documentos en las redes sociales. Podemos decir que hemos trabajado en un ambiente asambleario virtual, donde hemos tenido en cuenta todas las voces, hemos estudiado los puntos de acuerdos y las disensiones. Sería como una primera ronda de discusiones que permiten fijar posturas. Con esta metodología respetamos el trabajo ya hecho y podemos acelerar el proceso de toma de decisiones. No tenemos tiempo que perder. La situación actual, -con parte de la LODE (1985) y de la LOE (2006) vigentes- y la LOMCE aplicada, pero rechazada por todos los partidos de la oposición y gran parte de la comunidad educativa, recomienda la elaboración urgente de un Pacto que nos permita aprobar una ley de educación duradera, adecuada a un futuro velozmente cambiante, lleno de oportunidades y de riesgos.

Características de un Pacto

La democracia necesita el consenso como fundamento de estabilidad y el disenso como dinamismo, reconocimiento de intereses diversos, o de modos diferentes de resolver los problemas. Como ya señaló Ortega, *“una sociedad existe gracias al consenso, a la coincidencia de sus miembros en ciertas opiniones últimas”*, pero también contraponía la discrepancia al consenso, indicando que lo que hoy denominamos disenso, aun siendo fuente del conflicto, puede ser asumido si no afecta a lo esencial:

La discrepancia en lo somero no hace sino confirmar y consolidar el acuerdo en la base de la convivencia. Estas contiendas ponen en cuestión ciertas cosas, pero no ponen en cuestión todo

(Ortega y Gasset 1983)

Hay en la actualidad movimientos sociales o políticos que creen que una excesiva búsqueda del consenso anula la democracia (Mouffe 2016). Sin embargo, parece sensata la opinión de Giovanni Sartori (1987), que recoge Puelles (2007), cuando distingue entre un consenso procedimental (las reglas de juego,

las normas que regulan las relaciones entre los poderes del Estado y los procedimientos para resolver los conflictos importantes), un consenso básico (los acuerdos fundamentales para la convivencia, los límites que vienen dados por los derechos y libertades públicas que actúan de valladar frente al poder) y el consenso político, sobre medidas concretas de gobierno. Este último no es imprescindible para la vida democrática, porque el disenso forma parte de su dinámica.

Razones para un pacto educativo

En la literatura sobre el tema, hemos encontrado cuatro grandes razones que justifican la necesidad de alcanzar un pacto en materia educativa:

Primera razón

La complejidad de la educación y de los desafíos a que se enfrenta continuamente hace indispensable la implicación del mayor número de agentes, tanto del ámbito educativo como de la sociedad en general.

Una Ley educativa debe articularse entre la legislación de protección a la infancia y a las familias, por un lado, y la legislación laboral y de formación para el empleo, de otra.

Esta idea es comúnmente aceptada. En el documento *Pacto Social y Político por la Educación* (2010), impulsado por el entonces Ministro de Educación, Ángel Gabilondo, se afirma que tenemos que sumar todas las fuerzas posibles del ámbito político y social para continuar mejorando la calidad de nuestra educación. “Es imprescindible una educación en permanente mejora, que ofrezca a los jóvenes más y mejor formación. Debemos procurar que todos los estudiantes obtengan los mejores resultados de que son capaces. Estos importantes retos exigen la implicación y la colaboración de toda la sociedad.”

En el libro del MEC *Una educación de calidad para todos y entre todos* (2004), que elaboró el equipo de la ministra María Jesús San Segundo, también se sostiene que la educación en España ha vivido un gran proceso de cambio y modernización, pero siguen existiendo obstáculos y retos que se deben afrontar y que implican a un amplio sector de la sociedad.

El “Colectivo Lorenzo Luzuriaga” (2010), formado por personas vinculadas al mundo educativo, que viene realizando un estupendo trabajo de análisis y apertura de espacios de reflexión en relación con el mundo educativo, considera el acuerdo una condición previa indispensable para la aprobación de un gran plan nacional de mejora, que solo puede ser realizado a través de un pacto de Estado.

Los firmantes de “Iniciativa por el Pacto”¹ opinan que necesitamos una reforma del sistema educativo, duradera y de calidad a todos los niveles, para lo que es imprescindible un pacto entre todas las fuerzas que ejercen influencia sobre la educación. Igualmente, el Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid está promoviendo la celebración de un Congreso Nacional de Educación con el propósito de alcanzar un consenso de cara al futuro de la educación española.

Juan Carlos Tedesco (1995), afirma que un pacto de Estado en educación se justifica como la respuesta necesaria ante “la sociedad surgida de la aceleración de los desarrollos científicos y tecnológicos que encuentra su mejor concreción en la centralidad del conocimiento”.

En *La necesidad de los pactos educativos*, Brunner (2004) escribe, refiriéndose a los países de América Latina: “¿Por qué y para qué se necesitan pactos educativos, esto es, plataformas amplias de acuerdo entre los actores relevantes de la sociedad orientados a transformar los sistemas formativos? Básicamente, por razones estratégicas y con idénticos fines. Si los países desean incorporarse competitivamente a los procesos de globalización necesitan en efecto renovar profundamente su plataforma educativa, diseñando estrategias de cambio de largo plazo, de alto costo, y que han de superar fuertes resistencias e inercias. Esto sólo se puede lograr mediante pactos educativos que comprometan y movilicen a los actores en la dirección del cambio buscado. Conviene, por tanto, preguntarse sobre los objetivos que deben perseguir estos pactos. ¿Cuáles son los cambios que se deben impulsar? Ellos vienen determinados, principalmente, por las transformaciones que trae consigo la globalización y, en particular, la revolución digital” (pg. 60). Este autor señala que existen tres estrategias básicas que los países están siguiendo —combinadamente— para adaptar la educación a los cambios de contexto en que ella se desenvuelve:

1 Hacia el *Life Long learning for All* (LLA), el aprendizaje para toda la vida, para todos

2 Hacia la educación a distancia y el aprendizaje distribuido

3 Hacia una institucionalización de redes

Por otra parte, Tanos (2004, pg. 128), hablando sobre la situación argentina, dice: “*La construcción de un proyecto educativo nacional es un proceso permanente. La democracia nos da la oportunidad de que*

¹ Iniciativa por el pacto: iniciativapactoeducativo.wordpress.com

esa construcción se lleve a cabo mediante estrategias que legitimen las políticas en la búsqueda del consenso con la sociedad y las organizaciones de la comunidad, y también nos lo exige.”

Volviendo a nuestro país, el “Pacto Gabilondo” concluye que *“Estamos en un momento especialmente relevante y ante nuevos desafíos planteados por los cambios económicos, sociales, tecnológicos y culturales ante los que la sociedad española demanda de los poderes públicos una respuesta decidida, que es necesaria y posible, en forma de un Pacto Social y Político por la educación.”* (Ministerio de Educación 2010, pg. 4).

Segunda razón

Las mejoras educativas son apreciables a medio y largo plazo, por lo que requieren tiempo y estabilidad, a la vez que flexibilidad para adaptarse a los inevitables cambios.

Por eso la estabilidad se ha reclamado desde la Declaración conjunta en favor de la educación de 1997, el primer acuerdo de la comunidad educativa. Fue el resultado de unos debates organizados por la “Fundación Encuentro” con numerosas organizaciones de la Comunidad Educativa. Surgió en el marco de la aprobación de la LOGSE y los firmantes consideraron necesario un clima de concordia y estabilidad que garantizara la consecución de los grandes objetivos planteados (Fundación Encuentro 1997). El “Pacto Gabilondo” señala que los nuevos retos de la sociedad del siglo XXI requieren adoptar un conjunto de medidas, para lo cual el sistema educativo debe gozar de la estabilidad necesaria (Ministerio de Educación, 2010).

Es uno de los principales motivos que han llevado al Pacto Educativo de las Islas Baleares, y es reclamado reiteradamente por colectivos como CEAPA (Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos), la Confederación Estatal de Asociaciones de Estudiantes (CANAE), la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF), o la plataforma “Por otra política educativa”², que, además del acuerdo social y el consenso que garantice la estabilidad del sistema educativo, ve importante establecer vías de participación de la sociedad y la comunidad educativa.

El Instituto de España (2016) ha presentado este año una declaración a favor de un pacto educativo. Consideran que el conocimiento y el perfeccionamiento personal que lleva aparejado, constituyen una fuente

² Por otra política educativa: porotrapoliticaeducativa.org

de riqueza que los gobiernos deben alentar y universalizarlo, y no entorpecerlo con vaivenes legislativos y la volatilidad normativa en materia de educación.

En la misma línea, el *“Pacto Gabilondo”*, explicaba que era *“imprescindible acordar los objetivos educativos para la década 2010-2020 y adoptar un conjunto de medidas que permitan avanzar en la dirección señalada. Pero la adopción de esas medidas requiere dotar a nuestro sistema educativo de la estabilidad necesaria para que su aplicación sea efectiva”*. Por eso, como señala el propio texto, se trataba de buscar un *“Pacto Social y Político por la educación”* que tuviese en cuenta tanto las aportaciones de la comunidad educativa y de diferentes agentes sociales, como la realidad del Estado Autonómico. *“La distribución de competencias entre las distintas Administraciones hace que ningún partido político haya sido o sea totalmente gobierno o totalmente oposición”* (Ministerio de Educación, 2010).

Faustino Larrosa, profesor de la Facultad de Educación de la Universidad de Alicante, en un artículo sobre el Pacto de Estado en educación (2011), habla de la necesidad de mantener una estabilidad: *“Ambos modelos, conservador y de progreso, (más tarde hablaremos de esta oposición) pueden y deben oponerse en buena lid, pero una vez aprobada una ley orgánica de educación se debe mantener el compromiso de respetar su desarrollo en los plazos establecidos, no boicotearla, cumplir con la memoria de financiación, evaluarla por técnicos imparciales, publicar los resultados e introducir mejoras con el resto de fuerzas políticas. En definitiva, se procuraría asegurar la permanencia de la ley para evitar cambios bruscos que repercutieran negativamente en los centros educativos, consensuar con los partidos de la oposición las leyes orgánicas que regulan la educación y dar prioridad a los distintos intereses sociales sobre las ideologías de los partidos políticos”* (pp. 7 y 8).

La Confederación de Organizaciones de Psicopedagogía y Orientación de España (COPOE) incluye entre sus propuestas para mejorar la calidad del sistema educativo (COPOE 2016), elaborar un pacto de Estado por la Educación que proporcione una normativa estable y sostenible en el sistema educativo.

Tercera razón

La tercera razón es que, dada la gran importancia social que tiene la educación, se corre el riesgo de su ideologización política, religiosa o económica. La participación activa de la ciudadanía en la legislación sobre el sistema educativo y en su gestión es una garantía democrática y puede contribuir profundamente a la eficiencia del sistema.

Como se decía en la *Declaración conjunta a favor de la educación* (Fundación Encuentro 1997), “*la educación española no puede quedar sometida a los vaivenes de la coyuntura política y económica*”. En este documento los participantes aprobaron unas líneas básicas, si bien en otros aspectos tenían posturas diferentes. Sería real y escasamente democrático pretender un consenso total; pacto no es sinónimo de pensamiento único, sino de capacidad de superar esas diferencias y buscar el encuentro.

Desde el sindicato independiente ANPE (2010), comentan que la educación en España “*se ha visto sometida durante los últimos años a la confrontación permanente entre las diferentes opciones políticas y se ha situado con excesiva frecuencia en el centro del debate ideológico*”, con el resultado de provocar un ambiente crispado y no atender a los problemas importantes.

También el “*Pacto Gabilondo*” insiste en la importancia de integrar el mayor número de voces en la elaboración del Pacto, y su inexcusable participación. “*Administraciones educativas, partidos políticos, agentes sociales, y especialmente los distintos sectores de la comunidad educativa han de participar activamente en su conformación y posterior desarrollo*”. Todos resultan necesarios e imprescindibles.

De Puelles (2011) recomienda, a la hora de alcanzar acuerdos, poner de manifiesto no sólo los valores e intereses que dividen, sino también los que unen a la sociedad. Y Tedesco (2004, pg. 21) afirma: “*Apelar a la concertación implica resguardar la esfera de la política en la toma de decisiones, ya que obliga a cada actor social a discutir y a negociar públicamente sus opciones educativas*”. Una reflexión similar de este autor es recogida por Tanos (2004): “*Definir estrategias educativas por acuerdos y consensos constituye una metodología alternativa, tanto ante la concepción autoritaria de la planificación centralizada, como frente a la propuesta de dejar que el mercado regule las decisiones. A diferencia del mercado y de la planificación, apelar a la concertación implica reservar la toma de decisiones a la esfera de la política. Por el contrario, el mercado suprime la política y deja la toma de decisiones librada al resultado de la pugna de diferentes grupos, representativos de intereses particulares y de corto plazo, mientras que el autoritarismo, a su vez, elimina la política porque deja todo el poder a un solo actor social. La concertación educativa supone, en consecuencia, reconocer al otro y negociar formas de trabajo común. La concertación no elimina el conflicto, ni las tensiones, ni las diferencias. La concertación crea un mecanismo a través del cual esos conflictos y tensiones son resueltos mediante el diálogo y los acuerdos para la acción*”. El enfoque de estos *Papeles* va a ser intentar resolver esas tensiones que en ocasiones son inevitables porque responden a derechos y aspiraciones legítimas.

Pero, además de proteger la esfera de la política, la concertación defiende también la posibilidad de introducir el largo plazo y los intereses generales en la definición de estrategias educativas. “*Ambos son*

aspectos centrales de toda estrategia educativa y, más aún, de toda estrategia de desarrollo sostenido” (pg. 127).

Cuarta razón

Con frecuencia suele pensarse que un Pacto es necesario para alcanzar un acuerdo legislativo, pero en el caso de la educación es necesario prolongarlo para la puesta en práctica de las leyes, lo que vuelve a hacer imprescindible la colaboración de la ciudadanía. Una ley de educación sólo es útil cuando cambia lo que sucede en las aulas. Como dice el proverbio africano: “Para educar a un niño, hace falta la tribu entera”. No se puede poner en práctica una ley sin contar con la colaboración de las distintas administraciones, de los docentes, de las familias y, en ciertos aspectos, sin las empresas.

Una de las razones de los fracasos en las reformas educativas españolas es que frecuentemente se ha pensado que con un cambio legislativo podía cambiarse la escuela. La escuela cambia cuando cambia lo que sucede en las aulas, cuando mejora el aprendizaje. Y eso implica la colaboración de docentes, familias, directores, inspectores, departamentos de orientación, municipios, etc.

Desde el punto de vista de la gestión, nos parece sensata la afirmación de Heifertz y Linsky (2003): *“Cuanto mayor es el reto, más personas afectadas por las consecuencias de su solución deben asumir la responsabilidad de trabajar en ello”.*

Capítulo 2

Revisión de los pactos

Historia de los pactos

Una vez más, la Historia nos permite comprender el presente. Algunas de las controversias actuales son fruto de planteamientos muy antiguos, que con el paso del tiempo se han ido endureciendo y, con frecuencia, caricaturizándose mutuamente. De-construir esas posiciones, mostrar que en algunos casos se basan en interpretaciones maximalistas, es una tarea conveniente si queremos avanzar en el camino del pacto.

La educación fue en el pasado, y sigue siendo hoy, un terreno propicio para el enfrentamiento de discursos ideológicos que, muchas veces, se han presentado, y se presentan, como antagónicos, incompatibles y excluyentes.

(Puelles 2007, pg. 28)

Una vez más, la Historia nos permite comprender el presente. Algunas de las controversias actuales son fruto de planteamientos muy antiguos, que con el paso del tiempo se han ido endureciendo y, con frecuencia, caricaturizándose mutuamente. De-construir esas posiciones, mostrar que en algunos casos se basan en interpretaciones maximalistas, es una tarea conveniente si queremos avanzar en el camino del pacto. Como ha escrito Manuel de Puelles *“la educación fue en el pasado, y sigue siendo hoy, un terreno propicio para el enfrentamiento de discursos ideológicos que, muchas veces, se han presentado, y se presentan, como antagónicos, incompatibles y excluyentes”* (Puelles 2007, pg. 28).

Desde finales del siglo XIX la educación española ha estado dividida, alternando posturas conservadoras y posturas progresistas. En 1875, durante el mandato de Cánovas, el ministro Orovio suspendió la libertad de cátedra en España, “si se atentaba contra los dogmas de la fe”. En su circular, el ministro decía: *Cuando la mayoría y casi la totalidad de los españoles es católica y el Estado es católico, la enseñanza oficial debe obedecer a este principio, sujetándose a todas sus consecuencias. Partiendo de esta*

base, el Gobierno no puede consentir que en las cátedras sostenidas por el Estado se explique contra un dogma que es la verdad social de nuestra patria. Queremos llamar la atención sobre la expresión “verdad social”, extraordinariamente peligrosa, y que puede ser usada por todos los grupos sociales y políticos que se sienten poderosos. Este decreto hizo que se apartaran de la Universidad muchos intelectuales que formaron la Institución Libre de Enseñanza, que se convirtió en centro de la pedagogía más innovadora. Admira comprobar que en el Boletín de la Institución Libre de Enseñanza colaboraron personajes tan relevantes como Bertrand Russell, Henri Bergson, John Dewey, Santiago Ramón y Cajal, Miguel de Unamuno, María Montessori y León Tolstoi.

En 1876 se aprobó una nueva constitución, que restauró la monarquía constitucional, y que, siendo marcadamente conservadora, supo conjugar principios de carácter más progresista: el sufragio universal, la declaración de los derechos del hombre y la tolerancia religiosa. La vocación conciliadora de esta ley, sin embargo, no facilitó el consenso en política escolar. Esta dificultad se desprende de la propia interpretación que del articulado constitucional harán los diferentes sectores políticos. La Constitución, en su artículo 11, reconoce la religión católica como la oficial del Estado, pero a su vez proclama la libertad de cultos y de conciencia. El sector más intransigente del catolicismo español mantenía que la confesionalidad del Estado implicaba el control ideológico de las escuelas y, por el contrario, las tesis de los liberales más progresistas afirmaban que la tolerancia de cultos y la libertad de conciencia significaban, necesariamente, la libertad de cátedra.

Además, el sistema de partidos alternantes hizo de la educación un espacio de lucha política, describiendo la legislación educativa un movimiento de péndulo en función de quién ocupase la cartera de Educación. Así, aunque al principio se reafirmó la confesionalidad del Estado, excluyendo la tolerancia religiosa y la libertad de cátedra, más adelante se sucederían momentos en los que se proclama y defiende la libertad de enseñanza y de conciencia. La educación alcanzó gran protagonismo a finales del siglo XIX. La crisis interna y la independencia de las últimas colonias en Asia y América hicieron que se acuñase la famosa frase de “salvar a España por la escuela”. La regeneración de España pasaba por la reforma educativa. Fruto de este sentimiento será el período de cambios producido a principios del siglo XX, en el que el consenso entre progresistas y liberales dio buenos frutos. Se reforman las escuelas normales, la enseñanza secundaria y los planes de estudio de las enseñanzas universitarias. Las reformas también afectan a la reglamentación de los exámenes, a la regulación de la enseñanza de la religión, a la titulación del profesorado, a la reordenación del Bachillerato y a la autonomía universitaria. Un hecho muy destacado es el intento de que los maestros pasen a ser pagados por el tesoro público, puesto que hasta entonces eran pagados por los ayuntamientos y su salario era bastante deficiente.

Con la llegada de la República, adquieren mayor relevancia las ideas pedagógicas de la Institución Libre de Enseñanza. La nueva Constitución proclamó la escuela única, la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria, la libertad de cátedra y la laicidad de la enseñanza. Igualmente, estableció que los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial serían funcionarios y que se legislaría con el fin de facilitar a los españoles económicamente necesitados el acceso a todos los grados de enseñanza, a fin de que no se hallen condicionados más que por la aptitud y la vocación. En cuanto a la normativa de carácter educativo que se aprueba en estos años, destacan los cambios respecto a la regulación del bilingüismo, permitiendo que en las escuelas primarias se enseñe en lengua materna, aunque sea diferente del castellano; se suprime la obligatoriedad de la enseñanza religiosa; se reforma la formación inicial de los docentes; y se regula la inspección de la primera y segunda enseñanza.

El franquismo volvió a cambiar el sistema educativo. En su primera etapa entregó de nuevo el control a la iglesia, afirmó que la sociedad debía gestionar la educación, y que la tarea del Estado era subsidiaria. En la segunda etapa, con la ley de 1970 –que fue precedida por los informes de la OCDE sobre el sistema educativo español, y por el libro blanco *La educación en España: bases para una política educativa* (Revista Española de Pedagogía 1969)- se recuperó el protagonismo del Estado en temas educativos, pero continuó la influencia eclesiástica.

La Constitución española tuvo que llegar a un Pacto educativo que acomodara ambas tradiciones; conservadora (ahora neoliberal) y progresista (ahora, socialista). Los debates del artículo 27 fueron tan conflictivos que el partido socialista abandonó la Comisión constitucional. Hernández Beltrán, 2008).

Los principios de igualdad y libertad, el énfasis en la índole privada (familiar) de la educación, o en la responsabilidad estatal de garantizar el derecho a la educación se enfrentaban. Como ha escrito Manuel de Puelles *“la educación fue en el pasado, y sigue siendo hoy, un terreno propicio para el enfrentamiento de discursos ideológicos que, muchas veces, se han presentado, y se presentan, como antagónicos, incompatibles y excluyentes”* (Puelles 2007, pg. 28). Se llegó a un consenso que, según Herrero de Miñón, era un acuerdo que no afectaba al fondo de la cuestión, sino que solo *“aplazaba la decisión mediante una aproximación meramente verbal de contenidos objetivos inconciliables”* (Herrero de Miñón 1979, pg. 87). Óscar Alzaga, en nombre de UCD, afirmó en el pleno del Congreso que, una vez aprobada la Constitución, su partido intentaría aplicar su programa, mediante leyes ordinarias (Diario de Sesiones, 1978, pp. 4.049 y 4.050). Desde el partido socialista, Gómez Llorente decía algo semejante: el artículo 27 *“no recogía la filosofía socialista de la educación”*, pero podía ser utilizado de diferentes maneras según las mayorías parlamentarias de cada momento (Diario de Sesiones, 1978, pp. 4.041 y 4.042). Se alcanzó un acuerdo amplio y vago entre las dos concepciones de la educación cuyo enfrentamiento ya conocemos. Para una, la educación es una realidad predominantemente privada, en la que el Estado es un actor puramente subsidiario, y en el que la libertad

es fundamental. La encarnaba la UCD. La otra concepción insiste en el carácter de servicio público de la educación, que ha de ser garantizado por el Estado; postura defendida por el PSOE. Como en su libro *Comentarios a la Constitución española*, de 1980, afirmaba el profesor de Derecho Administrativo, Fernando Garrido Falla, el artículo 27 de la Constitución “contiene la regulación a nivel constitucional de uno de los temas más conflictivos, desde el punto de vista político, y, por tanto, más sintomático para apreciar el grado de ‘consenso’ que realmente ha presidido la redacción constitucional” (Garrido Falla 1980, pg. 543). El desarrollo legislativo posterior obliga, sin embargo, a rebajar el grado de optimismo sobre lo que sucedió entonces.

Todas las fuerzas que apoyaron este consenso precario ya advirtieron que posteriormente intentarían poner en práctica sus posiciones mediante leyes ordinarias. El consenso básico no aseguraba el consenso político. Cuando, en 1982, el PSOE, que había llegado al poder auspiciado por una notable mayoría, planteó la aprobación de una nueva ley (que terminaría siendo la LODE), se alzan en las filas de la derecha política en la oposición voces que reclamaban un pacto escolar. La respuesta del ministro Maravall fue la siguiente:

Quienes hablan de pacto escolar estos meses, sin haber hablado antes, no pueden razonablemente pretender que este pacto consiste en que el socialismo español recorra toda la distancia mientras que ellos se quedan donde siempre han estado; no pueden ni deben olvidar que el marco de la política educativa está diseñado en la Constitución en su artículo 27.

(*Diario de Sesiones, 1983, p. 2.977*)

El Estatuto de Centros Escolares de 1980 y la Ley de Reforma Universitaria de 1983 fueron derogadas, en 1985 y 2001 respectivamente; otras tres fueron profundamente modificadas y cuestionadas por leyes posteriores – la Ley del Derecho a la Educación (LODE) de 1985, la ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990 y la ley de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros (LOPEG) de 1995– ; y, finalmente, por una parte, la Ley de Universidades de 2001 sufrió cambios importantes a manos de una nueva Ley en 2007 y, por otra, la Ley de Calidad de la Educación (LOCE) de 2002 fue derogada por la Ley de Educación (LOE) de 2006, que a su vez fue alterada por la LOMCE.

Manuel de Puelles hace una reflexión: “*Inevitablemente, pues, se plantea la siguiente cuestión: ¿a qué se debe que el pacto escolar del artículo 27 de la Constitución española no haya traído la anhelada estabilidad de la educación? Dicho en otros términos: ¿no ha sido fecundo el consenso constitucional en*

educación? O también: ¿la educación se revela como el campo propio de la disputa política, el espacio en que brilla triunfante el disenso?” (Puelles 2007, pg. 25).

El Pacto constitucional ha permitido un acuerdo amplio y ambiguo. Esteban Frades (2010) cita a los socialistas Luis Gómez Llorente y Victorino Mayoral, que reflejaron el problema existente en sus tesis sobre *La Escuela Pública Comunitaria* (1981): “*La ambigüedad o ambivalencia que caracteriza a nuestra constitución, permite que con el artículo 27 de la misma puedan estructurarse modelos de enseñanza diferentes, cuando no opuestos*”. Todas las palabras pueden volverse peligrosas. Se discute si la educación debe ser un “*servicio público*” o un “*servicio de interés público*”. En el primer caso, el Estado puede arrogarse el protagonismo. En el segundo, el servicio puede ser realizado por instancias privadas.

En el cuadro siguiente pueden ver las distintas leyes educativas promulgadas en España:

Ley	Gobierno	Tipo	Aplicación
LGE - 1970: Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa.	Dictadura	GLOBAL	SI (27 años)
CONSTITUCIÓN - 1978 - ARTÍCULO. 27	UCD	GLOBAL	SI (38 años)
LOECE - 1980: Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares	UCD	PUNTUAL	SI (5 años)
LODE - 1985: Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.	PSOE	PUNTUAL	SI (31 años)
LOGSE - 1990: Ley General Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo	PSOE	GLOBAL	SI (16 años)
LOPEGCE - 1995: Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes	PSOE	PUNTUAL	SI (11 años)
LOCE - 2002: Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación	PP	GLOBAL	NO
LOE - 2006: Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación	PSOE	GLOBAL	SI (7 años)
LOMCE - 2013: Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.	PP	GLOBAL	SI (2 años)

Fuente: elaboración propia

La LODE se elaboró mediante una compleja labor de acuerdos que ha documentado Pérez Galán (2001) y que la ha hecho mantenerse durante más de treinta años. En cambio, ni la LOGSE ni la LOCE, ni la LOE ni la LOMCE consiguieron un acuerdo. Aun así se intentaron Pactos en distintas ocasiones.

El **primer intento de Pacto se produjo en 1997**, cuando, gracias a la iniciativa de la Fundación Encuentro (de la que hemos hablado) se consiguió llegar al **consenso de unos principios básicos** con todas las organizaciones de la Comunidad Educativa. La **Declaración conjunta a favor de la educación** fue firmada por dieciocho organizaciones, a las que se unieron trece adhesiones personales e institucionales. El texto buscaba establecer un frente común en cuanto a la prioridad de la enseñanza, su dotación económica, su mejoramiento cualitativo, etc.

La LODE se elaboró mediante una compleja labor de acuerdos que ha documentado Pérez Galán (2001) y que la ha hecho mantenerse durante más de treinta años. En cambio, ni la LOGSE ni la LOCE, ni la LOE ni la LOMCE consiguieron un acuerdo. Aun así se intentaron Pactos en distintas ocasiones.

El primer intento de Pacto se produjo en 1997, cuando, gracias a la iniciativa de la “Fundación Encuentro” (de la que hemos hablado) se consiguió llegar al consenso de unos principios básicos con todas las organizaciones de la Comunidad Educativa. La *Declaración conjunta a favor de la educación* fue firmada por dieciocho organizaciones, a las que se unieron trece adhesiones personales e institucionales. El texto buscaba establecer un frente común en cuanto a la prioridad de la enseñanza, su dotación económica, su mejoramiento cualitativo, etc.

Los mismos implicados eran conscientes, y así lo expresaban en su prólogo, de que por primera vez en nuestra historia se alcanzaba un acuerdo semejante. Seguramente, pudo ser así porque se partió de la aprobación de unas líneas básicas, pese a las múltiples posturas de los distintos colectivos. La idea era ponerse de acuerdo a partir de la diferencia. De hecho, el pacto iba acompañado de diversos anexos en los que las más importantes organizaciones y asociaciones intervinientes mostraban “los puntos sobre los cuales no se llegó aún a un consenso común”, hecho, por lo demás, recogido en el mismo acuerdo: *“La firma conjunta de esta Declaración no supone compartir los mismos puntos de vista en los problemas educativos como consta en los escritos que presentan las organizaciones en relación con la firma de la presente Declaración”* (Fundación Encuentro 1997, p. 6). Esto suponía reconocer la presencia del disenso y la dificultad de conciliarlo con el consenso. Sin embargo, de poco sirvió este acuerdo, ya que finalmente no fue objeto de debate en el Congreso de los Diputados, tal y como se solicitaba.

La segunda oportunidad la encontramos en el año 2004, a raíz otro documento que hemos citado, *Una educación de calidad para todos y entre todos*, elaborado por el Ministerio de Educación como base de

la futura reforma y ley orgánica (Ministerio de Educación, 2004). Era entonces Ministra María Jesús San Segundo. Se remitió al Consejo Escolar del Estado para su discusión, y se produjeron varias reuniones en que participaron las organizaciones y asociaciones más representativas. Se trataba de un documento de carácter abierto y con clara vocación de debate y diálogo, a fin de que las reformas planteadas contaran con la mayor aprobación general posible. Las organizaciones y asociaciones más representativas decidieron entablar un diálogo entre ellas con la mira puesta en lograr un pacto social sobre la educación que, a diferencia del logrado en 1997, se centrara ahora en los problemas más relevantes y concretos que ésta presentaba. Al mismo tiempo, se esperaba que el pacto tuviera un efecto benéfico sobre la nueva ley orgánica que el Gobierno preparaba, y que facilitara, 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. Alejandro Tiana Ferrer, entonces Secretario General de Educación, ha dejado constancia del esfuerzo en diferentes artículos (Tiana Ferrer 2007, 2011, 2016). Manuel de Puelles escribe: *“A pesar del extraordinario esfuerzo realizado por Comisiones Obreras (CCOO), la Federación de Religiosos de la Enseñanza (FERE) y la Federación de Trabajadores de la Enseñanza (FETE), las dos organizaciones nacionales de padres de alumnos impidieron la firma. Como he indicado en otro lugar, las organizaciones de padres «sucumbieron frente a fuerzas internas que se mostraron partidarias de una radical fidelidad a los principios. (...) El consenso no es posible cuando los valores básicos de unos y otros se mantienen en su irreductible pureza, creándose una falsa mecánica en la que unos aparecen como los depositarios de las esencias y otros como los pragmáticos claudicadores”* (Puelles 2006). Tiana (2007, 2011, 2016) señala que el debate en la Conferencia Sectorial de Educación fue muy rico y pragmático. Los problemas se plantearon en el Consejo Escolar del Estado. Se generó un amplio debate, se recibieron 304 documentos y otros 46.000 más breves. No fue votada por el PP. Las principales divergencias eran:

1 La extensión y el carácter de las enseñanzas mínimas

2 Los itinerarios en la ESO

3 Los programas de cualificación profesional inicial

4 La regulación de la enseñanza concertada y la dirección de los centros educativos.

Por último, en **2010 el Ministro Gabilondo** presentó el **Pacto social y político por la educación** (Ministerio de Educación, 2010). Este texto suscitó numerosos comentarios, aportaciones y alguna crítica de distintas organizaciones, y tras mucho trabajo se consiguió un acuerdo bastante extenso entre agentes sociales y comunidad educativa: sindicatos, asociaciones de padres, patronal de centros. El conjunto de

medidas se orientaba a dotar de estabilidad al sistema educativo, y se articulaba en torno a 12 grandes objetivos de cara al siglo XXI. El Partido Popular rechazó el Pacto al no considerar garantizados la educación en castellano, un tronco común de asignaturas y un cuerpo nacional docente.

Propuestas de las Comunidades Autónomas

A nivel de Comunidades Autónomas, se han producido algunos acuerdos importantes. Castilla-la Mancha elaboró, en 1997, un Acuerdo de Bases sobre las Transferencias Educativas y el Pacto por la Educación, a partir del cual se trabajó en la elaboración de un Libro Blanco de la Educación en Castilla-La Mancha, que fue publicado en 1999. En 2008 apareció un nuevo Documento de bases para una Ley de educación de Castilla-la Mancha, una propuesta para el debate, a partir del cual aspiran a elaborar una Ley de Educación. El pasado dos de junio de 2016, el actual consejero de Educación, Ángel Felpeto, dio a conocer la intención del gobierno regional de impulsar un acuerdo educativo a nivel nacional desde la Comunidad.

Andalucía

En 2006 se firmó en **Sevilla** un acuerdo entre las principales organizaciones sindicales (CCOO y FETE) y la Confederación de Empresarios de Andalucía. Hay que tener también en cuenta el acuerdo entre la **Consejería de Educación de la Junta de Extremadura** y las organizaciones de la enseñanza *“para la mejora de la calidad en la educación del siglo XXI”*, al que se llegaría en ese mismo año.

También en 2006 se firmó en Cataluña el **“Pacto Nacional por la Educación”**, un acuerdo de carácter social sobre varios aspectos del sistema educativo catalán, en el último tramo de la legislatura del gobierno de coalición —el Tripartito— formado por el Partido Socialista de Catalunya (PSC), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) e Iniciativa per Catalunya-Verds (ICV-EUiA). Más de veinte entidades suscribieron el documento definitivo (con una notable ausencia, la de USTEC-STEs, el sindicato mayoritario en la enseñanza pública). Del acuerdo quedaron excluidos los partidos de la oposición política. David Medina (2007) ha documentado el proceso en un interesante artículo, que tomamos como referencia.

Este pacto tuvo un antecedente durante la anterior legislatura de Convergencia y Unión. Para alcanzarlo se organizó desde la Consejería la llamada Conferencia Nacional de Educación, cuyos trabajos se desarrollaron entre 2000 y 2002, dividida en siete secciones. El objetivo de la Conferencia Nacional era sentar las bases de un gran acuerdo de carácter social que diera estabilidad al sistema educativo y resolviera ciertas tendencias perjudiciales en el sistema. Se trataba de conocer los puntos fuertes y débiles del sistema.

En el año 2003 se produjo un cambio de gobierno, que puso punto y final a la conferencia, pero no a la idea de impulsar el consenso educativo, ni a la convicción de que éste debería producirse en el ámbito

social, no en el político. Estos temas ocupan un lugar destacado en el capítulo dedicado a política educativa del Acuerdo para un gobierno catalanista y de izquierdas en la Generalitat de Catalunya (El Pacto del Tinell), de diciembre de 2003.

Los partidos que suscribieron el acuerdo de gobierno, tras afirmar que la educación iba a ser considerada como su *“prioridad central”*, se comprometieron a impulsar en el marco de un Pacto Nacional para la Educación y la elaboración de la Ley Catalana de Educación. El pacto buscaba cinco acuerdos básicos:

-
- 1 Un acuerdo con los ayuntamientos para cooperar en la educación de la ciudadanía
 - 2 Un acuerdo de corresponsabilidad educativa con las familias
 - 3 Un acuerdo con el profesorado para desarrollar una carrera docente estimulante
 - 4 Un acuerdo con las escuelas financiadas con fondos públicos para compartir responsabilidades
 - 5 Un acuerdo con la comunidad educativa para gestionar los centros de manera autónoma y eficaz (Medina, 2007)
-

Región de Murcia

Murcia es una Comunidad especial, ya que cuenta con tres pactos educativos en su haber: 1998, 2005 y 2009. El objetivo preferente de este último Pacto Social por la Educación es contribuir desde el ámbito escolar a la conciliación de la vida laboral y familiar, la adquisición de hábitos saludables, la participación de los mayores, el compromiso social, el ocio formativo y otros logros sociales relevantes, sólo alcanzables mediante una adecuada formación en valores. En su elaboración intervinieron la Consejería, organizaciones sindicales, federaciones de municipios, confederaciones de padres y madres, asociaciones de alumnos, organizaciones empresariales de centros concertados, la asociación de prensa... Recientemente se está volviendo a hablar de poner en marcha un nuevo Pacto Educativo.

Islas Canarias

El **Pacto Social, Político y Económico por la Educación en Canarias** (Consejo Escolar de Canarias 2015) fue impulsado por el Consejo Escolar de Canarias y aprobado por unanimidad el 21 de diciembre de 2013. Se basa en la idea de que la educación es patrimonio, derecho y responsabilidad de la sociedad, de todas sus partes, y de ninguna en exclusiva. Dicho acuerdo no es un fin en sí mismo, sino un compromiso de futuro, por lo que en el camino hacia su consolidación será clave la inclusión de los planteamientos de la comunidad

socioeducativa para la mejora de la educación, con el objetivo de alcanzar un desarrollo integral de las personas y construir una sociedad canaria más formada, cohesionada y justa. Por eso, en los dos años posteriores, se recogieron e incorporaron aportaciones de todas las comunidades educativas, instituciones y organizaciones sociales de todas las islas.

Su principal objetivo era lograr para 2020 un sistema educativo en Canarias más equitativo y de mayor calidad, al nivel de los mejores sistemas educativos europeos, superando los déficits existentes, y que afronte con fortaleza los nuevos retos de la sociedad del conocimiento en la próxima década.

Para lograrlo se propone los siguientes objetivos estratégicos:

1 Garantizar la necesaria estabilidad del sistema educativo en Canarias, teniendo como base el Pacto Social, Político, Económico e Institucional que se alcance

2 Abordar los problemas y retos más críticos y urgentes de la educación en Canarias (fracaso/éxito escolar, mejora de tasas, mejora de la equidad...), para acelerar su convergencia con los sistemas educativos europeos

3 Garantizar una adecuada formación del estudiantado en aras de su desarrollo integral, su autonomía y competencia personal, el pleno ejercicio de sus derechos y deberes ciudadanos y su adecuada inclusión social y profesional

4 Potenciar y garantizar una adecuada formación y competencia del profesorado, así como su reconocimiento social y profesional, consolidando un nuevo modelo de desempeño profesional sustentado en el valor del conocimiento, la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i)

5 Promover centros y servicios educativos gestionados democráticamente, comprometidos en procesos de mejora continua, con capacidad para aprender de sí mismos y de incorporar en su funcionamiento las mejores prácticas

6 Adaptar en lo posible las Enseñanzas Profesionales, así como las de régimen especial, a las necesidades propias de Canarias y al reto de la globalización

7 Crear un nuevo modelo de cooperación universidad-empresa-sociedad, basado en la investigación básica, en la aplicada y en la innovación

8 Crear un modelo de cooperación ayuntamiento-escuela, para la mejora de los niveles socioeducativos de las familias y el desarrollo coordinado de la educación

9 Fomentar el conocimiento, el respeto y la valoración del patrimonio cultural y natural de Canarias en un contexto globalizado

10 Incrementar los recursos económicos destinados a la educación y velar por la gestión eficaz de los mismos

País Vasco

En febrero de 2014, la **Consejería de Educación, Política Lingüística y Cultura del País Vasco** publicó un Marco del modelo educativo pedagógico, en el que colaboraron una docena de importantes asociaciones. Es interesante que al definir los fines de la educación señalan el desarrollo integral: físico, cognitivo, comunicativo, social, cultural, moral, afectivo y emocional, estético y espiritual.

Comunidad de Madrid

En 2016, el **Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid** está trabajando en un documento con *“Recomendaciones para un nuevo modelo educativo en Madrid”*, como resultado de unas jornadas de reflexión y debate. Sobre la bases de estas jornadas, se creó una Comisión de Trabajo en el Consejo Escolar, de carácter abierto y con representación de todos los sectores de la comunidad educativa. De las sesiones celebradas surgieron 118 propuestas de diseño de acciones educativas relativas a convivencia, alumnado, profesorado, familia y centros docentes, que fueron debatidas y aprobadas en la Comisión Permanente del Consejo Escolar.

Islas Baleares

En **Baleares**, un conjunto de asociaciones, sindicatos, colectivos, asociaciones de profesores, directores y otros profesionales, familias y miembros de la sociedad civil, tomaron la iniciativa para promover un pacto balear por la educación, al constatar los numerosos problemas existentes en su región en cuanto a fracaso escolar, burocratización del sistema, falta de recursos, inestabilidad... surgió así el movimiento Illes per un Pacte. En 2015 se consensuó un texto, que posteriormente fue aprobado, ya en 2016, y asumido como propio por el Govern. Su finalidad principal es garantizar la estabilidad del sistema, reclama una participación democrática real que no excluya a nadie y pide tener en cuenta la adecuación a los cambios sociales y tecnológicos. El documento se apoya sobre cuatro grandes ejes que son la sociedad, las políticas públicas, los centros y el profesorado.

Aragón

Actualmente, desde el **Consejo Escolar de Aragón** se está trabajando en un documento que pretende servir de base al pacto social y político por la educación. La tarea en el Consejo Escolar respecto a este documento comenzó con la conformación de cuatro grupos de trabajo sobre equidad, calidad, participación y planificación del sistema educativo, que empezaron sus reuniones el 22 de diciembre. Dentro de esta iniciativa, el Consejo Escolar de Aragón ha elaborado un **diagnóstico del sistema educativo aragonés** de los últimos diez años, confeccionado con los informes publicados por el propio Consejo.

Organizaciones sociales

Colectivo Lorenzo Luzuriaga

Se han publicado otras propuestas de indudable valor. Por ejemplo, la presentada por el **Colectivo Lorenzo Luzuriaga** (2015 2010), los documentos elaborados por el Foro de Sevilla y otras organizaciones (**Por otra política educativa 2013**), la **Educación que nos une** y su campaña *Diálogo por la educación* (2016) y las *Bases para un Pacto educativo de Estado* de la **Fundación Ecoem** (2008).

El **Colectivo Lorenzo Luzuriaga** aprobó en diciembre de 2015 el documento *Por un acuerdo social y político en materia de educación*, que puede consultarse en su web. Se reflexiona acerca del consenso en materia educativa, la necesidad de un nuevo acuerdo por la educación, y se realiza un análisis sobre los asuntos que concitan la atención de casi todos los partidos políticos que concurrían a las elecciones del 20-D, si bien con los matices propios de la ideología. Estos asuntos son los siguientes:

- 1 Necesidad de incrementar progresivamente la inversión en educación
- 2 Estar autorizados para impartir las enseñanzas que constituyen el objeto del concierto.
- 3 Políticas de planificación de la oferta educativa pública y privada concertada
- 4 Universalidad de la oferta educativa como derecho para las personas de 0 a 18 años, garantizando el número de plazas necesarias para atender la demanda
- 5 Los valores en educación y la laicidad en la escuela
- 6 Formación inicial y permanente del profesorado. Acceso a la profesión docente y Estatuto docente. Derechos y deberes profesionales
- 7 Evaluación global del sistema educativo: de centros escolares, del profesorado, de las respectivas administraciones educativas y de los programas desarrollados
- 8 Formación Profesional. Mecanismos de coordinación de las administraciones y agentes sociales implicados en la misma
- 9 Participación de la comunidad educativa en la gestión de los centros escolares
- 10 La organización escolar. La función directiva

11 La distribución de competencias y los mecanismos de coordinación entre todas las Administraciones educativas

12 Estabilidad del currículo: materias o áreas de conocimientos básicos; autonomía de los centros; jornada escolar; ratios; etc.

Además, son autores del libro *Mejorar la Educación. Pacto de Estado por la Pública* (Colectivo Lorenzo Luzuriaga 2010). El libro contiene consideraciones sobre lo que podrían ser las líneas maestras de un pacto para acordar un plan integrado de mejora de la educación. No se trata, a juicio de los autores, de alcanzar un pacto ideológico, sino un diagnóstico común sobre los problemas actuales de la educación y buscar puntos de encuentro sobre la solución a esos problemas. Un pacto semejante ha de ser social, político y autonómico.

El Colectivo considera que las bases para un Pacto de Estado en materia educativa serían los siguientes:

1 Aprobación y ejecución del pacto: órganos responsables

2 Cuestiones importantes que debe abordar: la finalidad de la educación; la función del estado como garante de la igualdad; la unidad y la diversidad de los subsistemas educativos autonómicos; el equilibrio escuela pública-escuela concertada; la escuela pública como eje vertebrador del sistema educativo; la relevancia de la formación profesional; el factor clave: el profesorado; el gasto público en educación

Foro de Sevilla

El conocido como **Foro de Sevilla** (*Por otra política educativa 2013*), por su parte, aprobó **junto a diferentes organizaciones y asociaciones del ámbito educativo** el Documento de Bases para una nueva Ley de educación. *Acuerdo Social y Político Educativo*.

El documento gira en torno al derecho a la educación, que debe hacerse efectivo en términos de igualdad y gratuidad. Considera que el instrumento para satisfacerlo es la escuela pública.

Las políticas educativas deben ser públicas, es decir, discutidas, decididas y gestionadas por la ciudadanía. Por ello, una ley de educación debe tener un proceso de elaboración colectivo, dirigido al análisis y cuestionamiento crítico del estado actual de la educación. La educación debe vertebrar con coherencia objetivos, contenidos, metodologías y evaluación.

Considera necesario un amplio acuerdo social por la educación pública, que recoja las principales líneas de consenso y garantice la estabilidad del sistema educativo, así como establecer las vías de participación de la sociedad y la comunidad educativa. Exige derogar las leyes que han respaldado los recortes.

Han enunciado una serie de principios fundamentales, con diferentes concreciones y propuestas. Los principios para una educación democrática, junto al principio básico de derecho a la educación, se recogen los de igualdad, laicidad, diversidad, inclusión, sostenibilidad, autonomía, participación democrática, solidaridad, antiautoritarismo y coeducación. Todo esto en el marco de un aprendizaje cooperativo, participativo, colaborativo y nunca competitivo. Debe proporcionar una formación intelectual que permita comprender el mundo, crítica y solidaria, multicultural, que cuide del bienestar emocional, el fomento del respeto a las identidades culturales y sexuales. Funciones de la educación.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración de los Derechos de la Tierra y la Declaración de los Derechos de la Infancia deben ser fuentes esenciales para extraer los fines de la educación:

- 1** La educación como un derecho universal. Esto exige igualdad y gratuidad. Escolarización gratuita de los 0 a 18 años. Supresión progresiva de los centros privados concertados. Red única de gestión pública. Auditoría de la escuela privada y pública
- 2** Educación infantil, primaria y secundaria. Infantil: red pública de centros educativos. Rebaja de la ratio, ampliar la dotación de personal. Recursos para apoyos. Evitar clasificaciones tempranas. Medidas de protección contra el absentismo. Repetición de curso solo en casos excepcionales. Pasarelas para que los jóvenes puedan incorporarse a acciones formativas
- 3** Formación Profesional y de personas adultas. Red de centros integrales de FP con perfiles profesionales ligados al bienestar social y a la sostenibilidad ambiental y no solo al interés empresarial. Red de Personas adultas, dependientes de educación y no de Bienestar social
- 4** Educación inclusiva: Gratuidad en el acceso a la educación. Organización del centro y del currículum desde la inclusión. El carácter plurinacional del Estado. Plan de medidas para favorecer el éxito escolar de todo el alumnado. Contextos educadores
- 5** Currículo sin idearios particulares: Laico. Para la vida. Pluricultural. Integral. Adaptado al contexto. Que potencie el conocimiento abierto y compartido. No competitivo. Ecológico. Currículo que potencie la autonomía territorial, de los centros y del profesorado
- 6** Profesorado comprometido y reconocido. Estatuto del profesorado. Formación inicial. Selección del profesorado. Formación permanente. Carrera docente
- 7** Autonomía Pedagógica y participación en la organización educativa: Autonomía de los centros. Autonomía pedagógica. Ley de participación educativa. Promoción del

asociacionismo y la participación entre el profesorado y las familias. Dirección representativa y colegiada, voluntaria y renovable. La comunidad educativa promoverá la participación. Integración del contexto social en la dinámica educativa. Apertura de centros fuera del horario escolar al contexto social

8 Evaluación educativa para la mejora. Utilizar la evaluación. Las evaluaciones externas. Los centros recibirán apoyos. Los Servicios de Inspección Educativa

9 Financiación garantizada constitucionalmente. 7% del PIB. Constitucionalizar el PIB destinado a Educación. Fondo de Compensación Educativa. La gratuidad de la enseñanza básica (libros, recursos, transporte...)

Por último, se recogen también una serie de propuestas en materia de medioambiente.

Asociaciones sindicales

Las **propuestas sindicales para un pacto** han sido constantes. Citamos algunos ejemplos recientes.

Sindicato Independiente ANPE

El **Sindicato Independiente ANPE**, que viene reivindicando desde hace años ese pacto, hizo una serie de propuestas para debatir un Pacto en Educación en el año 2010 (ANPE 2010). En la página 1 de este documento, señalaba que *“Un pacto de Estado no es una declaración de intenciones sino un compromiso de actuación. De esa manera debe plantearse en nuestro ámbito, porque la educación es un asunto de Estado, tal vez uno de los más importantes, y debe diseñarse pensando siempre -como afirmaba Winston Churchill- en las próximas generaciones y no en las próximas elecciones”*. ANPE presentó una serie de propuestas para el debate articuladas en torno a los que consideraban que debían ser los pilares del pacto por la educación:

1 El modelo y estructura del sistema educativo

2 La vertebración y cohesión del sistema educativo, que implica la coordinación y cooperación entre todas las administraciones educativas

3 La financiación de la enseñanza

4 La situación del profesorado y su desarrollo profesional

5 El funcionamiento de los centros y el desarrollo de su autonomía pedagógica y organizativa, así como la regulación de la participación y del principio de libertad de elección de centro

Recientemente, ha continuado con esta reivindicación. En un editorial de su revista de abril de 2016, señalaba que cualquier medida que se adopte debe venir precedida desde un pacto educativo político y social o, al menos, desde un acuerdo de mínimos básico, que sirva para dar seguridad y estabilidad al sistema educativo y alejen la educación de la confrontación ideológica permanente. En febrero de 2016, reaccionaba ante el informe de la OCDE *“Estudiantes de bajo rendimiento: por qué se quedan atrás y cómo ayudarles a tener éxito”*, y exigía tras valorarlo un pacto educativo para convertir a la educación en una verdadera prioridad política y social.

Federación de Sindicatos Independientes de Enseñanza

La **Federación de Sindicatos Independientes de Enseñanza** (FSIE 2016) recoge un documento de *Propuestas en materia de educación*, y señala en él que sigue siendo necesario alcanzar un Pacto de Estado en materia de educación no universitaria que dé estabilidad al sistema y reduzca los elevados índices de fracaso escolar y abandono prematuro.

FSIE entiende que dicho Pacto debe:

- 1 Realizarse en el marco de la Constitución con el máximo respeto a la libertad de enseñanza establecida en el artículo 27
- 2 Definir un sistema educativo que debería permanecer inalterable en sus aspectos fundamentales durante un periodo de al menos de 15 años. Este sistema debería contar con mecanismos de revisión que permitiesen adoptar medidas puntuales de rectificación y mejora sobre los problemas que fueran detectados en su aplicación
- 3 Establecer la obligatoriedad de la formación desde los 6 a los 18 años, permitiendo, en base a determinadas condiciones establecidas mediante normativa aprobada al efecto, el acceso al mercado laboral a partir de los 16 años, compatible con una formación específica. Además, la gratuidad debería abarcar de los 0 a los 18 años
- 4 Plantear medidas concretas e inmediatas que permitan reducir el elevado índice de fracaso escolar y abandono prematuro que tenemos en el sistema educativo. Un ejemplo puede ser la extensión de la orientación educativa a Primaria e Infantil
- 5 Afianzar la complementariedad de las dos redes, pública y concertada, sin que en ningún caso se considere subsidiaria a la escuela concertada respecto de la enseñanza estatal
- 6 Contemplar la dignificación y el reconocimiento de los profesionales de la enseñanza, estableciendo medidas de mejora para docentes y PAS de todos los centros sostenidos con fondos públicos
- 7 Promover la elaboración y aprobación de una Ley de la Función Docente que regule la profesión en todo el Estado y para todos los profesionales, con independencia del tipo de centro en el que desarrollen su trabajo

8 Garantizar financiación suficiente para poder aplicar las reformas y medidas adoptadas, asegurando la dotación necesaria para todos los centros sostenidos con fondos públicos

FETE-UGT

FETE-UGT (2016), en su documento *Tiempo de compromisos educativos ante las elecciones generales del 26 de junio* considera necesario un debate con toda la comunidad educativa para analizar conjuntamente la situación real de nuestro sistema educativo y establecer unas bases consensuadas y con un amplio acuerdo social que den estabilidad al mismo y no la imposición, sin diálogo, como ha sucedido. Es necesario avanzar hacia una educación de auténtica calidad que, basada en el principio de igualdad de oportunidades, refuerce la cohesión social y evite cualquier tipo de discriminación y, a través del principio de equidad, posibilite que todo el sistema educativo alcance los niveles más altos de calidad. Consideran que los elementos de cohesión y coordinación de las políticas educativas de las Comunidades Autónomas deben pactarse en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación y del Consejo Escolar del Estado, con el fin de alcanzar un sistema educativo vertebrado y homologable a nivel de Estado. Reclaman a los partidos políticos que se esfuercen por lograr un acuerdo de mínimos en Educación que dé estabilidad al sistema educativo.

Confederación de Organizaciones de Psicopedagogía y Orientación de España

En el ámbito general del sistema educativo, Entienden el sistema educativo como el conjunto de influencias educativas que una persona recibe desde el nacimiento hasta la edad adulta a través de instituciones, agentes formales y no formales de una sociedad que transmiten conocimientos con la herencia cultural correspondiente y que influyen en el crecimiento social e intelectual del individuo. El sistema educativo no es únicamente la escuela, el sistema educativo está conformado por tres subsistemas: escolar, familiar y sociocultural. Los tres se interrelacionan de modo que cualquier variación en alguno de ellos afecta a los demás. Como consecuencia de esto, la escuela por sí sola, no puede hacerse cargo de los déficits de los demás subsistemas.

Realizan una serie de propuestas en relación a este ámbito:

1 Actuar siempre en el marco y en virtud de la Declaración Internacional de los Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño enunciados en la Declaración Universal de la ONU

2 Hacer realidad el derecho a la orientación que tiene el alumnado y sus familias, especialmente el derecho a la orientación

3 Proporcionar el asesoramiento personal, educativo y profesional para que cada alumna y alumno reciba una respuesta educativa acorde con sus necesidades en todas las etapas educativas: obligatorias o no obligatorias

4 Elaborar un pacto de Estado por la Educación que proporcione una normativa estable y sostenible en el sistema educativo

5 Situar al sistema de educación pública en el centro del modelo educativo. La educación dual legada, manifiesta una pérdida de apoyo a la escuela pública, la entrada en el sistema del mercado y la potenciación de modelos alternativos privados y/o confesionales

6 La Administración del Estado debe garantizar un sistema público de educación igualitario y efectivo. Todos los centros educativos que pertenezcan a la red pública deberán cumplir los mismos requisitos en su funcionamiento, gestión de los currículos y condiciones de acceso

7 Pacto entre todas las fuerzas políticas, sociales, sindicales y empresariales del Estado, que permitan ir hacia escenarios de la escuela como comunidad de aprendizaje y como corazón de la colectividad

8 Incentivar las políticas de protección familiar, para que las familias recuperen su papel educativo

9 Proponer la racionalización de los horarios laborales, para permitir una mayor compatibilidad entre la vida familiar y la laboral

10 Proponemos en este sentido, aumentar la inversión en educación al 7% del PIB durante los próximos 10 años para recuperar el atraso sistémico existente

11 Velar porque la inversión por alumno/a en el sistema educativo sea similar en todo el Estado Español, evitando desigualdades territoriales que discriminen al alumnado en función de su residencia. Es necesario acordar una cantidad mínima y suficiente por plaza escolar en todo el Estado

12 Elaborar un currículo básico y una ordenación educativa que permita que el alumnado pueda cambiar de comunidad sin que por ello cambie su currículo. Dicho de otro modo: que exista la coherencia interregional entre currículos

13 Destacar el papel de la Psicopedagogía en el sistema educativo, tanto en la formación inicial del profesorado como en la práctica educativa, especialmente en la toma de decisiones que afecten al progreso y desarrollo del alumnado

14 Mejorar el sistema de selección del profesorado, que deberá sustentarse en el dominio de las competencias didácticas y en la tutorización práctica a cargo de profesorado veterano y experto. Este plan formativo para profesorado novel deberá contemplarse en el Plan de Formación Permanente, que debe incluir a todos los profesionales del sistema, con especial implicación de los profesionales de la orientación como especialistas en Psicopedagogía dentro del sistema educativo

15 Es necesario contar con los especialistas de orientación para la formación de los futuros profesores en las titulaciones de grado y en los másteres de formación del profesorado

16 Aumentar el porcentaje económico destinado a educación en los presupuestos generales del Estado y destinarlo especialmente al aumento de los recursos humanos

17 Aprobar un Plan Estatal por la Educación Inclusiva que recoja los valores esenciales de la ciudadanía, sus territorios, lenguas y culturas, así como la diversidad funcional de sus alumnos y alumnas, apostando por un sistema inclusivo y una escuela inclusiva, que sea una organización de aprendizaje (alumnado, familias y docentes) y una escuela como espacio de construcción de una ética de la equidad. Que contemple medidas concretas para que “ningún alumno o alumna se quede atrás” y que “todo el alumnado alcance el éxito escolar y desarrolle al máximo sus potencialidades” sea cual sea el origen de su necesidad específica: desventaja social, discapacidad funcional, altas capacidades intelectuales o dificultades para el aprendizaje

Realizan también otras consideraciones en los ámbitos de la atención a la diversidad, la acción tutorial, y la orientación vocacional y profesional.

Como conclusión, consideran que es imprescindible una mayor inversión en educación tratándose, sin duda, de la inversión más rentable, pues apuesta por el futuro en positivo y previene las problemáticas sociales más graves: desequilibrios, desempleo, delincuencia y exclusión social. Para ello, la ratio de profesionales de la orientación que se precisa en España es 1/250, un profesional por cada 250 alumnas y alumnos, tal como recomiendan entidades internacionales como la UNESCO.

Asociaciones de Padres y Madres

Las **Asociaciones de Padres y Madres** también se han pronunciado reiteradamente en este sentido.

Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnado

La **CEAPA** (2010) aprobó un documento sobre su posicionamiento para el pacto educativo mientras se preparaba el Pacto Gabilondo. CEAPA consideraba en él que los pactos debían ser siempre previos al desarrollo de las leyes. Considera también que para dar estabilidad al sistema educativo y mejorar la educación en nuestro país, es imprescindible alcanzar un verdadero pacto entre el Gobierno central y el de todas las Comunidades Autónomas, fundamentado en la lealtad institucional de los diferentes gobiernos autonómicos con el marco legislativo estatal. Exigen que las instituciones que actúen con responsabilidad y lealtad, para afrontar los retos que nuestro sistema educativo tiene planteados, y que no utilicen las instituciones educativas como escenario para la lucha partidista. Creen además que primero es necesario un pacto social de la comunidad educativa, sobre el que posteriormente deberían trabajar todas las fuerzas políticas del arco parlamentario sin excepción; por tanto, el pacto social debe ser previo al pacto político.

Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y padres de Alumnos

La **CONCAPA** se ha pronunciado de nuevo recientemente sobre la necesidad urgente de un pacto educativo, que garantice la estabilidad necesaria y una defensa auténtica de los derechos de padres y alumnos, y considera una prioridad resolver cuanto antes las dificultades por las que atraviesa la educación española, de forma que quede al margen de posturas partidistas y se resuelvan cuanto antes aspectos esenciales para la educación de los niños y jóvenes españoles, especialmente lo que respecta al fracaso y abandono escolar, buscando una auténtica educación de calidad con el necesario respeto a la libertad de los padres y a la pluralidad de los centros educativos. Con fecha 8 de julio de 2016 ha publicado 10 propuestas para el pacto:

- 1 Garantizar la libertad de educación y la libre elección de Centro educativo, conforme a las convicciones de los padres, que son los primeros educadores de sus hijos. En caso contrario no puede existir Pacto educativo, pues el sistema estaría bajo el control político del momento y no se aseguraría su independencia de la política
- 2 Garantizar la gratuidad de la Educación para todos y en todos los niveles, tanto si están en la red pública como en la de iniciativa social (concertada o sostenida total o parcialmente con fondos públicos), que facilitaría la equidad del sistema
- 3 Garantizar la apuesta efectiva y decidida por la cultura del esfuerzo, buscando la excelencia en la educación, en la práctica docente y permitiendo que ningún alumno quede descolgado o abandonado del sistema
- 4 Afrontar la problemática del fracaso y abandono escolar, con alternativas fiables y que eviten la salida del sistema de nuestros hijos/alumnos
- 5 Garantizar, en todo el territorio nacional, que los alumnos que estén en el sistema cursen unos contenidos mínimos y generales para todos, asegurando también que se puedan impartir en castellano. Otros aspectos son: refuerzo de las materias instrumentales, plan específico de lengua extranjera y plurilingüismo, nuevas tecnologías, fomento de la lectura y recursos humanos y económicos suficientes para afrontar planes para alumnos con necesidades especiales
- 6 Garantizar el Sistema de Conciertos Educativos, adecuando su financiación, duración y requisitos para su renovación, dando tranquilidad y garantizando el futuro educativo que las familias quieren para sus hijos cuando optan por elegir centros concertados
- 7 Plantear un sistema de Evaluaciones Objetivas y Externas que garanticen la transparencia del sistema, tanto en la gestión educativa como en los resultados de los centros, no para crear desigualdades sino para afrontar con mayor acierto las actuaciones ante las carencias que se detectaran y siempre garantizando la autonomía de los centros
- 8 Garantizar un protocolo nacional que afronte la problemática del Acoso Escolar, en todas sus vertientes conocidas hasta la fecha y que, de manera especial, afecta a nuestros escolares cada vez en edades más tempranas

-
- 9** Considerar la importancia de la participación de las familias en todo lo relativo a la educación de sus hijos. Realizar apuestas decididas en esa participación, buscando cauces para la tan ansiada conciliación Laboral-Familiar y que depende en buena medida de la generosidad de todos los sectores implicados: Educativos, Empresariales, Sindicales y de la Administración. Reforzar el papel de los representantes de los padres a través de las APAS/AMPAS, Federaciones y Confederaciones de Padres de Alumnos que son la primera línea de actuación en los centros. Recuperar el papel y la importancia de los Consejos Escolares
-
- 10** Garantizar el derecho a la educación conforme a las convicciones de los padres, tanto morales como religiosas, de manera que la enseñanza de la Religión o su alternativa tenga el mismo peso específico que el resto de materias
-

Pactos en otros países

Buscando otros enfoques e ideas, hemos revisado algunos pactos educativos establecidos en otros países. En algunos casos, se ha tratado sólo de cooperación entre partidos para la elaboración de una ley, como el caso de las últimas leyes estadounidenses redactadas por una comisión compuesta de un congresista y un senador de cada uno de los dos partidos.

Argentina: Ley Federal de Educación de 1993

Juan Carlos Tedesco (2007), ex ministro de educación argentino, explica el acuerdo que se produjo en su país sobre la Ley Federal de Educación, sancionada en 1993 y que superaba la anterior Ley 1420 de 1884. Los contenidos de la nueva ley declaraban a la educación y al conocimiento como un bien público y asumía que la acción educativa era una estrategia fundamental en el proceso de construcción de una sociedad más justa. Existió un amplio consenso social acerca de estos objetivos y respaldando dicha visión de la educación.

Es importante destacar el proceso de elaboración de la ley, partiendo de la idea de que, “cuanto más diversas sean las formas de participación, mayor será el grado de legitimidad del resultado que se logre”. En el caso argentino, gran parte del proceso de participación en la elaboración de la nueva ley se efectuó a través de la consulta, tanto a la ciudadanía como a los docentes, a través de jornadas de discusión y encuestas de opinión. Estas permitieron comprobar el alto grado de consenso que existía en la sociedad sobre una serie de propuestas tales como la necesidad de declarar la obligatoriedad de la escuela secundaria, la unificación de la estructura del sistema, el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de gobierno, el acceso universal a las nuevas tecnologías de la información, la asignación de recursos para programas de equidad y de compensación de desigualdades, la obligatoriedad de la enseñanza de un idioma extranjero y la creación del Instituto Nacional de Formación Docente, entre otras.

Acerca de otros temas, la consulta se muestra insuficiente, y es más eficaz el debate, aunque en estos casos los temas suelen tener mayor carga ideológica. Dado el carácter público de la educación, el Estado ha de asumir un papel central y asumir su responsabilidad no sólo en términos de convocar a construir los pactos educativos, sino también en representar los intereses generales y los intereses de los sectores excluidos.

En cuanto al papel de los partidos políticos, suele emerger una tensión considerable a la hora de abordar temas sociales y promover acuerdos entre partidos. En Argentina se adoptó una estrategia de consulta y debate en varias etapas, la última de las cuales fue la discusión en el Parlamento. El proceso pasó por tres momentos: al comienzo se discutió un documento con propuestas sobre los principales ejes de las políticas educativas, elaborado por el Ministerio de Educación; a continuación se discutió el texto de un borrador de proyecto de ley redactado a partir de los aportes que brindó la consulta sobre el documento. En estas dos etapas participaron los docentes, los ciudadanos, las organizaciones de distintos tipos, como sindicatos, Iglesias, asociaciones de padres, grupos empresarios, organizaciones sociales no gubernamentales, etc. El tercer y último paso fue la presentación del proyecto elaborado con todos los aportes de la discusión en el Congreso Nacional, donde fue debatido y aprobado por ambas cámaras legislativas. (Tanos, 2004; Tedesco 1995, 2004)

Australia: Australia National Education Agreement (NEA) (Council of Australian Governments 2009)

Parte de un **compromiso**: asegurarse de que todos los estudiantes adquieren el conocimiento y las destrezas que les permitan participar efectivamente en la sociedad y el mundo laboral en una economía globalizada.

- Roles y responsabilidades
 - Financiación
 - Objetivos perseguidos
 - Resultados
 - Criterios de evaluación y marco evaluativo
 - Especial atención a la población indígena, alumnos con necesidades educativas especiales y alumnos con bajo desempeño
 - Revisiones periódicas
 - Foco cambia de los controles de entrada de financiación a un énfasis en los resultados de alta calidad
 - Informes de progreso nacional
 - Informes nacionales sobre el desempeño de colegios individuales
-

- Informe de los colegios sobre estudiantes dirigido a padres y cuidadores, e informe anual dirigido a su comunidad escolar sobre logros de la escuela y otra información contextual
- Mayor transparencia y empleo de evidencias para mejorar la asignación de recursos. Datos detallados a nivel escolar

En 2013, todos los estados y territorios australianos firmaron el *National Education Reform Agreement* (NERA) donde se aprobó la financiación del *National Plan for School Improvement*, que tenía dos objetivos para conseguir en el 2025: situarse entre los cinco primeros países en el nivel de lectura, matemáticas y ciencias y, en segundo lugar ser considerados un sistema de alta calidad y alta equidad de acuerdo con los estándares internacionales.

Colombia: Plan decenal de educación 2006-2016. Pacto social por la educación. Ministerio de Educación, Gobierno de Colombia (2006)

El objetivo principal era hacer de Colombia el país mejor educado en América Latina en 2025. Plan educativo, “construido por los colombianos”, que será su carta de navegación. La movilización social lograda a través de la amplia **consulta y el debate público** para la construcción del Plan Decenal propone nuevas comprensiones, replantea los enfoques y construye nuevos paradigmas respecto a las transformaciones educativas, a partir de los cuales Gobiernos y ciudadanos, debemos trabajar de manera eficiente y articulada. Más de 20 mil colombianos comprometidos con la educación tuvieron la oportunidad de expresar su pensamiento y aportar a la deliberación a través de mesas de trabajo, foros virtuales, llamadas telefónicas y correos electrónicos para construir un acuerdo nacional de cara a los desafíos de la educación en el siglo XXI. En este momento están inmersos en la segunda parte del proyecto, un plan nacional de 2016 a 2025.

Finlandia: Ministry of Education and Culture, Finish National Board of Education 2012 (Sahlberg 2009)

En este país no se produjo un Pacto propiamente dicho, sino una importante reforma educativa que se llevó a cabo entre los años 70-80, cuando se decidió orientar el país hacia una economía del conocimiento. El capital humano, como por ejemplo los conocimientos y habilidades de los ciudadanos, son entendidos como factores de éxito en desarrollo económico y el bienestar social. La educación es el vehículo que fomenta el capital social y preserva la unidad cultural frente a la globalización.

Las estrategias educativas se han centrado siempre en desarrollar el potencial de todos los alumnos. Desde la década de los años 70, un objetivo fundamental de la educación finlandesa ha sido proporcionar a todos los ciudadanos las mismas oportunidades para recibir una educación de alta calidad, sin importancia de la edad, el género, domicilio, situación económica o lengua nativa.

Las políticas educativas son necesariamente interdependientes de otras políticas sociales y de toda la política cultural del país. La clave del éxito de la política educativa finlandesa ha sido su habilidad para alcanzar consensos en los principales asuntos concernientes al futuro del país. Es un sistema basado en la equidad, el aprendizaje del alumno, el gasto razonable en educación, altas tasas de finalización de la secundaria y de ingreso en la post-secundaria... Sus principales características:

1 **Misma educación básica comprensiva para todos**

2 **Profesores muy bien formados en la escuela primaria**

3 **Contabilidad inteligente**

4 **Cultura de la confianza**

5 **Liderazgo distribuido**

En diciembre de 2013, tras conocerse los nuevos resultados del informe PISA 2012, la ministra de educación Krista Kiuru anunció la formación de un grupo de trabajo que analizaría la caída de Finlandia. Este comité, constituido por 45 expertos, la mayoría de ellos profesores e investigadores, presentó nueve propuestas:

1 **Gratuidad y equidad: “La educación básica debe seguir siendo pública, gratuita y no selectiva” y “las estructuras y prácticas deben esforzarse por eliminar los vínculos entre los resultados del alumno y su entorno o género”**

2 **Asegurar la financiación: “Los esfuerzos para reducir el tamaño de las clases deben continuar y apoyarse con los recursos adecuados”.**

3 **Innovación pedagógica: encontrar nuevas soluciones pedagógicas que apoyen tanto el aprendizaje colectivo como individual**

4 **Comunidad de aprendizaje: desarrollar la cultura de la escuela y la estructura de la jornada como una comunidad en la que los estudiantes también tienen la responsabilidad de su propio aprendizaje**

5 Desarrollar la formación del profesorado tanto inicial como continua, en cooperación con las universidades y se pondrá en marcha un programa de desarrollo nacional para la competencia profesional de los docentes

6 Redefinir el concepto y contenido de la formación continua docente y adaptar su estructura y sistema de financiación

7 Desarrollar modelos de tiempo de trabajo de los docentes

8 Apoyar el liderazgo y asegurarse de ofrecer recursos adecuados para ellos. Se preparará un plan personal para todos los directores

9 Apoyar estudios longitudinales relacionados con la enseñanza y la educación

La labor de los 45 expertos organizados en grupos de trabajo estuvo coordinada, durante todo el año, por un grupo directivo presidido por la ministra de Educación. Ese grupo directivo contó con la participación de: representantes de los ocho partidos parlamentarios del país, el Sindicato de Educación de Finlandia, la Asociación de Directores de Finlandia, la Asociación de Trabajadores de la Enseñanza Independientes de Finlandia, el Sindicato para el Sector Público y los Servicios Sociales, la Asociación de autoridades regionales y locales de Finlandia, la Asociación de Padres de Finlandia, la Oficina del Defensor del Niño y las organizaciones de estudiantes de Secundaria.

Perú: Pacto Educativo para el próximo quinquenio (Perú: VI Encuentro Nacional de Regiones 2010)

Representantes de gobiernos regionales, gobiernos locales, sociedad civil y presidentes regionales electos y reelectos convocados por el Consejo Nacional de Educación se comprometen a asumir un pacto para que en el próximo quinquenio todos los estudiantes logren buenos aprendizajes desde la primera infancia. Este pacto compromete a los tres niveles de gobierno, y por tanto tiene como premisa la disposición a la coordinación intergubernamental. En base a seis grandes objetivos, piden a las instituciones y personalidades de la comunidad nacional a suscribir el siguiente pacto educativo:

1 Atención integral y de calidad a la primera infancia

2 Educación en áreas rurales

3 Educación intercultural bilingüe de calidad

4 Sistema nacional descentralizado de formación docente

5 Gestión educativa descentralizada

6 Diseño Curricular Regional elaborado en el marco de las políticas curriculares nacionales

Este tipo de reforma demanda necesariamente un consenso amplio, sobre todo a nivel político, la delimitación de funciones, transparencia, aumentar el presupuesto y el fortalecimiento de la Institución Educativa como primera y principal instancia de gestión. (Perú: VI Encuentro Nacional de Regiones 2010)

República Dominicana: Pacto Nacional para la Reforma Educativa en República Dominicana, 2014

El proceso para la concreción del Pacto Educativo se inició en septiembre de 2013, involucrando a toda la sociedad a través de una muy buena página web abierta a la participación ciudadana, incluso se lanzó una gran campaña para animar a la gente a participar. En un primer momento, en la web se colgaron una serie de propuestas y la gente podía comentar, hacer aportaciones. Todas las aportaciones eran remitidas a un equipo de expertos.

Comenzaron por lanzar una pregunta general: **¿Qué aspiras lograr con el Pacto Educativo?** Para centrar la pregunta, las siguientes cuestiones:

1 ¿Cómo asegurar el derecho fundamental de todo niño, niña y joven a recibir una educación de calidad?

2 ¿Qué elementos son indispensables para lograr una educación de calidad?

3 ¿Qué harías tú, desde tu posición, para mejorar la calidad de la educación?

4 En tu opinión, ¿qué resultados definirían el éxito del pacto?

5 ¿Qué mecanismos sugieres para garantizar el cumplimiento del Pacto?

En cada uno de estos puntos un elevado número de comentarios (no menos de 300 y hasta casi 600). Después las propuestas se agruparon en tres bloques (educación preuniversitaria, universitaria y técnico-profesional), y dentro de cada uno de esos bloques las propuestas para alumnos, para maestros, para familias. En cada enunciado de las distintas propuestas, también hay comentarios de los ciudadanos.

Otro momento del proceso, recogido también en la web, fue el de las consultas. Se realizaron dos tipos de consultas:

Consultas infantiles	Realizada en todas las regiones del país para escuchar a los propios alumnos
Consultas territoriales	Celebradas en distintos lugares. A raíz de las conclusiones surgidas en las consultas territoriales se organizaron mesas de trabajo y diálogo. (Centro Bonó 2013 y República Dominicana 2014)

Cada institución involucrada planteó soluciones y debatió con intensidad las propuestas presentadas. Diez temas asignados a diez mesas de trabajo; diez días de debates y la integración de todas las organizaciones involucradas en el sistema educativo dominicano.

Todo el proceso venía calendarizado en la web, y también se iban incorporando los resultados de cada una de las acciones. Los resultados de cada mesa de trabajo quedaron plasmados en *Documentos*, de acceso público. Finalmente se produjo la firma del pacto el 1 de abril de 2014.

Capítulo 3:

Acuerdos y desacuerdos

Puntos de acuerdo en España

A lo largo de tan dilatadas negociaciones y de tantas propuestas se han ido decantando muchos puntos de acuerdo. A partir de los intentos previos de pacto, y de las propuestas de los partidos políticos (basadas fundamentalmente en el análisis de los programas electorales de los partidos políticos presentados a nivel nacional y con representación en el Congreso de los Diputados tras las elecciones del 20 de diciembre de 2015), podemos considerar que existe un acuerdo de mínimos en los siguientes puntos, muchos de los cuales, sin embargo, necesitan ulteriores precisiones y planificaciones técnicas. Sin embargo, hay propuestas de organizaciones sociales no aceptadas por los partidos, y viceversa. Las propuestas de los grandes partidos nacionales son:

Partido popular (PP)

Tras haber realizado una importante reforma educativa con la LOMCE, el Partido Popular (PP) propone convocar un pacto de Estado por la Educación en el que participen todos los grupos políticos y toda la comunidad educativa. Presenta más de cincuenta medidas, entre las que se encuentran las siguientes:

- 1 Poner en marcha un programa de apoyo y refuerzo para alumnos con necesidades especiales y para alumnos con altas capacidades, así como un Plan de Mejora de la Educación Infantil que permita la detección temprana de necesidades específicas de apoyo educativo
 - 2 Incorporar la formación en idiomas, la innovación y el emprendimiento en la oferta formativa de todos los currículos de todas las etapas educativas, para dotar a los estudiantes de habilidades y competencias sociales, capacidad de trabajo en equipo e inteligencia emocional
 - 3 Impulsar la introducción de nuevos contenidos curriculares tecnológicos, como la robótica o la programación informática, y las vocaciones científicas en todos los niveles educativos a través del acercamiento eficiente y práctico a las diferentes áreas científicas y tecnológicas
 - 4 Impulsar un modelo digital que permita personalizar la educación y sea palanca del cambio metodológico para la mejora de la calidad educativa, incorporando la conectividad de alta
-

velocidad en los centros docentes (Plan de Conectividad de Centros Escolares, dotado de 330 millones de euros, con el que 6.500 centros públicos de Primaria y Secundaria disfrutarán de banda ancha ultrarrápida en 2017), las plataformas digitales de contenidos educativos y la mejora de las competencias digitales del profesorado

- 5 Realizar las inversiones necesarias para dotar a los centros educativos de los medios para la implantación de las TIC en la enseñanza, evaluando el uso de los recursos y los resultados obtenidos, e impulsar el programa de mochila digital y la introducción de materiales didácticos digitales para alumnos y docentes en los distintos niveles educativos

El **programa del PP** puede consultarse *online* en la web que han desarrollado para las pasadas elecciones. Las medidas educativas se enmarcan en la sección “Impulsar el talento”.

Partido Socialista Obrero Español (PSOE)

El PSOE, en desacuerdo con la LOMCE, plantea derogar la Ley y la normativa que ha contribuido a recortar la inversión en educación, y desarrollar una alternativa consensuada y con vocación de permanencia. Entre sus compromisos y propuestas destacan:

- 1 Alcanzar en dos legislaturas (8 años) un suelo común de inversión en educación del 5 % del PIB, con la aspiración de alcanzar el 7% a medio plazo
- 2 Ampliar el índice de escolarización desde los 0 a los 18 años aumentando la oferta pública de plazas en todas las enseñanzas, especialmente en la Educación Infantil y la Formación Profesional
- 3 Definir un currículo acorde con la sociedad del conocimiento, que facilite la adaptación de la respuesta educativa en cada centro y permita al alumnado y los docentes superar los retos educativos que plantea una alfabetización múltiple
- 4 Promover una escuela pública laica donde no quepa la integración de enseñanzas confesionales, ni en el currículum ni en el horario escolar. Promover una escuela que defienda la ética pública y los valores democráticos, para los que se recuperará la asignatura de Educación para la Ciudadanía
- 5 Aprobar un Estatuto del Personal Docente que impulse su profesionalización, dignifique la función docente, regule sus condiciones de trabajo, asegure su formación permanente, establezca los criterios para su promoción, derogue los Decretos que han deteriorado sus condiciones laborales e incorpore un sistema de acceso a la docencia similar al MIR sanitario

Para consultar todas las propuestas y compromisos educativos del PSOE, puedes consultar el **programa electoral** en la Web del partido.

Izquierda Unida (IU)

Izquierda Unida apuesta por “una educación pública universal, que sea gratuita, laica, equitativa, solidaria, coeducativa, personalizada, participativa, ecológica, integral, intercultural, inclusiva y democrática”. Algunas de sus propuestas destacadas son las siguientes:

- 1 Aprobar una ley de financiación del sistema educativo que garantice recursos necesarios y evite vaivenes presupuestarios en educación. Se igualará la inversión pública educativa a la media europea, y se aumentará progresivamente hasta alcanzar el 7% del PIB
- 2 Ampliar la red de centros educativos públicos y suprimir de forma progresiva los conciertos educativos para cubrir con plazas públicas todas las necesidades de escolarización en las diferentes etapas y modalidades educativas. Los centros concertados podrán integrarse en una red única de centros públicos, para lo que se establecerán medidas de integración y homologación del profesorado
- 3 Garantizar la gratuidad total de la enseñanza pública, desde la primera infancia hasta la universidad, para lo que se destinarán recursos suficientes, incluyendo materiales didácticos, libros, servicio de comedor y de transporte escolar, así como becas de residencia o becas-salario para el alumnado que lo necesite
- 4 Extender la educación obligatoria hasta los 18 años, para combatir el abandono escolar. Se diseñarán diversos itinerarios y modalidades formativas desde los 16 años, incluida una vía más ocupacional que combine estudio y prácticas remuneradas
- 5 Reducir la ratio de alumnado por grupo para adecuarse a cada etapa educativa y al contexto de los centros. Se tomarán como referencia las indicaciones de la Red Europea para Infantil, Primaria y Secundaria, de 20 estudiantes por aula como máximo, con el fin de desarrollar una enseñanza personalizada, trabajar con grupos más pequeños en las aulas y favorecer la atención a la diversidad

Si quieres saber más acerca de la propuesta de IU, puedes consultar el [Programa de Educación para las Elecciones Generales 20D 2015](#).

Podemos

Podemos propone derogar la LOMCE y elaborar una nueva legislación educativa que nazca del debate y la participación de toda la comunidad educativa. Entre otras, plantea las siguientes propuestas:

- 1 Incrementar de forma progresiva la partida destinada a educación a lo largo de toda la legislatura hasta alcanzar los 13.700 millones de euros al final de 2020. El objetivo a largo plazo es llegar a 15.600 millones de euros en gasto educativo, lo que situaría a España en la media de gasto de los países de la OCDE, con un 5,6 % del PIB. Además, se promoverá una educación infantil de 0 a 6 años universal y gratuita

- 2 Promover el desarrollo de nuevas prácticas educativas basadas en metodologías activas y participativas del alumnado. Entre otras ideas, se quiere potenciar el trabajo colaborativo y el desarrollo de las inteligencias múltiples armonizadas, generar espacios creativos y cooperativos entre alumnado y profesorado, aprovechar de forma práctica las TIC en el aula y promocionar las experiencias innovadoras
- 3 Elaborar un Plan Nacional de Educación Inclusiva que reconozca la diversidad del alumnado y garantice su plena integración, tanto en la enseñanza obligatoria como en la postobligatoria
- 4 Desarrollar un Plan de Aprendizaje Integrado de Lenguas Extranjeras para Primaria y Secundaria, que se aplicará durante cuatro cursos escolares y estará destinado a mejorar el aprendizaje de las lenguas extranjeras y combatir la segregación social asociada al currículo diferenciado en los actuales programas
- 5 Disminuir la ratio de alumnado por aula, para buscar la aproximación gradual a las recomendaciones de la Red de Atención a la Infancia de la Comisión Europea: 25 alumnos en Primaria y Secundaria; 30 alumnos en Bachillerato; 15 alumnos en FP básica, y 25 alumnos en ciclos formativos de grado medio y superior. También se propone reducir las horas de docencia directa, de modo que se contemplen en el horario del profesorado tiempos necesarios para la coordinación de los equipos y la investigación y reflexión sobre la práctica docente

El [programa electoral de Podemos](#) puede leerse *online*.

Ciudadanos

Ciudadanos propone un Pacto Nacional por la Educación para lograr un sistema educativo de calidad que, además, sea más equitativo. Detalla cinco medidas clave para conseguirlo:

- 1 Perfeccionar el acceso a la profesión docente mediante la introducción de un sistema MIR de formación de profesores y mejorar la formación inicial del profesorado. Desarrollar una carrera profesional docente que sea atractiva para todo el mundo, profesionalizar la función de dirección escolar y establecer sistemas e incentivos para el desarrollo profesional
- 2 Puesta en marcha y uso de sistemas de información que reflejen el aprendizaje de los alumnos y permitan evaluar al profesorado y contribuir a su formación. La información sobre los méritos de cada centro debe proceder de pruebas estandarizadas y ser pública
- 3 Invertir para asegurar la igualdad de oportunidades y que nadie se quede atrás por razón de su origen social, garantizar el acceso a la educación temprana y sistemas de refuerzo y/o extraescolares para aquellos alumnos que lo necesiten, especialmente en las primeras etapas formativas
- 4 Dotar progresivamente de mayor autonomía, tanto curricular como organizativa, a los centros, en la medida en que puedan asumirla y/o la vayan acompañando de mejoras de los resultados de sus alumnos. Esta autonomía implica dotar de mayores atribuciones a los

directores, lo que incluye la selección de personal, y la flexibilidad para aplicar distintos métodos pedagógicos

5 Asegurar que los valores cívicos impregnan todo el sistema educativo

Puedes consultar el Programa [Electoral las Elecciones Generales 2015](#), para obtener más información.

Puntos de acuerdo en los programas electorales

Del anterior estudio, así como de la revisión de distintas propuestas de pactos podemos extraer los siguientes **puntos de acuerdo**:

1

Necesidad imperiosa de reducir el abandono escolar al 10% y de aumentar al 85% los alumnos que siguen enseñanzas secundarias postobligatorias.

2

Conveniencia de ampliar la edad educativa –y por lo tanto el acceso a una plaza escolar gratuita- de 0 a 18 años, aunque manteniendo la obligatoriedad sólo desde los 6 a los 16.

3

Fijar una inversión mínima en educación del 5% del PIB.

4

Fomentar medidas de flexibilidad curricular y organizativa orientadas a la individualización de la enseñanza y el aprendizaje. Reconocer la diversidad como un valor del sistema educativo.

5

Repensar el sentido, el contenido, el diseño y el desarrollo del currículo.

6

Fomentar el sentido educativo de la etapa de infantil y aumentar su relevancia en el conjunto del proceso formativo.

7 Mejorar la relación entre los sistemas de formación que vinculan la educación básica y obligatoria con el mundo laboral: la **Formación Profesional, Bachillerato y la Universidad**.

8 Elaboración de proyectos específicos para el aprendizaje de idiomas y para la incorporación educativa de las de Tecnologías de la Información y la Comunicación en la escuela.

9 Introducir la **evaluación del sistema educativo** como instrumento de mejora. Evaluación sistémica (de todos) y sistemática (y siempre).

10 Reconocer al **profesorado como elemento clave para la mejora de la calidad** del sistema educativo.

11 Transformar los **centros educativos** en verdaderos polos de atracción de la formación y el aprendizaje en medio de su contexto. Abrir la escuela al mundo: autonomía pedagógica y organizativa de los centros. Mantener la tipología de los centros: públicos, privados y concertados.

12 Necesidad de elaborar una **Ley de educación y un Estatuto Docente** que confirme los acuerdos llegados en el pacto

13 Necesidad de **fomentar la participación de todos los agentes educativos en el sistema educativo**, a todos los niveles, dando protagonismo a las AMPAS y a los Consejos Escolares

El acuerdo en alguno de estos puntos es muy vago y general, y aunque muchos de ellos son puramente técnicos las posiciones se toman por motivos ideológicos o corporativos. Por ello, es preciso resolver antes las grandes tensiones que han paralizado los pactos, y encargar el acuerdo sobre los puntos mencionados anteriormente a comisiones técnicas.

Los puntos sobre los que se debe pactar

La Historia de los intentos de pactos nos revela también los puntos más conflictivos, que son –aunque sea una obviedad decirlo– aquellos sobre los que hay que llegar a un acuerdo. Los principales son los siguientes:

- 1 Tensión entre calidad y equidad
- 2 Tensión entre modelo inclusivo/comprendivo y modelo diferenciado
- 3 Tensión entre las competencias educativas del Estado y los derechos de las familias
- 4 Tensión entre la gestión social y la gestión estatal del sistema educativo
- 5 Tensión entre una idea laica de la escuela y el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos
- 6 Tensión entre el currículo nacional y las competencias educativas de las Comunidades Autónomas
- 7 Tensión entre el respeto a la autonomía de los centros y el control de la administración
- 8 Tensión entre la participación democrática en la gestión de los centros educativos y la profesionalización de la dirección

Creemos que por debajo de esos aspectos enfrentados, que se deberían tratar por separado, se han ido consolidando a lo largo de más de un siglo dos modelos diferentes que ya hemos mencionado. De una parte, una concepción que hunde *“sus raíces filosóficas en un entendimiento de la educación como realidad predominantemente privada”*, en la que el Estado no pasa de tener un papel subsidiario, y, de otra, una concepción de la educación como *“un servicio público fundamental [...], debiendo atender primero a la creación de este tipo de centro (público) antes que a satisfacer las necesidades de la enseñanza privada”* (Cámara 2000, pp. 266-267). En el período constituyente, esta tradición histórica de carácter dual la encarnaban, de una parte, la Unión de Centro Democrática (UCD) y, de otra, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). *“Una atención exclusiva al principio de libertad reforzaba la iniciativa de los diversos grupos sociales, en especial el de la Iglesia como actor principal, mientras que una lectura autónoma del principio de igualdad acentuaba inevitablemente el papel del Estado”* (Puelles 2002, pg. 60). Carlos Díaz, en su contribución al libro *El Pacto Escolar: La necesidad de un consenso nacional en materia de educación*, (Díaz 2009), al hablar de los conflictos educativos, señala: *“En España tenemos nuestra propia batalla nacional institucional en el campo educativo. En ella se queman desde hace tiempo, ya va para siglos, no pocas fuerzas y no escasos esfuerzos. De una parte está la idea de un sistema educativo con un modelo de escuela única, pública, laica y autogestionada que, según sus defensores, garantice la cohesión social y la igualdad de oportunidades. De otra parte, está la idea de un sistema educativo con oferta plural de escuelas que respondan a la pluralidad de la sociedad, a las libertades democráticas y a los derechos de los padres a educar*

según sus principios religiosos, éticos o pedagógicos”. José Moya describe así esta disyuntiva: “Si las personas consideran la educación como un derecho universal y, por lo tanto, una contribución al desarrollo humano, entonces la escolarización debe realizarse mediante un sistema público. Pero si las personas consideran la educación como una elección personal, no obligatoria, destinada a mejorar las posibilidades individuales y colectivas de enriquecimiento mediante el cultivo del talento individual, entonces la escolarización debe ajustarse a las condiciones de cualquier mercado. La educación se transforma en una forma de cultivar los talentos naturales para satisfacer las necesidades de los sistemas productivos, el derecho a la educación es una forma de garantizar la escolarización obligatoria y, finalmente, los sistemas educativos se transformarían en “cuasi mercados” (Moya 2015). Michael Apple (2002) expresa la misma idea: se desplaza el problema de la redistribución justa de las oportunidades educativas por el problema del reconocimiento o identidad que la educación debe preservar. Individualismo, pues frente a interés social.

Muchos autores han destacado la dificultad de coordinar intereses tan dispares. Charles Glenn ha estudiado el difícil equilibrio entre “la libertad de elección de los padres, la autonomía en la gestión de la escuela y la responsabilidad con unos estándares comunes de calidad y equidad” (Glenn 2006, Glenn et al 2012). Juan Carlos Tedesco (2004, 1995) ha detectado un enfrentamiento parecido en Iberoamérica entre

Enfoques neoliberales

Ya que “Las decisiones educativas no pueden someterse a procesos de concertación ni de negociación política, sino que deben ser dejadas a los mecanismos del mercado”

Enfoques fundamentalistas autoritarios

ya que en ellos “las decisiones son o deben ser tomadas sólo por los que controlan el manejo del aparato del Estado, excluyendo toda posibilidad de pluralismo y de debate”. López Rupérez, en su libro sobre la libertad de elección, habla de la “pugna de carácter histórico entre la familia y el Estado para retener el control sobre la educación de las nuevas generaciones”

López Rupérez 1995, pg. 5

Stewart Ranson opone dos modelos educativos, el que corresponde a una *democracia social* y el que corresponde a una *democracia liberal*. Este último considera que los mecanismos del mercado son también eficientes para mejorar la escuela (Ranson 1990).

Frente a este dualismo exacerbado, hay opciones que pretenden eliminar directamente el conflicto, como la de Larrosa (2011), que considera muy complicado compaginar los dos modelos educativos contrapuestos que existen en España y aconseja que los puntos sensibles queden fuera del pacto, con el fin de llegar a compromisos que beneficien al alumnado. Algo semejante ha propuesto Luis Garicano al pedir que los “asuntos cuña”, que separan, sean aplazados.

¿No se estará caricaturizando al adversario?

Una postura muy frecuente en los debates, es caricaturizar la posición contraria para luego refutarla con facilidad. En un enfrentamiento como el educativo que dura más de un siglo es inevitable que esto haya sucedido. Las críticas mutuas, los envaramientos producidos por luchas electorales, la mezcla en cada modelo de factores muy diferentes (políticos, económicos, religiosos, miedos, experiencias pasadas, derechos fundamentales, etc.) han producido unos estereotipos, a los que resulta fácil atacar desde el bando contrario, pero que han convertido en problemas casi irresolubles conflictos que pueden ser superados. Sentirse en posesión de la verdad absoluta, hace que a veces las solemnes peticiones de un pacto suenen a meros adornos retóricos. En su último libro, *La educación en la encrucijada*, Mariano Fernández Enguita (2016) hace algunas apreciaciones sobre el pacto educativo que queremos reseñar.

Lo habitual es achacar a los demás la imposibilidad de un pacto, en particular a los partidos políticos, al mismo tiempo que cada uno señala sus líneas rojas: coeducación, libertad de elección, inmersión lingüística, escuela pública, jubilación anticipada... Los nacionalistas creen que cualquier pacto en un ámbito que no sea el suyo invadirá sus competencias; los colectivos que forman la eufemística comunidad escolar, que el pacto ha de ser con ella o incluso en y desde ella; el conglomerado de la escuela privada, que nada debe irrumpir en su coto; los profesores, en particular, que la decisión debería ser suya aunque los recursos y el mandato vengan de la sociedad; cada uno de los partidos, en fin, que la culpa es del otro.

(Enguita 2016, pg. 249)

Menciona un artículo de John Carlin donde expone su extrañeza porque en castellano no haya una traducción adecuada del término inglés *compromise*.

Pondremos algunos ejemplos. Los autores del libro *¿Qué hacemos con la educación?*, coordinado por Agustín Moreno consideran que es imposible “llegar a un pacto educativo que concite concepciones tan diferentes sobre el ser humano y el tipo de ciudadanía y civilización que ha de construir para conseguir un mundo más justo y mejor. De hecho, desde los sectores conservadores y neoliberales ni siquiera se plantean que haya que construir un mundo más justo y mejor. (...) El sector neoliberal sigue convencido de que unos sirven para estudiar y otros para trabajar a los que hay que derivar en itinerarios cuanto antes al mercado laboral, lo que ahora denominan “atender a los talentos” de cada uno”. Concluyen: “¿Es posible un pacto

educativo, siquiera un acercamiento con estos talibanes, fanáticos convencidos de que hay clases y cada uno debe estar “donde dios manda?” (Moreno, 2012).

Desde el otro bando, hay una crítica a las políticas educativas socialistas, que se mezcla con una desconfianza hacia el Estado, una crítica de las corrientes pedagógicas que amparó la LOGSE y un énfasis en la libertad de los padres para elegir la educación de sus hijos. En 2003, Mercedes Ruiz Paz, publicó *La secta pedagógica* (Ruiz Paz 2003), criticando lo que en otro libro Alicia Delibes (2006) ha denominado “*pedagogía progresista antiautoritaria que reniega del esfuerzo individual y de disciplina*”. En estas mismas fechas, Ricardo Moreno Castillo (2006) publicó *Panfleto antipedagógico*, titulado así porque “en nombre de la pedagogía se dicen hoy, con la cara más seria del mundo, cosas a cual más delirantes, y a veces en una jerga que suena a esperanto”. Una ideología pedagógica que Alberto Royo (2016) acaba de resumir con una frase mitinera: “*La izquierda hace tiempo que asumió la defensa de la estupidez*”.

En 2013, Enrique Moradiellos, catedrático de Historia, en la Universidad de Extremadura, publicó un comentado artículo en el periódico *El País*, poniendo en guardia contra “*la verborrea pretenciosa y vacua de una supuesta ciencia holística de la educación formal, inmaterial e incontaminada de contenidos efectivos conceptuales y empíricos*” (Moradiellos 2013). En otro artículo, Muñoz Molina afirmaba que “*la izquierda política y sindical decidió, misteriosamente, que la ignorancia era liberadora y el conocimiento, cuando menos, sospechoso, incluso reaccionario, hasta franquista*”. “*Lo que hace falta no es embutir en los cerebros infantiles o juveniles “contenidos”, sino “actitudes”, otra palabra fetiche en esta lengua de brujos*”. Critica la “*palabrería de sonsonete científico*”, como “*aprender a aprender, desarrollar la creatividad, el espíritu crítico, a ser posible transversalmente*” (Muñoz Molina 2013). Los críticos del pedagogismo tienen como autora de referencia a la profesora Inger Enkvist (catedrática de español de Lund, Suecia), que opina que “*a los pedagogistas no les interesan las asignaturas, sino la diferencias sociales entre alumnos. Por eso, toda su energía se dedica a trabajar precisamente sobre las diferencias entre alumnos. Han decidido que la escuela debe convertirse en el lugar en que se resuelve de una vez para siempre el problema de la diferencia entre individuos (...) El pedagogismo se opone a cualquier selección y a cualquier libre opción de matiz cualitativo. Concibe el concepto de igualdad en la educación como igualdad no tanto de oportunidades como de derechos. Los jóvenes aprenden a no tener que asumir las consecuencias derivadas de sus actos*” (Enkvist 2009).

Las palabras se han cargado ideológicamente hasta tal punto que resulta difícil cualquier intento de diálogo. Tomaremos como ejemplo el concepto de “*esfuerzo del alumno*”. Parece difícil negar que es conveniente que el alumno se esfuerce en su trabajo. Sin embargo, José Moya, dedica su libro *La ideología de esfuerzo* (Moya 2015), a criticar la insistencia “*neoliberal*” en esta idea. ¿Quiere esto decir que está en contra del esfuerzo, del trabajo, de la perseverancia? No lo creemos. En realidad, lo que piensa es que dar excesiva importancia al esfuerzo significa hacer recaer la responsabilidad del fracaso en el alumno,

minusvalorando la responsabilidad social. La palabra “*esfuerzo*” deja de ser un término que designa un comportamiento, para convertirse en símbolo de una ideología política. Se ha vuelto, pues, equívoco y, por lo tanto, fuente de confusiones. Algo parecido ocurre con el término “*calidad*”, que se relaciona con una posición conservadora. De hecho, las dos leyes educativas del Partido Popular -la LOCE (Ley Orgánica de la Calidad de la Enseñanza), de Pilar del Castillo, y la LOMCE (Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa)- incluyen en su título el término “calidad”.

No aclaran las cosas posturas como las mantenidas por el estudio de la CEOE sobre Educación y Formación Profesional, editado por el Instituto de Estudios Económicos, el *think tank* de los empresarios, publicado en 2011 (Pérez Díaz y Rodríguez 2011). Los capítulos más polémicos del volumen —265 páginas— corrían a cargo de Víctor Pérez-Díaz, catedrático de la Universidad Complutense, y del sociólogo Juan Carlos Rodríguez. En su diagnóstico de la educación no universitaria, el trabajo dedica un apartado a los “*condicionantes sociales y genéticos*” en la familia. Recoge que “*algunos investigadores han vuelto a estudiar la posible influencia de un factor descuidado especialmente en sociología de la educación, esto es, los posibles efectos de la herencia genética en el rendimiento académico*”. Añade que el enfoque “*más provechoso*” de los estudios al respecto ha sido la comparación del nivel educativo o socioeconómico de los padres con el rendimiento escolar de los hijos biológicos y los adoptados. “*La principal conclusión de estos trabajos, que requerirá de más confirmaciones, es que la herencia genética tiene una influencia sustantiva en el rendimiento escolar equivalente o algo superior a la del origen socioeconómico*”, escriben los autores. “*Cuando se tiene en cuenta esa herencia, la influencia del nivel educativo o socioeconómico se reduce a la mitad*”, añaden. “*Sobra decir que somos conscientes de que se trata de un tema delicado por el uso abusivo, con consecuencias tan trágicas, de las explicaciones biológicas que han hecho científicos y políticos de todo signo y bajo todo tipo de regímenes, no solo dictatoriales. Pero que sea delicado no significa que haya que ignorarlo*”, añaden. Niegan ser partidarios de cualquier determinismo. Las confederaciones de padres no estuvieron de acuerdo. Desde CEAPA criticaron el “*determinismo biológico*” de la CEOE, a la que acusarían de pretender con ello “*limitar la igualdad de oportunidades y el derecho a la educación*”. El debate resultaba obsoleto. Ya había sido debidamente discutido con la aparición en Estados Unidos del libro *The Bell Curve* de Richard J. Herrnstein y Charles Murray (1994) y de *El mito de la educación*, de Judith Rich Harris (1998). Además, los avances actuales en epigenética demuestran la importancia del entorno —también del educativo— en la expresión genética (Sociedad Española de Bioquímica y Biología Molecular, 2014; y Marina, J. A. 2016).

Estas polémicas han ido dibujando con trazo grueso dos estereotipos simplificadores y a veces caricaturescos, que podemos resumir así:

Modelo neoliberal Individualista, privatizador, antepone la calidad a la equidad, desconfía del Estado, y pone la libertad de enseñanza por encima del derecho a la educación. Insiste en que la educación moral debe ser decidida en exclusiva por los padres, confía en evaluaciones y reválidas, hace depender toda mejora del esfuerzo personal, y piensa que la única forma de mejorar la educación es fomentando la competencia, y sometiendo la escuela a la dinámica de la oferta y demanda propia del mercado. Piensa que la educación debe ser no-confesional, pero que los padres tienen derecho a la educación religiosa. Tiene una visión catastrofista del actual sistema educativo y achaca todos los males a la LOGSE y a las pedagogías que defendió.

Modelo progresista-socialista Comunitario, defensa excluyente de la escuela pública, antepone la equidad a la calidad, y el derecho a la educación a la libertad de enseñanza. Confía en el Estado no solo como garante de la educación sino como su administrador principal, cree que una educación cívica universal debe estar garantizada por el Estado, desconfía de las evaluaciones y reválidas, piensa que la cultura del esfuerzo olvida la influencia socioeconómica en los resultados, y considera que el mercado es un enemigo de la equidad educativa. Afirma que la escuela pública debe ser laica. Opina que la escuela ha progresado en la etapa democrática y que la LOGSE fue una buena ley.

Creemos que estas descripciones –destiladas de una abundante bibliografía– son meras caricaturas, y que mientras no se deconstruyan para recuperar lo que de verdadero o conveniente puede haber en cada una de ellas, no podremos llegar a un pacto, ni podremos mejorar la educación. Hace casi ochenta años, John Dewey (2004, en edición reciente) se quejaba de las falsas alternativas en educación: *“A la imposición desde arriba se opone la expresión y cultivo de la individualidad; a la disciplina externa se opone la actividad libre; al aprender de textos y maestros, el aprendizaje mediante la experiencia; a la adquisición de destrezas y técnicas aisladas el adiestramiento que se opone a la adquisición de aquellas como medio de alcanzar fines que interesan directa y vitalmente; a la preparación para un futuro más o menos remoto se opone la máxima utilización de las oportunidades de la vida presente; a los fines y materiales estáticos se opone el conocimiento de un mundo sometido a cambio”*.

Plantear con rigor los aspectos verdaderos de los modelos opuestos, evitar dinámicas de culpabilización mutua, y plantear modelos de síntesis superadoras cuando es posible, será el tema de la segunda parte de estos Papeles para un acuerdo. Como señala López Rupérez, se enfrentan una *“lógica de lo individual”* y una *“lógica de lo colectivo”*. Toda la evolución del pensamiento ético, jurídico y político se ha dirigido a intentar hacer compatibles ambas lógicas, y debemos aplicar sus conquistas al mundo de la educación. Como escribe Legrand: *“La ideología en su aspecto racionalizado depende del discurso y naturalmente este discurso se esclerosa con el tiempo, mientras que los valores subyacentes evolucionan o*

incluso desaparecen, dejando aquel “en el aire” sin más fuerza que la costumbre adquirida de escucharlos y de pronunciarlos. Lo cual, a buen seguro, no condena a la ideología en cuanto tal, sino a tal ideología en particular a esperar la emergencia de un nuevo discurso, más conforme al estado de los conocimientos y de los valores que esos discursos han de explicar y justificar intelectualmente” (Legrand 1988, pg. 21).

Para estar a la altura del tiempo que vivimos necesitamos construir un discurso educativo renovado, más potente y creador que el que usamos en la actualidad.

BIBLIOGRAFÍA

-
- ANPE (2010) "Propuestas para debatir un Pacto de Estado por la Educación"
 - Apple, M. (2002) "Educar como Dios manda. Mercados, niveles, religión y desigualdad". Barcelona, Paidós
 - Bordieu, Pierre (2005) "Capital cultural, escuela y espacio social" México, Siglo XXI.
 - Brunner, José Joaquín (2004) "La necesidad de los pactos educativos". Revista iberoamericana de educación. Nº 34 (2004), pp 60-73.
 - Cámara Villar, G. (2000) "Constitución y educación (Los derechos y libertades del ámbito educativo a los veinte años de vigencia de la Constitución de 1978)". En G. Trujillo; L. López Guerra Y P. González Trevijano (dirs.) "La experiencia constitucional (1978-2000)". Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
 - CEAPA (2010) "Posicionamiento de CEAPA sobre el Pacto educativo".
*Centro Bonó (2013) "Pacto por una educación digna". Centro Bonó, Santo Domingo, República Dominicana.
 - Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2015) "Reflexiones y propuestas en torno a la educación"
 - Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2010) "Mejorar la educación. Pacto de Estado y escuela pública". Madrid, Wolters Kluwer.
 - Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid (2016). "Primer congreso nacional de educación por un pacto de Estado en educación y la consolidación de la profesión docente".
 - Comissió Permanent del Consell Escolar de Catalunya (2004) "Document-guío sobre el Pacte Nacional per l'Educació".
 - Confederación Estatal de Asociaciones de Estudiantes (CANAE) (2010). "Propuestas generales al documento Pacto Social y Político por la Educación" <http://www.canae.org/wp-content/uploads/2013/03/Pacto.pdf>
 - Consejería de Educación, Política Lingüística y Cultura del País Vasco
 - (2014) "Marco del modelo educativo pedagógico".
 - Consejería de Educación y Ciencia. Junta de Comunidades de Castilla-la Mancha (2008) "Documento de bases para una Ley de educación de Castilla-la Mancha".
 - Consejo Escolar de Aragón, Gobierno de Aragón (2015) "Bases para el diálogo para un pacto social y político por la educación en Aragón".
 - Consejo Escolar de Canarias (2015) "Construyendo un Pacto por la Educación en Canarias".
 - Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (2016) "Recomendaciones para el diseño de acciones educativas en relación con las familias, el alumnado, la convivencia, el profesorado y los centros docentes".
 - COPOE (2016) "Propuestas de COPOE para mejorar la calidad del sistema educativo español".
 - Council of Australian Governments (2009) "Australia National Education Agreement".
 - Delibes, A. (2006) "La gran estafa. El secuestro del sentido común en educación". Madrid, Grupo Unison Ediciones.
 - Dewey, J. (2004) "Experiencia y educación", Madrid, Biblioteca Nueva.
 - Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (1978)
 - (1983), II Legislatura, 64 (sesión plenaria de 11 de octubre)
 - Díaz, Carlos (2009) Artículo en Valle, J. M. Y Toribio, L. (Dirs.) (2009). "El Pacto Escolar: La necesidad de un consenso nacional en materia de educación". Bilbao: Fundación para la Libertad.
 - Enkvist, Inger (2009) "La influencia de la nueva pedagogía en la educación. El ejemplo de Suecia". Estudios públicos, Nº. 115, págs. 75-114.
 - FAD (2016) "La educación en España: el horizonte 2020". Madrid, Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD).
 - Fernández Enguita, M. (2016) "La educación en la encrucijada". Fundación Santillana.
 - FETE-UGT (2016) "Tiempo de compromisos educativos ante las elecciones generales del 26 de junio".
 - Frades, Esteban (2010) "Condicionantes y antecedentes del pacto educativo y social en España". Avances en supervisión educativa: Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España, Nº. 12.
 - FSIE (2016) "Propuestas de FSIE en materia de Educación - abril 2016".
 - Fullan, Michael (2013) "Stratosphere. Integrating Technology, Pedagogy and Change Knowledge". Pearson, Toronto, Pearson.
 - Fullan, M. (2007) "Las fuerzas del cambio con creces". Madrid, Akal.
 - Fullan, Michael (2002) "Las fuerzas del cambio. Explorando las profundidades de la reforma educativa" Madrid, Akal.
 - Fundación ECOEM (2008) "Bases para un pacto educativo de Estado". Sevilla, Fundación ECOEM.
-

- Fundación Encuentro (1997). "Declaración conjunta en favor de la educación". Madrid.
- Garrido Falla, F. (1980) "Comentarios a la Constitución", Madrid, Civitas, 1980.
- Glenn, Charles L. (2006) "El mito de la escuela pública" Madrid, Encuentro, 2006
- Glenn, C. L, De Groof, J. y Stillings Candal, C. (eds) (2012) "Balancing freedom, autonomy and accountability in education" Nijmegen, Wolf Legal Press.
- Gómez, Ll. y Mayoral V. (1981) "La Escuela Pública Comunitaria". Barcelona, Laia.
- Heifetz, R. y Linsky, M. (2003) "Liderazgo sin límites: manual de supervivencia para managers", Barcelona, Paidós.
- Hernández Beltrán, J. C. (2008) "La educación en la Constitución española. Debates parlamentarios". Foro de Educación, 10, 23-57.
- Herrero de Miñón, M. (1979) "Falsas y verdaderas vías del consenso constitucional" Revista de Estudios Políticos, 9, 73-97.
- Herrnstein, R. y Murray, C. (1994) "The Bell Curve". Nueva York, Free Press Payperback.
- Innerarity, D. (2011) "La democracia del conocimiento". Barcelona, Paidós.
- Illes per un Pacte Educatiu (2016) "Pacte per l'Educació de les Illes Balears".
- Instituto de España (2016). "Un pacto de Estado para la educación". Madrid.
- La educación que nos une (2016). "Manifiesto La educación que nos une".
- Larrosa, Faustino (2011) "El pacto de Estado en la política educativa española es necesario y posible", Revista Iberoamericana de Educación, nº 55/4 (versión digital), 1-16.
- Legrand, L. (1988) "Les politiques de l'Education" Paris, Puf.
- López Rupérez, Francisco (1995) "La libertad de elección en educación". Papeles de la FAES, número 23.
- Marina, J. A. (2016) "Objetivo: Generar talento". Barcelona, Conecta.
- Marina, J. A., Pellicer, C. y Manso, J. (2015) "Libro Blanco de la profesión docente y su entorno escolar". Ministerio de Educación y Ciencia.
- MEC (2004) "Una educación de calidad para todos y entre todos. Propuestas para el debate" Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Medina, David (2007) "El Pacto por la Educación en Cataluña. La realidad y el deseo", Revista de Educación, 344, pp. 117-140.
- Ministerio de Educación (2010). "Pacto social y político por la educación". Madrid: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación, gobierno de Colombia (2006) "Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016. Pacto social por la educación".
- Ministry of Education and Culture, Finish National Board of Education (2012) "Finnish Education in a nutshell". Kopijyvä, Espoo.
- Moradiellos, Enrique (2013) "Primero aprende, y solo después enseña". El País, 22 de marzo de 2013
- http://elpais.com/elpais/2013/03/19/opinion/1363725498_641538.html
- Moreno, A. (coord) (2012) "¿Qué hacemos con la educación?". Madrid, Akal.
- Moreno Castillo, R. (2006) "Panfleto antipedagógico". Barcelona, El lector universal.
- Mouffe, Chantal (2016) "L'illusion du consensus" Paris: Albin Michel.
- Moya, J (2015) "La educación como derecho. Bases para un consenso razonable" Madrid, La Muralla.
- Moya, J. (2014) "La ideología del esfuerzo". Madrid, Los libros de la Catarata.
- Muñoz Molina, Antonio (2013) "Memoria crítica. El saber mejora y libera, la ignorancia embrutece". El País, 26 de marzo de 2013
- http://cultura.elpais.com/cultura/2013/03/26/actualidad/1364312572_805278.html
- OCDE (2015) "Política Educativa en Perspectiva. Paris, Publicaciones OCDE.
- OCDE (2002) "Understanding the Brain. Towards a new learning science". Paris, Publicaciones OCDE.
- Ortega y Gasset, J. M. (1983) "Obras completas. Madrid: Alianza Editorial/Revista de Occidente, vol.VI.
- Pérez Díaz, V. y Rodríguez, J.C (2011) "Diagnóstico y reforma de la educación general en España" En "Reformas necesarias para potenciar el crecimiento de la economía española" Instituto de Estudios Económicos/Thomson Reuters Civitas (volumen II).
- Pérez Galán (2001). "La LODE: Intrahistoria de una ley". Toledo: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- Perú: VI Encuentro Nacional de Regiones (2010) "Consensuado una agenda educativa común para el próximo quinquenio", Pacto Educativo para el Próximo Quinquenio 2011-2016.
- Por otra política educativa (2015) "Documento de Bases para una nueva Ley de Educación. Acuerdo Social y Político Educativo".
- Puelles, Manuel de (2011) "La educación en el Constitucionalismo español". Cuestiones Pedagógicas, 21, 2011/2012, pp 15-35.
- Puelles, Manuel de (2007) "¿Pacto de estado?: la educación entre el consenso y el disenso" Revista de Educación, 344, pp. 23-40.
- Puelles, Manuel de (2006) "¿Por qué no fue posible el pacto educativo?" Organización y Gestión Educativa, 6, 18-21.
- Puelles, Manuel de (2002) "El pacto escolar constituyente: génesis, significación y situación actual". Historia de la Educación. Revista interuniversitaria, 21, 49-66.

- Ranson, S. (1990) "The Politics of reorganizing schools". Londres, Umwin Hyman.
 - República Dominicana (2014) "Pacto Nacional para la Reforma Educativa en la República Dominicana (2014-2030)". Palacio Nacional Santo Domingo, República Dominicana.
 - Revista Española de Pedagogía (1969) "La educación en España. Bases para una política educativa". Revista Española de Pedagogía. Vol. 27, No. 105, pp. 91-96.
 - Rich Harris, J. (1999) "El mito de la educación". Barcelona, Grijalbo.
 - Royo, A. (2016) "Contra la nueva educación". Barcelona, Plataforma.
 - Ruiz Paz, M. (2003) "La secta antipedagógica". Madrid, Grupo Unison Ediciones.
 - Sahlberg, P. (2009) "A short history of educational reform in Finland".
 - Sartori, G. (1987) "Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo". Madrid: Alianza.
 - Sociedad Española de Bioquímica y Biología Molecular (2014) "Epigenética". Revista de la SEBBM, número 14.
 - Stiglitz, Joseph E. y Greenwald, Bruce C. (2014) "Creating a Learning Society: A New Approach to Growth, Development, and Social Progress". Nueva York, Columbia University Press.
 - Tanos, Miguel (2004) "Los pactos educativos en la Argentina: algunos antecedentes y una nueva oportunidad" Revista iberoamericana de educación. Nº 34 (2004), pp. 127-138.
 - Tedesco, J. C. (2007) "Ley y pacto educativo: un análisis del caso argentino". Revista de Educación, 344, 101-115.
 - Tedesco, Juan Carlos (2004) "¿Por qué son tan difíciles los pactos educativos?" Revista iberoamericana de educación. Nº 34, pp. 17-28.
 - Tedesco, Juan Carlos (1995) "El nuevo pacto educativo" Madrid, Anaya.
 - Tiana Ferrer, Alejandro (2016) "¿Cómo piensa un académico que se hace una ley y cómo se hace una ley realmente? Reflexiones a partir de la intrahistoria de la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006", Historia y Memoria de la Educación, 3, pp. 71-97.
 - Tiana Ferrer, A. (2011) "Por qué hicimos la LOE". Madrid: Wolters Kluwer.
 - Tiana Ferrer, Alejandro (2007) "A la búsqueda del consenso en educación: la experiencia de la LOE". Revista de Educación, número 344, pp. 83-100.
 - UNESCO (2015) "Rethinking Education. Towards a global common good?" París, Publicaciones UNESC
 -
-



Segunda parte

PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS

Introducción

¿Pacto educativo o pacto escolar?

Debemos llegar a un Pacto educativo, no para arreglar viejos enfrentamientos, sino para alumbrar nuevas posibilidades. La educación vive un momento de expansión y de crisis. Como han señalado dos expertos tan reputados como Michael Barber y Peter Hill “incluso los sistemas educativos más eficientes dan muestras de que el sistema está agotado” (Barber y Hill 2014). Hace casi medio siglo que Phillip H. Coombs, en el informe que presentó en la Conferencia Internacional sobre Educación convocada por el presidente Johnson, advertía que los sistemas educativos eran víctimas de una inercia que les impedía su adaptación al ambiente (Coombs 1978) Ahora el problema es más grave. Nadie duda ya de que hemos entrado en la **learning society** y de que vamos a tener que seguir aprendiendo a lo largo de toda la vida. Esto exige a las naciones plantearse de modo radicalmente nuevo la forma de organizar sus sistemas de aprendizaje, que afectan a toda la sociedad. Su núcleo lo constituye la escuela, es decir, las instituciones educativas formales, pero somos conscientes de que la escuela no es una entidad aislada, una burbuja social, sino que está sometida a múltiples influencias, como han explicado las teorías ecológicas de la educación (Bronfenbrenner), la educación en contexto, el aprendizaje situado o conectado (Gairín 2016), o las propuestas de comunidades de aprendizaje. La escuela debe buscar alianzas fuera de ella. La OCDE ha publicado un estudio titulado *Networks of Innovation*, que muestra la necesidad de establecer redes educativas. En este momento se habla continuamente de “*ecosistemas de aprendizaje*” y de nuevos entornos educativos (Davidson et al 2009, Scott 2015). Los sistemas educativos se están deslocalizando por las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías. Empieza a estudiarse el paso de los “*sistemas educativos*” a la “*sociedad del aprendizaje*” (CISCO 2010).

La escuela, pues, forma parte de un bucle prodigioso: surge de la sociedad y vuelve a ella. Su éxito depende –entre otras cosas- del “capital social educativo” de su entorno, y su objetivo es elevar ese mismo “capital social”. Se entiende por **capital social** de una comunidad el conjunto de recursos económicos, culturales, políticos, institucionales, que pone al servicio de cada uno de sus miembros. Incluye los valores éticos compartidos, la confianza en las instituciones, la participación en organizaciones cívicas, etc. Llamamos “capital social educativo” al conjunto de esos factores que afectan de manera directa a la educación. En 1988, James Coleman demostró empíricamente la relación entre el capital social y la tasa de fracaso escolar (Coleman 1988). Un estudio llevado a cabo por Coleman y Hoffer explicó el hecho de que las escuelas religiosas tuvieran menor tasa de abandono por su capacidad de integrar a los niños en una comunidad que refuerza los valores de la escuela (Coleman y Hoffer 1987). El “capital social educativo” familiar –el interés

por la educación, la ayuda de los padres y hermanos- pueden compensar el bajo nivel económico. Se ha comprobado que la influencia es de dos direcciones. El capital social mejora la escuela, pero uno de los efectos de la escuela es mejorar el capital social que es, en último término, lo que determina la calidad de vida. También Pierre Bourdieu cree que es necesario estudiar la estructura social en la que está inserta la escuela y sus estudiantes (Bourdieu 2005). Los alumnos concurren al aula con desiguales recursos, lo que permitiría entender los distintos rendimientos escolares. Dicha desigualdad no sólo consiste en diferencias de capital económico, ni de conocimientos y habilidades, sino que abarca los distintos recursos en posesión de sus redes sociales y que ellos pueden usar a su favor. Estos recursos constituirían el capital social educativo. (Ramírez Plascencia y Hernández González 2012).

El área en que los gobiernos pueden tener más capacidad de generar capital social es la educación. Las instituciones educativas no son simples transmisoras de capital humano, también transmiten capital social en forma de normas y reglas sociales. Esto es válido tanto para la educación primaria y secundaria como para la superior y la Formación Profesional (Fukuyama 1999).

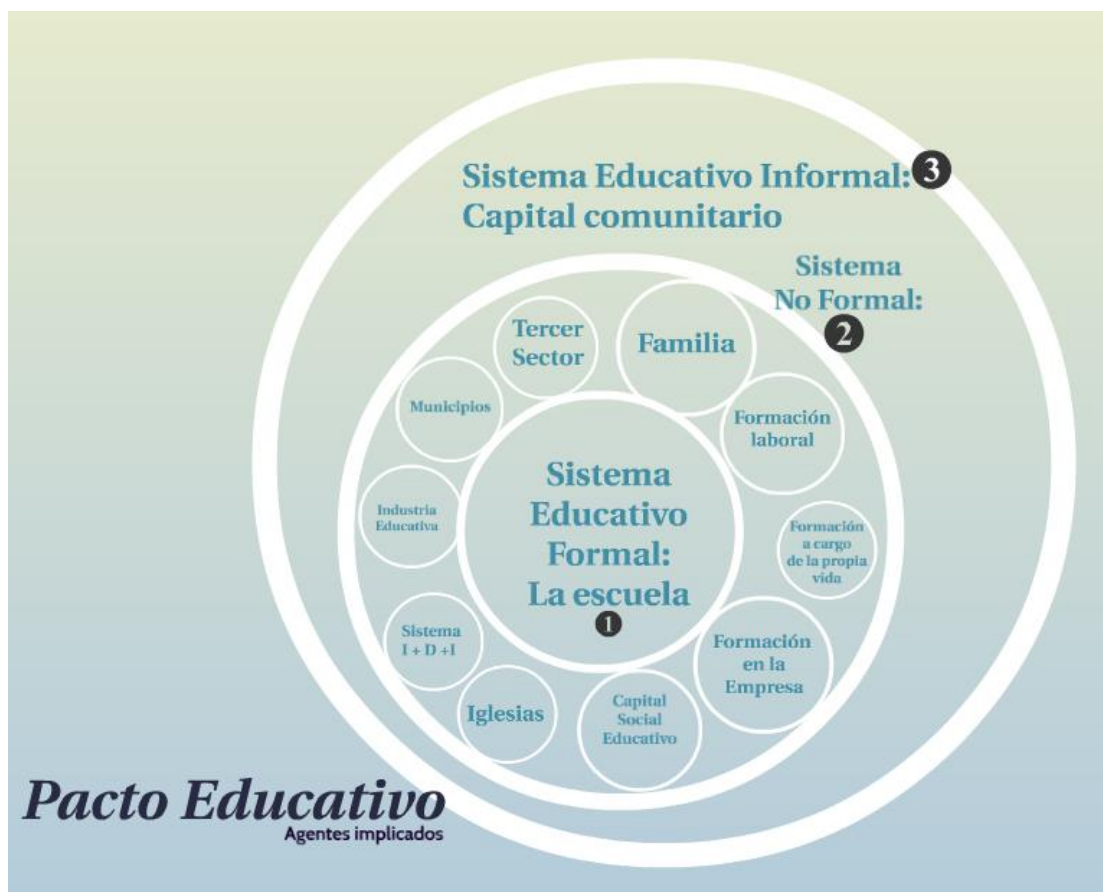
En relación con este modelo ecológico de la educación debemos mencionar la importancia de los factores de protección que influyen en el buen desarrollo de los niños y jóvenes, sobre los que se va consiguiendo un acuerdo básico y amplio entre los investigadores. Richard M. Lerner ha identificado 40: veinte internos, educativos; y veinte externos, contextuales, sociales. (Lerner y Benson 2003).

Recursos internos		Factores sociales	
1	Logro y motivación en la escuela	1	Apoyo familiar
2	Participación activa en el aprendizaje escolar	2	Comunicación familiar positiva
3	Tareas de casa a las que dedica al menos una hora al día	3	Relaciones con otros adultos que dan apoyo
4	Vínculos afectivos con el colegio	4	vecindario que cuida
5	Leer por el placer de leer	5	entorno escolar que cuida y ama
6	Cuidar y ayudar a otras personas	6	Padres que participan en la escuela
7	Dar importancia a la igualdad y a la justicia social	7	Comunidad que valora a los jóvenes

8	Integridad	8	Jóvenes que realizan funciones en la comunidad
9	Honestidad	9	Servicio a los demás
10	Responsabilidad	10	Seguridad
11	Autocontrol	11	Límites familiares (Normas, consecuencias y supervisión)
12	Planificar y tomar decisiones	12	Límites escolares
13	Competencia interpersonal (empatía, sensibilidad, habilidades para las relaciones sociales)	13	Límites en el vecindario
14	Competencia cultural (se siente bien y sabe convivir con personas de otras culturas)	14	Adultos que son modelo de comportamiento responsable y positivo
15	Habilidades de resistencia (a la presión negativa del grupo)	15	Influencia positiva de los amigos
16	Resolución pacífica de los conflictos	16	Altas expectativas (animarles a hacerlo bien)
17	Poder personal (tiene control de lo que sucede)	17	Actividades creativas
18	Autoestima alta	18	Programas para jóvenes (deportes, clubs, organizaciones escolares o juveniles)
19	Sentido de la vida	19	Comunidades religiosas
20	Visión positiva de su futuro personal	20	Pasar suficiente tiempo en casa

Se ha estudiado la relación entre estos recursos y la incidencia de conductas de riesgo mediante encuestas a 150.000 alumnos de Secundaria (6º a 12º grado), en 202 ciudades de EEUU. El nivel de factores de protección correlaciona con las conductas de riesgo, entre las que podemos incluir el fracaso escolar. Un buen sistema educativo debe fomentar esos factores de protección y para ello necesita la ayuda de toda la ciudadanía. Esta es una de las razones de que el Pacto educativo deba ser un gran pacto social, que provenga y alimente una **movilización educativa de la sociedad**.

A la luz de estas investigaciones resulta conveniente considerar que el sistema de educación –que una sociedad del aprendizaje– se estructura en tres dominios concéntricos que se influyen entre sí y que corresponden a los tres tipos de educación admitidos universalmente: formal, no-formal e informal



Fuente: elaboración propia

Subsistema de educación formal

El conjunto de instituciones encargadas de la enseñanza formal: enseñanza primaria, secundaria y terciaria. La escuela, los centros de Formación Profesional, las Universidades.

Subsistema de educación no formal

El conjunto de instituciones y agentes sociales que intervienen en la “educación no formal”, es decir, en aquellos procesos de enseñanza-aprendizaje que tienen finalidad educadora, pero que no lo hacen a través de los sistemas formales. Los principales protagonistas son la familia, los sistemas de salud, los programas de formación para el empleo, los sistemas de investigación e innovación, los programas de formación de las empresas, los programas municipales, la acción de fundaciones, iglesias y ONGs. De su colaboración con el sistema escolar depende en gran parte el éxito de este.

Subsistema de educación informal

Es el conjunto de instituciones y agentes sociales que intervienen en la “educación informal”, es decir, en aquellas actividades y procesos que influyen en el sistema educativo y en el sistema escolar: los medios de comunicación, las corrientes sociales, las modas, etc.

El núcleo del sistema de aprendizaje es la escuela y a ella están dirigidos estos *Papeles*. Pero no debemos olvidar que un pacto educativo tiene que tener en cuenta el panorama completo. Ha de ser un *Pacto educativo expansivo*, porque necesitamos un *sistema educativo ampliado*. No podemos mejorar la educación de nuestros alumnos si no influimos también en el ambiente que está educando a nuestros alumnos, es decir, mejorando su capital social. Un Pacto debe incluir el modo de atraer y articular la colaboración con entidades o actores sociales que no pertenecen a la educación formal, por ejemplo, las del tercer sector. En España existen muchas Fundaciones educativas que están registradas en el Ministerio de Educación Ciencia, y muchas ONGs que ejercen tareas educadoras. Sin embargo, no disponemos de un estudio completo de la envergadura de su acción. La Asociación Española de Fundaciones ha emprendido un estudio titulado “*Mapa Inteligente de Fundaciones del ámbito de la Educación*” sobre una muestra de 123 fundaciones. Los resultados provisionales muestran que el 79 % de su actividad se dedica a alumnos mayores de 18 años. Álvaro Marchesi ha estudiado el “*impacto educativo*” de programas que se desarrollan fuera de la escuela, por ejemplo, en el ámbito municipal, un tema de especial relevancia (Marchesi 2000). La escuela necesita a todos los niveles desarrollar una política de alianzas.

Primera propuesta

Un Pacto sobre el sistema educativo formal debe ampliar sus propuestas para implicar a todos los agentes sociales. Eso significa que a nivel de gobierno, no puede afectar exclusivamente al Ministerio de Educación, sino que deben implicarse todos aquellos ministerios que deben colaborar al éxito educativo, es decir, los que tienen relación con asuntos sociales, sistema de sanidad, trabajo, tecnología o investigación y desarrollo. En una “sociedad del aprendizaje” la educación se convierte en el dinamismo central del progreso. Asimismo, la escuela debe buscar alianzas con otros agentes sociales, que puedan aumentar sus posibilidades, aportar recursos, o aumentar los factores protectores de la infancia y la juventud.

El pacto educativo formal como superación de enfrentamientos crónicos de la historia de la educación española

En la primera parte de este trabajo hemos analizado la genealogía de nuestra situación actual. El rigor intelectual nos exige a todos no dejarnos llevar por estereotipos ni por una concepción maniquea de la realidad social y política. El análisis de las posturas enfrentadas revela en cada una de ellas valores que hay que respetar. Como sabe cualquier estudioso de la ética o de la filosofía del derecho, hay valores fundamentales o derechos básicos que pueden entrar en colisión. Eso sucede, por ejemplo, con la libertad y la seguridad, el derecho a la intimidad y el derecho a la libre expresión, el derecho a la propiedad y la función social de la propiedad, etc. Estas contradicciones han obligado a inventar marcos conceptuales y legales más amplios y flexibles, y procedimientos para ponderar en cada situación cuál de los valores fundamentales deben ser prioritarios. En el tema educativo, por ejemplo, el valor fundamental es el “superior interés del menor” pero incluyendo en ese “interés” poder vivir en una sociedad libre, democrática y próspera, lo que dibuja un triángulo jurídico entre derechos del niño, patria potestad de los padres, y deberes del Estado.

Conviene iniciar las tareas de un Pacto educativo teniendo estas ideas presentes. Los aspectos legítimos de cada postura deben ser respetados. Por lo tanto, no sería justo emprender un debate de suma 0, en que el ganador se llevara todo. Necesitamos un debate capaz de encontrar soluciones integradoras más poderosas. Los acuerdos entre posiciones enfrentadas pueden resolverse de dos maneras: suavizando las posturas (la tesis aristotélica de *in medio virtus*), o superando las posturas (la hegeliana “síntesis superadora” entre tesis y antítesis). Esta es la más interesante porque con frecuencia las posturas que parecen incompatibles a un nivel pueden ser integradas en una unidad más potentes., permitiendo el progreso. Así sucede, por ejemplo, con la oposición entre **calidad y equidad** en la enseñanza, o con la oposición **público/privado**. Por esta razón, en vez de hablar de choques o conflictos preferimos hacerlo de **tensiones legítimas** que hay que gestionar.

Un Pacto educativo, pues, no es una negociación entre poderes, sino una **búsqueda conjunta de las mejores soluciones**. En la esencia de la democracia está la confianza en que de la interacción de muchas inteligencia surgirán ideas más justas y verdaderas, pero la experiencia nos dice que para que esto sea cierto no basta con el diálogo y el debate. Los debates con una larga historia han cargado las palabras con connotaciones adventicias que pueden inducir a confusión, y sobre las que debemos estar prevenidos. Antes de estudiar las propuestas para encararnos con los nuevos retos de la escuela, debemos intentar resolver las tensiones que han estado imposibilitando un pacto durante decenios.

Segunda Propuesta

Un Pacto debe intentar en primer lugar resolver las tensiones no resueltas que han afectado a la buena marcha de nuestra escuela. Una vez superadas, debería tratar del mejor modo de articular una Ley futura, con el más amplio y riguroso asesoramiento técnico.

Las **tensiones más activas** son las siguientes:

1. Referidas a la excelencia educativa	1.1. Tensión entre calidad y equidad 1.2. Tensión entre modelo inclusivo/comprendivo y modelo diferenciado
2. Referidas a la escuela pública	2.1. Tensión entre las competencias educativas del Estado y los derechos de las familias. 2.2. Tensión entre la gestión social y la gestión estatal del sistema educativo. 2.3. Tensión entre una idea laica de la escuela y el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos. 2.4. Tensión entre el currículo nacional y las competencias educativas de las Comunidades Autónomas.
3. Referidas a la gestión de los Centros	3.1. Tensión entre el respeto a la autonomía de los centros y el control de la Administración. 3.2. Tensión entre la participación democrática en la gestión de los centros educativos y la profesionalización de la dirección.

Como ya hemos indicado la tensión se da entre pretensiones legítimas ninguna de las cuales puede eliminarse y que, por lo tanto, deben ser ponderadas: esa es una de las funciones de un Pacto. Varias de estas tensiones están interconectadas, como se verá a lo largo del análisis. Estudiaremos cada uno de los bloques por separado.

Capítulo 4

LA EXCELENCIA EDUCATIVA

Todos los agentes sociales desean tener un sistema educativo excelente, es decir, aunque discrepen en su forma de entender esa excelencia. Por eso, a lo largo de la historia se han producido unas tensiones que tenemos que superar.

La tensión entre calidad y equidad

La polémica sobre la calidad

Hay cierto escepticismo acerca de la posibilidad de que podamos ponernos de acuerdo en una definición de “**calidad educativa**”. Incluso se ha convertido en una de esas palabras distorsionadas por la ideología, como vimos en la primera parte de estos *Papeles*.

“La calidad (...) constituye una trampa cuando sirve de coartada a planteamientos liberales que justifican desde la racionalidad la necesidad de cuantificar resultados, clasificar situaciones y distribuir recursos en función de las mismas. Reconstruir un nuevo significado del término calidad incluye el descubrir los usos y abusos que se están dando, a la vez que clarificar su sentido y contestar a cuestiones como: ¿calidad en qué, para quién? ¿Quién la define? ¿Para qué y por qué se define de una determinada manera?, etc.” (Gairin y Casas 2003). “En algún sentido, nadie está, por principio, en contra de la calidad; en otros, paradójicamente, cualesquiera que no se deje empujar por las bellas palabras será capaz de aducir serios y fundados argumentos para la sospecha y el desacuerdo más radical”.

(Escudero 2002)

Una de las críticas al concepto de calidad procede de su historia. Su desarrollo se debió en parte a las presiones ejercidas por el Banco Mundial, que exigía datos estadísticos comparativos que permitieran reformar los sistemas educativos. En el documento *Compulsory Schooling in a Changing World* (OCDE 1983) se insistía en la importancia de mejorar la calidad de la educación obligatoria, pero advirtiendo sobre la dificultad de precisar el concepto de “calidad”. En 1984, tras la conferencia de Washington, y las reuniones

posteriores los ministros de educación elaboraron el informe *Escuelas y calidad educativa* (OCDE 1991). A partir de él se puso en marcha PISA, un sistema de evaluación cuya influencia ha sido criticada muchas veces (Carabaña 2015). Se acusa al programa de producir una homogeneización educativa, un isomorfismo curricular, un abuso de los test de rendimiento y la proliferación de evaluaciones. Además, muchos sospechan de ese modelo porque lo consideran inspirado por instituciones económicas. En 2001, la Dirección General para la Educación y Formación de la Comisión Europea dirigida por Viviane Reding publicó un documento en el que se sintetizaban las opiniones de los estados miembros en cuanto a los “objetivos concretos futuros de los sistemas de educación”. Sus propuestas eran la de adecuar la escuela a las nuevas exigencias del modelo económico. La calidad educativa se relaciona con la noción de “**capital humano**”. Esta es una noción que viene del mundo de la economía, por lo que se acusa a las tendencias educativas actuales de considerar que la función principal de la escuela es formar mano de obra eficiente (Informe del Consejo 2001). En el reciente informe WISE *Creative Public Leadership* se subraya la dificultad de este acuerdo sobre la calidad (Hallgarten et al 2016). Cuando en Europa se discutió el tema de las competencias, muchos expertos dijeron que no se podían seleccionar si previamente no se definía para qué tipo de sociedad se quería educar (Rychen y Salganik 2004).

Precisiones sobre la equidad

En la escuela conviene distinguir entre “*equidad*” e “*igualdad*”. La **igualdad** generaliza y homogeneiza. La **equidad** —que es una parte de la justicia— personaliza, introduce el respeto a la diferencia, a la autonomía, a la pluralidad. Una de las manifestaciones de la equidad es la “igualdad de oportunidades” educativas, una noción que ha ido ampliando su significado:

-
- 1 El significado más elemental es que nadie pueda ver obstaculizado su desarrollo por cuestiones económicas. Para conseguirlo era necesario conseguir:
 - 1.1. La igualdad de tratamiento pedagógico: educación inclusiva, no segregada, unificada, comprensiva, pero esto podía olvidar el hecho de que, dada la influencia de las condiciones de origen, la igualdad en el comienzo no puede vencer la desigualdad, por lo que era necesario.
 - 1.2. Una educación diferenciada que intentara conseguir una igualdad en los resultados
-
- 2 La libertad de elección de centro: Para conseguir la igualdad real de oportunidades muchos consideran que es imprescindible (Martin Moreno 1977, 1982; López Rupérez 1991)
-

José Moya pone en relación el concepto de “oportunidades de aprendizaje” con el concepto de “capacidades” elaborado por Amartya Sen y Martha Nussbaum y propone sustituir la idea de “igualdad de oportunidades” por la de “*equitativa distribución de oportunidades de aprendizaje*” (Moya 2015).

Es interesante al respecto el trabajo sobre calidad y equidad publicado por la Organización de Estados Iberoamericanos (Marchesi, A., Tedesco, J. C. y Coll, C. 2011).

El estudio de la OCDE *Diez pasos hacia la equidad en educación*, señala los siguientes pasos para conseguirla (OCDE 2007):

- 1 Limitar la asignación inicial a un programa de estudio y la clasificación por aptitudes académicas y posponer la selección académica
- 2 Controlar la selección de escuela para que se refrenen los riesgos a la equidad
- 3 En el nivel de preparatoria (segundo ciclo de enseñanza Secundaria) ofrecer alternativas atractivas, eliminar los callejones sin salida y evitar la deserción
- 4 Ofrecer segundas oportunidades para obtener una educación
- 5 Identificar y proporcionar ayuda sistemática a quienes se rezaguen en la escuela y reducir el porcentaje de alumnos que repiten el curso escolar
- 6 Afianzar los vínculos entre la escuela y la familia ayudando a los padres menos favorecidos a apoyar el aprendizaje de sus hijos
- 7 Responder a la diversidad y prever la inclusión exitosa de los inmigrantes y las minorías en la educación de la mayoría
- 8 Proporcionar una educación sólida a todos, dando prioridad al servicio en la edad temprana y a la educación básica
- 9 Dirigir recursos a los estudiantes con mayores necesidades
- 10 Fijar objetivos concretos para que haya más equidad, específicamente los relacionados con el logro escolar deficiente y las deserciones

Un sistema educativo de excelencia o de alta eficacia

En España, se ha dado en enfrentar “calidad” y “equidad”. Algunas de las críticas que se hacen de las leyes educativas del PP (LOCE y LOMCE) se basan en la insistencia en la calidad y en el menor énfasis puesto en la equidad. El primer paso para la solución puede ser subir de nivel conceptual y definir un sistema educativo de excelencia como el que unifica calidad y equidad. E incluir en la equidad la igualdad de oportunidades, y también el reconocimiento del mérito; el deber de colaborar a la mejora del sistema, y el derecho a elegir el modelo educativo.

A pesar de las inevitables divergencias, creemos que todo el mundo puede estar de acuerdo en el concepto de *excelencia del sistema educativo*. Es:

- 1 Aquél que consigue que cada niño y niña alcance su máximo desarrollo personal (intelectual, emocional, cultural, ejecutivo) con independencia de su procedencia socioeconómica, adquiriendo las “capacidades” necesarias para llevar una vida digna (Amartya Sen). Su finalidad es ayudar a que cada persona defina su propia identidad como sujeto (proceso de subjetivación)
- 2 Aquél que proporciona al alumno herramientas cognitivas para comprender el mundo exterior y para comprenderse a sí mismo; competencias emocionales que faciliten la felicidad personal y la buena convivencia; competencias ejecutivas para actuar autónomamente, y capacidad crítica para evaluar las ideas y las conductas
- 3 Aquél que fomenta en los alumnos comportamientos éticos y ciudadanos adecuados y contribuye eficientemente a la creación de “capital social”
- 4 Aquél que le prepara para su futura inserción en el mundo laboral y para seguir aprendiendo a lo largo de la vida

Podríamos, pues, enunciar la siguiente ecuación:

$$\textit{Excelencia del sistema educativo} = \textit{calidad} + \textit{equidad}$$

En una etapa posterior del Pacto, una vez que se hayan resuelto las tensiones fundamentales, habrá que estudiar los procedimientos para alcanzar la excelencia y equidad. La calidad debe conseguirse mediante una serie de mejoras: aumentar la formación del profesorado, de los equipos directivos y de la inspección educativa, mejorar la gestión de los centros, dándoles autonomía, ayudando a los alumnos con necesidades

especiales, cuidando atentamente el progreso educativo de los alumnos e interviniendo en cuanto se detecte alguna dificultad, cambiando los procedimientos pedagógicos y mejorando los currículos, fomentando la participación de las familias, aumentando los factores de protección de la infancia y la juventud, mejorando el clima en los centros, etc.

Tercera propuesta

Un sistema educativo debe aspirar a la excelencia, lo que significa ser capaz de aunar calidad con equidad.

La calidad puede concretarse en cinco objetivos:

Primer objetivo	Facilitar el desarrollo educativo óptimo de cada uno de los alumnos
Segundo objetivo	Dotarles de las herramientas cognoscitivas, emocionales, culturales y ejecutivas necesarias para su futuro (llámense competencias o capacidades)
Tercer objetivo	Fomentar comportamientos cívicos adecuados
Cuarto objetivo	Preparar para la inserción en el mundo del trabajo. Por su parte, la equidad implica: 1. La igualdad de oportunidades 2. La educación inclusiva que cuide de cada alumno individualmente 3. El esfuerzo de todos los agentes sociales para limitar el impacto de la procedencia socioeconómica sobre la educación 4. La evaluación del mérito, que fue el gran triunfo de las revoluciones democráticas
Quinto objetivo	El respeto a todos los derechos implicados en la educación, los que corresponden a los padres y los que corresponden a la comunidad

Por su parte, la equidad implica: (1) la igualdad de oportunidades, (2) la educación inclusiva que cuide de cada alumno individualmente, (3) el esfuerzo de todos los agentes sociales para limitar el impacto de la procedencia socioeconómica sobre la educación, (4) la evaluación del mérito, que fue el gran triunfo de las revoluciones democráticas, y (5) el respeto a todos los derechos implicados en la educación, los que corresponden a los padres y los que corresponden a la comunidad.

Tensión entre modelo inclusivo/comprendensivo y un modelo diferenciado

Relacionada con la tensión entre calidad y equidad aparece la existente entre un modelo comprendensivo y un modelo diferenciado. En este apartado se mezclan nociones distintas, que no siempre se definen con precisión en el debate educativo: escuela única, educación comprendensiva, inclusiva, integrada. ¿Significan lo mismo? Conviene comenzar el debate con aclaraciones terminológicas.

La escuela única

Es un concepto relacionado con el de “escuela pública”. Desde la Revolución Francesa, la escuela única supuso un vigoroso intento de amortiguar las diferencias sociales para buscar la equidad. Era la gran obra de la República, es decir, del Estado. La justicia de la medida era irrefutable cuando se estaba tratando de alfabetización. Era un progreso que todos los niños y las niñas fueran a la misma escuela, aprendieran lo mismo, y estuvieran obligatoriamente un número de años. En muchos países en que hay un número grande de niños, y sobre todo de niñas, no escolarizados, la escuela única es la solución. Pero conforme subimos en el nivel educativo, la noción de escuela única se va haciendo más controvertida, como ha estudiado Glenn en *El mito de la escuela pública*. Se intentó que la homogeneidad en el acceso a la escuela y en los primeros niveles, se prolongara durante todo el proceso educativo. La escuela pública sería una institución que daría forma a la sociedad, moldearía actitudes, creencias y lealtades de la futura generación, y por tanto moldearía ciudadanos según un patrón común. En EEUU, Francia y Países Bajos, la misión de la escuela pública se definió en gran medida en términos de formación de una mente o alma de la nación, como continúa haciéndose en muchas naciones. Esta definición hizo que el control y la especificación del contenido de la enseñanza tuviesen una importancia crucial, como la tenía la participación de todos los niños, o al menos de los hijos de las clases populares, en una escuela dirigida por el Estado. Se tenía una gran desconfianza hacia la diversidad. La escuela francesa, por ejemplo, alardeaba de que en todas las escuelas francesas a la misma hora se estaba estudiando la misma lección. El Estado se encargaba de la educación de sus ciudadanos, con independencia de su origen social. Escuela pública, única y estatal se convirtieron en términos análogos.

La instrumentalización de la escuela por las grandes dictaduras del siglo XX provocó las críticas a la escuela pública única acusándola de rechazar la libertad de educación. La desconfianza hacia el Estado motivó la desconfianza hacia la escuela pública única. Sin embargo, una parte importante de esa desconfianza no se justifica en un sistema democrático en el que las directrices educativas del Estado tienen que estar sometidas al control de la sociedad.

Uno de los debates fundamentales en los inicios de la Escuela Única era el de la oposición entre educación religiosa y una educación moral o del carácter que se impartiese a todos en la escuela pública, con independencia de sus convicciones religiosas. El consenso sobre el contenido moral de la educación ya no existe. Solo será posible, como señala Glenn, reconstruir un apoyo amplio a la enseñanza pública si se hace hincapié en otro tema contemporáneo (aunque igualmente controvertido), la ampliación de la libertad de elección de los padres, y se trabaja con el máximo cuidado en el desarrollo de una diversidad educativa que ofrezca enfoques diferenciados para los objetivos comunes esenciales.

La escuela comprensiva

Podemos considerarla una evolución de la escuela pública única. En la década de los cincuenta, las políticas educativas de los países nórdicos, dirigidas por partidos socialdemócratas, comenzaron a desarrollar este modelo. Se seguía concibiendo la educación como uno de los grandes medios para combatir las desigualdades sociales pero se había comprobado que no todos los escolares tenían las mismas posibilidades de avanzar a lo largo del sistema educativo. Parecía que las causas que explicasen la desigual representación de los distintos grupos sociales en los niveles superiores y en las ramas más prestigiosas de la enseñanza secundaria no debían buscarse en motivos académicos, sino en los condicionamientos sociales.

Para empezar, las escuelas deben ser comprensivas, esto es, los alumnos de diferentes contextos socioeconómicos y de distintos niveles de rendimiento escolar deben ser educados en las mismas clases... Poner a todos los alumnos en las mismas escuelas supone admitir que:

-
- 1** Todos esos alumnos tienen el mismo valor como seres humanos
 - 2** Todos tienen amplias capacidades innatas
 - 3** Todos ellos pueden beneficiarse más o menos de una educación similar, siendo capaces de vivir una “vida buena” (Beck 1990)
-

Pronto surgió el debate sobre las ventajas e inconvenientes de esta fórmula entre partidarios de mantener la escolarización diferenciada o introducir la comprensiva, mezclándose los argumentos técnicos con los ideológicos y políticos.

Por lo tanto, estamos ante dos modelos de escolarización diferentes que donde más frontalmente chocan es en la educación secundaria, pues hay un consenso generalizado en que la educación primaria ha

de acoger a toda la población y que, en el otro extremo, la Universidad tiene que realizar una selección, mayor o menor.

La búsqueda de una solución a este problema condujo a promover en la escuela un período unificado que no terminase antes de los 15 o 16 años y donde todo el alumnado tuviese acceso a la misma formación, los mismos recursos, las mismas experiencias educativas. En definitiva, con la enseñanza comprensiva se buscaba modernizar la escuela, con un mismo marco curricular para el alumnado de una edad equivalente. La escuela única había sido una escuela de mínimos. En España, tradicionalmente, las “enseñanzas medias” servían solo para aquellas personas que fueran a ir a la Universidad, como se ve en el siguiente texto del fundador de la Institución Libre de Enseñanza, Giner de los Ríos:

“En el sistema reinante, la segunda enseñanza, no sólo se halla separada de la primera bruscamente, sino que, por su origen, como un desprendimiento de la antigua Facultad de Artes (...), ha conservado su filiación esencialmente universitaria, en su sentido, su estructura, su organización pedagógica, sus métodos, y, hasta muchas veces (entre nosotros, por ejemplo) en la formación de su profesorado. La escuela primaria es una preparación general y común para la vida, y tiene en todas partes, por tanto, propia finalidad; la secundaria constituye una preparación especial de ciertas clases, de un grupo social restringido, para las llamadas ‘carreras universitarias’. ¿Quién, por ejemplo, a no mediar circunstancias muy excepcionales, busca para sus hijos el diploma de bachillerato en España sin la mira ulterior de aprovecharlo en dichas carreras?”

Lo que pretendía la comprensividad era elevar las expectativas educativas de todos los ciudadanos. En España, se introduce en 1970 con la LGE que impone la Enseñanza básica de 6 a 14 años. La LOGSE aumentó la comprensividad hasta los 16 años, lo que aumenta a la vez la complejidad del sistema. Como escribe Esteve: *“Escolarizar al ciento por ciento de los niños españoles supone meter dentro de la escuela el ciento por ciento de los problemas sociales pendientes. El ciento por ciento de las diversidades culturales y lingüísticas. El ciento por ciento de los niños más torpes, más difíciles, más marginados, más conflictivos”* (Esteve 1991).

Al aumentar las expectativas y exigencias educativas, aumentó también el **fracaso escolar**. En 1995, la Inspección informaba que el 30% no superaba la ESO, que solo el 45% lo hacía sin ningún suspenso y que en el Bachillerato el 42% repetía el 2º curso y más del 50% superaba el 1º con suspensos. En 2000, el INCE constataba que, a los 15 años, un 25% abandonaba el sistema escolar, un 40% no estaba en el curso que le

correspondía por su edad; y que mientras el 89% de alumnos con padre universitario tenía intención de ir a la Universidad, solo era un 27% los de padre analfabeto.

El PP ya se opuso a la LOGSE en su momento y fue el único partido, junto a Unió Valenciana, que votó en contra. Sus ideas de la persona y de la sociedad, vinculadas al neoliberalismo, le situaban en contra de los objetivos de la LOGSE. Por eso, conseguida la mayoría absoluta en las elecciones de 2000 y, por consiguiente, la posibilidad de reformar una Ley orgánica con plena libertad, aprovechó el descontento, bastante extendido entre el profesorado, respecto a la aplicación de la LOGSE y los resultados un tanto decepcionantes del sistema educativo, para promover su reforma a través de la *Ley Orgánica de Calidad de la Educación*. En el Preámbulo, la Ley señala como principales motivos para su justificación las tasas de abandono en la ESO y la necesidad de mejorar el nivel medio de los conocimientos y universalizar la atención a la primera infancia y a la población adulta. También destaca las deficiencias en el rendimiento del alumnado de la ESO y la problemática escolarización de muchos emigrantes. Como solución a los problemas, propone las siguientes medidas:

-
- 1 El valor del esfuerzo, la exigencia personal, la disciplina y el respeto al profesor
-
- 2 La consideración de los resultados como principal indicador de la calidad del sistema
-
- 3 Ofrecer oportunidades de calidad para todos a través de una configuración flexible y variedad de trayectorias
-
- 4 Incrementar la consideración social del profesorado, así como mejorar su formación y establecer una carrera profesional
-
- 5 Desarrollar la autonomía de los centros educativos a fin de que puedan diferenciarse y responsabilizarse de los resultados
-

Estas medidas manifiestan una actitud a favor de la diferenciación (en lugar de la integración y comprensividad) y de la competitividad (en lugar de la igualdad y la solidaridad). Y estos planteamientos se refuerzan a lo largo del articulado de la LOCE:

-
- 1 Iniciación a la lectura, la escritura y el cálculo antes de la escolarización obligatoria (art. 11 y 12)
-
-

2 Introducción de una prueba general de evaluación en Primaria, ESO y Bachillerato (art. 18, 37 y 97) y repeticiones de curso con dos o más suspensos

3 Introducción antes del término de la ESO de asignaturas optativas, itinerarios y Programas de Iniciación Profesional (art. 23.3; 26.3; y 27)

4 Centros docentes con especialización curricular (art. 66). A lo largo de todo el articulado, la LOCE rectifica planteamientos de la LOGSE y se orienta hacia los conocimientos (en lugar de hacia la educación y las capacidades), los resultados concretos (en lugar de la formación), la individualización y la evaluación (la palabra evaluación aparece 83 veces; conocimientos, 27; y esfuerzo, 13)

Antonio Bolívar ha descrito muy bien la continuación de esta historia en su artículo *La escuela comprensiva en España: una revisión de su ciclo de desarrollo y crisis*, del que nos declaramos deudores. Con el ascenso al gobierno del Partido Socialista, según el programa electoral, se paraliza la implementación de la LOCE y se entra en un período de elaboración de una nueva Ley. Con una voluntad integradora y de generar un amplio consenso, se abre un debate público mediante el documento titulado *Una educación de calidad para todos y entre todos*, que ya hemos mencionado en la primera parte de estos Papeles. “Calidad para todos” quería designar la voluntad comprensiva y de equidad, mientras que “entre todos” su apuesta por el diálogo y consenso, para evitar nuevos cambios de leyes educativas, como demandaba la mayoría de la población. Sin embargo, se contó con el acuerdo de otros partidos y organizaciones sociales, pero no se logró el apoyo del principal partido de la oposición (Partido Popular), que mantuvo una oposición a la ley. De este modo, se prefiguraba la derogación y nueva Ley cuando llegaran al gobierno.

A pesar de lo anterior, la Ley Orgánica de Educación (LOE) se configura con una voluntad de establecer un marco básico común que garantice la estabilidad y vertebración del sistema educativo (Puelles 2009). Deroga las leyes anteriores y regula la estructura y organización del sistema educativo en sus niveles no universitarios. Aporta un conjunto de medidas para resolver los nuevos problemas surgidos, en especial la atención a la diversidad en una población crecientemente multicultural, etc. Se insiste en el carácter comprensivo (ahora llamado “inclusivo”) de la educación, en igualdad de trato y no discriminación de las personas bajo ninguna circunstancia. Fija como metas los objetivos establecidos en el Programa *Education and Training 2010* de la European Commission. En el ámbito curricular introduce las competencias clave (*key competences*) como la base común que la escolaridad obligatoria debe asegurar a todos los estudiantes. En ese sentido, se puede argumentar que el currículo comprensivo se delimita en las competencias clave, al modo francés del *socle commun de connaissances et de compétences* (base común de conocimientos y competencias). Sin embargo, no están integradas con las disciplinas escolares.

La LOE reafirma la comprensividad de la enseñanza básica en diez años de escolaridad (6-16 años) con la supresión de los itinerarios de la LOCE y nueva organización en la ESO: reducción del número de materias en los dos primeros cursos, organización flexible de las enseñanzas, orientación como prevención de dificultades, posibilidad de promoción con tres materias suspendidas, diferencias organizativas entre los tres primeros cursos, y el cuarto (16 años), que tiene un carácter orientador. Introduce algunas materias nuevas en el currículo: “Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos”, y “Ciencias para un mundo contemporáneo”. Igualmente se establecen evaluaciones de diagnóstico sobre las competencias de los alumnos al acabar el segundo ciclo de educación primaria y el segundo ciclo de la educación secundaria.

Se vuelve a potenciar la participación de las familias, se impulsa la autonomía organizativa y curricular de las escuelas. En cuanto al profesorado, se presta especial atención a la formación (inicial y permanente), adaptándolo al Espacio Europeo de Educación Superior, con un Máster pedagógico para el profesorado de Secundaria.

El lugar curricular otorgado a la Religión (voluntaria para los alumnos, sin alternativa y de oferta obligada para las escuelas), así como los contenidos de la nueva asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos, provocaron una amplia discusión política e ideológica. Junto a otras razones, hicieron el caldo de cultivo para abogar por su cambio.

Con un clamor popular contra el exceso de leyes, se promulga una nueva. La llamada LOMCE (Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa) de 2013 se propone acabar con la comprensividad hasta los 16 años, causa –argumentan– del bajo nivel de los escolares españoles en PISA, volviendo a un ciclo común de 6-14. A partir de 15 años, unos pueden ser derivados a la Formación Profesional Básica, otros continúan con la Educación Secundaria Obligatoria con una doble vía: inicial a los 15 años y diferenciada (académica, que conduce al Bachillerato; y aplicada, dirigida a la Formación Profesional) en el último curso de la Secundaria Obligatoria. Se establecen, pues, dos itinerarios educativos diferenciados en 4º curso de ESO: uno dirigido a las Enseñanzas Académicas; otro, a las Enseñanzas aplicadas. Una prueba final de la ESO, según la opción elegida, dará lugar, junto a las calificaciones obtenidas, al título de Graduado en Educación Secundaria. Se renuncia a una enseñanza obligatoria y común, por una que, a partir de los 14-15 años, dirige a los estudiantes a distintas trayectorias.

Se propone un currículo estrictamente disciplinar, primando el criterio de asignaturas sobre el de áreas de conocimiento. Con una vuelta a un nuevo centralismo en educación, el gobierno fija el currículo, con un estrecho margen para las Autonomías. Este currículo centralizado se cierra con los “estándares de aprendizaje evaluables”, que medirán las pruebas externas en la mitad de Primaria y final de Primaria, y al concluir la Secundaria (para conseguir el título). Se confía, pues, como instrumento de mejora en la presión

externa por pruebas de evaluación externas, de acuerdo con los estándares estipulados. Estas pruebas, además, deben servir para discriminar los buenos de los malos, para segregar a unos de otros, contra lo que la educación “comprensiva” pretendió. De este modo, el fracaso escolar se convierte en factor de exclusión. Para estos estudiantes con mayores dificultades se propone una redistribución y tratamiento “separado” o diferenciado del alumnado con mayores dificultades.

Se pueden adoptar políticas de inyectar mecanismos de orientación mercantil, de incrementar los tiempos y contenidos dedicados a las destrezas básicas, de presionar por pruebas externas, entre otras, como propone la LOMCE. El problema es que las presiones externas han fracasado repetidamente en otros países y tiempos (Hargreaves y Shirley 2009; Sahlberg 2011). Por eso, para que puedan ser llevados a cabo exitosamente, se han de emplear nuevos modos de regulación o gobernanza. La propuesta de la LOMCE supone una involución en el modelo educativo, con una propuesta al margen del conocimiento más potente en educación y de las mejores experiencias internacionales. Si queremos comprometer al personal docente en la mejora, la presión “bruta” y los “recortes” tienen efectos perversos. Un profesional es responsable y ejerce bien su oficio cuando no es amenazado por presiones externas. Sin confiar en los docentes y proporcionales las mejores herramientas para desarrollar su trabajo, poco lejos se puede ir. Una nueva gobernanza se sitúa, pues, en otro marco o estructura y, sobre todo, con una nueva dinámica de los actores (políticos, educativos y sociales) en sus prácticas de interacción, coordinación y toma de decisiones. Como señalan Fullan y Hargreaves (2002: 20): “más allá de un mínimo nivel, no es la métrica lo que motiva a la mayoría de la gente, sino el trabajo en sí, por cómo les estimula, por lo que sienten, para qué les sirve”.

La escuela inclusiva

Si la escuela comprensiva podía considerarse una superación de la escuela única, la escuela inclusiva puede considerarse como una superación de la comprensiva. Intenta abordar y responder a la **diversidad de las necesidades** de todos los educandos a través de una mayor participación en el aprendizaje, las actividades culturales y comunitarias y de reducir la exclusión dentro y fuera del sistema educativo. Lo anterior implica cambios y modificaciones de contenidos, enfoques, estructuras y estrategias basados en una visión común que abarca a todos los niños en edad escolar y la convicción de que es responsabilidad del sistema educativo regular educar a todos los niños y niñas. El objetivo de la inclusión es brindar respuestas apropiadas al amplio espectro de necesidades de aprendizaje tanto en entornos formales como no formales de la educación, y transformar los sistemas educativos y otros entornos de aprendizaje, con el fin de responder a la diversidad de los estudiantes. El propósito de la educación inclusiva es permitir que los maestros y estudiantes se sientan cómodos ante la diversidad y la perciban no como un problema, sino como un desafío y una oportunidad para enriquecer las formas de enseñar y aprender (UNESCO 2005, pg. 14.). La inclusión social pasa

necesariamente, aunque no sólo, por una mayor inclusión en la educación, es decir por el desarrollo de escuelas o contextos educativos que acojan a todas las personas de la comunidad, independientemente de su procedencia social, cultural o características individuales, y den respuesta a la diversidad de necesidades de aprendizaje. Una escuela inclusiva es aquella que no tiene mecanismos de selección ni discriminación de ningún tipo, y que transforma su funcionamiento y propuesta pedagógica para integrar la diversidad del alumnado, favoreciendo así la cohesión social, que es una de las finalidades de la educación. Sin embargo cabe preguntarse si la educación está contribuyendo al desarrollo de sociedades más inclusivas, o, por el contrario, está reproduciendo la exclusión social y generando diferentes formas de discriminación al interior de los sistemas educativos. Pese a los esfuerzos que vienen realizando los países, es posible constatar que la educación tiende a reproducir, si no a incrementar, la segmentación social y cultural, ofreciendo a los sectores de menores ingresos una educación de peor calidad que la ofrecida a los estratos medios y altos (UNESCO 2008).

José Moya ha enunciado el **Principio de Inclusividad** de la siguiente manera:

-
- 1** Un sistema educativo se podría considerar ordenado inclusivamente cuando crea las condiciones adecuadas para que todas las personas puedan llegar a ser sujetos educables
-
- 2** Una persona se considera un sujeto educable cuando, bajo unas determinadas condiciones, puede transformar la cultura socialmente relevante en capacidades básicas que le permitan vivir de una forma digna el modo de vida que tiene razones para considerar una buena vida
-
- 3** Para que todos los sujetos educables puedan alcanzar un nivel adecuado de capacidades es necesario que se distribuyan equitativamente las oportunidades de aprendizaje (Moya 2015)
-

La integración escolar

Con frecuencia se identifica la educación integrada con la educación inclusiva. Sin embargo, se trata de cosas diversas. La finalidad de la inclusión es más amplia que la de la integración. Mientras que la aspiración de esta última es asegurar el derecho de las personas con discapacidad a educarse en las escuelas comunes, la inclusión aspira a hacer efectivo para toda la población el derecho a una educación de calidad. Las políticas de equidad basadas en enfoques asistencialistas, compensatorios y focalizados han mostrado no ser las más adecuadas para lograr una mayor educación inclusiva y social. Es preciso avanzar hacia políticas de equidad que sitúen a las personas en el centro de un proceso de **desarrollo humano sostenible**,

aumentando sus capacidades y opciones para vivir con dignidad, valorando la diversidad y respetando los derechos de todas las personas. Las políticas sociales han de garantizar beneficios mínimos a toda la población para construir sociedades más equitativas de forma estable, ya que las políticas de focalización, prolongadas en el tiempo, pueden terminar estableciendo un régimen segmentado en la calidad de las prestaciones sociales; educación para pobres y para el resto; salud para pobres y para el resto. Inclusión e integración tienen focos distintos (Blanco 2008).

Un intento de síntesis superadora

Un sistema educativo excelente debe **cuidar la calidad y la equidad**. A lo largo de la Historia de han ido ensayando distintos procedimientos para conseguirlo. La escuela única supuso un gran progreso, que fue prolongado por la escuela comprensiva. Se corrió el peligro de que este enfoque pudiera descuidar la calidad de la educación de algunos alumnos. Por eso supuso un paso más la escuela inclusiva, que atendía a la calidad de la educación de cada uno de los alumnos. La inclusión es un proceso. Es decir, la inclusión ha de ser vista como una búsqueda constante de mejores maneras de responder a la diversidad del alumnado. Se trata de aprender a vivir con la diferencia y a la vez de estudiar cómo podemos sacar partido a la diferencia. En este sentido, las diferencias se pueden apreciar de una manera más positiva y como un estímulo para fomentar el aprendizaje entre niños y adultos. Cuando se habla de proceso hay que asumir, entonces, que el tiempo es un factor con el que hay que contar, que no se implementan cambios “de la noche a la mañana” y que, mientras tanto, pueden generarse situaciones confusas, contradicciones y “turbulencias”, factores todos ellos que habremos de saber comprender y conducir para que generen cambios sostenibles y no solo frustraciones que se lleven por delante lo conseguido.

Cuarta propuesta

Para conseguir la excelencia, un sistema educativo debe cuidar tanto la calidad como la equidad. La escuela inclusiva –que ofrece una educación personalizada, y atiende las diferencias de los alumnos– parece ser el mejor método para conseguirlo.

A partir de esta propuesta debe acordarse **cuál es la manera** más eficaz de realizarla. El *Index for Inclusion*, elaborado por los profesores Booth y Ainscow (2000), es uno de los más difundidos y conocido, estando además disponible en castellano y siendo accesible electrónicamente y nos proporciona información muy útil. El proyecto “Inclusiva” (Duk 2008), desarrollado en Chile, se sitúa en esta línea de trabajos y dispone además de una guía semejante que orienta sobre el proceso de mejora que debe ir ligado a la tarea de

detección de las barreras para la presencia, el aprendizaje o la participación. La *Guía para buenas prácticas de educación inclusiva del Bristol City Council* (2003) es otro ejemplo.

En base a las experiencias disponibles, podemos afirmar que es necesaria una mayor flexibilidad y pluralidad en la manera de enfocar los procesos de aprendizaje. Lo importante es que cumplan con los criterios de excelencia:

- 1 La inclusión debe ser un principio general que orienta todas las políticas y prácticas educativas
- 2 El currículo y los sistemas de evaluación en él incluidos están diseñados para tomar en cuenta a todos los alumnos
- 3 Todas las organizaciones que trabajan con niños y jóvenes, incluyendo los servicios sanitarios y sociales, comprenden y apoyan las aspiraciones políticas de promover una educación inclusiva
- 4 Los sistemas de evaluación de rendimientos y procesos educativos están dispuestos de modo que supervisen la presencia, la participación y el éxito de todos los alumnos
- 5 Se brinda apoyo adicional y específico que necesitan los grupos de alumnos más vulnerables
- 6 Todos los servicios e instituciones involucradas en el trabajo con niños y jóvenes trabajan juntos coordinando políticas y prácticas inclusivas
- 7 Todos los recursos, tanto humanos como económicos, se distribuyen en maneras que beneficien a los grupos vulnerables de alumnos
- 8 Las escuelas tienen estrategias para estimular la presencia, la participación y el éxito de todos los alumnos pertenecientes a sus comunidades
- 9 Las escuelas ofrecen apoyo a todos los alumnos vulnerables a la marginalización, la exclusión, o en riesgo de un fracaso escolar (Echeita 2010)

Quinta propuesta

La escuela inclusiva ha de tener la flexibilidad y pluralidad necesaria para atender a las necesidades de todo los alumnos, sea cual sea su origen, nivel cultural o intelectual.

Capítulo 5

LA ESCUELA PÚBLICA

El segundo grupo de tensiones tiene que ver con la escuela pública, con su carácter de servicio público, con el derecho a la educación reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que forma parte de nuestra legislación positiva. Un Pacto educativo debe fundarse en ella, siguiendo el enfoque de la Oficina del Comisionado para los derechos humanos de la ONU, que se conoce como “Enfoque Basado en los Derechos Humanos” (Moya 2015). Todas las instituciones y todos los agentes sociales deben colaborar a su defensa y cumplimiento. Para lograrlo en el campo educativo, hay que resolver las tensiones que han estado presentes en los anteriores intentos de pactos educativos, y que son las siguientes:

-
- 1 Tensión entre las competencias educativas del Estado y los derechos de las familias**
 - 2 Tensión entre la gestión social y la gestión estatal del sistema educativo**
 - 3 Tensión entre una idea laica de la escuela y el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos**
 - 4 Tensión entre el currículo nacional y las competencias educativas de las Comunidades Autónomas**
-

Tensión entre las competencias educativas del Estado y los derechos de las familias

¿Quién debe educar a los ciudadanos? ¿Quién debe decidir lo que es una buena educación? ¿Quién debe ejercer la autoridad en educación? Las dos respuestas más frecuentes son el Estado y las familias. También se ha propuesto que fueran los profesionales de la educación o los “clientes” del sistema educativo, que elegirían la escuela como se elige cualquier otro producto.

Todo el mundo reconoce el derecho a la educación, pero las disensiones comienzan al tener que precisar el modo de poner en práctica ese derecho. Tal vez el punto más debatido sea el papel del Estado. Es obligación del Estado garantizar su cumplimiento y por eso han sido creados los sistemas públicos de educación. Parece evidente que sin la intervención estatal no se hubiera generalizado la educación universal. Pero, como ya señalamos, los totalitarismos del siglo XX han provocado una justificada desconfianza hacia el Estado. Todos ellos –el sistema soviético, el fascismo italiano, el nazismo alemán, los regímenes de Mao Ze Dong o de Pol Pot- utilizaron la escuela para adoctrinar al pueblo. En España, la dictadura franquista impuso un modelo educativo, y la desconfianza hacia la Iglesia Católica en estos temas deriva de su colaboración con la dictadura para imponer su modelo. La utilización política de la escuela por parte de los nacionalismos – sean españoles o autonómicos- añade leña a este fuego. Para llegar a un Pacto conviene debatir primero sobre el concepto que se tiene del Estado, y de sus obligaciones y competencia en el terreno educativo.

Es verdad que hay una gran diferencia entre un Estado totalitario y un Estado democrático, pero lo cierto es que el modelo neoliberal que mencionamos en la primera parte mantiene su recelo ante cualquier tipo de estructura estatal, aunque sea democrática, porque la considera un peligro para la libertad individual y un insuficiente aprovechamiento de los recursos.

Sin embargo, la solución neoliberal confía la eficiencia a los mecanismos del mercado, institución que despierta también una desconfianza suma. El debate, pues, se da entre dos desconfianzas recíprocas. Los mecanismos del mercado solo introducen igualdad cuando se mueven dentro de un marco ético supraeconómico, y la defensa de ese marco debe ser competencia del Estado, por lo que no puede prescindir de él (Marina 2003, Garzón Valdés 2000). Una de las acusaciones que se hacen a la totalidad de los sistemas educativos es que son víctimas de una confabulación de los organismos de la globalización (UNESCO, OMC, OCDE, BM, FMI y UE) para adaptar los sistemas educativos a las exigencias del capitalismo global (Luque y Carrera 2013).

Hay posiciones más matizadas. Por ejemplo, la de Amy Guttman (2001). Señala tres posibles respuestas a la pregunta **¿quién decide lo que es una buena educación?**

Teoría comunitarista	Las personas se definen por su pertenencia a una colectividad, y esto nos defiende del individualismo. En determinadas condiciones, los derechos individuales deben ceder ante el peso de las tradiciones que mantienen vivas las comunidades. Las familias son las que están en mejores condiciones para conocer las comunidades a las que pertenecen y por ello deben poder elegir la educación.
Teorías neoliberales	Consideran que las políticas públicas sólo deben destinarse a preservar los derechos a la vida y a la propiedad. El resto debe dejarse a las fuerzas del mercado libre, que es el gran distribuidor de la riqueza y el mejor motor de la eficiencia. Las políticas educativas centran su atención en la desregulación del sistema educativo, la reducción del sector público y la libertad de elección de las familias como principio organizador.
Teoría del republicanismo	Su referente no son las comunidades, ni los individuos, sino los ciudadanos. La ciudadanía es una condición que las personas adquieren en cuanto forman parte de una comunidad. La educación debe formar la ciudadanía, evitando la creación de instituciones totalitarias que controlen la vida de los ciudadanos, al tiempo que se fomenta el compromiso y la participación.

Amy Guttmann propone un cuarto modelo. La autoridad en educación debería ser compartida y no ser exclusiva del Estado ni de las familias, ni de los profesionales. Debería guiarse por cuatro principios:

Principio de no represión	No se debe limitar el debate entre distintas concepciones de la buena educación, siempre que se muevan dentro de los derechos humanos.
Principio de no discriminación	Todos los seres humanos tienen derecho a la educación.
Principio de autorización democrática	Necesidad de justificar democráticamente las decisiones.
Principio de umbral democrático	Que exige atender a los más desfavorecidos, proporcionándole las oportunidades educativas.

Estos principios permiten conjugar los derechos reconocidos por la Constitución española, que confiere autoridad educativa al Estado y a los padres. Esta situación viene, igualmente, avalada por la *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, que en su artículo 14 define el Derecho a la educación diciendo:

Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente.

Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria. Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas.

Tanto desde el punto de vista de la realización práctica de la equidad educativa, según vimos en el capítulo anterior, como de la necesidad de articular los derechos del Estado, de las familias y de la sociedad, parece dibujarse la necesidad de una escuela plural, flexible, en la que participen muchos agentes sociales.

Obligaciones y derechos del Estado

Garantizar la existencia de un sistema educativo de calidad y equidad para todos los ciudadanos justificando racional y democráticamente sus decisiones. El derecho a la educación, como todos los derechos humanos, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados: las obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. La obligación de respetar exige que los Estados eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. La obligación de proteger impone a los Estados adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. La de dar cumplimiento exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia. (CESCR 1999). Añadiríamos una cuarta obligación: la de promover **iniciativas de la sociedad civil** que ayuden a la mejora de la escuela. La noción de Estado promotor, que anima a iniciar proyectos, sin tener que ejecutarlos directamente permite un mayor dinamismo social. (Mazzucato 2014, Marina 2003). Manuel Castells y Pekka Himanen han puesto a Finlandia como ejemplo de este modo de concebir el Estado, lo que resulta especialmente relevante al hablar de educación. La tesis del libro es que el paradigma tecnológico-económico deja un amplio espacio para una elección política basada en valores éticos. Consideran que hay tres grandes modelos de la economía informacional –Silicon Valley, Singapur y Finlandia-, cada uno con concepciones diferentes del mundo. Silicon Valley: *mercado + autoritarismo*; Finlandia: *sociedad de mercado + democracia + estado social* (Castells y Himanen 2002).

El éxito del Estado finlandés se debe a que no ha pretendido hacer la competencia al sector privado, sino hacer más competitivo al sector privado. Ha procurado producir externalidades sociales que favorezcan la economía, se ha preocupado de aumentar el capital social de la nación, ha fomentado una sociedad

inteligente y una organización social que estimula la creatividad y la innovación. Se ha empeñado en el empowerment. Y ha tenido éxito. Cuando se oponen como una alternativa el modelo totalitario de Estado y el estado mínimo neoliberal, se están limitando excesivamente las opciones. El Estado debe coordinar las iniciativas sociales para conseguir “externalidades educativas”, una de las cuales, la fundamental, es la creación de “capital social”.

Derechos de las familias

Elegir el tipo de educación que desean para sus hijos. Es, pues, la defensa de un derecho individual. El derecho de los padres no es absoluto. Sucede en este caso lo mismo que en otros aspectos de la patria potestad. Por ejemplo, la religión de los padres puede ir en contra de los derechos de sus hijos, como los tribunales han indicado en el caso de Testigos de Jehová que negaban que se hiciera una transfusión a su hijo.

Obligaciones y derechos de la sociedad

Ayudar y supervisar para que la educación cumpla sus finalidades sociales. Para eso sufragará la escuela pública mediante impuestos, y controlará su calidad mediante la participación democrática y ciudadana. El derecho de las familias y el derecho de la sociedad se complementan y regulan recíprocamente. Los padres –en cuanto padres- desean lo mejor para sus hijos, pero todos-como ciudadanos-debemos desear lo mejor para la sociedad entera.

Esa tensión entre la lógica individual y la lógica social es permanente en la convivencia política, y es especialmente delicada en el ámbito educativo, porque tenemos que conseguir que todos los alumnos alcancen su mayor nivel, y esto puede plantear dificultades que no podemos obviar. Uno de los factores que influyen en la eficacia de la escuela es el nivel socio-educativo de sus alumnos. Cuando se comparan los resultados de la escuela pública y de la escuela concertada, los de esta suelen ser mejores. Sin embargo, cuando se analizan los resultados con más detenimiento se comprueba que esa ventaja no depende de la calidad de la escuela, sino de la condición social de los alumnos. Esto quiere decir que la selección de alumnos puede mejorar a unos y perjudicar a otros. La OCDE señala que la libre elección está provocando un reagrupamiento social o étnico que no se produce de manera oficial, sino voluntariamente (OCDE-CERI 1994, pg. 83), lo que no elimina los problemas.

Tenemos que armonizar la calidad del sistema educativo con la equidad social. Como señala Fernández-Soria (2007), a la hora de lograr un pacto sobre la libre elección, debería tomarse como punto de partida el coste que supondría para el bienestar social. Es mejor buscar la eficacia de todas las escuelas y

hacerlas aceptables a las familias, que incitarlas a elegir, ya que no sólo es menos costoso, sino que preserva los fines sociales de la educación. Numerosas experiencias muestran que es más ventajoso, cuando median sistemas de elección controlados, mejorar la equidad (especialmente la integración), que mejorar la eficacia (Meuret, Broccolichi y Duru-Bellat, 2001, pp. 276-277). Esta es la idea que ha guiado a la Ley Orgánica de Educación de 2006, que recogen el sentido de pactos y colectivos como el manifiesto de la Fundación Encuentro (1997, § 2.3) y las propuestas del Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2004, pp. 5-6), y atiende a principios de solidaridad y equidad. Esta ley funda la libertad de elección en los centros financiados con fondos públicos que asumen la función social de la educación de acuerdo con el principio del esfuerzo compartido o de corresponsabilidad en la escolarización y admisión de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo.

La LOE intentó lograr un equilibrio entre la escolarización equitativa y la libertad de las familias: “Se trata, en última instancia de que todos los centros, tanto los de titularidad pública como los privados concertados, asuman su compromiso social con la educación y realicen una escolarización sin exclusiones, acentuando así el carácter complementario de ambas redes escolares, aunque sin perder su singularidad. A cambio, todos los centros sostenidos con fondos públicos deberán recibir los recursos materiales y humanos necesarios para cumplir su tarea” (LOE, preámbulo). Esto suponía una adecuada y equilibrada distribución en los centros de alumnos con necesidad de apoyo educativo, lo que obliga establecer límites a la elección de centros. Se trata de que el proceso de elección de centros por parte de las familias no se transforme en un proceso de selección del alumnado por parte de los centros.

La LOCE y la LOMCE modificaron esta situación supeditando la planificación educativa a la libre elección de centro. La LOMCE hacía depender la programación de la oferta educativa a la demanda social (art.68). La dificultad de conciliar el derecho de todos a una buena educación con la libertad de elección de centros se manifiesta en la polémica entre la organización de la admisión a los centros por el procedimiento del “distrito único” (todas las familias puede acceder a todos los centros de una ciudad) o de zonificación (pueden elegir solo entre los de la zona que les correspondan).

La solución para que no resulte perjudicado ningún alumno pasa por que los Centros donde haya un alumnado más heterogéneo o con más dificultades disfruten de una mayor ayuda que permita alcanzar un nivel de flexibilidad, personalización educativa, cooperación con redes de apoyo, que beneficien a todos los alumnos. Conviene recordar que no hay equidad posible si no hay calidad para todos.

Sexta propuesta

Es responsabilidad del Estado garantizar el pleno respeto y cumplimiento del derecho a la educación, lo que implica el mantenimiento de un sistema educativo de excelencia, es decir, que aporte calidad y equidad a todos los ciudadanos, que respete el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos. El cumplimiento de ambos derechos debe estar bajo el control democrático de la sociedad.

Tensión entre la gestión social y la gestión estatal del sistema educativo

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación ha puesto de relieve la importancia de preservar el interés social de la educación, fomentando a la vez el concepto de educación como bien público. También ha advertido que a nivel mundial la responsabilidad primera de los Estados en la administración de la educación pública tropieza con una oposición cada vez mayor, con demandas de reducción del gasto público y una mayor participación de agentes no estatales. La proliferación de las partes interesadas, entre ellas organizaciones de la sociedad civil, la empresa privada y las fundaciones, así como la diversificación de las fuentes de financiación, está difuminando las fronteras entre educación pública y privada, como pone de relieve, por ejemplo, la creciente dependencia de la financiación privada que afecta a las instituciones públicas de la educación superior; el incremento de instituciones tanto lucrativas como sin ánimo de lucro; y la introducción de métodos empresariales en el funcionamiento de las instituciones de educación superior (Singh 2014, Morgan 2014). Las formas emergentes de lo privado —en las que tanto la educación básica como la postbásica se están abriendo cada vez más al lucro y al negocio, y a la dependencia del sector privado para decidir su programa, así como los intereses comerciales—, están transformando el carácter de bien público de la educación en un bien privado (de consumo). Los rápidos cambios de la relación entre la sociedad, el estado y el mercado plantean un dilema. ¿Cómo se puede proteger el principio esencial de la educación como bien común en el nuevo contexto mundial en el que se produce el aprendizaje? *"Son bienes comunes aquellos que, independientemente de cualquier origen público o privado, se caracterizan por un destino obligatorio y necesario para la realización de los derechos fundamentales de todas las personas"* (UNESCO 2015, Marella 2012).

El sistema público de educación, considerado como un bien público a proteger y a disfrutar universalmente, tiene que estar garantizado por el Estado, pero la discusión está en si para conseguir sus

finances deben necesariamente estar gestionados por el Estado o no. La existencia de una red de escuelas públicas y de una red de escuelas privadas no plantea problemas. El conflicto surge cuando se financian escuelas privadas con fondos públicos.

Hay que advertir que casi todos los Estados financian de una manera u otra, en un porcentaje u otro, escuelas privadas. La **colaboración entre escuela privada y pública** (Private-Public Partnership o PPP) se realiza de múltiples maneras. Algunos gobiernos contratan con el sector privado la realización de alguno de los servicios necesarios en la educación, como la formación de los profesores, la gestión, o el diseño del currículo. Otros gobiernos contratan a empresas privadas para que gestionen una escuela pública, como es el caso de las *charter schools* y los “colegios por concesión”, ensayados en Bolivia. En ocasiones se contrata a organizaciones privadas para proporcionar educación a un específico grupo de alumnos por medio de un subsidio, o un bono. En la mayoría de ocasiones, los gobiernos dan subsidios a escuelas ya existentes o para fundar otra nueva. En resumen, la colaboración entre la escuela pública y las iniciativas privadas o sociales tienen un registro muy amplio, que va desde la gestión absolutamente pública hasta los casos en que gran parte de la educación pública es gestionada por organizaciones privadas. Según la OCDE más de una quinta parte del gasto público en educación se transfiere a instituciones privadas, bien directamente, bien a través de ayudas a las familias. En varios países desarrollados, los gobiernos financian escuelas privadas, muchas de las cuales están gestionadas por organizaciones no lucrativas religiosas (LaRocque 2008).

H. A. Patrinos y colaboradores (2009) han estudiado las ventajas y los riesgos de la gestión privada de servicios educativos públicos (PPP):

Ventajas		Riesgos	
1	El PPP (<i>Private-public partnership</i>) puede introducir competencia entre los centros, lo cual puede forzar al sector público a aumentar su calidad.	1	Las PPP conducen a una privatización de la educación y reduce el control del gobierno sobre un servicio público.
2	En el PPP los contratos pueden ser más flexibles que en el sector público. La flexibilidad en la contratación de los profesores es una de las principales motivaciones del PPP	2	Al aumentar la oferta educativa a las familias puede aumentar la segregación socioeconómica. Los estudiantes más pobres pueden quedarse fuera.
3	Los gobiernos pueden escoger a sus proveedores educativos mediante un proceso abierto en el que el gobierno define las condiciones específicas para la calidad educativa que exige al proveedor.	3	Los profesionales pueden considerar que la PPP limita sus derechos. Por su parte, los sindicatos ven disminuida su influencia.

4 Los contratos PPP permiten que el riesgo se comparta entre el gobierno y el sector privado.

4 La iniciativa privada puede no tener la calidad suficiente para tener protagonismo.

5 La colaboración entre gobierno e iniciativa privada puede reducir la capacidad de control y favorecer la corrupción, si no se eligen a los colaboradores mediante un proceso de selección transparente, competitivo, y multinivel.

La conclusión a que llegan los autores es que existen evidencias de que hay una correlación positiva entre la participación privada en la educación y la calidad. Sugieren que el sector privado puede proporcionar educación de alta calidad a menor coste. Sin embargo, los autores consideran que no hay evidencias suficientes para generalizar la situación. (Patrinós et al 2009).

El caso español: la enseñanza concertada

Desde 1985, en España la colaboración entre sector público y sector privado ha estado regulada mediante un sistema de conciertos. La Constitución española establece en su art. 27.9 que *"los poderes públicos ayudarán a los Centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca"*. El Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, advierte que:

El artículo 27.9 de la Constitución no puede interpretarse en ningún caso, como una afirmación retórica de manera que quede absolutamente en manos del legislador la posibilidad de conceder o no esa ayuda (...). Tampoco puede aceptarse el otro extremo... ayudar a todos y cada uno de los Centros docentes sólo por el hecho de serlo... la remisión a Ley... puede significar que esa ayuda se realice teniendo en cuenta otros principios, valores o mandatos constitucionales.

La LODE, en el año 1985, desarrolló el derecho constitucional a la educación, y establece en su art. 1 que:

Todos los españoles tienen derecho a una educación básica (...). Esta educación será obligatoria y gratuita en el nivel de la Educación General Básica y, en su caso en la formación profesional de primer grado, así como en los demás niveles que la Ley establezca.

Añade en su artículo 47.1 que:

Para el sostenimiento de centros privados con fondos públicos se establecerá un régimen de conciertos al que podrán acogerse aquellos centros privados que, en orden a la prestación del servicio público de la educación en los términos previstos en esta Ley, impartan la educación básica y reúnan los requisitos previstos en este Título. A tal efecto, los citados centros deberán formalizar con la Administración educativa que proceda el pertinente concierto.

El régimen de conciertos de la LODE queda regulado a través del Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre conciertos educativos. Al mismo tiempo, algunas Comunidades Autónomas dictan sus propios Decretos o Reglamentos sobre esta cuestión. No obstante, hay que tener en cuenta que el artículo 75.2 de la LOCE viene a recordar que es competencia del Gobierno de la Nación el establecer las normas básicas a que deben someterse los conciertos en todo el territorio del Estado. El propio Reglamento de Normas Básicas completa este principio genérico con una serie de requisitos que deberán ser observados por los Centros privados:

-
- 1** Cumplir los requisitos mínimos que se establezcan en desarrollo del art. 14 de la LODE (titulación de profesorado, ratio alumnos/profesor por unidad, instalaciones y equipamiento escolar adecuado).
-
- 2** Estar autorizados para impartir las enseñanzas que constituyen el objeto del concierto.
-
- 3** Impartir la enseñanza de forma gratuita (en el concierto general).
-
- 4** Las actividades escolares, tanto docentes como complementarias o extraescolares y de servicios, no podrán tener carácter lucrativo y será necesaria la previa autorización de la Administración educativa de las cantidades a percibir de los beneficiarios en estas últimas, que no podrán formar parte del horario lectivo y serán de carácter voluntario.
-
- 5** Sometimiento a la normativa en vigor en el proceso de admisión de alumnos.
-
- 6** Disponer de los siguientes órganos de gobierno del Centro en el nivel concertado: Director académico, Consejo Escolar del Centro y Claustro de profesores.
-
- 7** Las vacantes del personal docente se cubrirán según el art. 60 de la LODE.
-

8 Los conflictos que pudieran surgir en el cumplimiento de estas obligaciones serán resueltos mediante la constitución de la respectiva Comisión de conciliación.

9 Fijación de una serie de causas de incumplimiento del concierto, recogidas en el art. 62 de la LODE, que pueden constituirse en motivos de rescisión del concierto.

Un tema relevante para entender el sistema de conciertos es que la enseñanza de titularidad privada no puede considerarse como una actividad lucrativa análoga a cualquier otra explotación económica. Supone el ejercicio de un derecho constitucional, la creación de Centros, que revierte sus frutos en la misma sociedad y que posibilita, precisamente, el desarrollo de la libertad de enseñanza, de elección de Centro y, con él, el tipo de educación que desean los ciudadanos por estar más de acuerdo con sus propias convicciones personales. Es decir, en el caso de los conciertos, la privatización no supone introducir parte de la educación en un sistema de mercado, porque prohíbe uno de sus factores determinante que son los beneficios privados (Castro 2004).

Las zonas oscuras del sistema de conciertos

Una parte importante de los **defensores de la escuela pública** critican el sistema de conciertos por tres razones fundamentales:

1 Piensan que detraen dinero del sistema público y que se financian escuelas privadas sin nada que lo justifique.

2 Piensan que favorece intereses religiosos o privados.

3 Piensan que son clasistas y reproducen las diferencias sociales.

Los **defensores de la escuela concertada** se refieren a la demanda de las familias, que ha hecho que las autoridades públicas hayan reaccionado aumentando progresivamente el número de unidades concertadas, incluso en zonas con vacantes en centros públicos. Para ampliar información sobre este tema, se puede consultar el estudio “*Demandas educativas de los padres en España*”, de Escuelas Católicas realizado por el Instituto Universitario de la Familia de la Universidad Pontificia Comillas, bajo la dirección del profesor Fernando Vidal.

Ante esta situación es conveniente plantearse la siguiente pregunta: ¿por qué tantas familias prefieren, en términos generales, los colegios concertados a los centros educativos públicos? ¿Se basa esta conducta en argumentos estrictamente educativos comparados (calidad de la oferta docente) o su origen

radica en cuestiones socioeconómicas subyacentes a la actual ordenación de centros escolares (cuestión sugerida por diversos estudios, como Pérez-Díaz, Rodríguez y Sánchez Ferrer 2001. Ver Fernández Soria 2007). Que la respuesta sea una u otra no es irrelevante, pues en definitiva nos estamos preguntando si las familias reaccionan ante una peor educación relativa en los centros públicos o ante un distinto entorno de actuación según el tipo de centro educativo (recordemos que las reglas de actuación, según la Ley, son iguales para los centros públicos y los concertados). En el primer caso estaríamos ante un problema de falta de eficiencia de los colegios públicos. En el segundo, el problema radicaría en la falta de equidad en el sistema educativo. Roberto Fernández Llera y Manuel Muñiz Pérez, de la Universidad de Oviedo, han estudiado este tema en su artículo *Colegios concertados y selección de escuela en España: un círculo vicioso*. Identifican las siguientes causas de la elección de un centro concertado:

-
- 1 La creencia en que los colegios concertados ofrecen una calidad académica o cognitiva superior a la de los centros públicos, esto es, una mejor formación en asignaturas curriculares como Matemáticas o Lengua.

Los autores citan diversos estudios, como el de Calero y Escardíbul (2007), que muestran que los colegios concertados son mejores en bruto, pero que si se descuenta el efecto de las condiciones socioeconómicas del alumnado, las condiciones se equiparan. Sin embargo, como señalan Fernández Llera y Muñiz Pérez, las estadísticas publicadas por las asociaciones de escuelas concertadas parecen dar otros datos, en especial, las escuelas católicas.

- 2 Los colegios concertados ofrecen una calidad de la educación no cognitiva (formación en valores y comportamientos sociales) superior a la de los centros públicos, debido a un ideario y a unas normas de disciplina interna que prestan más atención a esta componente del resultado educativo.

La investigación realizada por los autores muestra *“la irrelevancia en términos globales de la titularidad del centro, y por tanto, desmentir la validez del argumento basado en diferencias en este tipo de formación para dar preferencia en la demanda educativa a los colegios concertados sobre los centros públicos”*.

- 3 El alumnado de los colegios concertados tendría unas características socioeconómicas más favorables a priori para el éxito educativo, facilitando así la relación de un estudiante con compañeros que podrían mejorar sus resultados académicos, así como la red de contactos personales para su futuro socio laboral. Las diferencias socioeconómicas siguen siendo de una cuantía considerable entre el alumnado promedio de ambas categorías de escuelas, a pesar de que la legislación educativa exige los mismos criterios e idénticas normas de admisión del alumnado en escuelas públicas y concertadas, al formar parte ambas de la red educativa pública. En consecuencia, parece evidente que las
-

familias pueden considerar como una variable fundamental para su elección las características socioeconómicas esperadas de los compañeros de colegio de sus hijos.

-
- 4** Los colegios concertados en España son confesionales católicos de forma muy mayoritaria, mientras que los públicos son aconfesionales (que no laicos, mientras se mantenga la asignatura de Religión), razón por la cual las familias que practican este credo prefieren que sus hijos sean educados bajo ese ideario. No se pueden dejar de lado las creencias religiosas como factor de selección de centro educativo, pero no parece que su peso en la decisión final sea decisivo en términos globales.
-

Los autores concluyen:

La Administración Pública debe velar con mayor énfasis por la igualdad plena en el acceso a todos los centros sostenidos con fondos públicos, revisando a la baja o incluso retirando las subvenciones a aquellos colegios que incumplan las cláusulas legales que les son de aplicación. De lo contrario, se seguirá alimentando en España el que podemos llamar “círculo vicioso de la escuela concertada”

Las familias buscan los mejores compañeros para sus hijos; los colegios concertados ofrecen compañeros de mejores características socioeconómicas que los de los centros públicos; ante tal diferencia, las familias prefieren entonces en mayor medida los centros concertados; ante el exceso de demanda, las escuelas concertadas consiguen quedarse con los solicitantes con mejores características. Y así sucesivamente, prolongando (cuando no aumentando) en el tiempo los procesos de segregación social inherentes a esta situación, con los costes obvios en pérdida de equidad y de igualdad de oportunidades en nuestro”.

La Plataforma de Centros Concertados propone los siguientes argumentos para defender los conciertos:

-
- 1** La variedad de enfoques educativos supone una riqueza cultural y humana.
-
- 2** La variedad en educación es garantía de pluralidad ideológica y lo que corresponde a una sociedad democrática.
-
- 3** La educación concertada favorece la libertad de elección a familias con pocos recursos. Si no existiera, la posibilidad de elección de un modelo educativo estaría supeditada a la renta.
-

- 4 La existencia de diversos modelos aviva la competencia y la capacidad de mejora entre centros educativos.
- 5 Los padres son los responsables de la educación de los hijos y el Estado es responsable de crear un marco que favorezca esta tarea. Cada uno tiene su espacio de actuación, todos deben ser respetados y todos deben trabajar para responder a la demanda existente de manera efectiva.
- 6 La educación concertada defiende la libertad de elección de los padres entre diferentes modelos educativos y favorece la diversidad.
- 7 Con la concertación, el Estado no subvenciona empresas sino a personas para que puedan ejercer sus derechos.
- 8 Existen otros servicios públicos en los que se aplica el modelo de concierto económico. Si un sistema es viable y justo, es lógico que sirva como modelo e inspiración.
- 9 La educación concertada es un apoyo para el sistema educativo de un país. Sin ella no se podría cubrir la demanda educativa con la misma inversión.

Fuente: Plataforma de Centros Concertados

Una solución por síntesis superadora

El Estado debe ser el responsable último de la calidad del sistema educativo público, pero puede aceptar o incluso buscar la colaboración de los agentes sociales que puedan colaborar a mejorar el sistema. Frente a formas excesivas de Estado (totalitario, propietario, burocrático, etc.) y frente al estado mínimo del neoliberalismo, existe una forma de Estado que promueve la acción de la sociedad civil para conseguir un bien social. Debe fijar los grandes objetivos y sus criterios de evaluación y promover –mediante políticas de coordinación, investigaciones básicas, sistemas de fomento de las iniciativas privadas, financiación, etc.- la movilización social. El hecho de que las metas y las evaluaciones sean estatales, es decir, democráticamente dirigidas al bien común, es lo que define, por ejemplo, a lo público de lo privado.

En el mundo de la educación este concepto del Estado se basa en la idea de que no todo lo público ha de ser estatal. El sector productivo público no estatal es también conocido por “tercer sector”, “sector no gubernamental” o “sector sin fines lucrativos”. Por otra parte, el espacio público no estatal es también el espacio de la democracia participativa o directa, es decir, es relativo a la participación ciudadana en los asuntos públicos. El concepto de “público no estatal” incluye a organizaciones o formas de control que son “públicas” porque están volcadas al interés general; pero son “no estatales” porque no forman parte del aparato del Estado, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden en los agentes políticos tradicionales. La expresión “tercer sector” puede considerarse también adecuada en la medida en que sugiere una tercera forma de propiedad entre la privada y la estatal, pero se limita a lo no estatal en cuanto

a producción, no incluyendo lo no estatal en cuanto a control la expresión “no gubernamental” es un anglicismo, que refleja una confusión entre Estado y gobierno; finalmente, la expresión “sin fines lucrativos” adolece de límites porque también las organizaciones corporativas (desde los Colegios profesionales, sindicatos o clubes, etc.) no tienen fines lucrativos, sin que por ello sean necesariamente públicas. Lo que es estatal es, en principio, público. Lo que es público puede no ser estatal, si no forma parte del aparato del Estado. Como escriben Bresser-Pereira y Cunill (1998):

Por medio del refuerzo de las organizaciones no estatales productoras de servicios sociales –como escuelas, universidades, centros de investigación, hospitales, museos, orquestas sinfónicas– se abre una oportunidad para el cambio del perfil del Estado: en vez de un Estado Social-Burocrático que contrata directamente profesores, médicos, asistentes sociales para realizar de forma monopolista e ineficiente los servicios sociales y científicos, o de un Estado Neoliberal que se pretende mínimo y renuncia a sus responsabilidades sociales, un Estado Social-Liberal, que a la vez proteja los derechos sociales al financiar las organizaciones públicas no estatales que prestan los servicios de educación, salud, cultura, asistencia social, y sea más eficiente al introducir la competencia y la flexibilidad en la provisión de esos servicios. Un Estado que además de social y liberal sea más democrático, en tanto que sus actividades estén directamente sometidas al control social

(Bresser-Pereira y Cunill 1998)

Para aceptar un Centro en el sistema de conciertos, el criterio definitivo es que ayuden a **conseguir la excelencia del sistema**, es decir, su calidad y su equidad.

Esto puede conseguirse por diferentes vías:

-
- 1 Aportando recursos personales y financieros al sistema público.
 - 2 Aportando modelos educativos interesantes para el sistema público, facilitando la pluralidad pedagógica.
 - 3 Supliendo al Estado donde este tenga dificultades para llegar.
 - 4 Facilitando la libertad de elección de los padres.
-

5 Permitiendo establecer comparaciones que puedan mejorar la eficacia del sistema.

En la aplicación de los conciertos se han producido disfunciones que provocan la desconfianza de muchos ante su equidad. Los colegios concertados tienen que ser gratuitos, tener las mismas normas de admisión que los públicos, y no tener fines lucrativos. Los colegios concertados se quejan de que la asignación por alumno es menor que la que se da en los colegios públicos, lo que se compensa con la autorización del cobro de cuotas “voluntarias” y de servicios extraescolares. Esto puede funcionar como un modo indirecto de seleccionar al alumnado.

Séptima propuesta

La idea de un “Estado promotor” que se encargue de garantizar, gestionar directamente o de promover y evaluar la cooperación de entidades privadas de carácter no lucrativo, permite una ampliación de lo público más allá de lo estatal. La escuela pública, por lo tanto, es aquella que tiene fines públicos, tiene la supervisión del Estado a quien corresponde la fijación de estándares y la evaluación, pero que puede ser gestionada no solo por la administración pública, sino por la iniciativa social, cuando los bienes que aporte a lo público lo aconseje. La inclusión en el sistema educativo de “organizaciones del Tercer sector” puede aumentar la eficacia y amplitud del sistema público.

Octava propuesta

El sistema de conciertos puede enriquecer el sistema educativo público siempre que se cumplan estrictamente las normas legales: (1) Que sean absolutamente gratuitos. (2) Que no sean empresas lucrativas. (3) Que cumplan rigurosamente los mismos criterios de admisión que la escuela de gestión pública. (4) Que la concesión de un concierto o su mantenimiento dependa, no solo de la demanda de las familias, sino de las aportaciones que su proyecto educativo haga a la mejora del sistema.

Tensión entre una idea laica de la escuela y el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos

Se trata de un tema altamente controvertido, en el que entran en juego una parte importante de los temas tratados. Es cierto que está reconocido el derecho de los padres a educar a sus hijos en la religión que deseen, pero este derecho plantea dos cuestiones. (1).- ¿Es un derecho absoluto? Es decir, ¿los padres pueden educar a sus hijos en cualquier religión, confesión, o moral? (2).-El derecho a la libertad de educación ¿exige que tenga que ser la escuela pública la que deba realizarlo o basta con que puedan hacerlo en sus hogares o en las iglesias? Las trataremos a continuación.

¿Tiene límites el derecho a la educación religiosa?

En España, hemos pasado de ser un estado confesional a ser un **estado laico**. Para muchos autores es más exacto hablar de un estado a-confesional o no-confesional, pero ninguna de estas expresiones está en la Constitución. El Tribunal Supremo habla de “*laicismo positivo*”.

Nuestra historia reciente ha provocado desconfianza hacia la penetración eclesiástica dentro del sistema educativo. En la primera parte de estos *Papeles* hicimos referencia al origen decimonónico de este problema. No hay que olvidar que la Iglesia católica ha hecho afirmaciones —a las que considera dotadas de infalibilidad— que resultan difícilmente compatibles con un sistema democrático. Extraemos algunas de ellas del *Syllabus* promulgado ex cátedra por Pío IX, según el cual se deben condenar las siguientes afirmaciones:

XLV

Todo el régimen de las escuelas públicas, en donde se forma la juventud de algún estado cristiano, puede y debe ser de la atribución de la autoridad civil; y de tal manera puede y debe ser de ella, que en ninguna otra autoridad se reconozca el derecho de inmiscuirse en la disciplina de las escuelas, en el régimen de los estudios, en la colación de los grados, ni en la elección y aprobación de los maestros

XLVII

La óptima constitución de la sociedad civil exige que las escuelas populares, concurridas de los niños de cualquiera clase del pueblo, y en general los institutos públicos, destinados a la enseñanza de las letras y a otros estudios superiores, y a la educación de la juventud, estén exentos de toda autoridad, acción moderadora e injerencia de la Iglesia, y que se sometan al pleno arbitrio de la autoridad civil y política, al gusto de los gobernantes, y según la norma de las opiniones corrientes del siglo”. Es decir, la Iglesia debe intervenir en el diseño de toda la política educativa.

LV

Es un bien que la Iglesia sea separada del Estado y el Estado de la Iglesia

LXXVII

En esta nuestra edad no conviene ya que la Religión católica sea tenida como la única religión del Estado, con exclusión de otros cualesquiera cultos”. Es decir,

que un católico debe defender la confesionalidad del Estado y la prohibición del resto de los cultos.

XXIX

Es sin duda falso que la libertad civil de cualquiera culto, y lo mismo la amplia facultad concedida a todos de manifestar abiertamente y en público cualesquiera opiniones y pensamientos, conduzca a corromper más fácilmente las costumbres y los ánimos, y a propagar la peste del indiferentismo. Es decir, que un católico debe afirmar que la libertad de expresión o de culto ayuda a corromper las costumbres.

LXXX

El Romano Pontífice puede y debe reconciliarse y transigir con el progreso, con el liberalismo y con la moderna civilización”. Para un católico es, por lo tanto, condenable el progreso, el liberalismo y la civilización moderna.

Estas afirmaciones suenan muy anacrónicas, pero no han sido derogadas expresamente, aunque tal vez lo hayan sido implícitamente por el Concilio Vaticano II. Justifican la desconfianza de parte de la sociedad ante la introducción de la religión confesional en los planes educativos. Algo parecido sucede con otras religiones, como la musulmana. En este momento, hay escuelas islámicas que defienden creencias o comportamientos que no resultan aceptables en una sociedad democrática. Sin embargo, tanto en lo que se refiere a la educación católica como a la musulmana se admite que los programas y el profesorado presentes en la educación pública deben ser decididos por la autoridad religiosa, no la civil.

La solución a este problema consiste en admitir que las enseñanzas de cualquier religión deben estar de acuerdo con la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, que limita, por lo tanto, el derecho de los padres a educar a sus hijos en el modelo religioso o moral que deseen.

El derecho a la libertad del modelo de educación religiosa o moral ¿exige que la enseñanza se haga a través de la escuela pública?

Nadie niega el derecho de los padres o de las iglesias a enseñar sus creencias a sus hijos en casa, en las iglesias, o en escuelas privadas. Tampoco puede negarse que en el caso español los acuerdos con la Santa Sede conceden un estatuto especial a la enseñanza de la religión católica. Sin embargo, algunos autores afirman la no constitucionalidad de esos acuerdos en lo referente a la educación. En *Los acuerdos del Estado Español con la Santa Sede*, Dionisio Llamazares ahonda en este asunto. Acerca del Acuerdo sobre Educación y Asuntos Culturales, hace referencia a lo que denomina el “*Estatuto Jurídico Académico de la Enseñanza de la Religión Católica*” (Llamazares 2015).

Desde el punto de vista doctrinal, hay acuerdo en señalar que el punto de vista de arranque es el artículo 27.3 de la Constitución, que establece que los poderes públicos garantizarán el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias

convicciones. Se trata de una traslación del artículo 13.3 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (PIDESC), que es criterio interpretativo de las normas constitucionales sobre derechos humanos (artículo 10.2 de la Constitución). El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas señala que no se trata de un derecho de propiedad de los padres sobre las conciencias de los hijos, sino un derecho frente a los poderes públicos, para garantizar el deber de la patria potestad en pro del “interés Superior del Menor”, que no es otro que el derecho de éste a la libre formación de su propia conciencia. Los problemas jurídicos que plantea el ejercicio educativo de la patria potestad puede verse en el libro de María de la Válgoma (2013) *Padres sin derechos, hijos sin deberes*.

Según la interpretación del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la enseñanza religiosa integrada en el sistema escolar deber ser una enseñanza neutral, respetuosa y tolerante. Coincide el Tribunal Constitucional en esto: las Instituciones Públicas, señala, en especial las de la enseñanza, **han de ser ideológicamente neutras**.

El Tribunal Supremo ha señalado que la enseñanza confesional de la religión no forma parte de nuestro sistema educativo, cuyos objetivos íntegros, incluso la formación ética o moral, están diseñados en el artículo 27.2 CE.

Se contemplan dos soluciones posibles al tema de la enseñanza de la religión: enseñanza de la religión dentro o fuera de la escuela. En el primer caso, se plantean las posibilidades de una enseñanza confesional o no confesional. La enseñanza confesional tiene como objetivo final la transmisión de un sistema de convicciones y creencias; la no confesional, la transmisión de meros conocimientos sobre la religión como producto cultural, de forma neutral, y con respeto a la libertad de conciencia. En este segundo caso, no existirían problemas de integración en el sistema público de enseñanza.

El Derecho Comparado de los países que han ratificado los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ofrece muestras diversas de estos dos modelos. El Acuerdo sobre Educación y Asuntos Jurídicos, por su parte, ha optado por un modelo híbrido que Llamazares considera “ha dado nacimiento a una bomba”, por su clamorosa contradicción interna. Se recoge en principio la educación confesional, y quien controla la enseñanza y sus profesionales es la Iglesia, pero el Estado asume íntegramente su coste económico, y tiene la responsabilidad del nombramiento y cese de los profesores a propuesta de la Iglesia, por criterios eclesiásticos, sin atender al mérito y capacidad como garantía de la igualdad en el acceso a la función pública (23.2 CE), y sin respetar los derechos a la intimidad, honor y propia imagen (18 CE), ni a la libertad de cátedra o expresión (20 CE). Por tanto, el Estado laico no confesional aparece realizando una actividad confesional, hecho que el Tribunal Constitucional considera incompatible con la laicidad del Estado. Llamazares (2015), señala que:

-
- 1 No existe ninguna condición que exija la cooperación económica del Estado.
-
- 2 Esta enseñanza no forma parte del contenido del derecho a la educación, de carácter prestacional, sino del contenido esencial de un derecho-libertad, como es el derecho a la libertad religiosa.
-
- 3 Existe una contradicción manifiesta: los profesores realizan una tarea eclesial por cuenta de la Iglesia Católica y a su servicio, pero dependen económicamente y jurídica-laboralmente del Estado.
-

En el Acuerdo se señala como competencias de la Iglesia señalar los contenidos de la asignatura, proponer los libros de texto y los materiales didácticos. Pero se señala que los planes de estudio “incluirán la enseñanza de la religión católica en todos los centros de educación, *en condiciones equiparables* a las demás disciplinas fundamentales”. Todo ello, con dos limitaciones:

-
- 1 La libertad de conciencia del alumno (base de la voluntariedad de elección de la asignatura)
-
- 2 La exclusión de cualquier tipo de discriminación por el hecho de recibir o no esa enseñanza
-

La expresión “*en condiciones equiparables*” se encuentra en el origen de los problemas que ha traído la aplicación de este Acuerdo.

De nuevo, hay que hacer compatibles derechos que entran en conflicto. Muchos padres piensan que una educación que prescinda del hecho religioso no es “no confesional”, sino antirreligiosa. Otros piensan que la injerencia religiosa en la escuela es adoctrinadora, y va en contra de la no confesionalidad. Según el Comité de Derechos Humanos de la ONU, el derecho a la educación religiosa de los hijos se respeta con tal de que puedan asistir a escuelas diferentes a las indicadas por las autoridades.

La situación en otros países

La relación entre religión y escuela ha sido resuelta de diversas maneras en todos los países de nuestro entorno. Tal vez sea Francia la única nación estrictamente laica en este aspecto desde la Ley de 1882, que suprime en las escuelas públicas las enseñanzas religiosas, sustituyéndolas por la instrucción moral y cívica, dando fin a la vigilancia de los “ministros del culto” sobre la escuela pública. Los hechos del 11 de septiembre del 2001 y el informe de Régis Debray sobre la conveniencia de estudiar el hecho religioso pusieron el foco sobre este asunto y se hicieron diferentes propuestas para incluirlas (Estivalèzes 2008.). Tras

el atentado en París contra el semanario Charlie Hebdo, la ministra de Educación francesa volvió a insistir en la necesidad de introducir el estudio de las religiones en la escuela pública.

PAÍS	RELIGIONES	CLASE DE RELIGIÓN	FUNDAMENTO LEGAL	OBLIGATORIA / OPCIONAL	ALTERNATIVA	PROFESORADO
Alemania	Católicos: 34% Protestantes: 40% Musulmanes: 2.1%	Sí De dos a tres horas semanales	Constitución de 1949, 1990. Acuerdos de las Iglesias con los Laënder	Materia ordinaria en el plan de estudios. Obligatoria con posible exención	Filosofía, ética, Valores y estudio. Según los Laënder.	Funcionarios como el resto del profesorado.
Austria	Católicos: 75% Protestantes: 5.5% Musulmanes: 2.1%	Sí Dos horas semanales	Constitución de 1988 y 1995 Acuerdo con Iglesia	Materia escolar obligatoria hasta los 14 años. Posible exención.	Moral cívica no confesional.	Como el resto del profesorado.
Bélgica	Católicos: 88% Protestantes: 1% Musulmanes: 2.5%	Sí Dos horas Primaria y Secundaria	Constitución y Pacto Escolar de 1959	Libre elección	Moral cívica no confesional	Como el resto del profesorado.
España	Católicos: 78% Protestantes: 1% Musulmanes: 1%	Sí Una hora y media semanal en Primaria y Secundaria	Constitución de 1978 Acuerdos de las Iglesias y leyes educativas	Libre elección para alumnos. Exención	Actividades de estudio sin valor académico	Asimilados a los profesores interinos
Grecia	Ortodoxos: 97.5% Católicos: 0.5% Musulmanes: 1.5%	Sí Entre una y dos horas	Constitución de 1975	Obligatoria desde 3º Primaria. Se puede solicitar dispensa	Al ser obligatoria, no existe alternativa	Como el resto del profesorado.
Finlandia	Protestantes: 86%.	Sí En la educación obligatoria, de una a tres horas semanales	Constitución. Ley de libertad religiosa. Leyes de educación.	Es una materia escolar obligatoria. Posible exención.	Ética	Primaria: Profesores que enseñan todas las materias. Secundaria: Licenciados en Teología.
Francia	Católicos: 76% Protestantes: 2.4% Musulmanes: 5.5% Judíos: 1.4%	No - Sí en Alsacia y Lorena. Media jornada escolar	Viejas leyes de 1880, 1882 y 1905.	-	En centros privados sí cabe la alternativa.	Capellán o agente de pastoral para Secundaria.
Holanda	Católicos: 34% Protestantes: 25% Musulmanes: 5%	Sí Máximo de 120 horas por año escolar.	Constitución de 1983 y otras leyes.	Libre en Centros públicos, obligatoria en Centros confesionales.	Filosofía.	Como el resto del profesorado. Pagan las Iglesias y confesiones.
Irlanda	Católicos: 93% Protestantes: 2.8%	Sí De dos a tres horas semanales	Constitución de 1973 y acuerdos con la Iglesia.	Libre elección.	Filosofía	-
Italia	Católicos: 95% Protestantes: 1.5% Musulmanes: 2%	Sí Dos horas en Primaria y una en Secundaria.	Acuerdos de 1984 y legislación de 1985.	Acuerdos de 1984 y legislación de 1985.	Actividad escolar.	Funcionarios como el resto del profesorado.
Portugal	Católicos: 95%	Sí Una hora semanal.	Constitución de 1976 y Decreto de 1998.	Libre elección para alumnos.	Formación personal y social.	Como el resto del profesorado.
Reino Unido	Católicos: 14% Protestantes: 70% Musulmanes: 2% Judíos: 1%	Sí Dos a tres horas semanales	Leyes de Educación 1944.	Materia obligatoria en el plan de estudios. Obligatoria con posible exención	Al ser obligatoria no existe alternativa.	Asimilados al resto del profesorado.
Suecia	Católicos: 2% Protestantes: 87%	Sí Dos horas semanales.	Constitución de 1974.	Materia obligatoria en el plan de estudios.	Al ser obligatoria no existe alternativa.	Funcionarios como el resto del profesorado.

Fuente: VÍBORAS GARCÍA, E. A. (2014)

En noviembre del 2013 se celebró en Madrid un simposio sobre enseñanza de las religiones y sistema educativo, organizado por el Instituto de Estudio de las Religiones y Mundo Actual (IERMA), de La Salle, en el que se analizó la realidad actual de las religiones en la escuela y su tratamiento en la LOMCE. En el encuentro participaron todas las religiones que tienen presencia en el sistema educativo y algunas otras que lo pueden tener en un futuro inmediato, por eso nos parece interesante mencionarlo en estos *Papeles*.

El responsable del simposio y director del IERMA, Carlos Esteban Garcés, presentó una panorámica de cómo la LOMCE ha tratado la enseñanza de las religiones. Comenzó denunciando que la LOMCE no propone ningún planteamiento educativo sobre el hecho religioso. La LOCE sí lo hacía con un área común para todos y con una pluralidad de opciones coherente con la diversidad social. Sin embargo, la LOMCE no ha mantenido ni aquella fórmula ni aquel planteamiento de fondo. Ha preferido perpetuar el modelo de la LOGSE, es decir, por planteamiento educativo la religión no está presente en el currículo escolar, pero existen unos acuerdos que nos obligan a incorporarla a última hora, en aquella Adicional Segunda que desde entonces nos acompaña. Esto resulta **no inclusivo** para muchas otras tradiciones religiosas que no tienen acuerdos y que difícilmente los tendrán.

Es positivo que se mencione la asignatura de Religión en los artículos que establecen la organización de las etapas. Esta mención expresa no estaba en la LOGSE ni en la LOE, pero sí estaba en la LOCE. Desde el simposio se valoró que se incluya de manera visible en la enumeración de las materias del currículo escolar y no solo en las adicionales.

La novedad de la LOMCE es la creación de la asignatura alternativa de Valores para los que no opten por la enseñanza de la religión. Ciertamente, este dato de la alternativa es positivo en cuanto que se recupera una equidad educativa entre los que optan por la enseñanza de las religiones y los que no. Hasta este momento, no había “nada” para quienes no escogían Religión, lo cual es inadmisibles desde el punto de vista público. Sin embargo, esta oposición entre **Religión y Valores** no es una buena opción, al menos desde el punto de vista intelectual y cívico, puesto que parece indicar que los que tienen religión no necesitan valores, y los que tienen valores no necesitan religión.

Una opción deseable y más constructiva hubiera sido crear un área de Valores y Religiones, con algunos componentes comunes y otros más opcionales, entre los que estarían las enseñanzas confesionales de la religión. Quizás esta propuesta deba mantenerse abierta en el debate para futuras ocasiones. Sería un buen modo de que la escuela asumiera la responsabilidad de educar la dimensión axiológica y trascendente desde un área curricular, atendiendo en ella los elementos comunes de una ética mínima y aquellos que son más propios de las convicciones religiosas y morales de las familias y que podrían elegir libremente en el sistema educativo.

El simposio contó con la presencia de representantes de diferentes religiones presentes en España, que hablaron sobre su relación y presencia en el sistema educativo nacional: Riay Tatary Bakry, presidente de la Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE) e Imán de la Mezquita Central de Madrid; Ana Calvo Tello, de la Consejería de Religión Evangélica de FEREDE; la perspectiva católica fue presentada por Avelino Revilla Cuñado, delegado episcopal de enseñanza de la Archidiócesis de Madrid; por parte del budismo intervino Enrique Caputo, presidente de Soka Gakkai en España, en representación de la Federación de Comunidades Budistas en España (no presente en el sistema educativo).

El simposio finalizó con una ponencia de clausura sobre la enseñanza de lo religioso en todos los países europeos, que se produce de distintas maneras. Flavio Pajer, profesor de la Universidad Salesiana de Roma, agrupa esta diversidad en tres modelos: en el llamado “político-concordatario”, se da una polarización en la transmisión del patrimonio doctrinal y moral de una determinada confesión cristiana prevalentemente en un determinado país. Un segundo paradigma, el “académico-curricular”, se da cuando hay una polarización de la cultura religiosa en cuanto materia del currículo. En el sentido que la escuela pública ayuda a conseguir capacidades y competencias funcionales en una sociedad del conocimiento. Una tercera vía es la provocada por la intensificación actual de la emergencia educativa, la ética y los valores, inédita en la sociedad europea.

Los datos y conclusiones del simposio aportan una visión panorámica de las distintas religiones en España y su relación educativa con la LOMCE. Esta no resolvió ningún problema, al ofrecer como alternativa a la religión un área de valores éticos. Y la defensa que se hizo de que no había una *“racionalidad hegemónica que pudiera decir algo que es racional o no”* es una afirmación que ni siquiera puede mantenerse dentro de la teología católica más conservadora. Tomás de Aquino, al definir el papel de la teología, explica convincentemente que es la razón aplicada a datos que no se obtienen por la razón sino por la revelación aceptada por un acto de fe que no depende de la voluntad personal, sino que es un don.

Diversas soluciones

1 Excluir la religión de todas las escuelas financiadas con dinero público.

2 Introducir en los currículos la asignatura de religión confesional, voluntaria pero no evaluable.

3 Introducirla de modo evaluable, con una alternativa.

4 Ceder los locales escolares pero no incluirla en los currículos.

-
- 5** Introducir en los currículos el estudio del hecho religioso, pero no la enseñanza confesional.
 - 6** Introducir, además del estudio de la religión, una parte de educación confesional.
 - 7** Permitir que escuelas financiadas con dinero público incluyeran en sus proyectos educativos la enseñanza de una religión confesional, de manera que los padres pudieran elegir ese modelo. No sería evaluable.
-

Álvaro Marchesi, en Magisterio (8-6-2016) escribe:

Mi propuesta para el acuerdo se articularía en torno a la educación emocional, a la educación cívica y a la educación religiosa. Habría un tiempo semanal para la educación social y emocional de los alumnos, que sería una forma regulada de cuidar esta dimensión educativa –que debe ser también una tarea de conjunto de la comunidad educativa- para garantizar la convivencia y el bienestar de todos los alumnos. Este tiempo podría coincidir con el tradicional hora de tutoría. Se establecería además algún tiempo semanal en algunos cursos de primaria y en otros de secundaria para formación cívica y religiosa, es decir, para que los alumnos conocieran los derechos y deberes democráticos, pero también las expresiones religiosas desde un enfoque no confesional; sus profesores procederían de los propios centros. Finalmente se ofrecería en los centros públicos una opción al término del tiempo lectivo para la formación confesional. Los centros concertados podrían incluirla en el tiempo lectivo y ampliar en consecuencia el horario escolar.

Álvaro Marchesi, Magisterio (pg. 15)

Novena propuesta

La importancia que las religiones han tenido y tienen en la vida personal y social de miles de millones de personas hace aconsejable que en los currículos educativos obligatorios se incluya alguna asignatura en la que se estudie la experiencia religiosa y su importancia en la Historia de la humanidad. Una posibilidad podría ser que formara parte de una potente área de conocimiento, titulada “Historia de las culturas”, en la que se incluyeran

la historia de las ideas, de las experiencias estéticas, éticas, espirituales y religiosas desde un punto de vista multicultural y crítico.

Para atender a las peticiones de los padres que reclaman que la religión confesional se imparta en la escuela, una posibilidad sería que en el último curso de la ESO la “Historia de la cultura” se dedicara a una religión determinada, de las que tienen firmados convenios con el Estado español.

También podría estudiarse la posibilidad de que los Centros pudieran incluir dentro de sus Proyectos educativos, a demanda de los padres, unas enseñanzas confesionales que serían voluntarias y no evaluables.

Tensión entre el currículo nacional y las competencias educativas de las Comunidades Autónomas

La vertebración del sistema educativo corresponde al Estado, pero las competencias están transferidas a las Comunidades Autónomas. Eso plantea problemas de coordinación que animan a hablar a algunos autores de diecisiete sistemas educativos. Pero también favorece distintos modelos que pueden ser una riqueza. Las tensiones nacionalistas acerca de la lengua vehicular han añadido complejidad-y a veces virulencia- a esta cuestión.

En principio, la descentralización educativa no es mala. En el Reino Unido hubo currículum nacional hasta 1998, y con una fuerte oposición. En España, sin embargo, la descentralización y la transferencia de competencias han dado lugar a un nuevo “centralismo” a nivel autonómico (Viñao 1994 y Puelles 1994).

Qué dicen algunos expertos

Colectivo Luzuriaga

José Torreblanca, miembro del Colectivo Luzuriaga, escribía en un artículo sobre el pacto de educación (Torreblanca 2010), que el mismo debe abordar prioritariamente el problema de la distribución de competencias en el Estado Autonómico. “El pacto debe ser un pacto político, conviene que sea un pacto social, pero no puede dejar de ser un pacto autonómico”.

CEAPA

En CEAPA (2010) reconocen el papel fundamental del Estado como eje vertebrador del sistema educativo y de la cohesión social, para garantizar la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos, independientemente de la Comunidad Autónoma donde residan, mediante una educación de calidad y equidad. Esto

	implica la sujeción de las Comunidades Autónomas al marco legislativo estatal, para impedir la existencia de situaciones muy dispares y garantizar un sistema educativo con igualdad de derechos y oportunidades en todo el territorio.
López Rupérez	López Rupérez (1995) hablando sobre la dicotomía centralización-descentralización en educación, mantiene que pueden funcionar ambas, puesto que es un asunto que depende del grado de lealtad institucional y colaboración entre Administraciones. En el panorama internacional, funcionan bien ambos casos. En España existen elementos que no han favorecido el avance, relacionados con la gestión institucional: el carácter burocrático y la enorme carga ideológica de la educación.
ANPE	En su Propuesta para debatir un Pacto de Estado por la Educación, ANPE (2010) habla de la vertebración y cohesión del sistema educativo, que implica la coordinación y cooperación entre todas las administraciones educativas.
FSIE	La “Federación de Sindicatos Independientes de la Enseñanza” (2016), un sindicato dedicado exclusivamente a la enseñanza privada y a la atención a personas con discapacidad, defienden un sistema educativo vertebrado y cohesionado para toda España y la homogeneidad del sistema educativo en el conjunto del Estado.
Foro de Sevilla	En las propuestas de “Por otra Política Educativa” (2015) animan a respetar el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, en vez de utilizarse como instrumentos de centralización, uniformización y control burocrático. Esto no es óbice para reclamar transparencia, movilidad, coordinación y coherencia en todo el ámbito del Estado.
Gregorio Cámara Villar	Gregorio Cámara Villar (2000) señala los que considera elementos clave para la articulación de un pacto; uno de ellos consiste precisamente en la búsqueda del equilibrio en la tensión entre unidad y diversidad educativa que nace de la descentralización política y la garantía de los elementos comunes del sistema.
Manuel Fernández Cruz	Manuel Fernández Cruz (2009) al hablar sobre el Pacto de Educación en España, en la revista Educación Inclusiva, menciona como factores fundamentales la cohesión social y territorial e implicación municipal.
COPOE	También aparece este asunto en las propuestas de la Confederación de Organizaciones de Psicopedagogía y Orientación de España (COPOE 2016), que proponen velar porque la inversión por alumno/a en el sistema educativo sea similar en todo el Estado Español, evitando desigualdades territoriales que discriminen al alumnado en función de su residencia. Es necesario acordar una cantidad mínima y suficiente por plaza escolar en todo el Estado.
Partidos políticos	En cuanto a la postura de los diferentes partidos políticos, el problema del castellano fue uno de los motivos por los que el Partido Popular rechazó el “Pacto de Gabilondo” en 2010, al considerar que no garantizaba suficientemente la educación en castellano, ni un tronco común de asignaturas ni un cuerpo nacional docente.

En su programa para las elecciones de diciembre de 2015, el PSOE reclamaba la cooperación entre Comunidades Autónomas, e Izquierda Unida proponía la descentralización en distritos escolares.

Las competencias educativas en la legislación española

La Constitución Española y diversas sentencias del Tribunal Constitucional precisan las competencias educativas que son exclusivas del Estado: ordenación general del sistema educativo, fijación de las enseñanzas mínimas, regulación de las titulaciones académicas y profesionales, el establecimiento de las normas básicas para desarrollar el artículo 27 de la Constitución, la Alta Inspección educativa.

Sobre las enseñanzas mínimas (STC 87/1983 y STC 88/1983) su finalidad es “conseguir una formación común en un determinado nivel de todos los escolares sea cual sea su Comunidad Autónoma”. La regulación de los horarios mínimos que establezca el Estado debe permitir “una enseñanza eficaz” del castellano y de la lengua oficial en la CCAA. Corresponde, sin embargo, a las CCAA respectivas “la regulación de la enseñanza de otras lenguas oficiales”.

Las CCAA, sin embargo, pueden llevar a cabo libremente experimentaciones que no afecten a las materias en que el Estado ostente competencia; e incluso podrán realizar experimentaciones que las alteren, si bien, en este último supuesto, la homologación de estudios y títulos sólo podrá pretenderse si se cuenta con la aprobación del Estado.

La finalidad de la Alta Inspección no es otra que garantizar *“exclusivamente el cumplimiento y garantía de aquellas facultades atribuidas al Estado”* en el artículo 149.1.30 CE.

Respecto a los derechos lingüísticos (STC 337/1994), el Tribunal Constitucional declara conforme a la Constitución la opción de la CACAT de declarar el catalán lengua vehicular de la enseñanza, imponiéndola como tal en la enseñanza no universitaria de manera obligatoria y sin solución alternativa que permita, a los que así lo decidan, elegir el castellano como lengua docente. El régimen de cooficialidad lingüística impone, de un lado, el mandato para todos los poderes públicos, estatal y autonómico, de fomentar el conocimiento y asegurar la protección de ambas lenguas oficiales en el territorio de la Comunidad. De otro, que los poderes públicos deben garantizar, en sus respectivos ámbitos de competencia, el derecho de todos a no ser discriminado por el uso de una de las lenguas oficiales en la CCAA.

Propuesta de síntesis superadora

Las propuestas que surgen con frecuencia de que el Estado recupere las competencias educativas parecen poco realistas. Lo más sensato parece resolver una vez más las tensiones superándolas, es decir, respetando los derechos en competencia y satisfaciendo las expectativas legítimas. Como todo ascenso, supone una mejora en la calidad y una mayor exigencia de creatividad para la escuela. El objetivo final es conseguir el mejor desarrollo del talento de todos los alumnos, y el aumento del capital social de la comunidad. Es en el marco del “capital social” donde debe repensarse el tema de las “identidades”, que mal enfocado puede suponer una instrumentalización de la escuela con fines políticos. El Plan de Mejora del Sistema Educativo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de marzo de 2016 plantea de forma más amplia el problema de la “euskaldunización” de la escuela vasca. “Es importante el reconocimiento de la similitud de las necesidades de los seres humanos, para percatarnos de nuestra semejanza. Pero también es importante conocer las respuestas que ofrece cada cultura a esas necesidades. Por otro lado, es importante conocer las respuesta a esas necesidades que ofrece cada cultura, a fin de evitar los riesgos del etnocentrismo y valorar o apreciar las aportaciones de otras culturas mediante planteamientos educativos de interculturalidad e inclusión cultural que impulsen el respeto y el diálogo entre las distintas culturas”. “Dentro de ese marco común y compartido en torno a la lengua y cultura vascas, cada persona podrá hacer su propia opción de prioridades entre las diversas opciones identitarias”. “El criterio de la medida y del énfasis se traduce en la cantidad de contenidos declarativos o temáticos que corresponden a cada una de las dimensiones (personal, familiar, local, comunitario, territorial, estatal, europeo, universal).” (Gobierno Vasco 2016). De lo que se trata es pasar de lo particular a lo universal. Ponemos este caso como ejemplo de la necesidad de ir a planteamiento menos excluyentes y más complejos.

Décima propuesta

Es obligación del Estado garantizar un sistema educativo que consiga la calidad y la equidad para todos los alumnos, sea cual sea la Comunidad Autónoma en que residan. La necesidad de coordinación exige un currículum básico común, pero la conveniencia de una mayor flexibilidad y personalización de las enseñanzas aconseja que cada una de las administraciones autónomas tenga la mayor libertad para realizar su proyecto educativo.

Los derechos de los alumnos a ser educados en las lenguas oficiales deben ser respetados.

Para la coordinación entre las Comunidades Autónomas convendría dar mayor vitalidad y competencias a la Conferencia Sectorial de Educación, y hacer de los programas de cooperación territorial instrumentos de política educativa.

Capítulo 6

LOS CENTROS EDUCATIVOS

Aunque la acción de un maestro aislado pueda ser decisiva para una persona concreta, la eficacia educadora es acumulativa, y debe conseguirse a través de una sucesión de buenos profesores, y de la colaboración entre muchos buenos profesores. Para que la educación sea más eficaz, coherente y mantenida debemos considerar que el Centro educativo es agente esencial. No hay reforma posible que no tenga el Centro como escenario. Entre el docente y el Centro se establece un círculo virtuoso. La calidad del profesorado colabora a la calidad del Centro, pero la calidad del Centro colabora a la calidad del profesorado. Esta interacción hace de la escuela una “organización inteligente”, en la que un grupo de personas que tal vez no sean extraordinarias, por el modo de colaborar entre sí, pueden lograr resultados extraordinarios. Los estudios hechos sobre “*escuelas que aprenden*” señalan que el aprendizaje de la organización debe darse en tres niveles: **el aula, el centro y la comunidad** en la que vive la escuela (Bolívar 2000, Senge et al. 2000).

La calidad de un Centro educativo se muestra en el denominado “efecto escuela”, es decir, por su capacidad para lograr que sus alumnos alcancen metas educativas independientemente de su origen social. La excelencia del profesorado es el factor que incide más en este efecto. Pero el mismo informe cita un dato de gran relevancia. “No existe un solo caso documentado de una escuela que haya podido cambiar la trayectoria de los logros de sus alumnos sin contar con un fuerte liderazgo”. De manera similar, no hemos podido hallar un sistema educativo que haya sido transformado sin contar con un liderazgo sostenido, comprometido y talentoso (NCSL 2006). Tanto el informe McKinsey (2007) como la propia OCDE (2008) sitúan al equipo de dirección como el segundo factor interno a la escuela que más relevancia tiene en los logros de aprendizaje, tras la acción docente de su profesorado. También al estudiar el funcionamiento de las organizaciones que aprenden, aparece en primer plano el equipo directivo. De él depende la organización, un asunto trascendental en los Centros educativos (Santos Guerra 2005, Stoll y Fink 2009, Martínez 2013), y también la gestión de los equipos, la búsqueda de los apoyos externos, el clima del centro. Los estudios que tenemos demuestran que el impacto del director, del *principal*, en la calidad del centro es muy alto. Gregory Branch, Eric Hanushek y Steven G. Rivkin (2007) publicaron *School leaders matter: Measuring the impact of effective principal*. El Hay Group Management (2002) estudió la obra de diez directores de escuela que habían hecho algo espectacular. Michael Fullan (2014) también ha estudiado este importante tema en *The Principal: Three keys to maximizing impact*.

La relación de la autonomía de los Centros con el control de la administración central ha sido tensa en España, porque tenemos un sistema educativo que se inspiró en el “centralismo francés” y en su ideal de escuela republicana unitaria. Otra fuente de tensión se da entre la participación de todos los agentes educativos en la gestión de los Centros, con una elección democrática de sus equipos de dirección, o la profesionalización de los directores de Centro.

Tensión entre el respeto a la autonomía de los centros y el control de la administración

Hay un movimiento creciente en las políticas educativas europeas a favor de la autonomía de los centros educativos. El estudio *La autonomía en Europa. Políticas y medidas* (Eurydice 2008) que analiza 30 países europeos, pone de manifiesto que los países del norte conceden más autonomía a los centros educativos que los del sur. En España, la LOE autorizó la autonomía de los centros y algunas leyes educativas de las CCAA (Andalucía, Cantabria, Cataluña), los nuevos reglamentos de los centros, o los Decretos de Autonomía de los Centros en Cataluña, han concretado su ejercicio.

Como dice Antonio Bolívar, lo importante es convertir esta autonomía en una fuente de calidad y equidad. Si no está bien enfocada, la autonomía puede dismantelar el servicio público.

La escuela tiene que ser más flexible, los equipos directivos deben tener más competencias, pero deben rendir cuentas. La Ley de Educación de Cataluña, una de las más avanzadas en este aspecto, dice en su preámbulo: *“Dotar a los centros educativos de autonomía tiene el propósito de flexibilizar el sistema y posibilitar la acción de escuelas unidas por proyectos comunes y comprometidos en la mejora sistemática de la educación. Implica asimismo la aceptación de la diversidad de los centros y el rechazo de la uniformidad como valor del sistema educativo”* (BOE 2009). Los modos gerenciales no han funcionado (Fullan 1993). Tampoco ha funcionado la estrategia de convertir a los Centros en meras correas de transmisión de las reformas educativas. Sin embargo, la autonomía necesita para no perder la cohesión una política pública adecuada. Sin embargo, parece comprobado que “una mayor autonomía para los profesionales a nivel escolar se relaciona con un mejor desempeño en los estudiantes. Las escuelas que participan más en la toma de decisiones curriculares demuestran un desempeño más alto de los estudiantes (Stoll y Temperley 2009). Maroy ha estudiado las principales tendencias en las políticas públicas: autonomía creciente de los centros escolares, búsqueda de un punto de equilibrio entre centralización y descentralización, predominio de la evaluación externa de las escuelas y del sistema educativo; promoción de la libre elección de escuelas por las familias, y una voluntad clara de diversificar la oferta escolar.

Dimensiones de la autonomía: El currículo

Una de las dimensiones de la autonomía es la competencia en el currículo. Eso supone una formación distinta del profesorado, y hacer de cada centro educativo un **proyecto de acción educativa**, es decir, un proyecto compartido de educación. En la LOE se lee: “Los centros, en el ejercicio de la autonomía pueden adoptar experimentaciones, planes de trabajo, forma de organización o ampliación del horario escolar en los términos que establezcan la administraciones educativas, sin que en ningún caso se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las Administraciones educativas” (BOE 2006). Los centros pueden en primaria y en los dos primeros cursos de secundaria diseñar modos propios de integración del currículo. Una organización por competencias supondría una reorganización de las materias.

Dimensiones de la autonomía: Mayor capacidad de gestión del personal

Punto conflictivo, pero que constituye la mayor diferencia entre un director de centro privado o público. Este último apenas puede intervenir en la gestión de personal. Un concurso de traslados puede dar al traste con un proyecto educativo. En la Ley de Educación de Andalucía, los directores, además de tener competencias para tomar decisiones en cuanto a sustituciones y de ejercer la potestad disciplinaria, señala en su artículo 125-4 que “podrán formular requisitos de titulación y capacitación profesional respecto de determinados puestos en el centro”. También la Ley de Educación de Cataluña da mayor poder de gestión. Los directores también deben dirigir la formación de los profesores del centro.

Sin un liderazgo pedagógico fuerte no cabe autonomía del centro educativo, como entiende la propia OCDE (2009). Es el liderazgo para el aprendizaje.

Dimensión de la autonomía: Gestión del presupuesto

Sería interesante que una parte del presupuesto pudiera ser **gestionado por el equipo directivo** que pudiera, por ejemplo, contratar a personal no funcionario para alguna función importante. Por ejemplo, para actualizar el conocimiento en nuevas tecnologías.

La autonomía no se puede uniformar. Ni imponer por decreto. Cada Centro debe decidir el nivel de autonomía a que quiere aspirar. A eso van dirigidos los “contratos de autonomía” recogidos en las regulaciones de Francia (contrat d’objectifs) de Portugal y Cataluña (Planes de Autonomía de Centro).

Undécima propuesta

Un sistema educativo, para cumplir sus objetivos de calidad y equidad, necesita conceder más autonomía a los centros, en la planificación curricular, en la gestión del personal y en la gestión económica. La flexibilidad, la variedad de ofertas educativas, la innovación, la transformación de los Centros en comunidades que aprenden permite resolver muchas de las tensiones que hemos estudiado en estos Papeles. Los presupuestos de los Centros tendrán una parte variable de acuerdo a sus proyectos educativos. La descentralización en la gestión debe ir acompañada de una centralización en el rendimiento de cuentas y en la evaluación de los resultados.

Duodécima propuesta

La nueva orientación de los Centros exige una formación diferente del profesorado y del equipo directivo. A este respecto nos remitimos a lo dicho en el Libro Blanco de la profesión docente. En el caso del personal docente funcionario debe redactarse un estatuto de la función docente que permita conciliar los intereses personales con las necesidades de los Centros.

Tensión entre la participación democrática en la gestión de los centros educativos y la profesionalización de la dirección

Una vieja tensión en el sistema público español se ha dado entre la participación democrática en la gestión de los centros de todos los agentes que intervienen (claustro, familia, personal auxiliar, alumnos, representantes el municipio, etc.) y la figura del director como responsable de la marcha del Centro. El informe TALIS 2009 (OCDE 2009a) observa que en España no se valor el liderazgo pedagógico, que se sitúa por debajo de la media. El término “*liderazgo*” ni siquiera está bien visto dentro del mundo educativo, que suele considerarlo un concepto procedente del *management* empresarial o político y que no es específicamente educativo.

La opinión del resto del mundo es la contraria. La investigación demuestra que hay una relación sustancial entre el liderazgo y los logros académicos de los alumnos (Robinson 2009) Leithwood y

colaboradores (2006) concluyen que dentro de los factores internos de la escuela, después de la labor del profesorado en el aula el liderazgo es el segundo factor que contribuye a lo que aprenden los alumnos, explicando alrededor del 25% de todos los efectos escolares. En una amplia investigación (Day, Sammons y Hopkins 2009) sobre el impacto del liderazgo en el resultado de los alumnos, concluye que los directores son percibidos como la principal fuente de liderazgo. Una transformación sostenible del centro escolar es el resultado de un liderazgo eficaz.

Los resultados del Informe McKinsey (2010) *¿Cómo los sistemas educativos que más progresan continúan mejorando?* indican que hay **seis intervenciones** que ocurren con la misma frecuencia en todos los trayectos de mejora, aunque se manifiestan de forma diferente en cada uno. Estas seis intervenciones son:

- 1 Revisar el plan de estudio y los estándares
- 2 Asegurar una estructura adecuada de recompensas y remuneraciones para docentes y directores
- 3 Desarrollar las capacidades técnicas de los docentes y directores
- 4 Evaluar a los estudiantes
- 5 Establecer sistemas de datos
- 6 Facilitar el trayecto de mejora mediante la publicación de documentos de políticas y la implementación de leyes de educación

El informe considera fundamental asegurar la **continuidad del liderazgo** del sistema educativo. Resulta necesaria la permanencia en los centros de 6 o 7 años, favoreciendo de esta forma que la nueva generación de líderes educativos se vaya formando con la experiencia de la actual para así asegurar la continuidad en los procesos de mejora.

El reciente informe WISE (2016) *Creative Public Leadership* también considera que un nuevo liderazgo es necesario en el sistema educativo público. Fullan (2007) ha insistido en la importancia de la **sucesión**, tema muy olvidado en política. Deberíamos seleccionar líderes en función de su capacidad para crear las condiciones necesarias para que surjan otros líderes y causar un impacto continuado. Los líderes tienen que ayudar a que se produzca una mejora en las condiciones de trabajo y el desarrollo de la profesión de la

enseñanza, porque así es como se logra un gran liderazgo para el futuro. Solo conseguiremos un gran número de directores de calidad si contamos con un gran número de profesores de calidad, porque es de las filas de los profesores de donde sale el futuro liderazgo.

En España, la necesidad de un liderazgo fuerte ha entrado en colisión frecuentemente con el énfasis en la participación social en la gestión y organización de los centros financiados con fondos públicos. Como ha señalado Moya (2015), esta ha sido una de las claves de las distintas reformas del sistema educativo. Por eso se han producido cambios de nombre: de Centros nacionales pasaron a ser centros públicos, la LOECE inició un proceso de democratización dentro el sistema, que se continuó con la LODE y la LOGSE. La LODE abrió el sistema educativo a la sociedad facilitando su participación mediante la creación de Consejos Escolares del Estado, de las CCAA y de los municipios, en los que participan representantes de los padres y madres, profesorado, alumnado, sindicatos y asociaciones diversas. A partir de la LODE y de la LOGSE se modifican las funciones de los órganos de gobierno, respecto a las funciones de los directores, se colegian sus competencias al crearse el Equipo Directivo y el Consejo Escolar, pero al mismo tiempo, se fortalece su figura. El Consejo Escolar se articula como el órgano de participación de la comunidad educativa en el gobierno del centro asumiendo muchas de las antiguas funciones del director. El claustro, por su parte, ve limitadas sus competencias por el Consejo Escolar. La LODE modifica la elección de Director. Antes, su nombramiento lo hacía la administración, mientras que en la actualidad son los miembros de la comunidad quienes eligen al director a través del Consejo Escolar.

La LOCE y la LOMCE se propusieron cambiar este sistema, excluyendo a los órganos de participación de todas las competencias sobre la gestión o el gobierno del centro, lo que ha producido protestas desde diversas organizaciones. En el *Libro Blanco sobre la profesión docente y el entorno educativo* (Marina, Pellicer y Manso 2015), tratamos con detenimiento el tema de la dirección de centros. En el sistema educativo español ha habido muchas reticencias acerca de la dirección de los Centros. Durante mucho tiempo se ha pensado en uno de los profesores del claustro elegido por votación. Eso plantea muchos problemas, porque puede tratarse de una persona sin la capacitación suficiente para dirigir un centro y para aprovechar las oportunidades que el cargo permite. En el informe TALIS (2013), los directores de centros de Secundaria se quejan de no haber recibido ningún tipo de formación para el puesto. Además, tienen el problema añadido de la vuelta a la condición de profesor, una vez terminado el periodo en el cargo.

La LOMCE señala el perfil del director:

1

Es el representante de la Administración educativa

2 Debe ejercer el liderazgo pedagógico y de gestión

3 Debe estar en posesión de una certificación de competencias de dirección para acceder al puesto. Esa certificación se obtiene en cursos organizados por la Administración

En España -como señala Bolívar (2000)- es preciso pasar de un modelo “transaccional”, en que los colegas eligen -de acuerdo con sus intereses, a veces corporativos- al director, por uno “transformador”, como vio entre otros Leithwood (2009). La dependencia de los electores, como en política, hace vulnerable poder ir más allá en un sentido proactivo y transformador. Romper esos vínculos de dependencia (Fullan 1998) junto a otras regulaciones externas, es necesario para un cambio educativo (Bolívar 2010).

Creemos que se debe **profesionalizar el puesto de Director**. Bill Mulford, de la Universidad de Tasmania, conocido experto en liderazgo educativo, reconoce que los gobiernos y fundaciones en todo el mundo (desde luego no en España) están dedicando recursos sin parangón al desarrollo de los líderes escolares. El National College for School Leadership de Reino Unido es el ejemplo más visible, pero casi todos los países desarrollados están intentando esforzadamente programas para fomentar el liderazgo (Mulford 2010).

Una de las competencias del director debería ser abrir la escuela a la ciudad, **establecer redes educativas**, comunidades de aprendizaje. **Aprovechar los recursos** que el entorno –por ejemplo, la ciudad- brinda. En el informe de la OCDE *Networks of Innovation*, Johansson, ex Ministro de Educación de Suecia, escribe: “La autonomía escolar depende de que el colegio esté conectado con la comunidad, con otros educadores y con la sociedad en su conjunto. De aquí el papel clave de las redes y las alianzas. En los países de la OCDE demasiadas prácticas educativas se caracterizan por el aislamiento: de los colegios con respecto a los padres y a la comunidad, y de estos entre sí, estando los profesores y los estudiantes en clases aisladas, Las alianzas pueden hacer referencia a la formación de destrezas y a establecer relaciones con la sociedad y la cultura, o a la posibilidad de reunir diferentes elementos del sistema educativo” (OCDE 2003).

La necesidad de transformar los centros hace que en ese mismo documento se recomiende que haya un “director de transformación”. Recomienda además las siguientes medidas: no se puede mejorar la forma de aprendizaje de los alumnos en el colegio sin atender a la forma en que los **colegios** se desarrollan como **organizaciones que aprenden**. Se pueden adaptar a los colegios modelos de cambio que han sido desarrollados en otros sectores complejos, privados y públicos.

Proponemos, pues, la profesionalización de los Directores de Centros educativos, la necesidad de una formación intensa, después de acreditar la profesionalidad en el aula, y procesos de evaluación y formación continua de su tarea.

Por razones históricas y culturales, el sistema educativo español no siente simpatía por el concepto de “liderazgo”. Antonio Bolívar ha señalado la gran rémora que supone la cultura escolar establecida que impide que la dirección pueda ejercer un papel de liderazgo pedagógico, capaz de promover la mejora. A su vez, este liderazgo no va unido a ocupar una posición formal en la cumbre de la pirámide, más bien la iniciativa e influencia está distribuida entre todos los miembros (liderazgo distribuido) de la escuela. Asignar a una persona la iniciativa de cambio, impidiendo el liderazgo de las demás, impediría que la organización aprenda. Desde las “Organizaciones que aprenden” se subraya la necesidad de distribuir o dispersar las tareas dinamizadoras en el conjunto del profesorado, como hemos comentado en otro lugar. Al fin y al cabo, la capacidad de cambio de una escuela dependerá, no de una cúspide, sino de que el liderazgo de la dirección se diluya, de modo que -como cualidad de la organización- genere el liderazgo múltiple de los miembros y grupos, siendo, por tanto, algo compartido. Si queremos que los profesores asuman un papel más profesional, con funciones de liderazgo en sus respectivas áreas y ámbitos, deben asumir dirección y autoridad en sus respectivos ámbitos. Por otra parte, configurar los centros escolares como comunidades escolares de aprendizaje que puedan posibilitar el aprendizaje a través del trabajo conjunto (Bolívar 2000).

Las distintas funciones que tienen los Consejos Escolares en los países de la OCDE pueden verse en el estudio *Mejorar el liderazgo escolar* (OCDE 2009b).

Propuesta de síntesis superadora

El **Consejo Escolar** debe intervenir en la elección del director, que no tendría por qué ser un profesor del Centro, sino profesionales cualificados de la dirección, atendiendo al proyecto educativo que presentara. El Director tendrá amplias capacidades de gestión, pero los resultados de esa gestión serán supervisados por el Consejo Escolar. El modo de formación y selección de los Directores lo hemos detallado en el *Libro Blanco sobre la profesión docente y el entorno educativo* (Marina, Pellicer y Manso 2015).

Decimotercera propuesta

La experiencia en otros países recomienda la creación de un Cuerpo de directores de Centros de Educación Primaria y Secundaria, entre los cuales el Consejo Escolar de un centro podrá elegir por procedimientos objetivamente definidos. El Director deberá elaborar el Proyecto Educativo del Centro, especificando los resultados que aspira a conseguir. Para mejorar la escuela hace falta que los Centros tengan mayor autonomía curricular y organizativa, lo que implica un equipo de dirección muy competente y emprendedor. El Director tendría que ser el catalizador del Proyecto de Centro, el dinamizador del claustro, y quien buscara los procedimientos para atraer a la escuela recursos del entorno y para sacar la escuela hacia la sociedad. Fomentará un liderazgo distribuido, en muchos niveles: jefe de departamento, coordinador de área, etc. Para lograr la cohesión necesaria en el Claustro, los directores podrían determinar las características de las plazas que resultaran vacantes en su Centro.

El Director tendrá amplia capacidad de decisión, pero sus resultados deberán estar supervisados por el Consejo Escolar.

BIBLIOGRAFÍA

- ANPE (2010) "Propuestas para debatir un Pacto de Estado por la Educación".
- Barber, Michael y Hill, Peter (2014) "Preparing for a Renaissance in Assessment". Nueva York, Pearson.
- Bresser-Pereira, L. C. y Cunil Grau, N. (eds.) (1998) "Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado". Buenos Aires: CLAD/Paidós: 25-56.
- Beck, C. (1990) "Better Schools. A Values Perspective", Bristol, The Falmer.
- Blanco, R. (2008) "Construyendo las bases de la inclusión y la calidad de la educación en la primera infancia", en Revista de Educación (Universidad Complutense de Madrid), Monográfico nº 347 sobre 'Atención socioeducativa a la primera infancia', coordinado por la M^a Paz Lebrero Baena. ED/BIE/CONFINTED 48/Inf.2.
- BOE (2009) Boletín Oficial del Estado, jueves 6 de agosto de 2009. Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación.
- BOE (2006) Boletín Oficial del Estado, jueves 4 de mayo de 2006. Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
- Bolívar, A. (2015) "La escuela comprensiva en España: una revisión de su ciclo de desarrollo y crisis". Universidad de Granada.
- Bolívar, A. (2010) "El liderazgo educativo y su papel en la mejora: una revisión actual de sus posibilidades y limitaciones", Psicoperspectivas, vol. 9, 2, 2010.
- Bolívar, A. (2000) "Los centros educativos como organizaciones que aprenden". Madrid, La Muralla.
- Bordieu, Pierre (2005) "Capital cultural, escuela y espacio social" México, Siglo XXI.
- Booth, T. y Ainscow, M. (2000) "Index for Inclusion" (CSIE) <http://www.csie.org.uk/resources/inclusion-index-explained.shtml>
- Branch, G., Hanushek, E. y Rivkin, S. "School leaders matter: Measuring the impact of effective principal" Education Next, 2013, 13 (1).
- Bristol City Council (2003) "Bristol Inclusion Standard. Good practice guidance for Schools".
- Calero, J. y Escardíbul, J. O. (2007) "Evaluación de servicios educativos: el rendimiento de los centros públicos y privados medido en PISA-2003". Hacienda Pública Española, 183(4): 33-66.
- Cámara Villar, G. (2000) "Constitución y educación (Los derechos y libertades del ámbito educativo a los veinte años de vigencia de la Constitución de 1978)". En G. Trujillo; L. López Guerra Y P. González Trevijano (dirs.) "La experiencia constitucional (1978-2000)". Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Carabaña, J. (2015) "La inutilidad de PISA para las escuelas". Madrid, Catarata.
- Castells, M. y Himanen, P. (2002) "The Information Society and the Welfare Society. The finnish model". Nueva York, Oxford University Press
- Castro Barco, Manuel de (2004) "El modelo educativo y la titularidad de Centros. Los centros concertados en el sistema educativo español" Intervención en las VI Jornadas del Consejo Escolar de Andalucía (Consultado a 5 de julio de 2016)
- CEAPA (2010) "Posicionamiento de CEAPA sobre el Pacto educativo".
- Cisco (2010) "The Learning Society". Cisco Public Information.
- Coleman, James (1988) "Social Capital in the Creation of Human Capital" The American Journal of Sociology, Vol. 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, pp. 95-120.
- Coleman, J. y Hoffer, T. (1987) "Public and Private Schools: The impact of Communities". Nueva York, Basic.
- Coombs, P.H. (1978) "La crisis mundial de la educación". Barcelona, Península.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CESCR) (1999). Observación general nº 13, El derecho a la educación (art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 8 de diciembre de 1999. E/C.12/1999/10 (46/47
- COPOE (2016) "Propuestas de COPOE para mejorar la calidad del sistema educativo español"
- Hargreaves, A. y Shirley, D. (2009) "The fourth way: the inspiring future for educational change". Corwin, Thousand Oaks, California.
- Davidson, C.N., Goldberg, D.T., Jones, Z.M. (2009) "The Future of Learning Institutions in the Digital Age". Cambridge, MA, MIT Press (MacArthur Foundation Report on Digital media and Learning).
- Day, C., Sammons, P., Hopkins, D., Harris, A., Leithwood, K., Gu, Q.; Penlington, C., Mehta, P. y Kington, A. (2007). "The Impact of School Leadership on Pupil Outcomes. Interim Report". Nottingham: National College for School Leadership / University of Nottingham.
- Duck, C. (2008) "Inclusiva. Guía para la mejora de la respuesta de la escuela a la diversidad". Santiago de Chile, Fundación HINENI.

- Echeita, G. (2010) "La educación inclusiva como derecho. Marco de referencia y pautas de acción para el desarrollo de una revolución pendiente" Madrid, Universidad Autónoma.
- Escudero, J.M. (2002) "La reforma de la reforma. ¿Qué calidad para quiénes?" Barcelona, Ariel.
- Esteve, J. M. (1991) "Los profesores ante la reforma", Cuadernos de Pedagogía, no 190, pp.54-58.
- Estivalèzes, M. (2008) "El hecho religioso y la enseñanza laica", Sevilla, Comunicación Social.
- Eurydice (2008). "La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas". Madrid: MEC, Centro de Investigación y Documentación Educativa.
- Fernández-Cruz, Manuel (2009) "El inaplazable pacto por la educación en España". Revista de Educación Inclusiva, 2 (2), 1-26.
- Fernández Soria, JM (2007) "Igualdad y libertad de elección de centro docente: una cuestión polémica para un acuerdo necesario". Revista de Educación, Nº 344, pp. 41-59
- FSIE (2016) "Propuestas de FSIE en materia de Educación - abril 2016".
- Fukuyama, F. (1999) "Social Capital and Civil Society". The Institute of Public Policy, George Mason University.
- Fullan, M. y Hargreaves, A. (2014) "Capital Professional". Madrid, Morata.
- Fullan, Michael (2014) "The Principal: Three keys to maximizing impact". San Francisco, Jossey Bass.
- Fullan, M. (2007) "Las fuerzas del cambio con creces". Madrid, Akal.
- Fullan, M. (1998) "Breaking the bonds of dependency". Educational Leadership, 55(7), 6-10.
- Fullan, M. (1993) "Change forces. The depths of educational reform". Londres, Falmer Press.
- Gairín, Joaquín (Ed) (2016) "Aprendizaje situado y aprendizaje conectado". Madrid, Wolters Kluwer.
- Gairín, J. y Casas, M. (Coord.) (2003) "La calidad en educación" Barcelona, Praxis.
- Garzón Valdés, E. (2000) "Instituciones suicidas. Estudios de ética y política" Barcelona, Paidós.
- Glenn, Charles L. (2006) "El mito de la escuela pública". Madrid, Encuentro.
- Gobierno Vasco (2016) "Plan de mejora del sistema educativo de la CAPV. Basado en la excelencia".
- Guttman, Amy (2001) "La educación democrática. Una teoría política de la educación" Barcelona, Paidós.
- Hallgarten, J, Hannon, V. y Beresford, T. (2016) "Creative Public Leadership: How schools system leaders can create the conditions for system-wide innovation". WISE/RSA innovation Unit.
- Hay Group Management (2002) "Maverick: Breakthrough Leadership that Transforms Schools". Hay Group Management.
- Informe del Consejo "Educación" al Consejo Europeo, de 14 de febrero de 2001, sobre los futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación [5680/91 EDU 18]
- LaRocque, N. (2008) "Public-Private Partnerships in Basic Education: An International Review" Berkshire: CfBT Education Trust.
- Leithwood, K. (2009) "¿Cómo liderar nuestras escuelas? Aportes desde la investigación". Fundación Chile, Santiago de Chile
- Leithwood, K., Louis, K. S., Anderson, S. y Wahlstrom, K. (2004) "How leadership influences student learning". Center for Allied Research and Educational Improvement.
- Leithwood, K.; Day, C.; Sammons, P.; Harris, A. y Hopkins, D. (2006). "Successful School Leadership. What it is and How it Influences Pupil Learning". Nottingham: National College for School Leadership / University of Nottingham.
- Lerner, Richard M. y Benson, Peter L (2003) "Developmental Assets and Asset-Building Communities. Implications for research, policy and practice". Norwell, MA, Kluwer Academic.
- Llamazares, Dionisio (2015) "Los acuerdos del Estado Español con la Santa Sede". Osservatorio Delle Libertà ed Istituzioni Religiose, OLIR, noviembre 2015.
- López Rupérez, F. (1995) "La libertad de elección en educación" Madrid, FAES.
- Luque, E. y Carrera, M.P. (2013) "Asalto a la educación. La reforma educativa del PP". Barcelona, El viejo Topo.
- Magisterio (2014) "20 ideas para un Pacto por la educación". Periódico Magisterio, nº. 12.103. 22 de junio de 2016. Pg. 15.
- McKinsey (2010) "¿Cómo los sistemas educativos que más progresan continúan mejorando?" McKinsey and Company.
- Marchesi, A., Tedesco, J. C. y Coll, C. (2011) "Calidad, equidad y reformas en la enseñanza". OEI. Publicaciones Santillana.
- Marchesi, A. (2000) "Controversias en la educación española" Madrid, Alianza.
- Marella, M.R. (2012) "Oltre il pubblico e il privato: per un diritto dei beni comuni". Verona.
- Marina, J. A., Pellicer, C. y Manso, J. (2015) "Libro Blanco de la profesión docente y su entorno escolar".
- Marina, J. A. (2003) "La creación económica". Bilbao, Deusto
- Martin Moreno, C. (1982) "Investigación sobre educación compensatoria. Problemas metodológicos". Temas de Investigación educativa 2, MEC, Madrid.
- Martin Moreno, C. (1977) "Estudio de la problemática de la Educación compensatoria" Revista de Ciencias de la educación, 90, 261-269.
- Martínez, J. A. "La cultura organizativa en los centros públicos", Participación Educativa. Participación Educativa. Revista del Consejo Escolar del Estado, segunda época, vol. 2, nº 2, pp. 9-12. Recuperado de:
- Mazzucato, M (2014) "El Estado Emprendedor" Barcelona, RBA.
- McKinsey (2007) "Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivo". Barber, M. y Mourshed, M. McKinsey and Company.

- MEC (2004) "Una educación de calidad para todos y entre todos. Propuestas para el debate" Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia.
- Meuret, D., Broccolichi, S.Y., y Duru-Bellat, M. (2001) "Autonomie et choix des établissements scolaires: finalités, modalités, effects" En Les Cahier de l'IRÉDU, 62. Dijon: CNRS
- Morgan, W. J. y White, I. (2014) "The value of higher education: public or private good?" Weiterbildung, 6, 2014, págs. 38-41.
- Moya, J. (2015) "La educación como derecho. Bases para un consenso razonable" Madrid, La Muralla.
- Mulford, B. (2010) "Leadership for improving the quality of secondary education. Some international development". Pont, B. "Liderazgo y autonomía del centro escolar: perspectivas internacionales" Participación educativa, 2010, 13, 62-72.
- NCSL (2006) "Seven Strong Claims about Successful School Leadership". National College for School Leadership.
- OCDE (2009a) "Creating Effective Teaching and Learning Environments. First results from TALIS". Publicaciones OCDE.
- OCDE (2009b) "Mejorar el liderazgo escolar. Volumen 1: Política y práctica". Pont, B., Nusche, D. y Moorman, H. Publicaciones OCDE.
- OCDE (2008) "Improving School Leadership: Volume 2: Case Studies on System Leadership". Pont, B., D. Nusche y H. Moorman, Publicaciones OCDE.
- OCDE (2007), Field, S., M. Kuczera, B. Pont "No More Failures: Ten Steps to Equity in Education" Paris, Publicaciones OCDE.
- OCDE (2003) "Networks of Innovation. Towards new models for managing schools and systems. Schooling for tomorrow project". Publicaciones de la OCDE.
- OCDE (1991) "Escuelas y calidad de la enseñanza". Barcelona, Paidós/MEC.
- OCDE (1983) "Compulsory Schooling in a Changing World" Paris, Publicaciones OCDE.
- OCDE-CERI (1994) "L'école: une affaire des choix". Paris. Éditions de l'OCDE.
- Patrinos, H.A., Barrera-Ororio, F. y Guáqueta, J. (2009) "The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education". Washington: World Bank.
- Pérez-Díaz, V., Rodríguez, J.C., y Sánchez Ferrer, L. (2001) "La familia española ante la educación de sus hijos" Barcelona: Fundación «La Caixa».
- Por otra política educativa (2015) "Documento de Bases para una nueva Ley de Educación. Acuerdo Social y Político Educativo".
- Puelles, M. de (2009) "Modernidad, republicanism y democracia. Una historia de la educación en España (1898-2008)". 456-477, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Puelles, M. (1994) "Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa", Revista Iberoamericana de Educación, nº 3, enero-abril, 1994.
<http://www.rieoei.org/oeivirt/rie03a01.htm>
- Ramírez Plascencia, J. y Hernández González, E. (2012) "¿Tenía razón Coleman? Acerca de la relación entre capital social y logro educativo" Sinéctica no.39 Tlaquepaque.
- Robinson, V. (2009). "Fit for Purpose: An Educationally Relevant Account of Distributed Leadership". Studies in Educational Leadership, 7.
- Rychen, D. H. y Salganik, L. H. (2004) "Definir y seleccionar las competencias fundamentales para la vida" México, Fondo de Cultura Económica.
- Santos Guerra, M. A. (2005) "La organización es un árbol. Pasado, presente y futuro de la organización en España". Decanato de la Facultad de Ciencias de la Educación, Santiago de Compostela.
- Scott, C. (2015) "The Futures of Learning". ERF Working Papers. París, UNESCO.
- Senge et al. (2000) "Schools that learn. A Fifth Discipline Fieldbook for educators, parents and everyone who cares about education". Nueva York, Doubleday.
- Shalberg, P (2011) "Lessons from Finland". American Educator, 35(2), 32-36.
- Singh, K. (2014) "Report of the Special Rapporteur on the right to education". Naciones Unidas. A/69/402, 24 de septiembre de 2014.
- Stoll, S. y Fink, D. (2009) "El poder de la cultura en la escuela. Para cambiar nuestras escuelas". Barcelona, Octaedro.
- Stoll, L. y Temperley, J. (2009) "Creative leadership: A challenge of our times." School Leadership and Management 29.1 (2009): 65-78.
- TALIS (2013) "Estudio internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje - Informe español". MECD.
- Torreblanca, José (2010) "El pacto por la educación: oportunidades y dificultades". Escuela Núm. 3.850 (36)
- UNESCO (2015) "Rethinking Education. Towards a global common good?" París, Publicaciones UNESCO.
- UNESCO (2008) "La educación inclusiva: el camino hacia el futuro". París, Ediciones UNESCO.
- UNESCO (2005) "Educación para todos. El imperativo de la calidad". París, Ediciones UNESCO.
- Válgoma, M. de la (2013) "Padres sin derechos, hijos sin deberes". Barcelona, Ariel.
- Víboras García, E. A. (2014). "Comparativa de la Enseñanza de la Religión en los países europeos", ANPE 563, marzo 2014, pg. 16.
- Viñao, A. (1994) "Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España", Revista Iberoamericana de Educación, nº 4, enero-abril 1994.
- WISE (2016) "Creative Public Leadership: How School System Leaders Can Create the Conditions for System-wide Innovation". Joe Hallgarten, Valerie Hannon y Tom Beresford. WISE y Qatar Foundation.
- UNESCO (1996) "La educación encierra un tesoro". Jacques Delors (Dir) París, Publicaciones UNESCO.
- UNESCO (1972) "Aprender a ser: la educación del futuro". Madrid, Alianza Editorial.



Tercera parte

LA GESTIÓN DEL PACTO

Capítulo 7

EL PASO A LA ACCIÓN

Todo el mundo quiere un Pacto. La opinión pública lo reclama y los partidos políticos se han comprometido a hacerlo. Lo único que hace falta es ponerse manos a la obra. El Pacto debería fraguarse en la sociedad, para luego ser articulado y refrendado en el Parlamento. Los Pactos de Estado no tienen una figura jurídica clara. Unos han partido de acuerdos previos entre todos los partidos y otros agentes sociales, como los Pactos de la Moncloa (que luego se desarrollarían en Congreso y Senado a través de diferentes iniciativas legislativas), y otros partieron de alguna Comisión del Congreso, cuyo informe resultante se tramitaría en diferentes iniciativas legislativas o no legislativas (Pacto de Toledo), o incluso los hay como mero acuerdo entre los dos partidos principales con representación parlamentaria para luego tramitar un proyecto de ley (el de reforma del Código Penal para combatir el terrorismo yihadista). Pueden ser iniciados de varias maneras, pero siempre deben terminar en el parlamento. La propuesta de la Fundación Encuentro, por ejemplo, obtuvo muchas adhesiones, pero no llegó a las Cortes. En educación, en ocasiones es el ministerio quien lanza la propuesta. Así sucedió en el caso de la ministra San Segundo y del ministro Gabilondo. En las Comunidades Autónomas ha comenzado por la iniciativa de asociaciones, del Consejo Escolar o de la propia Consejería de la Educación. En ocasiones, es la oposición quien reclama un Pacto cuando el partido en el gobierno anuncia una ley. En otros países, el gobierno, el jefe del Estado, o el Parlamento –y también las organizaciones supraestatales- pueden encargar a una personalidad destacada que elabore un informe, como sucedió con el informe Faure, el informe Delors o la Commission du débat national sur l’avenir de l’Ecole, presidida por Claude Thélot, en Francia.

Proponemos la siguiente metodología:

- 1 A la vista de la experiencia de intentos anteriores, creemos que lo más eficaz sería que el proceso se iniciara por una **iniciativa conjunta de todos los partidos**, o, incluso, por una iniciativa regia, de acuerdo a las funciones que la Constitución confiere a la Jefatura del Estado.
- 2 Esa iniciativa se concretaría en el nombramiento de un **“Equipo de gestión del Pacto educativo”**, que no fuera un mero “órgano asesor”, ni un “comité de expertos”, sino un órgano ejecutivo que se comprometiera a presentar al Parlamento una “propuesta

consensuada de pacto”. Aunque lo deseable sería la unanimidad en el acuerdo, tal vez eso no sea posible, por lo que el Pacto podría incluir “votos particulares en contra”.

3 El “equipo de gestión” estaría compuesto por un pequeño grupo de **personas cualificadas**, con el apoyo logístico y legal necesario para convocar a los agentes sociales, organizar debates, hacer propuestas, intentar acuerdos sectoriales, contratar a expertos, pedir informes jurídicos, negociar con los equipos de los distintos partidos políticos, etc.

4 **Todos los ciudadanos**, personalmente o a través de asociaciones, pueden dar su opinión, que deberá ser escuchada, pero también ponderada según su ámbito de competencia. Los **sindicatos** deberán ser escuchados fundamentalmente en lo que tenga que ver con las condiciones laborales de sus afiliados. Las **familias**, en sus aspiraciones y reclamaciones de sus derechos. A los **profesionales de la docencia**, en lo que tiene que ver con lo que sucede en las aulas, las situaciones de aprendizaje y sus condiciones de trabajo. A las **autoridades eclesíásticas**, en asuntos de su competencia. A las organizaciones empresariales en lo que tenga relación con el mundo laboral. No tiene el mismo valor la expresión de un deseo, que la articulación de un proyecto. Ni un proyecto sobre un tema particular debe ser valorado de la misma manera que un proyecto general para el sistema. La tarea de seleccionar, justificar, completar, argumentar, e intentar consensuar corresponde al **Equipo de Gestión**.

5 En el plazo de seis meses, el Equipo de gestión presentaría al Parlamento el **esquema del posible Pacto**, que podría formalizarse públicamente. El Gobierno se comprometería a tomarlo como punto de partida para la elaboración de una Ley educativa con propósito de estabilidad. El Equipo de Gestión podría disolverse en ese momento o mantenerse con función asesora mientras se elabora y tramita la ley.

6 Como señalamos en el Libro Blanco de la profesión docente, una Ley educativa por sí sola no cambia la escuela. El talento político no se acaba en la legislación, sino en la **gestión**. Por eso es imprescindible estudiar, planificar, ayudar a la gestión del cambio educativo.

Es evidente que no se puede llegar a un Pacto sensato sin conocer cuál es la situación del sistema educativo español. Pero disponemos de suficientes datos para hacer un **mapa de la situación** de todo el Estado y de las Comunidades Autónomas. Interés especial tienen para nosotros los estudios sobre el fracaso escolar y los factores que influyen en él. También hemos elaborado un estudio –que se publicará próximamente– sobre los modelos de innovación puestos en práctica en centros educativos españoles.

El problema más grave de la educación española es la **alta tasa de fracaso escolar**. Los retrasos y repeticiones escolares que suelen iniciarse en Primaria pero que se acentúan en Secundaria, la no consecución de la titulación mínima que supone el graduado en ESO o los titulados de ESO que no continúan los estudios y los abandonan con alguna titulación menor a la Educación Secundaria Superior (Bachillerato y

FP de Grado Medio), son diferentes situaciones que podemos catalogar como fracaso escolar, como atestigua la OCDE en un informe sobre este tema (OCDE 2016).

Existen importantes **diferencias de resultados educativos** entre Comunidades Autónomas. Los motivos que los explican son varios:

Factores socioeconómicos	Nivel de renta de la región, estructura social de la población, oferta de empleo, capital social de la comunidad.
Inversión educativa	Las diferencias en inversión pública en educación entre CCAA.
Calidad de la escuela	La calidad de un centro educativo se muestra en el denominado “Efecto Escuela”, es decir, por su capacidad para lograr que sus alumnos alcancen metas educativas independientemente de su origen social. Suelen darse dos tipos de explicaciones a la relación entre fracaso escolar y clase social: unas insisten en los aspectos culturales de la clase (Bernstein 1989, Bordieu y Passeron 2001), y otras en las diferencias de tipo económico (Goldthorpe 2000).

Se puede consultar en este sentido el trabajo de Calero y Oriol Escardíbul (2014).

Queremos insistir de nuevo en la **urgencia del pacto**, en que no se trata de multiplicar los estudios o las consultas, sino de aprovechar las hechas, darlas a conocer, y completarlas cuando sea necesario. A partir de ellas, establecer un debate riguroso, claro en las ideas, y basado en evidencias.

Capítulo 8

LAS GRANDES TAREAS PENDIENTES

Hasta aquí hemos trabajado con una idea casi terapéutica del pacto, confiando en él para curar las patologías de nuestro sistema educativo, esperando que sirva de amortiguador de tensiones, como armisticio para construir la paz. Pero mejorar lo que hay es sólo el primer paso. Debemos aprovechar la ocasión para ser más ambiciosos y ponernos de acuerdo para diseñar el sistema educativo que las nuevas generaciones merecen. La educación es la tarea intelectual más comprometida para la sociedad, la que necesita atraer a los mejores talentos, porque no sólo están en juego los intereses legítimos de nuestros alumnos, sino el futuro de la comunidad, el modo de vida que va a tener, su capital social, sus índices de bienestar y de justicia.

Esto exige una tarea de investigación continua y amplia. En el *Libro Blanco de la profesión docente* (Marina, Pellicer y Manso 2015) recomendamos la creación de un **Consejo Pedagógico del Estado**, encargado de analizar continuamente nuestro sistema educativo y los sistemas de otros países para detectar fallos, proponer mejoras y asesorar a todas las administraciones educativas. Su autoridad debería emanar de la calidad de sus estudios y del rigor y utilidad de sus propuestas.

Los estudios sobre la transformación de un sistema educativo señalan que ha de hacerse en múltiples niveles (Fullan 2013, 2007, 2002):

Nuevos currículos, competencias y destrezas	Nueva gestión del sistema educativo
Nuevas pedagogías	Nuevos sistemas de evaluación
Nuevos docentes	Nuevos sistemas de aplicación de las TIC a todos los niveles
Nueva gestión de los Centros	

Siguiendo nuestra metodología de *meta-análisis* hemos seleccionado las ideas y los procedimientos que están en la agenda educativa mundial. Lo hacemos solo a modo indicativo, más como repertorio de temas que como enciclopedia de soluciones.

Nuevos currículos, competencias y destrezas

En relación con los currículos, interesa consultar, entre otros, los estudios de Renzulli y Reis (2009, 1992). También se tratan estos temas en López Ruiz (2005) y Argudo y Panadero (2002).

En cuanto a la educación por competencias, Antonio Bolívar (2010) nos recuerda que esta educación nos remite a delimitar la cultura básica común que precisarán los ciudadanos en este nuevo siglo, aquellas competencias clave que todo el alumnado deberá dominar al término de la escolaridad obligatoria, de modo de pueda proseguir los estudios, recibir una formación profesional e integrarse socialmente sin riesgo de exclusión (Bolívar 2010, pg. 9). Javier Valle y Jesús Manso han estudiado la importancia de la enseñanza por competencias para la sociedad actual (Valle y Manso 2013). La Comisión Europea ha establecido un Marco de Referencia Europeo con **ocho competencias clave** (comunicación lingüística, competencia matemática, interacción con el mundo físico, tratamiento de la información, competencia social y ciudadana, competencia cultural y artística, aprender a aprender, y autonomía e iniciativa personal), y ha recomendado su adopción a los países miembros en una perspectiva de aprendizaje permanente, como señala Bolívar. Y también debe tenerse en cuenta el proyecto DeSeCo (Definición y Selección de Competencias), auspiciado por la OCDE (Rychen y Hersch Salganik, 2004, 2003). Por su parte, Philippe Perrenoud (2007) habla de las *Diez nuevas competencias para enseñar*, que divide en familias: organizar y animar situaciones de aprendizaje, gestionar la progresión de los aprendizajes, elaborar y hacer evolucionar dispositivos de diferenciación, implicar a los alumnos en sus aprendizajes y en su trabajo, trabajar en equipo, participar en la gestión de la escuela, informar e implicar a los padres, utilizar las nuevas tecnologías, afrontar los deberes y los dilemas éticos de la profesión, y organizar la propia formación continua.

El término “**Destrezas del Siglo XXI**” viene utilizándose desde los años noventa para resaltar aquellas competencias y capacidades que son importantes para el éxito educativo, laboral y en otros ámbitos de responsabilidad adulta en nuestra sociedad digital. Incluye tanto aspectos cognitivos como no cognitivos del aprendizaje, que pueden ser desarrolladas en entornos de aprendizaje formales o informales. Entre los estudios e informes que las han tratado, destacan como fundamentales las siguientes: colaboración; resolución de problemas; comunicación; destrezas tecnológicas y alfabetización digital; tratamiento de la información (recolección, análisis, identificación, evaluación...); creatividad; innovación; pensamiento crítico; responsabilidad; flexibilidad; iniciativa y autodirección; metacognición; perseverancia y práctica deliberada; toma de decisiones; liderazgo; autorregulación; destrezas sociales y multiculturales; emprendimiento;

empatía; habilidades para la vida y la carrera; establecimiento de objetivos y metas; motivación; ciudadanía; generación de redes; razonamiento; productividad; automonitorización; inteligencia emocional; autoconciencia; gestión del tiempo; trabajo con la memoria; ética del trabajo y honradez; curiosidad e imaginación.

Se pueden consultar para ver las destrezas mencionadas, entre otros, los estudios que mencionamos: los ATC21s papers (2011) (Cisco, Intel y Microsoft, en asociación con la Universidad de Melbourne y la OCDE), los estudios del *Partnership for 21st Century Skills* (alianza forjada en el año 2002 en EEUU entre el Departamento de Educación de EEUU y líderes educativos, empresariales y sociales para impulsar la enseñanza de las destrezas del siglo XXI), Farrington et al (2012), Fullan y Langworthy (2013), Institute of Education (2013), ISTE (2007), los papeles del proyecto de Microsoft “Partners in Learning”, Monereo y Pozo (2001), National Research Council (2012), OCDE (2009), Tony Wagner (2008).

Nuevas Pedagogías

Se puede, en este sentido, consultar el trabajo de Michael Fullan (Fullan y Langworthy 2014, 2013; Fullan 2013). Son muchos los movimientos de innovación educativa y renovación pedagógica. Se habla de aprendizaje entre iguales o “peer to peer”, aprendizaje por exploración, aprendizaje por creación, aprendizaje a través de la gamificación, aprendizaje personalizado, aprendizaje auto-regulado, aprendizaje basado en proyectos, *Blended Learning*, aprendizaje híbrido, *flipped classroom*, aprendizaje situado, aprendizaje conectado, aprendizaje-servicio, aprendizaje visible (John Hattie), “Design for Change”, aprendizaje profundo, aprendizaje auténtico, aprendizaje independiente, aprendizaje invisible (Cobo y Moravec), construir el poder de aprendizaje (Guy Claxton).

Nuevos docentes

Nos remitimos en esta parte a lo que expusimos en el *Libro Blanco sobre la profesión docente y su entorno escolar* (Marina, Pellicer y Manso, 2015).

Nueva gestión de los centros

Queríamos citar aquí los libros de Ken Robinson sobre escuelas creativas (Robinson 2015), y de Richard Gerver sobre el proyecto de transformación que siguieron en la Escuela Grange de Gran Bretaña (Gerver 2010). Nos resultan especialmente interesantes los estudios sobre “Escuelas como organizaciones que aprenden” (Bolívar 2000, Senge 2000), y sobre las Comunidades de Aprendizaje (Elboj et al. 2006, Flecha

1997, Rogoff et al. 2001). La importancia del Liderazgo educativo en la gestión del cambio la pusimos de manifiesto en el *Libro Blanco sobre la profesión docente y su entorno escolar* (Marina, Pellicer y Manso 2015).

Nueva gestión del sistema educativo

Michael Fullan (2002, 2004, 2007) considera que son ocho las **lecciones básicas del nuevo paradigma** del cambio en los sistemas educativos:

- 1 Lo importante no se puede imponer por mandato (cuanto más complejo sea el cambio, menos se puede imponer)
- 2 El cambio es un viaje, no un proyecto establecido (el cambio no es lineal, está cargado de incertidumbre y emoción y, a veces, es perverso)
- 3 Los problemas son nuestros amigos (los problemas son inevitables y no se puede aprender sin ellos)
- 4 La visión y la planificación estratégica son posteriores (las visiones y planificaciones prematuras deslumbran)
- 5 El individualismo y el colectivismo deben tener un poder equitativo (no existen soluciones unilaterales para el aislamiento y el pensamiento gregario)
- 6 Ni la centralización ni la descentralización funcionan (son necesarias estrategias de arriba abajo y de abajo arriba)
- 7 Las conexiones con el entorno más amplio son esenciales para el éxito (las mejores organizaciones aprenden externa e internamente)
- 8 Todas las personas son agentes de cambio (el cambio es demasiado importante para dejarlo en manos de expertos, el modo de pensar personal y la maestría constituyen la protección definitiva)

El mismo autor identifica ocho lecciones de *La fuerza del cambio con creces*:

- 1 Desechar la idea de que el ritmo del cambio disminuirá

- 2 Una proposición constante es conseguir coherencia y todos somos responsables de lograrlo
- 3 El objetivo principal es cambiar el contexto
- 4 La claridad prematura es peligrosa
- 5 La sed de transparencia del público es irreversible (y, pensándolo bien, esto es positivo)
- 6 No se puede conseguir una reforma a gran escala a través de estrategias de abajo arriba (pero ojo con la trampa)
- 7 Movilizar los factores de atracción social (el propósito moral, las relaciones de calidad, el conocimiento de calidad)
- 8 El liderazgo carismático tiene un efecto negativo en la sostenibilidad

Nuevos sistemas de evaluación

La evaluación es un componente esencial de la mejora de la calidad de los sistemas educativos. La UNESCO lo destaca en su informe *Evaluación del desempeño y de la carrera profesional docente* (UNESCO 2006). Nos gustaría destacar en este sentido el trabajo que está llevando a cabo el MET Project, impulsado por Gates Foundation. El objetivo del Proyecto MET (Gates Foundation 2010) es mejorar la calidad de la información que se pone a disposición de los educadores profesionales sobre la efectividad de la enseñanza, información que les ayudará a construir sistemas justos y fiables para medir la efectividad del profesor que puedan ser empleados para una variedad de propósitos, incluyendo el *feedback*, el desarrollo, y una mejora continua. El proyecto incluye a cerca de 3.000 profesores que se ofrecieron voluntariamente para ayudar a la Fundación Gates a identificar mejores metodologías de desarrollo del profesorado y la evaluación, localizados en seis distritos escolares urbanos de EEUU: Charlotte-Mecklenburg Schools, Dallas Independent School District, Denver Public Schools, Hillsborough County Public Schools (incluyendo Tampa, Florida), Memphis City Schools, y el New York City Department of Education. Como parte del proyecto, se han recopilado múltiples fuentes de datos, que se analizaron durante dos años escolares. El proyecto ha sido dirigido por Thomas J. Kane y Steven Cantrell.

El **Proyecto MET** está basado en tres sencillas premisas (Gates Foundation 2010):

Primera premisa	Cuando sea factible, la evaluación de los profesores debería incluir los logros de sus estudiantes.
Segunda premisa	Cualquier componente adicional de la evaluación (por ejemplo, observaciones en clase, <i>feedback</i> de los estudiantes...) deberían estar relacionados de manera demostrable a los logros de los estudiantes.
Tercera premisa	La evaluación debería incluir un <i>feedback</i> sobre aspectos específicos de la práctica de la enseñanza para apoyar el crecimiento y desarrollo del profesor.

Nuevos sistemas de aplicación de las TIC a todos los niveles

Recomendamos consultar el informe encargado por la Fundación MacArthur sobre el futuro de las instituciones de aprendizaje en la era digital (Davidson et al 2009), y el trabajo de John Morgan (2013).

Vivimos **tiempos de gran inquietud pedagógica**, en que se ensayan muchas innovaciones no evaluadas, en que hay docenas de propuestas que debemos probar antes de intentar implantarlas a nivel estatal. Por eso, recomendamos la selección de Centros educativos piloto, dentro de una Red de Centros escolares de investigación, debidamente asesorados y protegidos, que podrían ser posteriormente Centros Superiores de Formación de docentes. Las Universidades, en especial las Facultades de Ciencias de la Educación, deberían establecer sistemas de colaboración con estos Centros. Una vez más tenemos que referirnos a lo estudiado con detalle en el *Libro Blanco de la profesión docente y su entorno escolar* (Marina, Pellicer y Manso 2015).

BIBLIOGRAFÍA

- Argudo Periz, J. y Panadero Fernández, B (2002) "Estrategias para introducir los temas transversales en el desarrollo curricular" Gobierno de Aragón.
- ATC21s Papers: Binkley, Marilyn et alt. (2011) "Defining Twenty-First Century Skills". Springer.
- Bernstein, B. (1989) "Clases, códigos y control". Madrid, Akal.
- Bolívar, A. (2000) "Los centros educativos como organizaciones que aprenden". Madrid, La Muralla.
- Bolívar, Antonio (Ed.) (2010) "Competencias básicas". Barcelona, Biblioteca Básica del Profesorado, Wolters Kluwer.
- Calero, J. y Oriol Escardíbul, J. (2014) "Recursos escolares y resultados de la educación". Madrid, Fundación Europea Sociedad y Educación.
- Bordieu, P. y Passeron, J. P. (2001) "La reproducción. Elementos para una teoría de enseñanza". Madrid, Editorial Popular.
- Davidson, C.N., Goldberg, D.T., Jones, Z.M. (2009) "The future of Learning Institutions in a Digital Age" The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation Reports on Digital Media and Learning. Londres: MIT Press.
- Iboj Saso, C. et alt (2006) "Comunidades de Aprendizaje. Transformar la Educación" Barcelona, Editorial Grao.
- Farrington, C. A., Roderick, M., Allensworth, E., Nagaoka, J., Keyes, T.S., Johnson, D. W., y Beechum, N. O. (2012) "Teaching adolescents to become learners. The role of noncognitive factors in shaping school performance: A critical literature review." Chicago: University of Chicago Consortium on Chicago School Research.
- Flecha, R. (1997). "Compartiendo Palabras". Barcelona, Paidós
- Fullan, Michael y Langworthy, Maria (2014) "A Rich Seam. How New Pedagogies find Deep Learning". Toronto, Pearson.
- Fullan, Michael y Langworthy, Maria (2013) "Towards a New End: New Pedagogies for Deep Learning". Seattle, Washington: Collaborative Impact.
- Fullan, Michael (2013) "Stratosphere. Integrating Technology, Pedagogy and Change Knowledge". Toronto, Pearson.
- Fullan, M. (2007) "Las fuerzas del cambio con creces". Madrid, Akal.
- Fullan, M (2004) "Las fuerzas del cambio. La continuación" Madrid, Akal.
- Fullan, Michael (2002) "Las fuerzas del cambio. Explorando las profundidades de la reforma educativa" Madrid, Akal.
- Gates Foundation (2010) "Learning about Teaching. Initial Findings from the Measures of Effective Teaching Project".
- Gerver, Richard (2010) "Crear hoy la escuela de mañana. La educación y el futuro de nuestros hijos". Madrid, SM.
- Goldthorpe, J. H. (2000) "On Sociology". Oxford, Oxford University Press.
- Institute of Education (2013) "The impact of non-cognitive skills on outcomes for young people", Leslie Morrison Gutman, Ingrid Schoon. The Education Endowment Foundation (EEF).
- ISTE (2007) Estándares de la International Society for Technology in Education.
- López Ruiz (2005) "Construir el currículo global. Otra enseñanza en la Sociedad del Conocimiento". Málaga, Ediciones Aljibe.
- Marina, Pellicer y Manso (2015) "Libro Blanco de la Profesión Docente y su Entorno Escolar" Ministerio de Educación y Ciencia.
- Monereo Font, Carlos y Pozo Municio, Juan Ignacio (2001): "¿En qué siglo vive la Escuela?" Cuadernos de Pedagogía nº 298, enero 2001, pp. 50-55.
- Morgan, J. (2013) "Universities Challenged: The Impact of Digital Technology on teaching and learning". Universitas.
- National Research Council (2012). "Education for Life and Work: Developing Transferable Knowledge and Skills in the 21st Century". Committee on Defining Deeper Learning and 21st Century Skills, J.W. Pellegrino and M.L. Hilton, Editors. Board on Testing and Assessment and Board on Science Education, Division of Behavioral and Social Sciences and Education. Washington, DC: The National Academies Press.
- OCDE (2016) "Low-Performing Students: Why They Fall Behind and How to Help Them Succeed" PISA, París, OECD Publishing.
- OCDE (2009). "21st century skills and competences for new millennium learners in OECD countries". K. Ananiadou y M. Claro. París, OCDE.
- Perrenoud, P. (2007) "Diez nuevas competencias para enseñar". Barcelona, Graó.
- Renzulli y Reis (2009) "The Schoolwide Enrichment Model: A Focus on Student Strengths & Interests". En Renzulli, J. et alt (Eds) "Systems and Models for Developing Programs for the Gifted and Talented" Waco, Tex, Prufrock Pr.
- Renzulli, J, Reis, S y Burns, D.E (1992) "Curriculum Compacting: The Complete Guide to Modifying the Regular Curriculum for High Ability Students". Mansfield Center, Conn.: Creative Learning Press.

- .
 - Robinson, Ken (2015) "Creative Schools: The Grassroots Revolution That's Transforming Education" London, Allen Lane.
 - Rogoff, B. et al. (2001) "Aprendiendo juntos. Niños y adultos en una comunidad escolar". Oxford, Oxford University Press.
 - Rychen, D.S., y Hersh Salganik, L. (2004) "Definir y seleccionar las competencias fundamentales para la vida" México: Fondo de cultura Económica.
 - Rychen, D.S., y Hersh Salganik, L. (2003) "Las competencias clave para el bienestar personal, social y económico". Málaga, Ediciones Aljibe.
 - Senge et al. (2000) "Schools that learn. A Fifth Discipline Fieldbook for educators, parents and everyone who cares about education". Nueva York, Doubleday.
 - UNESCO (2006) "Evaluación del desempeño y carrera profesional docente" París, Publicaciones UNESCO.
 - Valle, J. y Manso, J. (2013) "Competencias clave como tendencia de la política educativa supranacional de la Unión Europea", Revista de Educación, Extraordinario 2013, pp. 12-33
 - Wagner, Tony (2008) "The Global Achievement Gap. Why even our best schools don't teach the new survival skills our children need-and what we can do about it". Nueva York: Basic Books.
-

_ Fin del documento



Esta obra está licenciada bajo la Licencia Internacional Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada CC BY-NC-ND 4.0. Esta obra puede ser copiada y distribuida libremente, debe reconocer la autoría de la misma y no se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas.

Para cualquier consulta acerca de este documento, puede escribirnos a pactoeducativo@joseantoniomarina.net