

Temas para una nueva agenda de política educativa. Contra el empobrecimiento del debate educativo (I)

Fernando Andrés Rubia

Maestro y sociólogo. Director de la revista *Forum Aragón y Organización y Gestión Educativa*

Introducción

Tras las elecciones celebradas en un buen número de comunidades autónomas, se han constituido en muchas de ellas nuevas mayorías (como es el caso de Aragón) que anuncian una etapa de cambio político. Se aproximan también elecciones generales, en las que cabe la posibilidad de que se produzcan nuevos cambios. Afrontamos un curso de balances y de análisis en lo que a educación se refiere; pero en el que destacan, se mire como se mire, el rechazo generalizado, de todos los sectores educativos, a la reforma y a los recortes en la inversión educativa.

Para muchos ciudadanos, incluida una parte importante de los profesionales de la educación, domina la impresión de que una vez más hemos dado pasos atrás y además, hemos perdido el tiempo no abordando los temas sustanciales de nuestro sistema desde el consenso. Frente al debate abierto, deliberativo, capaz de recoger las opiniones de los sectores implicados y de los especialistas y corregir y superar los errores y dificultades de nuestro sistema, el ministerio ha optado por imponer un modelo, partidista, sin consenso y con el rechazo de una parte considerable de la comunidad educativa. La agenda aparecía ocupada más por añoranzas del pasado (supresión de materias como la Ética o la educación para la ciudadanía, y la revisión del espacio que debe ocupar la religión católica), obsesiones evaluadoras (externas en unos niveles y reválidas en otros con fines clasificatorios y selectivos que no sirven para reorientar ni las prácticas escolares ni las políticas educativas), intenciones ocultas (selección del alumnado, privatización, favorecer a unos sectores y perjudicar a otros como si no fuera posible el beneficio de todos) y burocracia, mucha burocracia, más burocracia con la que tener entretenidos a los profesionales en vez de buscar acuerdos para resolver los verdaderos e indomables problemas que nos aquejan. Parece claro, si miramos con una cierta perspectiva, la necesidad del acuerdo para garantizar la continuidad en el tiempo de las políticas educativas y alcanzar los objetivos marcados en el largo plazo; y el deseo de volver a situar entre las prioridades del país, la educación y su mejora.

Con esta reflexión pretendo animar y contribuir a un debate necesario; volver a los temas que hacen que nuestra educación avance, evitando el empobrecimiento

habitual del debate mediante la introducción de propuestas publicitarias. En primer lugar, considerar cuáles deberían ser los fines del sistema educativo, a continuación recoger algunos indicadores significativos de nuestro sistema, para después pasar a analizar los principales temas que requieren ser abordados, las dificultades de nuestro sistema y destacar los elementos que a nivel macro y micro deben ser corregidos. Por último, abordar también las posibles soluciones, algunas ideas que a partir de experiencias de otros países y del resultado de algunos estudios, deberían aplicarse para mejorar los resultados y elevar el nivel educativo de nuestro sistema¹.

Los fines de la política educativa y su dimensión ética

Previa a cualquier consideración sobre el sistema educativo y sus resultados, debemos establecer cuáles son los fines de la educación, sus objetivos políticos, sociales y económicos y llegar a un consenso básico sobre qué políticas educativas son las que nos permiten alcanzarlos. Después deberíamos abordar cuáles son los instrumentos más adecuados para valorar su alcance: los diferentes modelos de evaluación y sus indicadores. Todo ello con una única finalidad que es la de mejorar los procesos y los resultados del sistema, corregir sus desviaciones y efectos no deseados.

Ningún sistema educativo puede mantenerse al margen del contexto político. Hoy, un factor determinante es el predominio de la economía globalizada y de un modelo social basado en el neoliberalismo, que ha reducido la capacidad de decisión de algunos países como España en asuntos políticos y económicos esenciales. En este contexto, la principal consecuencia de la crisis es el incremento de las desigualdades sociales y la extensión de

¹ Hay tres trabajos que quiero recomendar al lector porque podrá obtener, como yo, ideas recurrentes para la mejora del sistema educativo: las propuestas del Foro de Sevilla (<http://porotrapoliticaeducativa.org/>) y de la Asociación Educación Abierta (<http://educacionabierta.org/>) y el libro de Xavier Bonal y Antoni Verger (2014), *L'agenda de la política educativa a Catalunya: una anàlisi de les opcions de govern (2011-2013)*, editado por la Fundació Jaume Bofill de Barcelona.

un concepto cada vez más restrictivo de la igualdad de oportunidades. Por ello, como propone Juan Carlos Tedesco² (2004) es necesario introducir la dimensión ética en el ámbito de las políticas educativas para justificar la construcción de una sociedad en la que todos los individuos tengan las mismas oportunidades. Porque a través de ella, necesitamos construir un orden social más democrático basado en la justicia y en el reconocimiento de la igualdad básica de todos los seres humanos. La clave de una nueva sociedad estaría en priorizar los procesos de acceso a la educación y al conocimiento. Pero a la vez debemos hacer frente a los argumentos cada vez más extendidos que intentan justificar las desigualdades sociales como si se trataran de fenómenos naturales y legítimos. Un sistema democrático no puede permitir la exclusión de una parte importante de su población, y por tanto no puede renunciar al objetivo ético-político de una sociedad más justa.

Como explicaba recientemente François Dubet: *Una escuela justa debe permitir a todos sus estudiantes conseguir logros en función de su trabajo y su talento. Una escuela es injusta cuando los logros de los estudiantes dependen de las condiciones sociales y de los ingresos de sus familias. Desde este punto de vista, casi todas las escuelas en el mundo son injustas, porque los estudiantes de clases favorecidas tienen mejores resultados que aquellos de clases desfavorecidas. En todos los países hay excepciones y algunos estudiantes de familias pobres tienen logros sobresalientes en la escuela, pero no son muchos*³.

A partir de aquí, como sostiene Tedesco, la reflexión debe ir dirigida también a cómo convertir la voluntad ética de una sociedad, basada en los principios de justicia y equidad, en políticas que permitan alcanzar este objetivo. En las últimas décadas, hemos asistido, en numerosos países, a importantes incrementos en la inversión educativa que estuvieron acompañados de procesos de reforma cuyo resultado ha sido la persistencia de las desigualdades educativas y lo que es peor, en algunos casos, su incremento. Si tenemos en cuenta exclusivamente los últimos años en que la crisis financiera se ha trasladado a la ciudadanía, y los gobiernos decidieron hacer frente a las dificultades aplicando recortes en los servicios básicos en los que se fundamentaba el Estado del Bienestar (educación, sanidad, pensiones, servicios sociales) nos encontramos en un momento especialmente grave por el aumento de las desigualdades sociales y de la población excluida.

La función más importante del sistema educativo es la de proporcionar oportunidades de aprendizaje a todos

² "Igualdad de oportunidades y política educativa" en *Cader nosde Pesquisa*, vol. 34, núm. 123, págs. 555-572.

³ Entrevista de Steven Navarrete para el diario colombiano *El espectador* en: <http://www.elespectador.com/noticias/educacion/casi-todas-escuelas-son-injustas-francois-dubet-articulo-569824>

los individuos. Pero ¿cómo cumple nuestro sistema educativo esta función? y ¿qué instrumentos tenemos para conocer el cumplimiento de este principio?

Algunos indicadores aragoneses

Nos vamos a referir a tres temas significativos que nos permiten contextualizar la educación aragonesa y establecer una estrategia adecuada de actuación. No son los únicos pero sí son condicionantes imprescindibles para el diseño de cualquier acción: la inversión en educación, la diversidad del alumnado y los resultados.

a. La inversión. En 2012 el gasto público educativo⁴ en el conjunto de las Administraciones Públicas y Universidades públicas fue de 46.605.969 euros, cifra que representa un descenso del 8,4% si la comparamos con los 50.862.678 del año anterior. Este descenso fue superior en la educación universitaria que llegó al 8,9% mientras que en la educación no universitaria se situó en el -8,1%. Si se deducen los gastos financieros, como se suele calcular a nivel internacional, los porcentajes no varían.

También en 2012 el gasto público por alumno en centros públicos españoles⁵ fue de 5.431 euros, cantidad inferior a los 6.062 euros del año anterior pero mucho más alejada de los 6.470 euros del año 2010. Además, la cantidad media invertida por alumno variaba de unas comunidades autónomas a otras, la encabezaba el País Vasco con 9.143 euros mientras que la comunidad de Madrid se sitúa en el último lugar con 4.671 euros. Aragón dedicaba la cifra de 5.557 euros, ligeramente por encima de la media nacional (5.431 euros).

Entre 2004 y 2014, el gasto público destinado a educación como porcentaje del PIB ha seguido un proceso desigual, ascendió hasta situarse en un 4,99 % en el año 2009, y a partir de entonces descendió hasta alcanzar un 4,43% en 2014⁶.

b. Para apreciar la complejidad de la tarea educativa vamos a considerar también algunos datos sobre la diversidad del alumnado. Según el MECED⁷, la proporción de alumnado extranjero en Aragón se sitúa por encima de la media española (8,7%), con un 12,3% de su alumnado no universitario. Además se distribuyen de forma desigual entre barrios y localidades llegando en algunos centros públicos a porcentajes

⁴ *Estadísticas de la educación. Gasto Público. Año 2012. Resultados definitivos* <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/recursos-economicos/gasto-publico/2012.html>

⁵ Anuario estadístico, *Las cifras de la educación en España. Curso 2012-2013*. Edición 2015. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

⁶ El dato de 2014 es una cifra estimada según presupuestos en *Datos y Cifras. Curso escolar 2014-2015*. MECED. Fuente: *Anuario estadístico, Las cifras de la educación en España. Curso 2012-2013*. Edición 2015. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

⁷ *Datos y Cifras. Curso escolar 2014-2015*. MECED.

que doblan o triplican la media. Los informes del Consejo Escolar de los últimos años recogen la escasa dimensión que tienen en los centros privados y su sobredimensión en los centros públicos. Este dato nos muestra básicamente la diversidad cultural y nos permite considerar también una diversidad de niveles de aprendizaje si suponemos que una parte de este alumnado, procede de sistemas educativos diferentes con importantes carencias y se incorpora de forma tardía.

Otro dato que puede completar la imagen de la diversidad viene dado por la extensión de la pobreza especialmente en el ámbito infantil. Según *Savethe-Children*⁸ en 2014 se contabilizaban 219.936 niños en riesgo de pobreza en Aragón: 58.723 viven en hogares con ingresos bajo el umbral de pobreza relativa (inferior al 60% de la renta mediana) y 26.172 viven en situación de pobreza severa (renta inferior al 40% de la renta mediana). El indicador AROPE de la Unión Europea que tiene en cuenta además factores no económicos establece que 63.342 niños aragoneses viven en situación de riesgo de pobreza o exclusión.

Otro elemento a considerar en el contexto aragonés es la dispersión de una pequeña parte de su población en el ámbito rural⁹, condicionando notablemente el acceso a la educación y a otro tipo de servicios relacionados con la formación y la cultura.

- c. En cuanto a los resultados académicos¹⁰, los datos referidos a las tasas de idoneidad muestran que se hace un uso abusivo de la repetición de curso, si lo comparamos con los países europeos, especialmente en la secundaria obligatoria. Con datos del curso 2011-12, en Educación Primaria, Aragón ya supera el 6% de repetición en los cursos pares, por encima de la media estatal. En el territorio aragonés solo el 58,9% de los estudiantes a los 15 años se encuentran matriculados en el curso que les corresponde por edad, por debajo de la media nacional que se sitúa en el 61,7%. A esa edad, la tasa de idoneidad varía notablemente de unas comunidades autónomas a otras, territorios de nuestro entorno como País Vasco, Cataluña o Navarra y Asturias presentan las tasas de idoneidad más altas del territorio entre el 66,7% y el 73,8%. La repetición sigue siendo un recurso frecuente del profesorado, a pesar de su más que dudosa eficacia, para la superación de los objetivos educativos: 2 de cada 5 alumnos repiten curso durante su escolaridad obligatoria.

En el curso 2010-2011, el 23,1% del alumnado que finaliza la ESO en España lo hace sin haber obtenido el título de Graduado en Educación Secundaria. Los datos desglosados por comunidades autónomas

muestran que el porcentaje de alumnos que finalizan la ESO sin obtener el título de graduado varían notablemente. De nuevo País Vasco (11,5%) y Asturias (13,4%) registran un porcentaje mayor de éxito al finalizar la ESO. Aragón¹¹ se sitúa muy cerca de la media nacional con un 23,2%, aunque muy alejado de los anteriores.

Vayamos ahora a las tasas de titulación, en el año 2013 a nivel nacional el 63,8% del alumnado completa la Educación Secundaria 2ª etapa (bachillerato o Grado Medio de FP) frente al 81% de UE-28. En Aragón las tasas se encuentran equidistantes entre los valores nacionales y europeos, en el 72,5%. También es preocupante el dato de los resultados en Bachillerato: del total del alumnado matriculado se graduó un 53,4% en el curso 2012-2013; Aragón se sitúa ligeramente por debajo con un 53,2%. Es decir, solo uno de cada dos alumnos que se matriculan en este nivel se gradúa, lo que supone un bajísimo rendimiento del sistema.

Para terminar las tasas de abandono temprano siguen muy alejadas de los objetivos europeos¹². La tasa nacional en 2013 se situaba en el 23,6% según Eurostat. Aragón, según la Encuesta de Población Activa, en 2013 se situaba en el 18,9% y en 2014 en el 18,4% más cerca del objetivo nacional del 15% pero demasiado lejos aún del objetivo europeo del 10%.

La Administración educativa debería poner en marcha políticas para corregir estos desfases y acercarnos tanto a las comunidades autónomas con mejores resultados, como a las tasas europeas. Hemos universalizado la entrada al sistema educativo, pero la salida queda muy lejos de los objetivos deseables.

El anhelado pacto socio-educativo

Se ha convertido en una premisa ineludible, solo un pacto educativo político y social garantizaría la estabilidad del sistema educativo; sin el pacto, las posibles mejoras estarán condenadas, como así ha sido hasta ahora, a corto plazo, generando inestabilidad, más demoras en la resolución de los principales problemas y desánimo entre la comunidad educativa.

El artículo 27 de la Constitución deja un margen muy amplio para aplicar políticas educativas siguiendo principios ideológicos distantes; la falta de acuerdo dejó sinre-

⁸ <http://www.savethechildren.es/datos-pobreza-y-exclusion/>

⁹ Sobre la complejidad de la escuela rural remitimos a los interesantes trabajos de Salvador Berlanga.

¹⁰ Estadística de las enseñanzas no universitarias. MEC.

¹¹ A estos datos se añaden las declaraciones de la nueva Consejera de Educación de Aragón (septiembre de 2015) referidas a los resultados de la FP Básica (una formación que se enmarca en el modelo de segunda oportunidad) informando que un 45% del alumnado no pasa de curso por suspender o abandonar antes de acabar, http://www.elperiodicodearagon.com/noticias/aragon/casimidad-alumnos-fp-basica-ha-repetido-abandonado_1054720.html

¹² En la *Estrategia Europea 2020* se establece situar la tasa de abandono temprano en el 10%. La mayoría de los países europeos ya ha cumplido el objetivo.

solver muchos temas controvertidos que han ido apareciendo desde su aprobación hasta el día de hoy. Cuando los agentes sociales tomaron conciencia de que la falta de acuerdo era perjudicial para nuestro sistema educativo, surgieron varias iniciativas para alcanzar un acuerdo más amplio que el constitucional. En 1997, la *Fundación Encuentro* promovió un acuerdo entre organizaciones sociales, sindicales y educativas de todo tipo que se reflejó en un documento básico¹³. El gobierno de turno lo desechó. Posteriormente, en 2010, el ministro Gabilondo presentó a la oposición un proyecto de pacto educativo que fue rechazado por el Partido Popular. Sin el pacto, hemos visto nacer numerosas reformas que son sustituidas por nuevas reformas, siguiendo el curso de las mayorías parlamentarias.

En nuestro caso, debemos recuperar el consenso que prevaleció en Aragón en los primeros años de las transferencias educativas para alcanzar acuerdos en aspectos determinantes para la mejora educativa (Jiménez, 2014)¹⁴.

Es evidente que si no hay acuerdo es porque hay cuestiones de fondo, de peso ideológico, sobre las que predomina el desacuerdo, la distancia entre los dos partidos mayoritarios parecen insalvables o al menos así ha sido durante más de 30 años. ¿Cuáles serían estos temas? Los primeros lugares están ocupados por la enseñanza de la religión, el papel de los poderes públicos en la educación, los requisitos para la concesión de los conciertos, la educación cívica o ciudadana o la llamada libre elección de centro; un segundo nivel de discrepancia estaría ocupado por los contenidos y el peso que deben tener en los planes de estudios materias como la Historia, las Ciencias Sociales o las Ciencias experimentales. Solo por apuntar uno de los desacuerdos, quizá de los más importantes, sea la exigencia a la escuela concertada de asumir su responsabilidad con la sociedad aceptando las obligaciones que comportan la financiación pública y renunciando a mantener una posición de privilegio y de selección de su alumnado.

Lo cierto es que cada reforma¹⁵ aporta una visión particular de lo que debe ser la formación de un ciudadano y de la organización y estructura necesaria para alcanzarlos, aunque el paso del tiempo nos lleve a la conclusión de que las reformas tienen un escaso efecto sobre lo que ocurre en los centros y en las aulas en relación a los contenidos, la metodología y los resultados. Una auténtica política de mejora solo puede basarse en

¹³ Puede leerse el texto completo en <http://firgoa.usc.es/drupal/node/26208>

¹⁴ *Hacia un modelo educativo aragonés*, Cortes de Aragón, Zaragoza.

¹⁵ *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: continuidades y cambios*, Madrid, Morata, 2002, y “El éxito o fracaso de las reformas educativas: condicionantes, limitaciones, posibilidades”, en J. Gimeno (comp.), *La reforma necesaria: entre la política educativa y la práctica escolar*, Madrid, Morata, 2006, pp. 43-60.

medidas graduales y progresivas, que vayan corrigiendo los principales problemas y den sus frutos a largo plazo, y eso se asegura con una legislación estable al margen de los cambios políticos. La mayor parte de nuestros problemas educativos tienen un origen histórico, que no pueden resolverse en el corto plazo, las legislaturas son excesivamente breves para afrontar estas dificultades. Las medidas a corto plazo que caracteriza la acción política regulada por los ciclos electorales de cuatro años no resuelven los principales problemas del sistema. La educación requiere, como advierte Antonio Viñao¹⁶ (2015) *miradas a medio y largo plazo que exigen medidas por lo general controvertidas, contestadas siempre por alguien, y que, por tanto, son una fuente inagotable de polémicas y críticas*.

No quiero dejar de aludir a Francisco Delgado, una voz discordante en este tema, que argumenta que la reclamación de un gran pacto es oportunista¹⁷ ya que en España se han ido produciendo gran número de acuerdos y pequeños pactos en distintas fases relacionados con la educación. Para él los pactos esenciales fueron los conciertos educativos (LODE), la eliminación de la participación (LOPEG), y la propia LOE que considera un pacto entre el gobierno de la época, los empresarios que reclamaban la privatización (como consecuencia del Tratado de Lisboa), la jerarquía de la Iglesia católica y algunos sectores profesionales y sociales. La LOMCE, desde su punto de vista, es una reforma parcial que refuerza la privatización y confesionalidad del sistema. Desde su particular visión, cualquier nuevo pacto sería perjudicial para la escuela pública y para la población más desfavorecida.

Como dice en un artículo¹⁸ reciente: *hoy por hoy los sistemas educativos, desde la educación infantil maternal hasta la Universidad, son instrumentos al servicio del poder establecido y en una muy pequeñísima parte contribuyen a liberar al ser humano de sus atavismos. Apenas fomentan la capacidad crítica, la solidaridad, los principios democráticos y mucho menos el desarrollo físico, artístico y cognitivo del alumnado y, por supuesto, la capacidad de pensar autónomamente*. Para Delgado el pacto escolar es un tema recurrente pero engañoso, un pacto demasiado restringido no haría otra cosa que aumentar la frustración.

¹⁶ En *Revista de Libros*

<http://www.revistadelibros.com/debates/especialistas/antonio-vinao-frago>

¹⁷ Los hechos parecen darle la razón: en este final de legislatura, y después de que el Partido Popular aprobara la LOMCE sin más apoyo que el de sus parlamentarios y con el rechazo de gran parte de la comunidad educativa, surgen voces como la del propio ministro o la de la presidenta de la comunidad de Madrid favorables al pacto.

¹⁸ *La “milonga” de un pacto escolar, hoy en* <http://www.nuevatribuna.es/opinion/francisco-delgado/milonga-pacto-escolar-hoy/20150902160811119707.html>

La financiación del sistema

En los últimos años, la aplicación de las políticas de ajuste exigidas por Europa como respuesta a la crisis financiera ha supuesto importantes recortes que han roto, como hemos visto, la línea ascendente de una década de crecimiento de los presupuestos educativos en el territorio español. Estos recortes han coincidido además con una mayor demanda educativa y de cualificación profesional motivada por la reducción de las oportunidades de trabajo y por el aumento del paro. También el aumento de la pobreza infantil ha incrementado las necesidades educativas específicas de la infancia y la demanda de becas para cubrir necesidades de material y comedor.

Según Eurydice¹⁹ los países de la UE-27 en conjunto aumentaron la inversión educativa un 10% de media en la primera década del siglo XXI. En el caso español, iniciamos la democracia con un bajísimo 1% del PIB y a partir de ahí se produjo un importante esfuerzo del gasto público que ha alcanzado en 2009²⁰ el 4,99% acercándonos al promedio de la OCDE que se encontraba en el 5,1% aunque todavía muy lejos de países como Suecia (6,7%), Finlandia (6,1%) que precisamente destacan por conciliar rendimiento académico y equidad social. Si observamos los países de la OCDE no cabe duda que aquellos con menor inversión educativa obtienen sistemáticamente unos resultados mediocres, mientras que los países con mejores rendimientos, como los países nórdicos, aportan un porcentaje del PIB superior a la media pero además vienen haciéndolo de forma permanente desde hace décadas.

Solo un pacto educativo político y social garantizaría la estabilidad del sistema educativo

Durante mucho tiempo, y algunos sectores de la comunidad educativa todavía lo mantienen, se pensó que la educación solo podía mejorar sus resultados incrementando de forma progresiva los recursos disponibles. Este tipo de posicionamiento condiciona las mejoras de los resultados educativos al factor económico, estableciendo una relación directa entre recursos y resultados que se ha mostrado errónea. Esta explicación parece demasiado simplista, de hecho en España se han incrementado los recursos en algunos periodos recientes y no ha supuesto una mejora lineal en los principales indicadores, por el contrario muchos de ellos han mantenido una línea cons-

tante y resistente a la mejora. Como explica José Saturnio Martínez²¹ (2009) *una mejor financiación supone poder disponer de aulas en condiciones, profesores con sueldos dignos y un mínimo de material escolar, pero que una vez que se han conseguido estos objetivos, quizá sean más importantes características no monetarias del sistema educativo.*

Los problemas de la educación obviamente no se resuelven solo mediante el gasto público. De hecho, cualquier visión de detalle establecerá que por lógica existe un mínimo que debería marcar el límite de los recursos necesarios para obtener unos buenos resultados, aunque por supuesto sería más recomendable contar con recursos similares a los de los países nórdicos siempre y cuando se distribuyan con la finalidad de mejorar los procesos y resultados. En estos años de escasez de recursos, son más importantes los criterios de distribución y las prioridades establecidas entre los objetivos del sistema. En realidad no es contradictorio pensar que son necesarios muchos recursos públicos a la vez que una administración y distribución más eficiente para mejorar los resultados.

La calidad del profesorado

Si miramos la legislación aprobada a partir de la Constitución de 1978, ninguna de las leyes educativas ha introducido modificaciones sustanciales en aspectos tan esenciales como la formación y selección del profesorado. Sin embargo, y contradictoriamente, hay un consenso académico, profesional y social a nivel internacional en que la calidad de la educación depende en buena medida del acceso, selección, formación y reconocimiento del profesorado.

Si, como hemos comentado el Pacto educativo es imprescindible, debemos situar en el mismo nivel de importancia el cambio en el acceso, selección y formación (inicial y permanente) del profesorado. Son muchas las evidencias empíricas que indican que calidad y reconocimiento del profesorado es uno de los secretos del éxito escolar²². Hace ya años que Stefan Ball²³ afirmaba que la aplicación de las reformas solo funciona cuando el profesorado *las hace suyas, las interioriza y las aplica con convencimiento.* Las políticas educativas de los últimos años sin consenso social ni político y con un fuerte rechazo del profesorado están condenadas al fracaso.

¹⁹European Commission/EACEA/Eurydice (2013). *Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis. Eurydice Report.* Luxemburg, Publications Office of the European Union.

²⁰ *Anuario estadístico, Las cifras de la educación en España. Curso 2012-2013.* Edición 2015. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

²¹“Fracaso escolar, PISA y la difícil ESO” en RASE, núm 4, págs. 56-85.

²² OCDE (2004), *The Quality of the Teaching Workforce.* En <http://www.oecd.org/edu/29478720.pdf>

²³Ball, S. (1990), *Politics and Policy Making in Education: explorations in policy sociology.* Londres, Routledge.



De hecho, en estos momentos el profesorado no está en la mejor actitud para los cambios que puedan llegar por vía de la Administración. No olvidemos que muchos de los recortes²⁴ le han afectado directamente; recordemos que en Aragón se han reducido las plantillas de los centros y han aumentado los ratios, además han sufrido otras medidas como la congelación salarial, la reducción de contrataciones y el aumento de los contratos a tiempo parcial entre el profesorado interino.

Sabemos que la tendencia de los países europeos en la última década se ha dirigido a mejorar dos aspectos fundamentales: los sistemas de selección y acceso, y la formación inicial y permanente. Aspectos que en general han estado abandonados en nuestro país (si excluimos la limitada aplicación del plan Bolonia) en lo correspondiente a la formación inicial; o en el caso de los centros de profesores encargados de la formación permanente han visto reducidos sus centros, tareas, medios y recursos después de un funcionamiento muy cuestionado por la baja repercusión en el aula²⁵. También podemos encontrar en Europa procesos de reestructuración de las condiciones de trabajo, de las carreras profesionales relacionadas con la docencia o el refuerzo del liderazgo profesional en los centros²⁶.

¿Cómo deberían ser las políticas de selección, formación y carrera profesional del profesorado? Se trata de un tema complejo que hasta ahora encontramos más en el debate político que en el profesional; las aportaciones se dirigen a profundizar en la formación continua y en el

desarrollo profesional orientándolo a los contextos educativos específicos con la introducción de estrategias como la tutorización del profesorado novel por parte del profesorado experimentado. Algunos sectores proponen introducir mecanismos de incentivos y de supervisión, aunque carecemos de evidencia empírica que lo avale. Entre las propuestas, se ha introducido la posibilidad de crear un modelo similar al MIR de los profesionales de la medicina. Este modelo incidiría tanto en la importancia de la práctica como en la aportación de profesores experimentados. Se trata de un modelo más costoso que debería ser capaz de seleccionar a los mejores profesionales en activo para que se conviertan en mentores de los noveles; debería establecer un sistema de colaboración y asociación entre las facultades de educación y los centros que permitieran mantener una coherencia entre la teoría y la práctica; y debería establecer un modelo de evaluación que se correspondiera con el profesional deseado. En la historia reciente de nuestra educación tenemos demasiados ejemplos de buenas ideas llevadas a la práctica con poco interés y recursos (un ejemplo, la introducción de un periodo de prácticas para los funcionarios que aprueban las oposiciones; no ha aportado mejoras significativas). El llamado modelo MIR educativo es una opción interesante que debería facilitar el cambio de la cultura profesional demasiado tradicional en muchos aspectos.

Si hablamos de centros de difícil desempeño, hasta la OCDE ha reconocido la necesidad de atraer profesores de alta cualificación a los centros ubicados en contextos muy desfavorecidos²⁷. Para ello sería necesario empezar por reconocer cuáles son estos centros y dotarlos no solo del mejor profesorado sino también de más y mejores medios. Este profesorado debería contar con algún tipo de reconocimiento o distinción y debería incorporarse a estos centros en función de su aportación al desarrollo de un proyecto educativo contextualizado.

²⁴Además de los recortes el profesorado se ha visto afectado por medidas como la reducción o eliminación de determinadas prestaciones: reducción de la ayuda social, eliminación de la cobertura de baja desde el primer día, aportaciones a los planes de pensiones, aumento del horario lectivo en secundaria, licencias retribuidas por estudios, o reducción del tiempo de contrato de los interinos eliminando el verano.

²⁵Ver Andrés, Fernando (2012) "Los Centros de Profesores: un modelo frustrado de formación permanente" en *Fórum Aragón*, núm. 6, págs. 25-31. En <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4054666.pdf>

²⁶Op. Cit.

²⁷ OCDE (2012), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>

Hacía falta una revisión de los centros de profesores, que tuvieron un recorrido errático y que derivaron en una oferta desproporcionada, desorientada, y sin unos fines claramente definidos. Recordemos la amplia oferta de cursos que no tenían una repercusión directa en las aulas, con una excesiva burocratización pero que no consiguieron enriquecer y diversificar las formas de proceder en los centros. En Aragón, lo que pedía una reorientación se convirtió en una intervención drástica con la supresión de la parte rural de la red y la hipotética derivación de la formación a los centros, lo que ha supuesto en la práctica una reducción extrema de actividad.

En realidad, debería haber una reestructuración del tiempo del profesorado que le permitiera en un momento determinado abandonar el aula (sin afectar por ello los procesos de aprendizaje del alumnado) y sobre todo que facilitara su entrada en otras aulas, en aulas innovadoras facilitando una relación más directa (presencial) con experiencias que han introducido mejoras y participar en debates profesionales (seminarios, jornadas y congresos) que favorecieran la creación de grupos y equipos de trabajo. La consecuencia fundamental debería ser la de trasladar el cambio y la mejora a su propia aula. Los centros de profesores deberían ser rediseñados para impulsar precisamente las prioridades de la política educativa, intervenir más en los centros y lograr su repercusión en el aula²⁸. Los Centros de profesores tienen una tarea fundamental en el apoyo a la innovación educativa, en el desarrollo de la atención a la diversidad, en la mejora de aprendizajes...

¿Cómo se puede fomentar la innovación en el sistema educativo? Los centros de profesores deberían incrementar su colaboración con las facultades de educación, especialmente en lo que correspondería a la parte teórica de la formación y potenciación de buenas prácticas. Un modelo más versátil que permita sistemas de intervención que no se limiten a los modelos clásicos de cursos y seminarios, que favorezca la transmisión de proyectos de innovación educativa a otros centros mediante la intervención directa de profesores experimentados liberados temporalmente de una parte de su tarea. Por último, y para evitar desviaciones como las que se produjeron en el pasado, debería potenciarse la evaluación, ocupando el lugar primordial la incidencia en los centros y en las aulas.

Aragón se caracteriza precisamente por una escasa promoción de modelos organizativos y educativos innovadores. No hay centros integrados de las etapas obligatorias de primaria y secundaria; se ha preferido hacer depender secciones de secundaria de institutos remotos antes que integrarlos en una organización conjunta con los centros de primaria más próximos. Las diferentes administraciones han preferido distanciar los dos niveles educativos obligatorios: primaria y secundaria olvidando

²⁸ Para conocer mejor estos procesos ver el blog de Marisa Álvarez [http://diarioenelrecreo.blogspot.com/es/](http://diarioenelrecreo.blogspot.com.es/)

que una de las claves del sistema está precisamente en el mal funcionamiento de las transiciones²⁹. Irresponsablemente se ha preferido mantener alejadas dos culturas profesionales con dos concepciones diferentes de la educación. Tampoco nos hemos caracterizado por el cuestionamiento de estructuras organizativas, alejadas cada vez más de la realidad educativa, como pueden ser los departamentos; o por la creación de centros, a modo de prototipo, que pueden trasladar sus prácticas de éxito a otros centros y compañeros. Ejemplos de experiencias podemos encontrar, por ejemplo, en Cataluña como el centro público Congrés-Indians³⁰ de Barcelona o el CEIP el Martinet de Ripollet³¹; también en institutos públicos que combaten el fracaso escolar como el IES Castell dels Templers de Lérida³². Menos aún profesores que transfieran sus experiencias de éxito (fuera del modelo de charla o conferencia ante un auditorio incapaz de asimilarlo e incorporarlo a sus centros) integrándose temporalmente en centros implicados en el cambio y la mejora.

Parece obligado involucrar más al profesorado en la búsqueda de soluciones; quizá sea necesaria una nueva ética de la responsabilidad que a la luz de los resultados académicos ponga el acento en las condiciones de partida y los procesos y se cuestionen muchos de los a priori asentados en la cultura profesional. Para ello, seguramente, necesitemos de comunidades de aprendizaje de profesores³³ que reflexionen sin prejuicios sobre su propia tarea y escuchen las voces de toda la comunidad educativa.

La autonomía de los centros

Lo cierto es que el término autonomía, como el de calidad, se utiliza para desarrollar políticas y prácticas muy diferentes y que en muchas ocasiones no están relacionadas con la mejora educativa.

La OCDE distingue dos tipos de autonomía en función de dos grandes ámbitos de la gobernanza educativa:

- A) El que consiste en la desconcentración de la gestión de recursos económicos, materiales y humanos en el ámbito escolar.
- B) El que pone el énfasis en una mayor capacidad de definición del proyecto educativo, del contenido cu-

²⁹ No creo que sorprenda a nadie que uno de las medidas innovadoras que han puesto en marcha JesuïtesEducació haya sido la creación de una etapa intermedia que incluye los cursos de 5º y 6º de primaria y 1º y 2º de ESO. Ver por ejemplo el núm. 1 de 2016 de la revista *Organización y Gestión Educativa*.

³⁰ http://www.huffingtonpost.es/diana-de-horna/una-educacion-que-cuida-l_b_8126584.html

³¹ <http://www.blogcanaleducacion.es/wp-content/uploads/2012/10/CdP-noviembre-11.pdf>

³² <http://www.lavanguardia.com/local/lleida/20151006/54437770776/instituto-jovenes-lleida-fracaso-escolar.html#.VhQ-kQ3Q31x.twitter>

³³ Heargraves, A. y Fullan, M. (2014) *Capital profesional*, Madrid, Morata.

ricular y de los mecanismos de evaluación de los estudiantes por parte de las escuelas.

La OCDE³⁴ reconoce que la autonomía pedagógica correlaciona positivamente con el rendimiento escolar, mientras que no hay relación directa entre autonomía de gestión de recursos y rendimiento.

La propuesta de autonomía escolar acostumbra a ir acompañada de nuevos modelos de liderazgo educativo. En la mayoría de los sistemas educativos europeos con autonomía de centros en el ámbito de la gestión económica, los directores de las escuelas cuentan con un alto margen de toma de decisiones incluso en la gestión de personal. Aunque la propia OCDE advierte que el liderazgo educativo no debe implicar la concentración de poderes en una sola persona y que los sistemas educativos más efectivos son aquellos en que el liderazgo educativo está compartido.

Pont y al. (2008), citado por Bonal, X. y Verger, A. (2014), recuerdan que *la evidencia muestra que los consejos escolares eficaces pueden contribuir al éxito de sus escuelas*, para ello es fundamental delimitar sus funciones y responsabilidades y asegurar la coherencia entre sus objetivos y las habilidades y experiencia de sus miembros. También señalan que la evidencia internacional muestra que los sistemas educativos con mejor rendimiento son aquellos que promueven procesos de autonomía que van acompañados de dinámicas de cooperación interna y externa (con otros centros próximos). La autonomía escolar no debe confundirse con la atomización del sistema educativo ni con la generación de dinámicas de competición entre centros. No se trata de competir entre recursos o alumnado sino de favorecer que la

cular³⁵. También supone que se revise y se valore su funcionamiento para establecer correcciones.

Los proyectos de corresponsabilidad deberían ir dirigidos a aquellos centros que se sitúan en zonas con elevado fracaso escolar y deberían concretarse en proyectos educativos evaluables en los que mediante indicadores consensuados y sistemas de autoevaluación pueda constatarse la mejora de los resultados. El compromiso de la administración debe consistir en una mayor dotación, sobre todo profesional, un asesoramiento específico en la planificación estratégica y en el liderazgo educativo distribuido a medio y largo plazo.

Más que distinguir a los centros con reconocimientos puntuales se trata de favorecer y apoyar sus esfuerzos para que el proyecto se prolongue y dé sus mejores resultados a largo plazo.

El profesorado y los centros deben entender que la autonomía no es una concesión, se gana convirtiéndola en una práctica habitual, ejerciendo la toma de decisiones adoptadas al contexto particular del centro.

Las evaluaciones

La comunidad educativa ha asistido con la última reforma a la entronización de la evaluación en la escuela convirtiéndose, al menos teóricamente, en la principal actividad que debería desarrollar un docente en su aula. Evaluación además que va dirigida casi exclusivamente al alumnado (generalmente olvidando los sistemas de autoevaluación) como instrumento de medida de cualquier aspecto del sistema educativo, estableciendo una relación automática entre el resultado de los alumnos y cualquier otro factor del sistema: el funcionamiento del centro, el profesorado, la dirección, la organización, la tutoría o incluso la convivencia. Este es un grave error que debe ser corregido, la evaluación del alumnado no puede ser el único instrumento para juzgar ni el funcionamiento de los elementos que constituyen el sistema educativo ni el propio funcionamiento del sistema.

La lista es cada vez más larga: evaluaciones internas o externas, nacionales o internacionales, censales o muestrales, sobre conocimientos tradicionales o sobre competencias, con o sin valor académico, con fines de diagnóstico o de planificación... Y que en general se corresponden con pruebas (exámenes, en el sentido más tradicional) de lápiz y papel (reales o virtuales) de áreas que se consideran más fácilmente evaluables o a las que se les asigna mayor relevancia en el cu-

La autonomía no es una concesión, se gana convirtiéndola en una práctica habitual

escuela adapte sus contenidos y metodologías a la realidad del entorno. Cada centro debería tener capacidad para poder actuar con autonomía y buscar su propio camino para garantizar la mejor respuesta a las necesidades educativas de cada alumno.

La autonomía supone que los centros definan criterios de organización pedagógica, y de coordinación docente, sistemas de evaluación del alumnado basados en la pluralidad, establecer indicadores de progreso, acuerdos de corresponsabilidad entre los centros y la administración para aumentar el éxito escolar y mejorar la equidad mediante la adaptación al contexto socio-económico de la zona o proyectos de innovación pedagógica y curri-

³⁴ OCDE (2011), "School autonomy and accountability: Are they related to student performance?" en *Pisa in Focus*, núm. 9.

³⁵ Las últimas reformas han puesto el acento, muchas veces influidas por las mediciones internacionales, en las áreas instrumentales y científico-técnicas relegando a un papel marginal las áreas expresivas relacionadas con la creatividad y el arte. Sin duda será necesario corregir este error y recuperar en el futuro el papel central que tienen estas áreas en el desarrollo personal y social (artes plásticas, escénicas, musicales, literarias...)

rrículo (matemáticas, lengua, ciencias o emprendimiento) con criterios políticos y no educativos.

La evaluación es válida cuando tiene un enfoque holístico o comprensivo³⁶, es decir cuando contempla diferentes dimensiones del sistema educativo y se plantea desde una concepción relacional. Entre las dimensiones que pueden ser evaluadas se encontrarían el diseño y desarrollo curricular, la organización escolar, los proyectos de innovación de los centros, la tarea docente, los aprendizajes del alumnado, etc... Actualmente, sin embargo, y como ya hemos comentado, predomina casi de forma exclusiva la evaluación de los aprendizajes del alumnado³⁷. Sin embargo, otros modelos como PISA tienden a centrarse en competencias y no en contenidos curriculares. La OCDE, promotora de PISA, y que cada vez se prodiga más en la publicación de informes, reconoce aunque no practica, que *es importante tener en cuenta los resultados del aprendizaje entendido de una manera más amplia, por ejemplo el desarrollo del espíritu crítico, las habilidades sociales, el compromiso con el aprendizaje y el bienestar en sentido general y las medidas de logro de aprendizajes deberían de ser más amplias que concretas y basar en datos cuantitativos y cualitativos y en un análisis de alta calidad*³⁸.

También hay estudios³⁹ que demuestran que las evaluaciones externas de resultados asociados a sistemas de premios y castigos (sería el caso de las llamadas *reválidas*) fomentan posicionamientos tautológicos centrados en preparar las pruebas o solamente las competencias y áreas evaluadas.

Las funciones de la evaluación son diversas y entre ellas debemos destacar porque se olvidan con demasiada frecuencia: la planificación y mejora del sistema educativo, la valoración de las competencias del alumnado, la información a la ciudadanía del funcionamiento del sistema; pero no deberían mezclarse ya que puede producir efectos confusos y debería tener fundamentalmente una función formativa, identificando las debilidades del sistema y favoreciendo los procesos de enseñanza aprendizaje.

Deberíamos pensar en una evaluación al servicio de los objetivos educativos y de los objetivos de aprendizaje;

³⁶ OCDE (2013), "Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment. Summary in Spanish". En

http://www.oecd.org/edu/school/Synergies_for_Better_Learning_summary_Spanish.pdf

³⁷ En su origen se encuentra la primera edición de TIMSS a mediados de los noventa sobre matemáticas que estandarizó y midió los aprendizajes matemáticos a escala internacional.

³⁸ Op. Cit.

³⁹ Entre ellos destacan: Looney, J. W. (2011), "Integrating formative and summative assessment: progress toward a seamless system?". OECD Education Working Paper, núm. 58. Y Anstorp, M. (2010), "Using student test results for accountability and improvement: a literature review". OECD Education Working Paper, núm. 54.

que tuviera como finalidad mejorar las prácticas en el aula y los aprendizajes del alumnado; debería tener por tanto un valor educativo y aportar beneficios prácticos para los que participan en ella; debería basarse en la diversidad metodológica y debería buscar la participación e implicación del profesorado eliminando desconfianzas. Por último, debería contar con la participación del alumnado, no solo como objeto de la evaluación sino como agente que participa en su propia evaluación y en la del entorno que le rodea.

La evaluación no puede estar únicamente dirigida a los alumnos. La evaluación docente debería ser también formativa y profesionalizadora, destinada a la mejora de su práctica. Es necesaria la convivencia del profesorado y para ello deben desaparecer elementos punitivos o de juicios de valor sobre su actividad.

Hay otros sistemas de mejora no explorados en nuestro territorio como la mentoría de los profesores noveles por parte de profesores con una trayectoria reconocida⁴⁰. El acceso, selección y la formación deberían ser los principales instrumentos para mejorar la calidad educativa; y la evaluación debe establecer qué mejoras se pueden introducir. Hay experiencias significativas de evaluación entre iguales (profesores) que mejoran la práctica y que deberían incentivarse⁴¹.

La OCDE (2013) recomienda que *no se deberían escatimar esfuerzos para llegar a un consenso entre todas las partes interesadas, que pueden estar más dispuestas a aceptar cambios si entienden los respectivos motivos y su potencial utilidad*. El consenso entre toda la comunidad educativa parece obligado.

Una última consideración que no se debería obviar, con todas sus consecuencias; hay un consenso internacional en que las responsabilidades de la evaluación recaiga en una agencia pública pero autónoma del gobierno para garantizar la independencia política, la continuidad en el contenido de las bases de datos y para evitar conflictos de intereses. Una agencia independiente puede pedir cuentas no solo a los centros y al personal docente, también y porque es necesario, a los responsables políticos.

Dejo para una segunda parte otros aspectos relevantes como la información que se desprende de las evaluaciones externas, el rendimiento educativo, las políticas de equidad, la atención a la diversidad, la relación con el mundo laboral, la familia y el entorno o la escuela rural.

⁴⁰ Haergraves, A. y Fullan, M. (2000), *Mentoring in the New Millennium* https://www.eduweb.vic.gov.au/edulibrary/public/staffdev/teacher/induction/Mentoring_in_the_New_Millennium.pdf

⁴¹ "Docentes que evalúan a docentes" de Mónica Bergós (2015) en el periódico *Escuela*, hay versión digital <http://www.periodicoescuela.es/>