

La torre de PISA tambalea el Sistema Educativo Español

Manuel Fernández Cruz, Daniel González González
& José Álvarez Rodríguez¹

La sociedad española acaba de reabrir el eterno debate sobre la necesidad de alcanzar un pacto nacional en materia de educación. Sin duda, los pobres resultados para España de la evaluación PISA que han alcanzado un gran eco mediático ha contribuido a esta situación. En este artículo se comparan algunas dimensiones de la situación educativa española con la realidad educativa de la mayoría de los estados agrupados en la OCDE y, de manera específica, con los estados europeos; se constatan las debilidades más apreciables y se proponen los ejes de lo que pudiera ser el pacto educativo.

El convulso debate abierto en España y sus inmediatas consecuencias merecen la atención de los analistas de otros estados del sur de Europa - Portugal, Italia y Grecia - que alcanzan valores similares en las evaluaciones internacionales y están abocados, posiblemente como en España, a elevar la educación al primer plano de las preocupaciones políticas y sociales.

Introducción

Los sucesivos informes PISA que miden las competencias de lectura, matemáticas y científica de los escolares de 15 años en los países de la OCDE, han sido malos para España. Más allá de los análisis concretos sobre los malos resultados que alcanzan los escolares españoles en los informes PISA, la publicación de estos informes ha supuesto una verdadera convulsión en la comunidad educativa y en la sociedad en su conjunto, de manera que se han alzado de nuevo las voces que vienen reclamando la firma de un gran Pacto de Estado por la Educación que detenga el progresivo deterioro que se observa en el Sistema Educativo Español.

El Pacto Educativo, que ya ha sido reclamado por amplios sectores de la sociedad española, a nuestro juicio, debería sustentarse en los siguientes elementos: estabi-

¹ Universidad de Granada

lidad normativa, incremento del gasto en educación, cohesión social y territorial e implicación municipal, autonomía institucional, equidad del sistema, educación de personas adultas y formación continua, dignificación docente, evaluación del sistema, eficacia, eficiencia y compromiso social y educación de ciudadanos comprometidos con los valores constitucionales.

Argumentar las líneas programáticas que pueden sustentar un Pacto Educativo en el conjunto de todo el Estado nos ha animado a realizar una breve revisión histórica de la política educativa seguida en España desde el advenimiento de la democracia, recogiendo junto a esas leyes, los datos económicos y, especialmente, las voces de los profesionales de la educación, así como de los colectivos de singular sensibilidad educativa y de la sociedad en su conjunto, que se han venido manifestando sobre los distintos aspectos que aquí se tratan y sobre la necesidad del logro de ese gran pacto.

Partimos del estudio de la agenda de política educativa de la Unión Europea y los Marcos Europeos de Referencia para la Educación en España, para adentrarnos en la exposición pormenorizada y la justificación del contenido que debiera vertebrar el Pacto Educativo en torno a once temas esenciales en educación: estabilidad normativa, incremento del gasto en educación, cohesión social y territorial e implicación municipal, autonomía institucional, calidad y equidad, educación de personas adultas y formación continua; dignificación docente, evaluación del sistema y compromiso social y educación de ciudadanos comprometidos con los valores constitucionales.

La justificación de muchos de estos asuntos, está apoyada en datos y cifras que ofrecen una visión internacional comparada de la situación de España en el conjunto de la Unión Europea en la que nuestro país se integra en 1986 y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de la que España forma parte desde su fundación en 1961. Hemos simplificado los datos brutos que ofrecen las fuentes primarias para hacerlos más comprensivos. Hemos manejado cifras proporcionadas por el propio Ministerio de Educación, por el Consejo Escolar del Estado en su último informe anual, por la oficina estadística de la Unión Europea, Eurostat, en su amplio informe comparado de 2003 sobre la educación, por los informes anuales de la OCDE y por Eurydice. Estas cifras representan el estado de la cuestión en distintas fechas de los últimos cinco años y algunas arrastran series de toda una década. Resulta imposible contar con todos los datos actualizados, en términos comparables y cerrados a fecha de 2008, aún así, las tendencias pueden apreciarse de manera clara, de tal forma que las interpretaciones que hacemos de los datos son plenamente vigentes y sirven para argumentar de manera adecuada la necesidad de mejora del Sistema Educativo Español en diversos indicadores. Los datos brutos consultados los hemos

organizado en tablas de estructura similar enfocando la comparación, de manera preferente, entre los 27 estados actuales de la Unión Europea y las puntuaciones medias de la propia Unión Europea a 27 estados y a 15 estados (previa a la última ampliación) que representa mejor los objetivos en los que debe converger España, así como a las puntuaciones medias de la OCDE. Excluimos, expresamente, los datos de países de próxima incorporación a la UE, miembros asociados, países de la EFTA y el resto de países de la OCDE, por muy representativos que puedan ser, con el fin de armonizar la comparación. La ampliación de algunos de los datos que aquí se ofrecen está disponible en Fernández Cruz (2008).

Junto a la descripción del estado actual de la educación no universitaria en España, incluimos propuestas de acuerdo a las que podría converger gran parte de la sociedad española encabezada, necesariamente, por sus partidos políticos. Cada propuesta se realiza con la generalidad suficiente para que pueda ser objeto de consenso y, a la vez, con la precisión necesaria para que permita enfocar la mejora del Sistema Educativo en los próximos años. Aunque alguna de las propuestas que aquí se hacen pudiera provocar mejoras inmediatas, somos conscientes de que la mejora educativa no podrá constatararse en el plazo breve de una legislatura, si bien, en cuatro años, los diferentes indicadores de evaluación nos informarán sobre la tendencia que sigue el Sistema Educativo. Será en el plazo de una década cuando puedan sustanciarse la mayoría de los avances y, en un plazo aún mayor, cuando los efectos de una educación de calidad se dejen ver en la configuración económica y social del Estado.

Los resultados PISA para España

La publicación en 2000, 2003 y 2006, de los sucesivos informes PISA, el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, ha supuesto para la sociedad española el inicio de un debate sobre la calidad de la educación y de la escuela en nuestro país, sacando a la calle el debate que maestros, profesores y otros profesionales de la educación, venían manteniendo en las salas de profesores en la última década. Tal y como presentamos en las siguientes tablas, en el informe del año 2000, España ocupaba el puesto 12 de 18 países participantes de la Unión Europea. En el informe de 2003 España ocupa el puesto 6 de los 19 países de la Unión Europea participantes. En el último informe de 2006, España ocupa el puesto 20 de los 25 países de la Unión Europea participantes en el estudio.

Tabla 1. PISA 2000

	Promedio	Aptitud lectora	Aptitud para matemática	Aptitud científica
Finlandia	540	546	536	538
Reino Unido	528	523	529	532
Irlanda	514	527	503	513
Austria	514	507	515	519
Suecia	513	516	510	512
Bélgica	508	507	520	496
Francia	507	505	517	500
República Checa	500	492	498	511
OCDE	500	500	500	500
Dinamarca	497	497	514	481
UE-15*	495	498	494	494
UE - 27*	492	494	491	492
Hungría	488	480	488	496
Alemania	487	484	490	487
España	487	493	476	491
Polonia	477	479	470	483
Italia	474	487	457	478
Portugal	461	470	454	459
Grecia	461	474	447	461
Letonia	460	458	463	460
Luxemburgo	443	441	446	443

* Participan 32 países. No hay datos de Países Bajos, Estonia, Eslovenia, Eslovaquia, Lituania, Bulgaria, Rumanía, Chipre y Malta.

Fuente: OCDE, 2002.

Tabla 2. PISA 2003

	Promedio	Competencia lectora	Competencia matemática	Competencia científica
Finlandia	545	543	544	548
Países Bajos	525	513	538	524
Bélgica	515	507	529	509
Suecia	510	514	509	506
República Checa	509	489	516	523
Irlanda	508	515	503	505
Francia	506	496	511	511

	Promedio	Competencia lectora	Competencia matemática	Competencia científica
Alemania	499	491	503	502
UE-15*	499	496	501	498
OCDE	498	494	500	500
UE - 27*	497	493	499	499
Austria	496	491	506	491
Polonia	495	497	490	498
Dinamarca	494	492	514	475
Hungría	492	482	490	503
Letonia	488	491	483	489
Eslovaquia	488	469	498	495
Luxemburgo	485	479	493	483
España	483	481	485	487
Italia	477	476	466	486
Portugal	472	478	466	468
Grecia	467	472	445	481

* Participan 41 países. No hay datos de Estonia, Eslovenia, Bulgaria, Rumanía, Chipre y Malta. Reino Unido queda fuera del informe pues las tasas de respuesta son demasiado bajas para asegurar la comparación. Fuente: OCDE, 2004.

Tabla 3. PISA 2006

	Promedio	Competencia lectora	Competencia matemática	Competencia científica
Finlandia	553	547	548	563
Países Bajos	521	507	531	525
Estonia	516	501	515	531
Bélgica	510	501	520	510
Irlanda	509	517	501	508
Eslovenia	506	494	504	519
Alemania	505	495	504	516
Suecia	504	507	502	503
Austria	502	490	505	511
Reino Unido	502	495	495	515
República Checa	502	483	510	513
Dinamarca	501	494	513	496
Polonia	500	508	495	498
UE-15	498	492	498	503

	Promedio	Competencia lectora	Competencia matemática	Competencia científica
OCDE	497	498	492	500
Francia	493	488	496	495
Hungría	492	482	491	504
UE - 27*	490	483	491	497
Luxemburgo	485	479	490	486
Letonia	485	479	486	490
Eslovaquia	482	466	492	488
Lituania	481	470	486	488
España	476	461	480	488
Portugal	471	472	466	474
Italia	469	469	462	475
Grecia	464	460	459	473
Bulgaria	416	402	413	434
Rumanía	410	396	415	418

* Participan 57 países. No hay datos de Chipre y Malta.

Fuente: OCDE, 2007.

La lectura de estas tablas, nos informan claramente del lugar que ocupa la educación Española en este conocido *ranking* de evaluación de los Sistemas Educativos en países desarrollados y de como ese lugar no se corresponde con nuestro PIB, nuestra renta *per cápita*, ni siquiera con el volumen de gasto público en educación. Pero ¿cómo mejorar el nivel de las competencias evaluadas? Parece que es necesario dedicar más horas de clase a las materias instrumentales (lengua y matemáticas), una mejor formación del profesorado para subir el nivel de dominio tanto de estas materias como del conocimiento y la cultura científica de los docentes. Así, a las administraciones se les pide, además de la estabilidad normativa a la que ya nos hemos referido, aumentar el tiempo dedicado a la enseñanza de las materias básicas y flexibilizar la organización horaria de dicho tiempo en cada centro. A los editores de libros de texto y de materiales se les solicita un formato más abierto «que facilite las distintas posibilidades de trabajo según las indicaciones de cada profesor, y también que utilicen las posibilidades que brindan las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación) para favorecer nuevas estrategias de enseñanza y la posibilidad de un trabajo más interactivo.

En el aspecto que más hincapié hacen los expertos es en la adecuada formación del profesorado de primaria y secundaria. Los cambios sociales están demandando nuevas

alfabetizaciones y habilidades que hacen referencia al conocimiento de estrategias de motivación, conocimiento de la acción didáctica en contextos socio-culturales diversos y conocimiento de educación intercultural entre otros. Para mejorar los niveles de competencia lectora, matemática y científica de nuestros escolares, habrá que favorecer la creación de equipos mixtos de profesores de distintos niveles e instituciones y desarrollar proyectos de investigación educativa. Todo ello mejorando las condiciones organizativas y sociolaborales (espacios y tiempos) del profesorado para que pueda implicarse en estas tareas de investigación e innovación educativa.

La agenda de política educativa de la Unión Europea como marco de referencia

El Consejo Europeo de Lisboa del año 2000, marcó el objetivo estratégico de convertir la economía de la Unión Europea en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, antes del 2010, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado por una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social. Obtener dicho objetivo, llevó al Consejo Europeo a establecer una estrategia global dirigida, entre otros asuntos, a modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social. Esto es, a mejorar los sistemas de educación y formación de los países miembros. De hecho, el Consejo reconoció que *"los sistemas de educación y formación europeos necesitan adaptarse tanto a las demandas de la sociedad del conocimiento como a la necesidad de mejorar el nivel y calidad del empleo. Tendrán que ofrecer oportunidades de aprendizaje y formación adaptadas a grupos destinatarios en diversas etapas de sus vidas: jóvenes, adultos parados y ocupados que corren el riesgo de ver sus cualificaciones desbordadas por un proceso de cambio rápido. Este nuevo planteamiento debería constar de tres componentes principales: la creación de centros de aprendizaje locales, la promoción de nuevas competencias básicas, en particular en las tecnologías de la información, y una transparencia cada vez mayor de las cualificaciones"*.

Con esta misión, han sido seis los ejes sobre los que desde el año 2000 han avanzado y están avanzando (de manera indudablemente desigual en cada uno de los países europeos) las políticas públicas de educación: (1) El logro de nuevas cualificaciones básicas para todos los ciudadanos, (2) Más inversión en recursos humanos, (3) Innovación en los métodos de enseñanza y aprendizaje, (4) Un sistema más apropiado de valoración de los aprendizajes logrados, (5) La redefinición de los servicios y programas de orientación y el asesoramiento, (6) Y, el acercamiento del aprendizaje al hogar y al contexto geográfico y social del aprendiz.

La agenda de política pública educativa de la UE se articula en torno a esas seis metas para el logro de una finalidad general de orden superior: la construcción de la Sociedad del Conocimiento. Aceptado ya el estado de agotamiento de los sistemas de crecimiento económico y social basados de manera preferente en la inversión de capital económico para el aprovechamiento de recursos naturales, las naciones más desarrolladas han llegado al convencimiento de que la mejor inversión que pueden realizar para su desarrollo económico y social, es la inversión en educación y la formación de sus recursos humanos construyendo una sociedad del conocimiento en la que creación, innovación y transferencia sean las verdaderas claves del avance social.

Lamentablemente hemos de admitir que todos los datos disponibles nos informan de que no sólo no hemos avanzado en la línea de la convergencia, sino que en indicadores tan relevantes como dedicación de gasto educativo o nivel de fracaso escolar, la situación de España ha empeorado en este tiempo. Es indudable que sin el concurso y el esfuerzo decidido de todos será difícil revertir la situación.

Hacia la estabilidad normativa

Un pacto educativo de Estado no puede hacerse sin estabilidad normativa y la consiguiente percepción de seguridad que genera en los diferentes agentes sociales. La educación, ya hemos señalado, es esencial para el desarrollo de sociedad del conocimiento en que va a basarse la economía de los países europeos en un futuro próximo. De ella depende la calidad de vida de los ciudadanos, la cohesión social e incluso la competitividad de la economía.

El recorrido de Leyes Orgánicas que han regulado la educación en España durante los últimos treinta años ha sido demasiado amplio para lograr tres metas a las que no puede renunciar la estructura jurídico-política de un Sistema Educativo: que el profesorado comprenda de manera nítida cuáles son las funciones que los legisladores les otorgan, esto es, cuál es su misión en la escuela más allá de la visión heredada de la función instructiva ligada a una materia; que la propia sociedad en su conjunto, a quienes los legisladores representan, llegue a conocer la estructura y los procedimientos escolares que cada nueva Ley introduce para solidarizarse y cooperar, de manera personal y colectiva, con los planteamientos filosóficos y los fines pedagógicos que se persiguen; y que pase el tiempo suficiente para poder evaluar los logros, las debilidades, las posibles desviaciones y las nuevas necesidades no atendidas por la Ley en vigor, de manera que su sustitución parcial o su derogación total, si es necesaria, se lleve a cabo de manera informada y con el máximo de garantías de éxito.

La educación es una materia tan sensible, que no puede regirse desde planteamientos políticos parciales aunque éstos puedan considerarse muy valiosos. Es una sociedad entera, con sus tendencias ideológicas y culturales diversas, la que debe ocuparse de su Sistema Educativo, que será propiedad de todos aunque las diferentes Administraciones territoriales asuman su gestión y, por tanto, la responsabilidad ante la opinión pública de sus aciertos y fracasos. Un Sistema Educativo que, apartando los aspectos más políticamente enfocados y abriendo espacios al gran consenso social, pueda lograr el incremento del nivel educativo de todas las personas con el pasar de las sucesivas generaciones de ciudadanos.

En los pocos más de treinta años de historia democrática en España, el Sistema Educativo se ha regido por cuatro Leyes Generales de Educación, y otras tantas de carácter orgánico que han regulado distintos aspectos del ejercicio educativo², en tanto que durante más de 100 años, había sido una misma Ley (la Ley de Instrucción Pública de 1857 - conocida como "Ley Moyano" - la que había regulado de manera general la Educación en España. Una Ley Moyano que, con reformas parciales, se había perpetuado en los diferentes regímenes políticos de nuestro país, desde la Monarquía a la Segunda República y la dictadura posterior.

Aunque la aprobación de la LOE supone el apuntalamiento del ciclo de alternancia político-educativa, tiene la gran virtud de derogar las leyes y partes de leyes previas que quedaban en vigor, de manera que realiza una simplificación educativa importante, dejando sólo a la LODE de 1985, como referencia legislativa de carácter orgánico sobre el derecho a la educación que establece la Constitución española. Curiosamente, a pesar de la falta de estabilidad de normativa que la rápida caducidad de estas cuatro leyes de carácter general que se han sucedido en algo más de tres décadas ha generado, la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE) que le da estructura jurídica a los principios constitucionales que consagran el derecho a la educación, se ha mantenido en estos 23 años y continua en vigor en la actualidad, con los cambios que con carácter igualmente orgánico se han introducido para adaptarla progresivamente a la compleja y cambiante realidad de la educación española. Es, pues, un ejemplo de que la estabilidad normativa es posible.

Por ello reclamamos la extensión de esta estabilidad normativa a la última Ley de Educación, la LOE, en una situación que los partidos políticos habrán de considerar

² Ley Orgánica por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE), de 1980; LODE (Ley Orgánica del Derecho a la Educación), de 1985; Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Educativos (LOPEGCE), de 1995; Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (LOCFP), de 2002.

como de mantenimiento del *status quo*, de manera que todos los actores sociales conozcan y respeten las reglas de juego del principal sistema formativo de todos los ciudadanos españoles.

En términos de Cámara (2007) en España debemos alcanzar *"un pacto que permita sentar unas bases sólidas para un sistema educativo de amplia proyección de futuro, respecto del que cada Gobierno que se forme por la alternancia política inherente al sistema democrático no sienta la tentación o la necesidad de deshacer lo que en aspectos sustanciales hicieron los antecedentes, sin perjuicio de que puedan desplegarse las legítimas políticas propias en este ámbito que no supongan una alteración de las líneas sustanciales de establecimiento y desarrollo del sistema compartidas por todos."*

El Sistema Educativo Español precisa de una estabilidad normativa que alcance, al menos, 16 años o cuatro legislaturas – con horizonte en 2024 – sin cambios en las Leyes Orgánicas de garantía del derecho a la educación y de ordenación general del Sistema: Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE,1985; con los cambios orgánicos introducidos posteriormente) y Ley Orgánica de Educación (LOE, 2006). Estas leyes deben permanecer en vigor para asegurar el marco normativo estable que la educación requiere para el logro de los fines generales propuestos en sus preámbulos y articulado. Los cambios que sean necesarios en la reglamentación que desarrolla ambas leyes para su adaptación a las nuevas necesidades que se planteen en el futuro, deberán ser pactadas en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación que es el órgano de coordinación de la política educativa en el ámbito de todo el Estado y donde están presentes las Administraciones Educativas de las diferentes Comunidades Autónomas.

La estabilidad normativa de amplia base parlamentaria y social que asegure el funcionamiento de la educación del país, junto a la exigencia de una mayor dotación de recursos y una mejor gestión del Sistema (exigible tanto a la Administración Central como a las Administraciones Educativas de las diecisiete Comunidades Autónomas), están en la base de la necesaria mejora educativa que todos defendemos.

Incremento del gasto en educación

Pese a haber aumentado en la última década y en términos absolutos el gasto educativo en España, la realidad es que ha descendido en relación a nuestro Producto Interior Bruto y su efecto en la renta *per cápita*, alejándose de la media de la OCDE y de la UE, de manera que, en la actualidad, no se corresponde con el nivel de riqueza relativa

de que goza nuestro país. Según recoge, en su último informe publicado, el Consejo Escolar del Estado (CEES, 2008), la evolución del gasto público educativo en España durante la década 1997-2007, ha disminuido en proporción a su Producto Interior Bruto.

Tabla 4. Evolución del gasto público en Educación en España 1997-2007

	Importe (millones €)	% P.I.B.
1997	22525,50	4,47
1998	23831,90	4,42
1999	25554	4,41
2000	27284,60	4,33
2001	29006,90	4,26
2002	31238	4,28
2003	33625,40	4,29
2004	35923,20	4,27
2005	38511,40	4,24
2006	42231	4,31
2007	*45.149,6	4,32

* Cifra provisional

Fuente: MEPSYD, 2008.

Los datos de la tabla 4 muestran una cifra del gasto público en educación en el año 2006 (último con datos efectivamente cerrados) de 42.231,1 millones de €. Esta cifra supone un incremento del 8,4% en relación al año 2005, siendo el 9,1% para la educación no universitaria y un 6,7% para la universitaria. Deduciendo los gastos financieros, tal y como se considera en la metodología internacional, esos incrementos se convierten en un 8,9% para el conjunto de la educación y en un 9,3% para la no universitaria y en un 8,6% para la universitaria. En términos de participación en el PIB, el gasto público en educación del año 2006 se sitúa en un 4,31%, que caso de deducir los gastos financieros sería un 4,28%.

Como hemos dicho, España ha crecido durante años por encima de la media de la OCDE, pero la inversión pública en educación es proporcionalmente cada vez más baja. Los diferentes informes de la propia OCDE correspondientes al periodo 1995-2003, colocan a España a la cola de los treinta miembros de la organización en gasto educativo en relación al PIB, tan sólo por delante de Turquía y Japón. En ese periodo, la brecha había aumentado: España pasó de dedicar a gasto educativo el 4,6% a dedicar tan sólo el 4,3%, mientras que la media de los 30 países subió del 5,3% al 5,5%.

La comparación internacional, con la media de los treinta países de la OCDE, con los 27 países de la UE y con las medias de la UE a 15 y a 27 miembros, del esfuerzo de gasto que realiza España en materia educativa la presentamos en la tabla 5, donde se recoge el porcentaje de PIB que se ha dedicado a educación en el período 1994-2004.

Tabla 5. Gasto público total en educación en relación con el PIB.

	1994	1999	2004
Dinamarca (1)		8,09	8,47
Suecia	7,10	7,39	7,18
Chipre	4,80	5,45	6,70
Finlandia	6,70	6,24	6,42
Bélgica			5,99
Eslovenia			5,85
Francia	6,00	5,93	5,81
OCDE			5,80
Austria		5,79	5,44
Hungría (5)	6,10	4,66	5,43
Polonia (2)		4,78	5,41
Portugal		5,42	5,29
Reino Unido (4)	5,40	4,57	5,25
UE - 15			5,21
Lituania	5,60	6,13	5,20
Países Bajos	5,10	4,76	5,16
Letonia	6,10	5,81	5,07
UE - 27			5,07
Estonia (3)	5,50	6,11	4,98
Malta ..		4,39	4,86
Irlanda	5,90	4,51	4,72
Alemania		4,50	4,59
Italia	5,00	4,70	4,58
Bulgaria			4,51
República Checa		4,04	4,37
España	4,70	4,38	4,25
Eslovaquia (2)	3,90	4,40	4,19
Luxemburgo (4) (6)			3,87
Grecia (4)	3,00	3,63	3,84
Rumanía		3,36	3,29

Fuente: Eurostat, 2003.

(1) El gasto en educación post-secundaria no superior no es aplicable.

(2) Incluye gasto de atención a la infancia en el nivel de educación pre-primaria.

(3) Para los años 1994 y 1999 incluye gasto de atención a la infancia en el nivel de educación pre-primaria.

(4) No se incluye imputación de gasto de pensiones.

(5) Gasto público en instituciones educativas.

(6) El gasto en educación superior no es aplicable.

Es el análisis de estos datos lo que lleva al Consejo Escolar del Estado a formalizar las siguientes recomendaciones a las Administraciones Educativas de España: instar a las Administraciones Públicas a hacer un aumento significativo del presupuesto en la educación para lograr que los jóvenes españoles se encuentren entre los “mejor educados” de Europa, instar a las Administraciones educativas a que hagan efectivo lo previsto en el artículo 155.2 de la LOE, a fin de dar cumplimiento a los objetivos establecidos y alcanzar, en el menor plazo posible, la equiparación con los países de la UE tanto en gasto sobre el PIB como en gasto anual por alumno o alumna, aplicando criterios de eficiencia presupuestaria, instar a las Administraciones educativas a que hagan un esfuerzo para procurar la equiparación a la media europea y de la OCDE en las becas de movilidad incluidas en los diferentes Programas Europeos, y, aumentar la inversión en educación hasta el 7% del PIB a la finalización de la próxima legislatura, para superar los déficits estructurales de años de inversión por debajo de la de otros países de nuestro entorno.

Este incremento de gasto debería asegurar la gratuidad total de la educación de 0 a 18 años tanto en la red de centros públicos como en los sostenidos con fondos públicos, incrementando significativamente, al par de la demanda, las plazas escolares públicas disponibles para la población infantil menor de tres años de edad. Algo que ya se ha planteado con carácter de prioridad por parte del Gobierno. Con igual énfasis, debiera acometerse ya la necesaria igualación de ratio profesor-alumno entre los centros públicos y los centros concertados sostenidos con fondos públicos, que en la actualidad mantienen una ratio muy superior.

Cohesión social y territorial e implicación municipal

La contribución de la educación al desarrollo económico y a la acumulación de capital humano tiene un efecto sustancial sobre el crecimiento de la productividad, como nos recuerdan los economistas y como asumió el Consejo Europeo en su cumbre de Lisboa en el año 2000. Lo es más en una región económica, como la Europea, que ha decidido enfocar su crecimiento económico en la construcción de una Sociedad del Conocimiento para competir con el resto de áreas económicas pujantes del mundo. Por tanto, la salud del Sistema Educativo se convierte en un garante de la cohesión social y su correspondiente en la extensión geográfica, la cohesión territorial, así como en un garante, a medio plazo, de la cohesión económica entre territorios de un Estado.

No sólo dentro de España, sino que también en el seno de la Unión Europea (por elevar el discurso a un marco geográfico y jurídico que rebaja el nivel de apasionamiento

del debate), la cohesión social y territorial es un asunto clave en la construcción de una identidad común y en la garantía de una oferta equitativa y solidaria de servicios básicos a todos los ciudadanos. La educación, en este sentido, es objetivo y motor de la cohesión social y territorial que se pretende.

Pero el concepto de cohesión territorial va más allá de la idea de cohesión económica y social tanto ampliándola como reforzándola. Desde una perspectiva política, el objetivo es ayudar a lograr un desarrollo más equilibrado reduciendo las disparidades existentes, impidiendo los desequilibrios territoriales y aumentando la coherencia de las políticas sectoriales. Entendida la cohesión de esta manera, los entes territoriales, bien sean locales o regionales, son un elemento básico del conjunto político y cultural armonizado de un Estado. Está claro, por tanto, que el hecho regional y la problemática territorial son cuestiones de abordaje eminentemente político pero que están, necesariamente, en la base del logro de un Pacto Educativo.

El Sistema Educativo debe ser garantía de la cohesión social y territorial de España, de tal manera que asegure la movilidad geográfica y la igualdad efectiva de oportunidades a todos los ciudadanos españoles, europeos y de terceros países, con independencia del lugar del Estado en que fijen su residencia. Las enseñanzas mínimas o aspectos básicos del currículo (en la nueva terminología de la LOE de 2006) ofrecidas por los Centros escolares de todo el Estado deben garantizar esta movilidad y, por tanto, un aspecto central de la cohesión. Junto a ello, al Estado le corresponde realizar una política de compensación de medios y recursos en las zonas más necesitadas y de control y rendición de cuentas del presupuesto dispuesto para la compensación en términos de mejora del rendimiento global del Sistema.

A la necesidad de armonizar las legislaciones autonómicas en asuntos tan relevantes como el uso de las lenguas oficiales o la financiación disponible para mantenimiento de servicios e inversión educativa, la Conferencia Sectorial de Educación, debe garantizar el desarrollo de las oportunidades educativas en áreas rurales mediante planes específicos de apoyo a la escuela rural y acercamiento de recursos formativos al hogar del ciudadano. Los indicadores comparativos de rendimiento del sistema en las diferentes Comunidades Autónomas y entre las comarcas o zonas geográficas diversas de cada Comunidad Autónoma, informan de diferencias notables de rendimiento que hay que abordar.

Pero la cohesión social y territorial no será posible en España sin la necesaria implicación municipal en los asuntos educativos. A la responsabilidad encomendada en la actualidad a las entidades locales sobre la facilitación de la construcción y el mantenimiento de los edificios escolares, es preciso sumar, durante la próxima legis-

latura, mediante un Pacto Local, la implicación de los municipios en la mejora de la educación que les atribuya nuevas responsabilidades y transferencia de financiación para atenderlas, en función de su número de habitantes: la garantía de apertura de los centros escolares entre el 1 de septiembre y el 30 de junio de cada año con oferta de actividades educativas complementarias en los recintos escolares, la coordinación e implicación de los servicios municipales con los equipos educativos escolares, la implicación en determinados planes escolares como los de convivencia, la constitución de redes de aprendizaje, la animación a la lectura u otros similares, la disposición de personal compartido con los centros escolares en las áreas de educación y trabajo social, educación para la salud y desarrollo local. Debe incrementarse la colaboración municipal en servicios extraescolares de transporte, comedor escolar, aulas matinales y actividades extracurriculares. En este nuevo escenario social es deseable que esta creciente participación de las entidades municipales en la educación sea el germen para la creación de verdaderas ciudades educadoras en las que todas las instituciones y asociaciones se impliquen en la educación de los niños y jóvenes, pero también, más allá del periodo de escolarización, en la del resto de sus ciudadanos.

Autonomía institucional

Los centros educativos reclaman mayor autonomía de gestión. La autonomía pedagógica y organizativa que ya está garantizada por Ley debe asegurarse con la normativa que la desarrolla. Dentro de esta autonomía pedagógica debería contemplarse la filosofía disciplinaria y las actividades complementarias de atención a la diversidad. La autonomía de gestión y de financiación debe ampliarse mediante la implantación de contratos-programa acordados entre el centro, ya sea público o sostenido con fondos públicos, y la administración para la consecución de objetivos concretos con plazo y financiación adicional pactados. Se debe acordar la progresiva profesionalización de los servicios administrativos escolares con la incorporación de personal no docente en ratios homologables al resto de países de la UE y de la OCDE. Se debe garantizar la figura del administrador profesional del centro educativo y avanzar más en la profesionalización de la dirección de centros.

Una breve revisión de la legislación de aplicación en todo el estado, actualmente en vigor, sobre la autonomía de los Centros Educativos nos permite conocer cuál es el punto de arranque de consecución de los objetivos anteriores. La LODE (1985) en su artículo 19 consagra la participación de la comunidad educativa en las actividades y en la organización y funcionamiento de los centros públicos (título III), con referencias a los centros privados (Arts. 25 y 26) y a los centros sostenidos con fondos públicos

(Art. 55). La LOE (2006) ya en su preámbulo establece que *La flexibilidad del sistema educativo lleva aparejada necesariamente la concesión de un espacio propio de autonomía a los centros docentes. La exigencia que se les plantea de proporcionar una educación de calidad a todo el alumnado, teniendo al mismo tiempo en cuenta la diversidad de sus intereses, características y situaciones personales, obliga a reconocerles una capacidad de decisión que afecta tanto a su organización como a su modo de funcionamiento. Aunque las Administraciones deban establecer el marco general en que debe desenvolverse la actividad educativa, los centros deben poseer un margen propio de autonomía que les permita adecuar su actuación a sus circunstancias concretas y a las características de su alumnado, con el objetivo de conseguir el éxito escolar de todos los estudiantes.*

Por su parte, los expertos señalan que la autonomía, por sí sola, no es un factor de calidad. Para hacer viable la autonomía pedagógica de los centros educativos, será necesario tener en cuenta diversos factores: (a) la autonomía no puede ser impuesta por decreto a todo el sistema educativo al mismo tiempo, (b) la autonomía debe estar basada en un consenso educativo y social, debe ser planificada a largo plazo y su implantación debe realizarse de forma progresiva. Los ámbitos de autonomía que se reclaman son: elaboración y gestión efectiva de proyectos de centro, participación en la contratación de profesores eventuales, dotación de los recursos por parte de la administración y gestión de los mismos, determinación de la formación del profesorado y de su evaluación, evaluación y rendición de cuentas por parte del centro. Para todo ello, se requiere sin duda el establecimiento de un plan experimental de los diversos ámbitos de la autonomía, con participación voluntaria de algunos centros.

Pero no nos engañemos, el ejercicio de la autonomía institucional no es algo que pueda lograrse de manera exclusiva a través de una reglamentación organizativa. La autonomía institucional supone una nueva cultura pedagógica de trabajo en los centros educativos que ha de fraguarse desde las propias instituciones escolares. A la norma le cabe el establecer las condiciones reglamentarias oportunas que hagan posible construir esa autonomía institucional desde el propio Centro. Reclamamos, por tanto, dentro de un Pacto Educativo de Estado, el establecimiento de esas condiciones normativas que permitan el ejercicio de la autonomía institucional a los centros que progresivamente lo vayan demandando y al ritmo que lo puedan hacer posible.

Equidad

De la calidad de rendimiento y condiciones de equidad del sistema nos informan los indicadores de la OCDE y los documentos comparativos de la UE. La situación

actual es que España debe mejorar en bastantes de esos indicadores y, por tanto, comprometerse en el plazo de 12 años o tres legislaturas (horizonte de 2020) a: disminuir el fracaso escolar, situar en la media de la OCDE sus resultados en las evaluaciones internacionales de rendimiento escolar (informes PISA y similares) con planes específicos de mejora de la enseñanza de las materias instrumentales (lenguas y matemáticas) y del área científico-tecnológica en educación primaria y secundaria obligatoria, elevar al 70% el nivel de población que cursa estudios postobligatorios (que sería el 80% entre menores de 34 años), e incrementar el porcentaje de estudiantes que siguen estudios de formación profesional en España (36% del total que continúan estudios postobligatorios) hasta alcanzar la media de la UE (55%).

La calidad y equidad del Sistema Educativo no han de ser finalidades alternativas sino complementarias. No hay calidad en un sistema que no es equitativo, ni equidad deseable que renuncie a la mayor calidad. La educación primaria y, especialmente, la Educación Secundaria Obligatoria deberán dotarse de la flexibilidad organizativa necesaria y los recursos y personal suficiente para facilitar a todos los alumnos el logro de las competencias clave que garantizan la consecución del capital cultural, social y humano que como ciudadanos les corresponde y que la UE ha centrado en ocho competencias clave. El Sistema Educativo deberá atender con recursos materiales y humanos específicos a los alumnos que pertenecen a grupos de alto riesgo de exclusión social. Las tasas de abandono y fracaso escolar deben disminuir hasta igualarse, al menos, en el plazo de doce años (2020) a la media de la Unión Europea. La ampliación de los Departamentos de Orientación en los IES con incorporación de nuevos profesionales y su implantación en los Centros de Primaria se alcanzará en el plazo de los próximos doce años.

El propio informe PISA contempla el valor de la equidad como necesario y un objetivo a alcanzar en nuestro sistema escolar. Por ello, los expertos, consideran necesario fomentar planes de actuación que garanticen una educación de calidad e igualdad de oportunidades para todos, mejorando los rendimientos del alumnado con niveles más bajos y también estimulando a los de mayor talento. También se cree necesario frenar la concentración de alumnado desfavorecido en los centros públicos y desarrollar políticas de equidad de género en la educación matemática y científica, de manera que se rompa la creencia de que estas materias son más apropiadas para chicos.

Tabla 6. Abandono educativo temprano.

Porcentaje de población entre 18 y 24 años que no ha completado la E. Secundaria 2.ª etapa y no sigue ningún tipo de estudio-formación

	1996	2001	2006
Eslovenia		7,5	5,2
República Checa			5,5
Polonia		7,9	5,6
Eslovaquia			6,4
Finlandia	11,1	10,3	8,3
Austria	12,1	10,2	9,6
Lituania		13,7	10,3
Dinamarca (2)	12,1	9	10,9
Suecia	7,5	10,5	12
Irlanda	18,9		12,3
Hungría		12,9	12,4
Bélgica	12,9	13,6	12,6
Países Bajos	17,6	15,3	12,9
Reino Unido		17,7	13
Francia	15,2	13,5	13,1
Estonia		14,1	13,2
Alemania	13,3	12,5	13,8
UE 27		17,3	15,3
Grecia	20,7	17,3	15,9
Chipre (2)		17,9	16
UE 15	19,9	17,6	16,1
Luxemburgo	35,3	18,1	17,4
Bulgaria		23	18
Letonia			19
Rumanía		21,3	19
Italia	31,7	26,4	20,8
España	31,4	29,2	29,9
Portugal	40,1	44	39,2
Malta		54,4	41,7

Fuente: MEPSYD, 2008 (tomado de Eurostat: Encuesta Europea de Población Activa).

El principal indicador que informa de la situación de fracaso escolar en España es el nivel de abandono educativo temprano de la población escolar sin lograr terminar

la escolarización básica y obligatoria. Es alarmante que en España las cifras estén en torno al 30% (sólo superadas por Portugal y Malta) en el conjunto de los 27 países de la UE, muy lejos de las medias UE 27 y UE 15. De hecho, España duplica la tasa de fracaso de la UE 27. Y lo más grave de este problema es que la tendencia observada en la década 1996-2006, no permite albergar esperanzas razonables de disminución de esta tasa. Los estudios sobre fracaso dentro del territorio español, anuncian que las Comunidades Autónomas con mayor fracaso son Ceuta (52 %), Comunidad Valenciana (39,7 %), Baleares (38 %) y Melilla (37,5 %). Frente a ellas, las Comunidades Autónomas cuyo nivel de fracaso se asemeja a la media UE 15, son Asturias (16,5 %) y el País Vasco (17 %), seguidas por Navarra, Cantabria y Castilla y León, las tres con poco más del 22 % de abandonos.

En este estado de cosas, es difícil que España, como ya se viene advirtiendo, cumpla los objetivos sobre abandono educativo temprano, que la Estrategia de Lisboa fijó para 2010. Las previsiones fijan en un 85 por ciento el porcentaje de alumnos que deben conseguir el título de Secundaria postobligatoria: Bachillerato o Formación Profesional de grado medio. El eje de la equidad reside en el logro de nuevas calificaciones básicas para todos. Nos referimos al perfil de aptitudes básicas que todos deben poseer como cualificación mínima que permita participar activamente en la vida laboral, familiar y comunitaria a todos los niveles, desde el local al provincial, nacional y transnacional.

Las nuevas aptitudes básicas son las cualificaciones en materia de TIC, idiomas, cultura tecnológica, iniciativa o espíritu de emprendimiento y habilidades para la socialización. Esta lista no es necesariamente exhaustiva, aunque ciertamente cubre áreas fundamentales. La lista tampoco implica que las aptitudes tradicionales de alfabetización y aritmética elemental ya no sean importantes. Pero hay que señalar que no es una relación de temas o asignaturas como las que conocemos de nuestros años escolares o de estudios, sino que especifica amplias áreas de conocimientos y competencias, todas ellas interdisciplinarias: aprender idiomas, por ejemplo, implica la adquisición de capacidades técnicas, culturales y estéticas para comunicarse, actuar y apreciar. Por lo tanto, las capacidades generales, profesionales y sociales se superponen cada vez más por sus contenidos y funciones. Usando otro término de carácter sociológico, se trata de garantizar un salario social digno para todos los ciudadanos. Es el objetivo mínimo que una sociedad avanzada debe exigirse a sí misma. Y todos los ciudadanos, sin excepciones, deben estar incluidos en esta exigencia. A eso lo llamamos inclusión. Y frente al objetivo de inclusión social que no puede ser realidad sin la inclusión educativa, nos aparecen los grupos de riesgo de exclusión social nutridos por población de ciudadanos que o no acceden o están

en riesgo de salir del sistema que les garantiza el salario cultural. Ejemplo de grupos de riesgo de exclusión social son: Menores de contextos sociales adversos, Menores en familias desestructuradas, Población rural, Adultos en desempleo o en precario; Minorías étnicas, Inmigrantes, Personas con necesidades educativas especiales.

Aunque el establecimiento de estas competencias remite, en principio al profesorado, el problema de su evaluación, no es menos cierto que el propio Marco de Referencia Europeo para la educación en base a estas competencias y otros trabajos internacionales están informando de la evaluación apropiada y construyendo indicadores, criterios e instrumentos para facilitar la labor docente. Ya existen criterios e instrumentos para medir algunas de las competencias clave como los que ha desarrollado el proyecto PISA para medir la comprensión lectora, la destreza matemática y el dominio de las ciencias. Además existen otras referencias como las desarrolladas por el *Council of Europe's Common European Framework of Reference for Languages* (CEF) que describen los diferentes niveles de dominio de las lenguas extranjeras.

Educación de personas adultas y formación continua

En la actualidad, la población española mayor de 25 años que sigue actividades de educación o formación continua supone el 5,5% del total frente al 8% que, como media, lo hace en el resto de países de la UE. En términos cuantitativos se requiere el compromiso de alcanzar en el término de doce años o tres legislaturas (horizonte 2012) ese valor medio. Pero, para cumplir los objetivos de la UE en materia de educación permanente se hace necesario crear una red integradora de los sistemas de formación profesional reglada y de formación ocupacional que asegure el reconocimiento mutuo de la certificación otorgada, garantizar el acceso universal y continuo al aprendizaje permanente, incrementar la inversión en centros formativos y recursos humanos, mejorar la metodología de enseñanza aplicable a la formación continua de adultos, mejorar la acreditación y transparencia de la certificación del aprendizaje logrado en términos de competencias alcanzadas, mejorar los servicios de información, orientación y asesoramiento sobre la educación permanente y ofrecer oportunidades de aprendizaje permanente tan próximas a los interesados como sea posible. Para todo ello se requiere la redacción de un Plan Nacional de Formación Permanente que integre la Educación de Personas Adultas, la Formación Profesional y la Formación Ocupacional.

Tabla 7. Porcentaje de población de entre 25 y 64 años de edad que sigue algún programa de formación en países de la Unión Europea

	Total	Varones	Mujeres
Reino Unido	22,3	26,3	18,6
Finlandia	18,9	21,4	16,5
Dinamarca	18,4	20,7	16,2
Suecia	18,4	21,2	15,7
Países Bajos	15,4	15,9	16,9
UE-15	8,5	9,0	7,8
Luxemburgo	7,8	6,6	9,1
Irlanda	7,7	8,8	6,5
Austria	7,5	7,4	7,6
Bélgica	6,5	6,3	6,8
Alemania	5,9	5,6	6,2
España	5,0	5,4	4,5
Italia	4,6	4,7	4,5
Portugal	2,9	3,3	2,4
Francia	2,7	3,0	2,4
Grecia	1,2	1,1	1,2

Fuente: Eurostat 2003 referido a 2002.

Sólo el fortalecimiento del sistema de formación de adultos, la integración de los distintos subsistemas de formación continua y el logro de un aprendizaje más cercano a la persona mediante el ofrecimiento, en la medida de lo posible, de opciones formativas permanentes y localizadas en su entorno más próximo, pueden provocar la mejora de esta situación. La cercanía de la oferta formativa al adulto, habrá que basarla necesariamente en el potencial que nos ofrecen las TIC para la enseñanza, apoyada en el uso del ordenador y la Red y habrá que conseguir progresivamente que sea un aprendizaje en conciliación con la vida laboral y la vida familiar de las personas. Teniendo en cuenta los retos y los cambios antes apuntados, y con objeto de contribuir a la consecución de sus objetivos estratégicos, Europa ha formulado los siguientes objetivos para los programas de educación y formación: a) Mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y formación en la Unión Europea, b) Facilitar el acceso de todos a los sistemas de educación y formación, c) Abrir los sistemas de educación y formación a un mundo más amplio.

En cuanto al primer objetivo *“mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y formación en la unión europea”*, uno de los principales retos a los que habrán de enfrentarse los sistemas de educación y formación es el de mejorar los programas de formación inicial y continua de los profesores y los formadores, de manera que sus conocimientos y capacidades respondan a los cambios y a las expectativas de la sociedad, y se adapten a la variedad de grupos que ellos educan y forman. Para la consecución de segundo objetivo *“facilitar el acceso de todos a los sistemas de educación y formación”* será necesario tomar conciencia de que la forma en que los sistemas de educación y formación estén organizados puede dificultar el acceso amplio de la población teóricamente destinataria de los programas. ¿Son los sistemas lo bastante flexibles? ¿Ofrecen la posibilidad de incorporarse a diferentes edades? ¿Es fácil cambiar de trayectoria formativa? ¿Permiten todas las trayectorias acceder a los niveles más altos de la enseñanza o la formación? En cuanto al tercer objetivo *“abrir los sistemas de educación y formación a un mundo más amplio”*, Europa se enfrenta al reto de conseguir que sus sistemas de educación y formación sean competitivos. Las personas quieren decidir por ellas mismas dónde completar su formación, por lo que hay que desarrollar estrategias claras destinadas a hacer más atractivos los sistemas europeos de educación y formación, tanto a los ojos de los europeos como de los no europeos. Para ello es primordial reforzar los lazos con la vida laboral y la investigación, y con la sociedad en general

Dignificación docente

La dignificación de la función docente permitirá atraer a la profesión en la próxima década a jóvenes que presenten el perfil profesional más deseable. Habrá de reformarse el sistema de acceso a la función pública docente de manera que garantice la selección de quienes mejores competencias profesionales hayan alcanzado durante su formación inicial. El proceso de mejora de la formación inicial que las Universidades están acometiendo para cumplir en 2010 las directrices europeas sobre formación inicial de maestros y profesorado de secundaria, deberá acompañarse en los próximos ocho años (2016) de las siguientes medidas: recuperación del poder adquisitivo del salario docente perdido en los últimos diez años con subidas superiores al incremento del IPC y cláusulas de revisión salarial; formación específica e inclusión de incentivos económicos para el desarrollo de la función tutorial; fortalecimiento de atribuciones disciplinarias y apoyo jurídico al profesorado.

Las medidas de jubilación voluntaria anticipada y reducción de jornada a mayores de 55 años debe provocar en la próxima década una disminución de la edad media

del profesorado español que en la actualidad es de las más altas de Europa. En todos los países de Europa, la población de profesorado es una población de edad avanzada, en España, lo es aún más. Del gran esfuerzo de escolarización y, por tanto, de ampliación de plantillas docentes que se realizó en la España de finales de los años 80, proviene, hoy, la avanzada edad media de las plantillas. Es razonable que, en los próximos diez años, al par de las jubilaciones se incorpore una nueva gran cohorte de docentes. A este proceso de incorporación profesional docente, es al que hay que atraer a los jóvenes más capaces.

Pero el atractivo de la profesión sólo puede construirse desde la dignificación de la función docente. Un elemento esencial para la dignificación de la función docente está, hoy más que nunca, relacionado con la dotación de plantillas en los centros en función de las necesidades reales de atención a la diversidad y el cubrimiento efectivo de bajas por enfermedad. Sólo así puede lograrse un clima adecuado de trabajo docente. Además, la formación permanente incentivada que incluya orientación y asesoramiento en itinerarios formativos singularizados debe estar conectada con el desarrollo de la carrera docente.

Es esencial que la profesión docente esté integrada por personal motivado y altamente cualificado para asegurar que los jóvenes reciben una educación de calidad. Las nuevas expectativas y los retos a los que se enfrenta el profesorado en toda Europa en la actualidad les han situado en el centro del debate político. La mejora de la formación del profesorado será, por tanto, una parte integral del programa de trabajo sobre los futuros objetivos de los sistemas educativos y de formación, aprobado por el Consejo Europeo en Barcelona los días 15 y 16 de marzo de 2002 y que se extenderá hasta el 2010. El programa considera que los docentes son actores clave en cualquier estrategia cuyo objetivo sea impulsar el desarrollo de la sociedad y la economía.

Los docentes deben también hacer frente a grupos de estudiantes más heterogéneos que en el pasado para los cuales podrían sentirse insuficientemente preparados. La heterogeneidad proviene, principalmente, de dos fuentes: la integración de los inmigrantes y la de los estudiantes con necesidades educativas especiales. En España, la ampliación del periodo de escolarización obligatoria y la reestructuración de las enseñanzas obligatorias, han agravado las dificultades que experimentan los docentes en la educación de sus alumnos.

La concepción de una carrera docente que podemos caracterizar como "plana", supone un fuerte factor de desencanto para la función docente. España, en el conjunto de

la Unión Europea, es el país donde menos se incrementa el salario con el paso del tiempo, y dónde menos se motiva salarialmente la ocupación de cargos directivos, la asunción de nuevas responsabilidades docentes o el logro de objetivos profesionales.

Con todo ello, el elemento más importante de dignificación de la función docente es el apoyo social percibido por el profesorado. El apoyo de los alumnos, de las Administraciones Educativas, de las familias de los alumnos y de los medios de comunicación social. La figura docente está, en España, desprestigiada tanto dentro como fuera del aula. El docente necesita percibir apoyo social fuera del aula, en el entorno inmediato y el ambiente social, para ejercer dentro del aula una función educadora para la que precisa de una autoridad moral, concedida, en primer lugar por el alumnado y las familias, y reforzada, en todo caso, por la propia administración.

Evaluación del Sistema y compromiso social

Las administraciones educativas han de extender y generalizar la cultura de evaluación y mejora del Sistema Educativo en su conjunto, de los centros y del profesorado. La rendición de cuentas es la base para la extensión del Pacto Educativo de Estado a la sociedad entera, sus instituciones, los agentes económicos y sociales y los medios de comunicación. Se pretende la coordinación de esfuerzos para la integración de la educación formal, no formal e informal en los fines generales que pretende el Pacto y la proyección social de la imagen positiva de la educación y del profesorado.

El Consejo Escolar del Estado informa de los diferentes estudios de evaluación y la participación en proyectos internacionales, que en la actualidad participa el Sistema Educativo Español. El Instituto de Evaluación está realizando la Evaluación de la educación infantil, la Evaluación de la educación primaria y las Evaluaciones generales de diagnóstico del Sistema. Los programas internacionales de evaluación en los que España toma parte son los siguientes: Proyecto INES de la OCDE, Proyecto PISA (*Programme for International Student Assessment*), Proyecto "Mejora del liderazgo en los centros", Proyecto RNFIL (Reconocimiento de los aprendizajes no formales e informales), Desarrollo de modelos de valor añadido en los sistemas educativos; Estudio internacional de enseñanza y aprendizaje (TALIS), Proyecto PIAAC (*Programme for International Assessment of Adult Skills*), Elaboración de un banco europeo de ítems para la evaluación de destrezas en lenguas extranjeras (EBAFLS), Grupo permanente de indicadores y puntos de referencia (SGIB), Estudio internacional "Aprender a aprender", Indicador europeo de competencia lingüística, Estudio internacional PIRLS

2006 (*Progress in International Reading Literacy Study*), Estudio internacional ICCS (*International civic and citizenship study*) sobre educación cívica y ciudadana, Estudio internacional TEDS-M (*Teachers Education Study in Mathematics*) sobre la formación inicial del profesorado de matemáticas de educación primaria y educación secundaria. Además, el Instituto de Evaluación está implicado en la construcción de un Sistema estatal de indicadores de la educación, ya publicado en sus primeras versiones, del que últimamente se han establecido los que se consideran prioritarios.

Es cierto, por tanto, que el Sistema Educativo Español se está dotando de indicadores de evaluación, está resuelto a participar en programas internacionales y desarrollar programas propios para diagnosticar tanto aspectos generales como particulares del funcionamiento del Sistema y señalar las oportunidades de mejora. El Instituto de Evaluación, que recoge la experiencia acumulada por el INCE o el CIDE en etapas anteriores, parece ser una buena herramienta organizativa para este logro. Pero no basta con realizar la evaluación. La difusión de las evaluaciones y la toma de decisiones compartida que debe generar la información relevante de esas evaluaciones son necesarias para alcanzar la complicitad social que la educación precisa. La mejora de la educación es un asunto de toda la sociedad. De los directamente implicados, alumnado, profesorado y familias, y del resto de agentes sociales. Sólo la mejora de la eficiencia en el gasto y la eficacia en rendimiento, todo ello contrastable con procesos de evaluación normalizados, pueden devolver a la sociedad en su conjunto, la confianza en el Sistema Educativo.

Educación de ciudadanos comprometidos con los valores constitucionales

La educación cívica de los ciudadanos es garantía del fortalecimiento una sociedad civil comprometida con los valores constitucionales del Estado español. Tanto los cambios migratorios que afectan a España y que se reflejan, mejor que en cualquier otro lugar, en la pluralidad de origen, cultural y religiosa del alumnado en las aulas, como la necesidad de la progresiva construcción de una ciudadanía europea, aconsejan asegurar la educación cívica en los niveles obligatorios de la enseñanza. La inclusión de una asignatura específica de Educación para la Ciudadanía en el currículum escolar debe, por tanto, consolidarse de igual manera en todos los territorios del Estado. Deben ser los centros, en el ámbito de su autonomía pedagógica quienes programen y organicen el currículum específico tanto de esta asignatura como de aquellas otras actividades complementarias para la formación moral y religiosa del alumnado que demanden las asociaciones de padres y madres y las otras actividades alternativas

que aconseje la correcta organización escolar. Los Consejos Escolares de Centro deben asumir la responsabilidad de esta organización siguiendo las directrices comunes de las Administraciones Educativas.

La educación para la ciudadanía ha de contemplar el trabajo pedagógico con los valores sociales consensuados de una sociedad plural pero, además, es necesario un proceso formal establecido y reconocido (como señala Camps, 2007), para: *crear un ethos común y compartido en el que los individuos reconozcan y alimenten su identidad moral*. Pero más allá de la educación en valores sociales consensuados, la educación ha de hacer frente a la formación en valores constitucionales. En el apartado 2 del artículo 27, la Constitución señala que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

Cámara (2007) ha profundizado en la interpretación del precepto constitucional, identificando en él: *un objeto (la formación plena según contenidos abiertos), una finalidad más general e inclusiva (el pleno desarrollo de la personalidad humana), unos objetivos específicos acordes con ella y con su papel institucional en el Estado democrático (el respeto a sus principios y a los derechos y libertades fundamentales y, por tanto, la orientación positiva de fortalecer el respeto por la dignidad de las personas y los derechos humanos, capacitar para la participación libre y responsable, favorecer la tolerancia, la paz y el pluralismo religioso, ideológico y político) y unos límites (el mismo respeto, en el ejercicio de las potestades públicas y en el de los derechos, de los indicados principios, definidores del orden constitucional como un todo)*.

Se trata de un principio constitucional independiente de las creencias ideológicas y religiosas que mantienen los ciudadanos. Independiente, así mismo, de las singularidades de su cultura de origen o su pertenencia a grupos étnicos concretos. Independiente de contexto territorial alguno dentro del Estado. La Constitución no es un banco de valores que pueda consumirse a la carta o que pueda interpretarse de distinta manera por las distintas Administraciones Educativas responsables de normativizar y proponer las orientaciones didácticas y el material curricular para estudiar materias como la Educación para la Ciudadanía. Es la Administración central del estado la que debe establecer el marco común que garantice el acceso de todos los ciudadanos a los valores que la Constitución establece.

Con igual fuerza, en el apartado 3 del mismo artículo 27 se garantiza a los padres el derecho de que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. Dado que ambos principios han de garantizarse evitando la colisión entre ellos y en el marco de un estado que se define como aconfesional,

el problema para el establecimiento de un pacto educativo, como sigue señalando Cámara (2007) ha de partir de la estabilización de la enseñanza religiosa en todos los centros que garantice: *"a) la integridad de la conciencia y la libertad religiosa de los alumnos, b) el respeto al derecho de los padres a que sus hijos reciban una formación de carácter religioso y moral libremente elegida, así como a que en el ámbito escolar no se desvirtúe o atente contra esa clase de formación, disponiendo los medios para ello, c) que no se incurra bajo ningún supuesto en discriminación alguna por razones de ideología o de religión, y d) que los objetivos y fines generales de la educación orientada al libre desarrollo de la personalidad de los alumnos, sean adecuadamente servidos respecto de todos ellos, independientemente de sus opciones ideológicas y religiosas. Sobre estas bases, por difícil que sea su consecución, el pacto es inequívocamente posible."*

Reclamamos por tanto, para un Pacto Educativo de Estado, tanto el establecimiento del marco común de interpretación de todos los valores constitucionales, como el acuerdo entre el Estado, las comunidades educativas y las entidades religiosas, para hacer posible la formación moral que garantiza la Constitución.

Refundar la Educación: hacia el Pacto Educativo

Puelles (2007) ha puesto de manifiesto que *"consenso y disenso constituyen el haz y el envés de una misma realidad"*. Si somos capaces de superar la comprensión del fenómeno educativo como un bien privativo, ya sea individual, cultural o territorial, y armonizarla con una comprensión del hecho educativo como un fenómeno público que afecta por igual a todo el Estado, desde una concepción abierta y de respeto a la diversidad cultural, estaremos en la base de la negociación de un Pacto Educativo de Estado.

Han sido muchos los intentos, desde la aprobación de la propia Constitución y, por tanto, la formalización de un primer pacto educativo hecho explícito en su artículo 27, que se han hecho para lograr el pacto escolar en España. Se han hecho propuestas desde sindicatos, colectivos profesionales y partidos políticos, y, de hecho, se han conseguido formalizar algunos pactos a nivel local y regional. Tal vez la madurez social y la oportunidad política para alcanzar ese pacto inaplazable se estén dando ahora en España.

Las propuestas que aquí ofrecemos no son difíciles de subscribir para una amplia mayoría parlamentaria. El concurso de las principales fuerzas nacionalistas, junto a los principales partidos políticos de ámbito nacional, será necesario para mantener el pacto en el tiempo. Sabemos que no es éste asunto fácil, pero sí que es inaplazable. La sociedad española lo demanda y lo merece.

Referencias

- Cámara, G. (2007). Las necesidades del consenso en torno al derecho a la educación en España. *Revista de Educación*, 344, pp. 61-82.
- Camps, V. (2007). *Educación para la ciudadanía*. Sevilla: ECOEM.
- Consejo Escolar del Estado (2007). *Informe sobre el Estado y Situación del Sistema Educativo. Curso 2006/2007*. <http://www.mec.es/cesces/informe-2006-2007/pdf/entrada.pdf>
- Eurostat (2003). *Education across Europe 2003*. Luxemburgo: Oficina Oficial de Publicaciones de la Comunidad Europea. http://www.okm.gov.hu/doc/upload/200507/education_in_europe_2003.pdf
- Eurydice (2003). *La profesión docente en Europa: perfil, tendencias e intereses. Informe III. Condiciones laborales y salario. Educación Secundaria Inferior General*. Madrid: Centro de Información y Documentación Educativa CIDE. http://www.eurydice.org/ressources/eurydice/pdf/O_integral/O40ES.pdf
- Fernández Cruz, M. (2008). *El Pacto Educativo en España. Argumentos para el debate*. Sevilla: ECOEM.
- Instituto de Evaluación (2008). *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación 2007*. Madrid: MEPSYD. http://www.institutodeevaluacion.mec.es/sistema_estatal_de_indicadores_de_la_educacion/2007/introduccion/
- MEC (2007). *Datos y cifras. Curso escolar 2007/08*. Madrid: Secretaría General Técnica, Oficina de Estadística. http://www.mepsyd.es/mecd/estadisticas/educativas/dcce/DATOS_Y_CIFRAS_WEB.pdf
- Mepsyd (2007). *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2007. Informe Español*. Secretaría General de Educación: Instituto de Evaluación. <http://www.institutodeevaluacion.mec.es/contenidos/internacional/infoocde.pdf>
- Mepsyd (2008). *Las cifras de la Educación en España. Edición 2008*. Secretaría General Técnica, Oficina estadística. <http://www.mepsyd.es/mecd/jsp/plantilla.jsp?id=3131&area=estadisticas&contenido=/estadisticas/educativas/cee/2007A/cee-2007A.html>
- Mepsyd (2008). *El gasto público en educación. Resultados provisionales año 2006*. Secretaría General Técnica, Oficina de Estadística. <http://www.mepsyd.es/mecd/estadisticas/educativas/gasto/2006/NotaGasto21julio2008.pdf>
- Mepsyd (2008). *Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e indicadores. La comparación internacional*. Secretaría General Técnica, Oficina de Estadística. <http://www.mepsyd.es/mecd/estadisticas/educativas/cee/2007A/H1.pdf>
- OCDE (2002). *Conocimientos y aptitudes para la vida. Primeros resultados del Programa Internacional de Evaluación de estudiantes (PISA) 2000 de la OCDE*. Documento on-line. <http://www.oecd.org/dataoecd/48/24/39817007.pdf>
- OCDE (2004). *Informe PISA 2003. Aprender para el mundo del mañana*. Documento on-line. <http://www.oecd.org/dataoecd/59/1/39732493.pdf>
- OCDE (2007). *PISA 2006. Marco de la evaluación. Conocimientos y habilidades en Ciencias, Matemáticas y Lectura*. Documento on-line. <http://www.oecd.org/dataoecd/59/2/39732471.pdf>

OCDE (2007). *Panorama de la Educación 2007. Indicadores de la OCDE. Resumen en español*. <http://www.oecd.org/dataoecd/21/35/39316684.pdf>

Puelles, M. (2007). ¿Pacto de estado?: la educación entre el consenso y el disenso. *Revista de Educación*, 344, pp. 23-40.

Abstract

The Spanish society has just re-opened the eternal debate around the need of reaching a national agreement on education. Without any doubt, the poor results of the PISA Report attained by Spain, which have caused a great impact on mass media, have contributed to this situation. In this research paper we compare some dimensions of the Spanish educational situation to those obtained by the rest of the OECD countries, and specially the European ones. Later, we outline the most outstanding weaknesses and we put forward new pillars for an educational agreement.

The convulsed debate in Spain and their immediate consequences deserve special attention on the part of analysts from other South-European countries like Portugal, Italy or Greece. These countries show the same educational standards as Spain and are on the way to put education on the epicentre of the political and social agenda.

Résumé

La société espagnole viens de re-ouvrir le débat éternel sur la nécessité d'obtenir un pacte national sur l'éducation. Sans doute, les pauvres résultats obtenus par Espagne segon le Rapport PISA ont contribué à cette situation, par avoir tenu une grande répercussion médiatique. Dans cet article nous comparons quelques dimensions de la situation éducative espagnole avec la réalité éducative de la majorité des états de l'OCDE, et de façon particulière, avec les états européens. On vérifie les faiblesses plus importants et on propose les piliers pour un pacte éducatif.

Le convulsé débat ouvert en Espagne et ses conséquences on attiré l'attention des analystes des outres états du Sud de l'Europe comme Portugal, Italie et Grèce. Ces pays ont obtenu des valeurs similaires dans les évaluations internationales et sont évoqués, possiblement comme en Espagne, à mettre l'éducation au premier plan du panorama politique et social.

Resumo

A sociedade espanhola acaba de reabrir o eterno debate sobre a necessidade de alcançar um pacto nacional em matéria de educação. Sem dúvida, os fracos resultados obtidos pela Espanha na avaliação PISA, os quais têm tido um forte impacto mediático, contribuíram bastante para esta situação. Neste artigo, comparam-se algumas dimensões da situação educativa espanhola com a realidade educativa da maioria dos estados da OCDE e, de forma particular, com os países europeus, identificando-se os pontos mais sensíveis e propondo-se os principais eixos do que poderá ser o pacto educativo.

O tumultuado debate iniciado em Espanha e as suas imediatas consequências merecem a atenção dos analistas de outros estados do sul da Europa - Portugal, Itália e Grécia, que têm obtido valores semelhantes nas avaliações internacionais e, tal como a Espanha, estão destinados a converter a educação no primeiro plano das preocupações políticas e sociais.