

# VERTEBRACIÓN NACIONAL EN LA EDUCACIÓN

## ENSEÑANZAS COMUNES FRENTE A LOCALISMO EDUCATIVO

Juan A. Gómez Trinidad

La educación española es motivo permanente de preocupación. Los resultados no se corresponden con el esfuerzo económico realizado durante décadas. El deseado pacto educativo parece imposible con las tensiones partidistas o ideológicas. La disparidad de resultados entre comunidades autónomas es mayor que entre países de la UE. ¿Tenemos mecanismos para corregir las desigualdades que se producen entre ellas? ¿Podemos hablar de un modelo educativo español? Tal vez sea el momento de replantear si el modelo actual de desvertebración educativa es el que mejor responde a las demandas formativas en un mundo global.

El artículo 27 de nuestra Constitución reconoce el derecho a la educación para añadir, a renglón seguido, que esta 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.

Nadie podía imaginar hace veinticinco años los logros educativos conseguidos como, por ejemplo, la plena escolarización desde los tres hasta los dieciséis años. Del mismo modo, no podíamos adivinar los retos que hemos afrontado, entre los cuales hay que destacar la aparición de las nuevas tecnologías, la globalización y la llegada de inmigrantes de todo tipo de países, razas y culturas en apenas una década. Tampoco nadie podía prever —no estaba explícitamente en la Constitución— la descentralización no solo en la gestión sino también en el propio modelo educativo por parte de las comunidades autónomas.

Posiblemente no haya otra materia sobre la cual se hayan producido desde entonces más debates en España, sin que a la vez hayamos conseguido un consenso y unos resultados satisfactorios a pesar del gran esfuerzo económico.

En primer lugar hay que señalar la magnitud del propio sistema educativo y el enorme esfuerzo inversor realizado en las últimas décadas. En las enseñanzas no universitarias están escolarizados actualmente 8,1 millones de alumnos. El sistema da empleo a 664.000 profesores en 28.000 centros, de los cuales 190.000 pertenecen a la enseñanza concertada o privada en 8.900. El gasto público educativo alcanzó su máximo en 2009 con 52.572 millones, lo que suponía un 5,07% del PIB. La cifras del 2013, según los datos del propio Ministerio, fueron de 47.220 millones (un 4,58% del PIB).

No menores han sido los desarrollos legislativos, entre los cuales cabe destacar las numerosas leyes aprobadas en democracia: LOECE, LODE, LOGSE, LOPEG, LOCE, LOE y LOMCE, sin citar las de otros niveles tales como FP o univer-

sidad. A lo que hay que añadir la ingente literatura legislativa educativa por parte de las propias comunidades autónomas.

Un segundo aspecto a considerar, es que a pesar del esfuerzo existe la percepción social de una cierta insatisfacción sobre los resultados de la enseñanza en España. Percepción que viene corroborada por las altas tasas de fracaso escolar —el doble de la media de la UE— y nuestros pobres resultados en las pruebas internacionales, de las cuales la más conocida es PISA. Pese a todo, existe una confianza en que la educación es la base principal para solucionar cualquier problema. No es de extrañar por tanto que el currículo se haya ido llenando de asignaturas y contenidos muy variados, entre los cuales la última moda es el espíritu de emprendimiento desde la primaria, como puede verse en los recientes decretos de currículo.

En tercer lugar sorprende que, tras varias décadas, siga abierto el debate educativo, si bien con posturas y planteamientos más ideológicos que técnicos. Existe el convencimiento de que la educación en España es un problema, en gran medida, político y que debe de solucionarse mediante un pacto a realizar entre, al menos, los grandes partidos. Durante la pasada legislatura, gracias al ministro Ángel Gabilondo, con más ilusión y esfuerzo que fortuna, se intentó alcanzar dicho pacto. No en vano, un amplio sector de la sociedad achaca los pobres resultados de la educación en España a la falta de estabilidad legislativa, lo cual no es del todo cierto puesto que, en el fondo, la LOGSE —1990—, a pesar de estar derogada, sigue siendo la ley nodriza presente aún en la organización escolar y en el modelo pedagógico.

En cuarto lugar y como una ramificación de lo anteriormente expuesto está el problema, no abordado con suficiente profundidad, de la enorme diferencia en los resultados académicos de los alumnos según la comunidad de procedencia. Actualmente existe una mayor diferencia entre las comunidades autónomas que la que puede haber entre distintos países de la UE. Estar escolarizado en Castilla y León o La Rioja puede suponer, a la misma edad de quince años, un curso de diferencia respecto a Murcia, Andalucía o Extremadura. La pregunta que se plantea es inevitable: ¿Ayuda el sistema educativo descentralizado a conseguir la igualdad efectiva de todos los españoles? ¿Puede el Estado en su actual configuración y desarrollo anular esas diferencias? En última instancia, nadie duda de que existe una brecha educativa que, en cierta medida, es preludio de una brecha económica y social. La cuestión es: ¿quién asegura «el establecimiento de mecanismos que garanticen una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación y que permitan corregir las desigualdades o desequilibrios que se produzcan en la prestación del servicio», según establece el artículo 20 de la L.O. 9/1992? ¿Tiene el Ministerio, con las competencias actuales, capacidad efectiva para mantener y desarrollar una política educativa de carácter nacional?

Probablemente nadie podía imaginar, ni siquiera los padres constitucionales, la situación de descentralización efectiva a la que hemos llegado. Sin embargo, la propia Constitución lo permite, puesto que la educación es responsabilidad de los poderes públicos, no solo del Estado, al que le corresponde en exclusiva:

La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia (Art. 149.1, 30ª).

Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las comunidades autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las comunidades autónomas (Art. 149.3).

Por lo tanto, el proceso descentralizador del Estado en materia educativa se inició con la misma transición política, sin que fuera objeto de especial controversia política y social. Lo que se inició como un modelo asimétrico —solo algunos Estatutos contemplaban las competencias plenas en educación— pasó a ser una descentralización total del sistema educativo tal como hoy la conocemos. Veamos cómo fue el proceso.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco fue el primero en aprobarse (L.O. 3/1979, de 18 de diciembre). En su artículo 16 dice:

Es de la competencia de la comunidad autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles y

grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30 de la misma y de alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía...

En términos similares se expresaban los Estatutos de Cataluña, Galicia y Andalucía. El resto de los Estatutos de Autonomía que se fueron aprobando en los años siguientes, hasta concluir con los Estatutos de Madrid y Castilla y León en 1983, los denominados Estatutos de *primera generación*, no incorporaron entre sus competencias la educación, que permaneció en el ámbito de la Administración General del Estado.

Apenas un año después se produjeron los primeros trasposos efectivos de competencias a Cataluña y País Vasco con fecha 1 de enero de 1981, tal como estaba previsto en el R.D. 2809/1980 (Cataluña) y en el R.D. 2808/1980 (País Vasco). El resto de los decretos de transferencia aprobados desde entonces solo han sido una réplica de los primeros.

Este panorama asimétrico de competencias educativas cambió a partir de los Acuerdos Autonómicos suscritos el 28 de febrero de 1992 entre el PSOE y el PP para homogeneizar las competencias en dos ámbitos troncales del Estado social: la sanidad y la educación. Dichos acuerdos fueron plasmados en la L.O. 9/1992. Esto supuso un cambio radical y unas consecuencias que la clase política y la sociedad no supieron valorar con la debida profundidad. Hoy no son pocas las voces que consideran que fue un error la cesión de tales competencias y aumenta el número

de los que reclaman una devolución de estas competencias. En cualquier caso, lo más llamativo del caso es que una decisión de consecuencias tan profundas no previera algunos mecanismos e instituciones para garantizar una efectiva vertebración del sistema educativo como podría haber sido el mantenimiento de Centros Nacionales de Referencia dependientes del Ministerio, convocatorias estatales de oposiciones a los cuerpos nacionales de profesores, o un desarrollo más pormenorizado y ejecutivo de la Alta Inspección, etc.

En efecto, la L.O. 9/1992, en su artículo 20, solo expone cuatro condiciones:

El ejercicio de la competencia sobre enseñanza se realizará de acuerdo con las siguientes condiciones:

A. Las comunidades autónomas facilitarán a la Administración del Estado la información que esta solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus diferentes aspectos, tanto cualitativos como cuantitativos...

La Administración del Estado ofrecerá a las comunidades autónomas la información general que elabore sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus diferentes aspectos.

B. La creación de nuevos centros y la implantación de nuevos estudios se realizará de acuerdo con criterios de planificación general, acordados en la Conferencia Sectorial de Educación.

C. El seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional se llevará a cabo por la Administración del Estado, con la colaboración de las comunidades autónomas,

y servirá de base para el establecimiento de mecanismos que garanticen una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación y que permitan corregir las desigualdades o desequilibrios que se produzcan en la prestación del servicio.

D. La adopción de mecanismos o principios comunes de actuación se llevará a cabo con la participación de las comunidades autónomas, en la Conferencia Sectorial de Educación...

Una vez realizadas *de iure* las competencias en la citada ley, se realizaron *de facto* durante la primera legislatura del gobierno de José María Aznar, a través de los correspondientes decretos. El traspaso efectivo de todas ellas culminó el 1 de enero de 2000 en lo que ha sido, probablemente, la mayor descentralización efectiva de la historia de España.

A partir de ese momento, el Ministerio de Educación, que acababa de cumplir un siglo, desprovisto de todas sus funciones ejecutivas, se convierte en otra cosa muy distinta: Un organismo regulador dedicado a la definición de la estructura y contenidos esenciales de las enseñanzas, una gran *Agencia de Evaluación* del sistema: recepción de información, confección de estadísticas y descripción de la calidad general del sistema, y solo con competencias de gestión plena en Ceuta, Melilla y centros del extranjero, aparte claro está de las competencias exclusivas antes mencionadas. Frente a los grandes retos educativos tales como la inmigración, las nuevas tecnologías, etc., no tiene una capacidad efectiva y real más allá de diseñar algunos programas que a duras penas logra «vender» a las comu-



nidades autónomas a cambio de financiación adicional. Al no tener centros de referencia, no puede ni ensayar ni valorar de modo efectivo y real dichas políticas. Y al no tener una inspección educativa efectiva, las encomiendas que tiene quedan muy mermadas y sujetas siempre a una supuesta lealtad institucional que no siempre es tal.

Bien es cierto que existe la Alta Inspección de Educación con presencia en todas y cada una de las comunidades autónomas. El origen de la misma está en la Constitución, que recoge en el citado artículo 149.1 las competencias que son exclusivas del Estado y está así recogido en todos los Estatutos de Autonomía. En su tarea cotidiana tiene dos partes diferenciadas: por un lado, el seguimiento y análisis del sistema educativo de la comunidad autónoma que suele reflejarse en informes y memorias, y, por otro, en la gestión burocrática para el ejercicio de las competencias sobre homologación de títulos y estudios extranjeros que compete al Estado.

La regulación más ambiciosa de la Alta Inspección se realizó a través del Título VII de la LOCE (2002) aprobada durante la segunda legislatura de José María Aznar y que fue inmediatamente derogada a través del R.D. 1318/2004 que modificaba el calendario establecido para la entrada en vigor de la LOCE, dejándola a efectos prácticos sin efecto.

La Ley Orgánica de Educación 2/2006, aprobada en la primera legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero, aun manteniendo el Título VII relativo a la Alta Inspección, elimina por completo del texto (art. 150.1 LOE) toda mención a las funciones realmente incisivas, concretas y potencialmente eficaces atribuidas a la Alta Inspección del Estado en la LOCE.

Así, por ejemplo sobre el currículo, se elimina la competencia para «comprobar que los currículos, así como los libros de texto y demás material didáctico, se adecuan a las enseñanzas comunes» o la de «comprobar que las enseñanzas comunes se imparten con observancia de lo dispuesto en el ordenamiento estatal».

Las competencias al respecto queda reducido al siguiente texto: «Art. 150.1.b.) Comprobar la inclusión de los aspectos básico del currículo dentro de los currículos respectivos y que estos se cursan de acuerdo con el ordenamiento estatal correspondiente».

La actual Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, que supone una modificación parcial de la LOE, respeta en su integridad el Título VII de la LOE, y por tanto no añade ninguna competencia nueva, con lo que se ha perdido una oportunidad, al menos en este aspecto, de asegurar una política educativa de carácter estatal. A pesar de lo cual, añade la responsabilidad a la Alta Inspección, en las comunidades autónomas que posean, junto al castellano, otra lengua oficial, de «velar por el cumplimiento de las normas sobre utilización de lengua vehicular en las enseñanzas básicas». Disposición adicional trigésimo octava, págs. 4 y 5. Falta por desarrollar cómo puede cumplirse dicha responsabilidad.

El último paso en esta descentralización se produce a partir de los Estatutos de Autonomía de tercera generación con cuyo nombre eufemístico se denomina a todas las reformas emprendidas a partir del año 2004 a partir de la Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña cuyo debate fue muy intenso, la sentencia del Tribunal Consti-

tucional demasiado tardía y las consecuencias políticas y educativas aún perduran.

En el fondo, lo que está en juego es el modelo de Estado. No puede haber un pacto educativo si no existe un pacto previo de Estado. No tiene sentido seguir aspirando a tener un modelo educativo español si no se garantizan de modo efectivo la homogeneidad, los contenidos fundamentales para todos los alumnos españoles, independientemente de la comunidad de residencia.

En cierta medida, la actual LOMCE, que se presenta como una reforma parcial de la LOE, tiene como uno de sus ejes fundamentales asegurar dichos contenidos en todas las comunidades a través de un currículo común en las asignaturas troncales.

De manera especial, será relevante promover una cooperación sincera entre las Administraciones educativas que permita compartir las mejores prácticas del sistema y mejorar la cohesión territorial (LOMCE, Preámbulo, p. XV).

El elemento más eficaz de la nueva ley para intentar vertebrar el sistema educativo es el currículo y la distribución de competencias que se contempla en el capítulo III. arts. 6 y 6.bis.

Tras afirmar que corresponde al gobierno con carácter general:

El diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables,

con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere esta Ley Orgánica (Art. 6.bis.e).

Introduce la mayor novedad de esta ley, el reparto de competencias en educación primaria, ESO y Bachillerato y las consiguientes pruebas externas. Distingue entre asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica.

Art. 6 bis 2.

a) Corresponderá al Gobierno:

1.º Determinar los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales.

2.º Determinar los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas específicas.

3.º Determinar los criterios de evaluación [...] así como las características generales de las pruebas, en relación con la evaluación final de Educación Primaria.

b) Corresponderá al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en relación con las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato:

1.º Determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos [...] en relación con los contenidos de los bloques de asignaturas troncales y específicas.

2.º Determinar las características de las pruebas.

3.º Diseñar las pruebas y establecer su contenido para cada convocatoria

La diferencia reside en que hasta ahora había una cierta corresponsabilidad respecto de cada una de las asignaturas que configuraban el currículo: el Estado podía desarrollar al menos el 65% (o el 55% en el caso de las comunidades autónomas con lengua propia) de los contenidos y del reparto horario total. En la práctica, los contenidos y reparto horario eran muy similares excepto en comunidades y asignaturas que quisieran subrayar sus rasgos diferenciales.

A partir de ahora el Estado es el responsable del 100% de los contenidos comunes, estándares de aprendizaje y horario lectivo mínimo pero solo de las asignaturas troncales.

Respecto de todas las demás —entre las cuales puede haber algunas de alto contenido ideológico como Filosofía, Valores Sociales, etc.— los contenidos corresponden a las comunidades autónomas, si bien el gobierno se reserva el derecho a determinar los estándares de aprendizaje, entendidos estos como «especificaciones de los criterios de evaluación que permiten definir los resultados de aprendizaje y que concretan lo que el alumno debe saber». Dicho de otro modo, el Ministerio pone las preguntas y deja que las comunidades aporten las respuestas. Se entiende que la ley haya sido recurrida ante el Constitucional por parte de ciertas comunidades, si bien en esto tampoco hay nada nuevo: también lo fueron otras leyes educativas previas, desde LOECE, LODE, etc.

El otro instrumento para la vertebración es el control o supervisión por parte del Ministerio de «Las evaluaciones externas de fin de etapa [que] constituyen una de las principales novedades de la LOMCE con respeto al marco an-

terior y una de las medidas llamadas a mejorar de manera más directa la calidad del sistema educativo» (Preámbulo, p. VIII). Además de la competencia señala anteriormente con carácter general, artículo 6.bis.2, explícitamente aparecen las competencias para cada una de las etapas: Primaria (Art. 21), ESO (Art. 29) y Bachillerato (Art. 36.bis).

Falta por saber cómo se realizarán estas pruebas cuya elaboración es compleja y costosa. Dado que su aplicación se realizará dentro de varios cursos, no existe hasta el momento ningún desarrollo de los procedimientos ni instrumentos que se necesitarán para su realización. En cualquier caso, es indudable que requerirá de la implicación y leal colaboración de las comunidades autónomas, sin las cuales estas pruebas serían difícilmente viables, por no decir imposible.

En conclusión, el enorme esfuerzo que supone la educación en España no está acompañado de la satisfacción por los resultados. Al margen de otros factores, como son la calidad del profesorado, el gasto educativo o la arquitectura del sistema, parece que el sistema educativo español adolece de la falta de un pacto educativo que trascienda los intereses particulares, sean estos de carácter partidista, nacionalista o regionalista.

Pero ese pacto no podrá realizarse si previamente no se realiza un pacto de Estado que cierre definitivamente el modelo que queremos. Las tensiones centrífugas se casan muy mal con la tranquilidad y serenidad que requiere el sistema educativo. Lo que no se puede pretender es que España, como Estado, siga apareciendo como una entidad educativa y que la realidad política y legislativa impida

de facto esa unidad. Las diferencias entre los resultados autonómicas son más que evidentes, como se ha señalado anteriormente. Tal vez la devolución de competencias no sea posible en estos momentos, pero sí un pacto entre los partidos que tienen sentido de Estado para la recuperación parcial de algunas de ellas, como pueden ser los Centros Nacionales de Referencia, las oposiciones a los cuerpos nacionales de profesores o la inspección educativa, como por cierto ocurre en Hacienda o Trabajo, sin que por ello se resienta el Estado autonómico.

Pero más allá de la cuestión académica no podemos olvidar que la educación es un instrumento de desarrollo personal y social. Para ambos cometidos es necesario contar con un relato que explique quiénes somos, de dónde procedemos y en qué medida tenemos un proyecto de vida en común que requiere sacrificios, pero también produce recompensas. Si mediante el sistema educativo no se logra transmitir esos vínculos comunes, tanto del pasado como del futuro, el presente se vuelve sencillamente tenso y crispado.

Los contenidos de las materias troncales, es decir, aquellas que de verdad importan para transmitir el legado cultural que ayuda a entender quiénes somos y hacia dónde vamos, han sido con frecuencia muy distintos según la comunidad autónoma. No es posible que con determinados currículos, alumnos de algunas comunidades autónomas puedan sentirse herederos de un patrimonio cultural común con el resto de los españoles. No podemos olvidar que la escuela es la caja de resonancia de los problemas sociales que, con frecuencia, nacen y mueren fuera del

propio sistema educativo. La escuela en el Estado de las Autonomías es más que un instrumento de cohesión, un elemento diferenciador de las mismas autonomías, muy sensibles a poner el acento en los hechos —a veces en los resultados— diferenciales y poco proclives a colaborar a un éxito colectivo de carácter nacional.

Por otro lado, educar es siempre ampliar horizontes culturales, pero mucho más en una sociedad de la información donde la globalización nos permite ser cada vez más ciudadanos del mundo. No tiene sentido que en un mundo sin fronteras para la formación y la información, se mantengan barreras artificiales, fruto de un localismo miope. Cuando tendemos a una Europa cada vez más unida, es absurdo que tengamos, en el ámbito educativo, unas comunidades cada vez más diferenciadas entre sí. No basta con la armonización fiscal y administrativa, urge también la educativa. Como dice un experto educativo, «resulta paradójico que a un estudiante universitario español de cualquier universidad le resulte más fácil irse a Estrasburgo que a Burgos».

Estamos en un momento histórico y político en el que desde distintas instancias se pide revisión de la Constitución y de su desarrollo. Tal vez sea el momento de replantear si el modelo actual de desvertebración educativa es el que mejor responde a las demandas formativas de nuestros alumnos. Más allá de los planteamientos políticos, lo que nos une a todos es el deseo de formar a nuestros hijos para que puedan tener una sociedad mejor que la que hemos heredado de nuestros padres. ■