Razones para un pacto educativo en España en el marco de una administración descentralizada

Reasons for an educational pact in Spain within the framework of decentralised government administration

Dra. Encarnación SÁNCHEZ LISSEN. Profesora Titular. Universidad de Sevilla *(eslissen@us.es).*

Resumen:

En las últimas décadas, cada vez que un nuevo partido político llega al gobierno de España, directamente se deroga en todo o en parte la ley educativa promulgada por el gobierno anterior y, casi al mismo tiempo, se vuelve a hablar de un pacto por la educación. No obstante, a diferencia de la ley, el pacto nunca llega a materializarse, lo que provoca desencuentros en la clase política y grandes frustraciones entre los miembros de la comunidad educativa.

Entre las dificultades que impiden alcanzar un pacto se han citado motivos de carácter ideológico y político, pero también se ha culpado al modelo de administración educativa, indicando que interfiere negativamente porque su carácter descentralizado entorpece para que haya unidad en materia de educación. Este artículo muestra algunas de sus fortalezas y las reivindica como buenas intercesoras para alcanzar un pacto educativo en nuestro país. En torno a él, cada comunidad autónoma debe cumplir unos objetivos mínimos, como paso intermedio para corregir los datos globales. Entre las razones que motivan un pacto educativo priorizamos las siguientes: disminuir las cifras de abandono escolar, mejorar los datos de estudiantes en formación profesional, reforzar las cifras relacionadas con el gasto en educación y, en torno al profesorado, fortalecer los procesos de selección para acceder a la carrera, así como la consideración social de esta profesión. Si reducimos las diferencias territoriales mejorando los indicadores educativos, parece más probable que podamos alcanzar un consenso, antesala de un pacto por la educación.

Descriptores: abandono escolar, administración descentralizada, gasto educativo, pacto educativo, profesión docente.

Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 22-02-2022.

Cómo citar este artículo: Sánchez Lissen, E. (2022). Razones para un pacto educativo en España en el marco de una administración descentralizada | *Reasons for an educational pact in Spain within the framework of decentralised government administration. Revista Española de Pedagogía, 80* (282), 311-329. https://doi.org/10.22550/REP80-2-2022-03

Abstract:

Every time a new political party has taken office in Spain in recent decades, it has fully or partially repealed the education law enacted by the previous government and, almost simultaneously, there has been renewed talk of an educational pact. However, unlike legislation, the pact never materialises, leading to disagreements within the political class and great frustration among members of the educational community.

Among the difficulties that prevent a pact from being reached, ideological and political reasons have been cited and the model of educational administration has also been blamed, with claims that it interferes negatively and arguments that its decentralised nature prevents unity in the field of education. This article highlights some of its strengths and suggests they might be good advocates for reaching an education pact in Spain. In this respect, each autonomous community must meet certain minimum requirements as an intermediate step towards correcting the overall data. The following reasons for an educational pact are priorities: reducing school dropout rates, improving the number of students in vocational training, improving the figures for education spending, and, with regards to teachers, strengthening processes for selecting students to train as teachers as well as the social status of this profession. If territorial differences are reduced by improving educational indicators, it seems more likely that a consensus can be reached as a prelude to an education pact.

Keywords: school dropout, decentralised administration, education expenditure, education pact, teaching profession.

1. Introducción

Volver a empezar. Compartirán conmigo que estas palabras suenan bien, suenan a *Óscar a la mejor película de habla no inglesa* concedido a José Luis Garci en 1983, sin embargo, si en lugar de hablar de cine hablamos de un *pacto por la educación*, no solo cambiamos la entonación, sino hasta nuestro semblante, y convertimos esa expresión en un grito de desasosiego, similar al famoso *Grito de Munch*. Esta circunstancia ocurre, desgraciadamente, cada vez que comienza la legislatura de un nuevo gobierno, de distinto color al anterior, que pretende con cierta fantasía avivar la esperanza de un pacto. Llegado ese momento todos asumimos con resignación, aunque probablemente también con algo de ilusión, el deseo de ¡volver a empezar!

¿Qué ocurre en nuestro país para que resulte tan difícil o casi imposible alcanzar un pacto educativo que dé solidez en el tiempo a un sistema escolar de calidad? No hay una única respuesta y tampoco hay una respuesta sencilla. Es sorprendente que, como dice López Serrano (2019, p. 559), «más del 65 % de las leyes orgánicas se han aprobado con el consenso de la oposición; en el caso de las educativas: ninguna». Si en asuntos de legislación educativa las posibilidades de

consenso son bastante escasas, un pacto educativo, que requiere inexorablemente la capacidad de acuerdo y de colaboración entre los firmantes, nos lleva a pensar, dadas las circunstancias, que difícilmente alcanzará su cometido.

La historia de la civilización ha estado cargada de pactos, algunos de orden educativo, pero muchos otros de carácter social, económico, político y también religioso. En todos los casos, incluso en aquellos de distinta condición y dimensión, se han articulado gracias al entendimiento, al compromiso y al respeto. En España, y mirando hacia el siglo XX, varios pactos han marcado buena parte de la trayectoria y de los logros alcanzados en el país, pero, en relación con el tema que nos ocupa, no existen modelos exclusivos, por lo que recurrimos a los *Pactos de la Moncloa* de 1977 y a la propia *Constitución Española* de 1978, dado su simbolismo. El primero, a pesar de ser un documento muy centrado en los asuntos económicos, con vistas a mejorar los maltrechos indicadores del país, incluyó un apartado sobre educación, concretamente el capítulo IV, dedicado a la Política educativa. Este bloque, orientado a diversos principios y criterios, versa sobre la democratización del sistema educativo, sobre la gratuidad progresiva de la enseñanza y también sobre la diversidad de lenguas, de contenidos culturales, de reciclaje del profesorado, de colaboración entre el gobierno y las instituciones autonómicas o de políticas de inversiones en materia de suelo, entre otras (Congreso de los Diputados, 1977). Por tanto, sin ser un pacto propiamente educativo, fue trascendente para la educación, entre otras cosas, al poner en marcha un Plan Extraordinario de Escolarización (Hernández Beltrán, 2002).

El segundo, la Constitución Española de 1978, que ha sido considerada el pacto por excelencia o el primer gran pacto, al señalar que el artículo 27 «representa un auténtico pacto escolar» (Puelles Benítez, 1992, pp. 318-319), aunque, como él mismo cuestiona, el consenso constitucional de ese artículo 27 ha podido ser un requisito necesario pero no suficiente (Puelles Benítez, 2016) y, de hecho, diversos matices y no pocas limitaciones han impedido alcanzar el «diálogo» que requiere este tema (Puelles y Menor, 2018).

Libertad, igualdad, derechos y principios democráticos de convivencia son los valores más importantes que enuncia este artículo 27 y sobre los cuales debería pivotar el relato de un pacto por la educación, sin embargo, también son valores controvertidos y tanto el derecho a la educación como la igualdad y libertad de elección de centro (Fernández Soria, 2007) han sido motivo de interpretaciones que han generado grandes disputas ideológicas.

Tras estos dos documentos, entre la década de los ochenta del siglo pasado y la ya iniciada década de los veinte del siglo XXI, ninguno más ha logrado la firma definitiva de un pacto educativo, aunque hayan surgido diversos intentos. Posiblemente, el momento más cercano se gestó con Ángel Gabilondo como ministro de educación (2009-2011), pero sin culminar en nada definitivo. De hecho, quedó para la historia esa famosa frase de «*pactado,*

pero no firmado» expresada por el portavoz de universidad del grupo Popular en el Congreso, Adolfo González (Bedera Bravo, 2018), en aquellos momentos de «casi» acuerdo de un Pacto de Estado. A lo largo del camino, y prácticamente en paralelo, se han ido publicando artículos científicos y libros, se han registrado artículos de opinión sobre el tema y se han emitido estudios descriptivos, además de ensayos teóricos, filosóficos, pedagógicos o históricos acerca de este asunto (Cámara, 2007; Fernández Enguita, 2019; Tedesco, 2004; Viñao, 2020). Asimismo, se han redactado diversos informes por parte de asociaciones y de fundaciones (Colectivo Lorenzo Luzuriaga, 2015; Fundación Encuentro, 1997). También, un amplio número de expertos del ámbito universitario y de la educación han aportado rigurosos estudios al respecto (Daros, 2005; Fernández Enguita, 2019; Guaita, 2018; Marina et al., 2016; Merchán Iglesias, 2020; Novella, 2020; Puelles, 2016), todos con la intención de profundizar y avanzar en este tema, reconociendo en cada caso las debilidades y fortalezas de un pacto educativo en nuestro país. Al ser un tema tan susceptible y al mismo tiempo tan poliédrico, se ha estudiado desde diversos puntos de vista y desde sus diversas dimensiones y, aunque podemos encontrar una cierta unanimidad en su necesidad, sin embargo, la discrepancia aumenta si nos detenemos en el qué, el para qué o el cómo de este proceso. Parece insólito que unos y otros compartan el deseo de lograr un pacto y, al mismo tiempo, el de impedir llegar a ningún acuerdo airoso. Generalmente, es un deseo sostenido por la mayoría de miembros de la comunidad educativa y también por parte de los gestores y responsables políticos, pero ellos mismos no son capaces de alcanzar un acuerdo, por tanto, las diferencias sobre cuál es el contenido de ese pacto, sobre su forma y hasta el sentido que debe expresar dicho pacto, parecen una quimera.

Nos podríamos preguntar si la ausencia de pacto se debe a las diferencias políticas, ideológicas y religiosas que hay entre los partidos gobernantes, si las razones son más bien de carácter económico, si tienen que ver con la pluralidad lingüística o con ciertos contenidos del currículum. Realmente, nada de esto parece descartable y, probablemente, todas ellas son razones de peso, aunque tampoco son despreciables otros elementos relacionados con el actual modelo de administración educativa que rige nuestro país, con las diferentes gestiones que llevan a cabo las comunidades autónomas o con la disparidad de datos y también de criterios que hay entre ellas.

A lo largo de este artículo vamos a resaltar diversos indicadores, pero nos detendremos de manera especial en valorar las fortalezas que tiene nuestro modelo de administración educativa y su incidencia en la firma de un pacto. La diversidad no debe ser inconveniente para mejorar la calidad educativa del país y sí potenciadora del progreso de cada una de las comunidades autónomas. Esta realidad nos hace coincidir con Jiménez (2004) al considerar que el problema no radica tanto en la existencia de los distintos subsistemas territoriales, sino en que exista una brecha profunda entre unas comunidades y otras. Por tanto, respetando las diferencias y en aras de la libertad de gestión, el pacto educativo se podría pre-

sentar como un instrumento unificador que oriente las políticas regionales procurando la mejora de sus cifras parciales.

2. Un modelo de administración educativa descentralizado no entorpece los objetivos de un pacto por la educación

El Título IV de la Constitución española menciona el modelo descentralizado de la administración pública que concierne también a nuestra administración educativa. Sin embargo, dada las características políticas y de gestión, hay quien prefiere hablar de *recentralización educativa* (García Rubio, 2015), atendiendo al papel de coordinación que juega el Estado junto a las competencias de peso e identitarias que asumen las comunidades autónomas. E, incluso, podríamos hablar de un modelo de *administración educativa pericentralizado*, al considerar que existe un ministerio central y, en torno a él, las diversas regiones, administraciones locales, centros educativos, comunidad educativa, movimientos y asociaciones, etc. que gestionan y vehiculan los diversos procesos de enseñanza y aprendizaje.

Con este modelo, a priori, podríamos pensar que se incrementan las dificultades para unificar criterios y para alcanzar un pacto, pero no es así. Por ejemplo, esta modalidad no es obstáculo para desarrollar un *curriculum nacional común* que se construya atendiendo a la diversidad de sus territorios, a su idiosincrasia e integrando los retos más genuinos de cada región. Si echamos una mirada al ámbito internacional, podemos encontrar casos como los de Finlandia que, a pesar de su modelo descentralizado, mantiene, a partir de la *Basic Education Act*, de 1983, un curriculum común que integra el interés central y los objetivos comunes con la autonomía de los centros. O el caso de Estonia, también descentralizado, que cuenta con referentes legislativos que unifican las decisiones académicas en el país. Los estándares nacionales vertebran todos los contenidos, competencias y expectativas del modelo educativo del país. La unidad no está reñida con valorar la pluralidad.

A priori podríamos pensar que es más fácil lograr un pacto en países con una administración centralizada, donde es mayor la concentración de ideas y objetivos, donde la toma de decisiones parece ser más consonante y hasta más uniforme que en otro descentralizado, sin embargo, también hay que saber encontrar los beneficios y ventajas de esta opción. En España, es habitual escuchar la queja de tener diecisiete sistemas educativos y de lo que entorpece esta circunstancia a la hora de unificar criterios, pero, si un pacto requiere unidad, no conseguirla, no es tanto demérito del modelo como de la falta de pericia de los implicados para alcanzar acuerdos.

Los modelos descentralizados gozan en general de buena salud, pero hay que saber cultivar sus valores. Algunos de sus beneficios están relacionados con adquirir una mayor autonomía, con estimular la demanda por una educación de mayor calidad, con garantizar que se reflejen las prioridades y los valores locales en las escuelas (Barrera-Osorio et al., 2010), con razones de eficiencia, de mayor cercanía a las necesida-

des educativas (Esteller y Solé, 2005), con contribuir a una mayor innovación en el ámbito educativo (Bonal et al., 2005) e incluso tiene que ver con motivos meramente competitivos. Realmente, sabiendo las diferencias que nos caracterizan, en nuestra realidad administrativa y educativa sería coherente hablar de un *pacto territorial*, como argumenta Tiana (2020).

Por su propia naturaleza, un pacto debe implicar a todos y a todas las partes (al Ministerio de Educación y Formación Profesional [MEFP], a las familias, los docentes, los agentes sociales, sindicatos, ayuntamientos, etc.) ya que entre todos se construyen los acuerdos; de hecho, insistiendo en el título de este epígrafe, un modelo de administración educativa descentralizado no entorpece los objetivos de un pacto por la educación, o no lo debería entorpecer. La consideración de Fernández Enguita (2019, p. 4) en torno a la descentralización del sistema educativo puede reforzar esta idea al aconsejar «no solo unas reglas del juego claras, sino unos márgenes comúnmente aceptados y cierta orientación compartida». Quizá no debemos perder de vista el carácter homérico de la acción de educar en la que participa una gran diversidad de elementos, de circunstancias y de oportunidades que pueden alterar esta función y, por ello, la conveniencia de reforzar a través de un pacto, aquellas cosas que les unen, que proporcionan mayor fortaleza.

Realmente no es baladí conocer qué modelo de administración educativa gestiona un país y a quién compete cada decisión de orden escolar y educativa, porque un pacto también es toma de decisiones, es consenso, aunque además haya que formarse en creencias (Damgaard y Nielsen, 2018). En muchos casos, tanto en países con modelos centralizados como en otros descentralizados, en realidad, lo que ha primado ha sido un modelo de *desconcentración*. ¿Cuándo ocurre esto?, cuando las decisiones importantes las sigue tomando el gobierno central, pero se delegan tareas de gestión —solo propiamente la gestión— a otras administraciones. Este modelo de desconcentración es muy característico de Francia, aunque en este caso, en el marco de una administración centralizada. Pero en este proceso, ambas partes, gobierno y comunidades autónomas deben alcanzar un equilibrio sabiendo que hay indicadores educativos, sociales y económicos que distinguen a las comunidades autónomas, que crean desigualdades entre ellas y que, a su vez, dificultan los acuerdos para alcanzar un pacto por la educación.

3. Mejorar los indicadores educativos de cada comunidad autónoma: el preámbulo de un pacto educativo

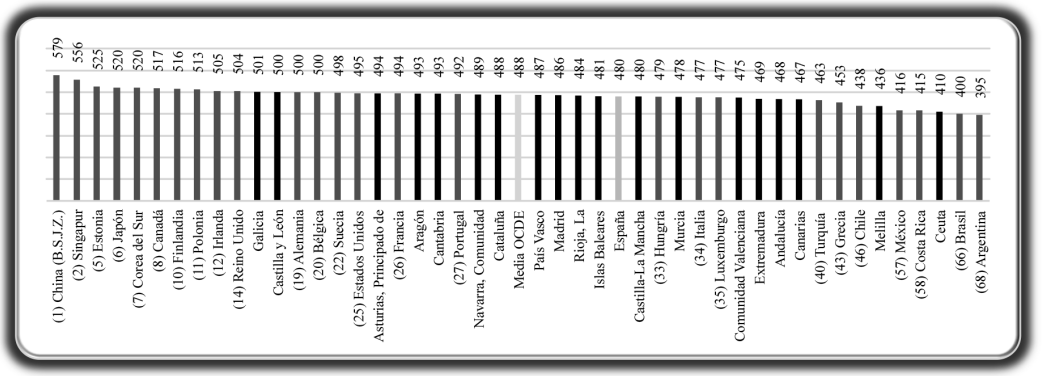
Si echamos una mirada a las comunidades autónomas podemos encontrar riqueza, una gran riqueza, pero a veces también apreciamos cierto desorden en las cifras relacionadas con la educación. Esta circunstancia nos lleva a pensar en la importancia que tienen los indicadores educativos parciales como garantes de un acuerdo nacional. Siguiendo esta línea que venimos defendiendo, para avanzar en la construcción de un pacto, primero hay que reforzar los datos y resultados educativos de cada una de las comunidades autónomas mejorando,

entre otros, los indicadores de rendimiento, de recursos, y dejando ciertas cuestiones ideológicas en un segundo plano. En segundo lugar, hay que alcanzar una coordinación justa y equilibrada entre todas las comunidades y finalmente hay que lograr lo que en Alemania —en otro orden— se conoce como la *lealtad federal*, que permite que haya una voz que actúe y gestione desde la confianza, esgrimiendo esfuerzos propios y comunes en una misma dirección.

Al analizar los resultados de las últimas evaluaciones internacionales salen a la luz las deficiencias que tiene el modelo educativo y, en consecuencia, la necesidad de mejorar buena parte de los indicadores educativos. Sin embargo, también encontramos datos plausibles entre diversas comunidades autónomas, las cuales presentan resultados meritorios y similares a los países que se sitúan en posiciones destacadas del ranking. Estas diferencias deberían ser el *leitmotiv* de un pacto, siendo una herramienta de consenso, a la vez que de estímulo. Desde el *Programme for International Student Assessment* (PISA) se indica que, si se combina autonomía con responsabilidad y se hace de una manera equilibrada, objetiva e inteligente, esto provoca un mejor desempeño de los estudiantes (OCDE, 2016).

Desde que se vienen publicando resultados del Programa PISA en el año 2000 y más concretamente, desde que comienzan a ampliarse las muestras de estudiantes de cada comunidad autónoma para contar con datos más representativos y, comparables entre comunidades, hemos comprobado que la puntuación de España sigue estando por debajo de la media de la OCDE o, como mejor resultado, al mismo nivel, como fue el obtenido en la convocatoria de PISA 2015. Sin embargo, también hemos podido confirmar que no todas las comunidades autónomas, en una escala global, estarían por debajo de la media, es más, el resultado de algunas de ellas está en niveles muy destacados e, incluso, muy próximos a los que alcanzan países que se ordenan entre los veinte primeros del ranking. En la convocatoria de PISA 2015, las comunidades autónomas obtuvieron puntuaciones más favorables que en esta última edición. En una mirada a los datos de PISA 2018 podemos apreciar que tan solo tres de las mejores posicionadas, como son Galicia (501), Castilla y León (500) y Asturias (494), se sitúan en el ranking de los 25 primeros países. Y en relación con España, doce comunidades autónomas se encuentran por encima de la media española (480). Las más desfavorecidas son las comunidades de Murcia, Comunidad Valenciana, Extremadura, Andalucía, Canarias, y las ciudades autónomas de Melilla y Ceuta, cuyas puntuaciones fluctúan entre los casos de Italia, Luxemburgo, Chile, México, Costa Rica y Colombia, entre otros. Hay que destacar los valores obtenidos en Galicia en la competencia de ciencias (510) y, en Navarra, en la competencia de matemáticas (503), con unos resultados notables que posicionan a dichas comunidades entre los 12 primeros países del ranking. Con puntuaciones similares podemos citar el ejemplo, en la escala de ciencias, de Polonia (511), que se sitúa en la posición 11 de los 78 países participantes. Y Finlandia (507) en el lugar 16 de la competencia de matemáticas.

Gráfico 1. Puntuaciones en PISA 2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de PISA 2018 (MEFP, 2019a).

Si repasamos el ranking global, atendiendo a las tres competencias analizadas, podemos comprobar que los resultados de nuestras comunidades autónomas son desiguales y se aproximan a los datos de otros países. Así lo podemos verificar en el Gráfico 1, en el que aparecen países que están a la cabeza, como China (Beijing, Shanghai, Jiangsu, Zhejiang), Singapur, Estonia o Japón y también los que ocupan puestos inferiores. En esta lista hemos incluido a las comunidades autónomas que, como vemos, se posicionan de manera muy desigual entre los países participantes. Mostramos una selección de países que participaron en esta convocatoria (miembros de la OCDE y países asociados) dando entrada e intercalando, según las puntuaciones alcanzadas, a nuestras comunidades y a las dos ciudades autónomas. Asimismo, junto al nombre, añadimos su posición en el ranking, atendiendo a las puntuaciones medias obtenidas.

A la vista del Gráfico 1, podríamos decir que España, en su conjunto, debe mejorar sus marcas, pero realmente unas comunidades deben hacerlo más que otras, ya que son notables las diferencias que existen entre ellas. Para regenerar los datos educativos del conjunto del país se debe poner el acento en determinados indicadores, unos de carácter nacional y otros autonómicos. La extensión de este artículo no nos permite desarrollarlos ampliamente, pero, si pensamos en las prioridades —mirando hacia las dos administraciones—, nos inclinamos por las siguientes propuestas:

- A nivel autonómico: convendría disminuir las cifras de abandono escolar, mejorar los datos del gasto público en relación con el PIB y con los presupuestos totales, ampliar la incorporación de plazas en la formación profesional dual.

- A nivel nacional: mejorar los procesos de selección del profesorado y su formación inicial.

Unas y otras deberían guiar la construcción de un pacto educativo en nuestro país.

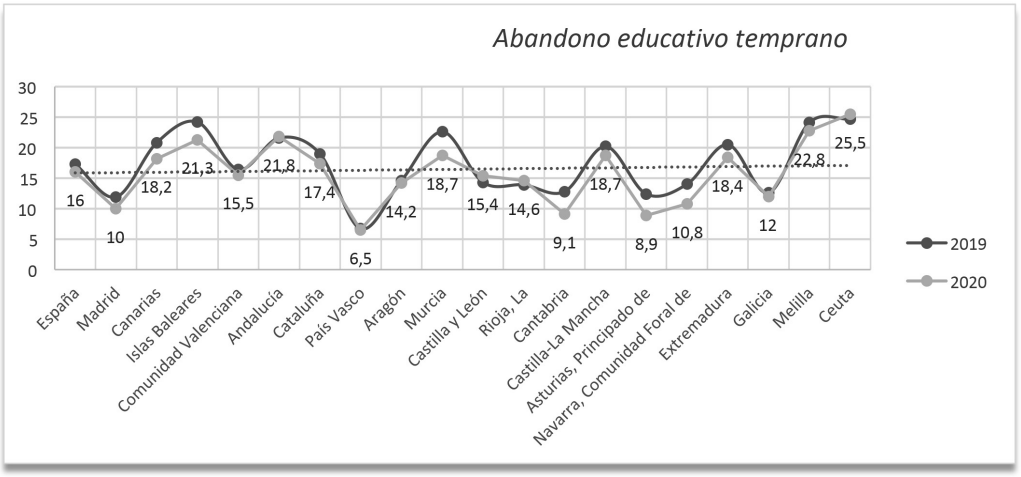
4. Priorizando indicadores que abran paso a un pacto por la educación

A riesgo de dejar muchos indicadores por el camino, nos detenemos en cuatro de ellos que marcan la calidad educativa del país y que cada comunidad autónoma debe cuidar, revisar y mejorar. Son los siguientes:

a) *El abandono escolar*.

«Reducir el abandono escolar prematuro y mejorar los resultados educativos» (Comisión Europea, 2019) ha sido una recomendación sugerente, pero a la vez rotunda, con objeto de disminuir las cifras de nuestro país y la disparidad entre las comunidades autónomas.

GRÁFICO 2. El abandono escolar en España (2019-2020).



Fuente: Elaboración propia a partir de MEFP (2020).

En los datos de 2020 se puede apreciar un leve descenso en relación con los del año anterior, 2019, pasando del 17.3 % al 16 %. Bien es verdad que, a la vista de las cifras, España no ha alcanzado el objetivo que se marcó la UE de reducir al 10 % o inferior, las tasas de abandono en 2020 y ni siquiera reducirlas al 15 %, que es lo que se le permitió a España, dadas las altas cifras de donde partía. Sin embargo, es justo reconocer que no todas las comunidades superan esta media, ya que algunas, como el caso del País Vasco, cuyo porcentaje de abandono es del 6.5 %; Asturias, con un 8.9 %; Cantabria, con 9.1 %, y Madrid, con 10 %, sí estarían cumpliendo esa recomendación.

Por el contrario, las tasas de abandono se despuntan considerablemente en Ceuta (25.5 %), Melilla (22.8 %) Andalucía (21.8 %) y Baleares (21.3 %), entre otras. Son cifras tremendamente dolorosas e intolerables para el buen desarrollo de un país.

Dichos valores no son intrascendentes, ya que no solo afectan a lo educativo, sino que inciden sobre otros muchos sectores del país, por ejemplo, sobre factores económicos, sobre la capacidad de crecimiento y también de optimización o sobre factores sociales. Unas altas tasas de abandono obstaculizan las oportunidades económicas de cualquier país y sobre todo debilitan

la cualificación de sus jóvenes, pero ¿qué puede hacer un pacto educativo ante cifras como estas? Puede, por ejemplo, especificar estrategias que ayuden a todas las comunidades autónomas a prevenir unas tasas elevadas de abandono y también puede modelar otros indicadores que no desajusten ni contribuyan a provocar ese abandono escolar temprano (Villardón-Gallego et al., 2020). Realmente, disminuir estas cifras responde más a un logro que a una razón, propiamente dicha. Con todo, un pacto educativo incluye un contenido instrumental que articula alternativas y favorece las soluciones.

b) *La formación profesional*.

Decíamos antes que ha existido una cierta reducción de las tasas de abandono escolar, aunque no en la proporción requerida ni deseada. En cualquier caso, una parte de este descenso se debe al incremento de tasas de escolarización registradas en la Formación Profesional (Tabla 1), la cual es una etapa esencial que potencia el entorno laboral y abre nuevas expectativas para los jóvenes. Cada comunidad autónoma debe realizar un análisis exhaustivo de las necesidades de los estudiantes y de las oportunidades de su entorno.

Tabla 1. Estudiantes matriculados en Formación Profesional.

Territorio	2017-2018	2018-2019
España	22.616	26.340
Andalucía	3.357	3.605
Aragón	136	134
Asturias	120	109
Baleares, Islas	245	281
Canarias	378	730
Cantabria	58	50
Castilla y León	217	353
Castilla-La Mancha	878	1.660
Cataluña	6.253	6.827
Comunidad Valenciana	1.662	2.245
Extremadura	201	213
Galicia	735	1.037
Madrid, Comunidad de	5.932	5.977
Murcia, Región de	30	318
Navarra	607	784
País Vasco	1.673	1.851
Rioja, La	134	166

Fuente: Fundación Bankia por la Formación Dual (2021).

El camino actual no solo apuesta por una formación profesional tradicional, sino que reconoce en el *aprendizaje profesional* uno de los referentes principales de los sistemas educativos y de formación europeos (CEDEFOP, 2021). Hacer una buena proyección de esta formación será un buen camino para el propio desarrollo de los estudiantes y para el mejor crecimiento de un país y de cada uno de sus territorios. Asimismo, debe contribuir a mejorar las tasas de empleo y las de abandono escolar, encontrando en esta formación una salida útil, práctica y atractiva para todos. En este sentido, la nota informativa de CEDEFOP de marzo de 2021 plantea el aprendizaje profesional «como solución a corto plazo para enfrentarse al desempleo juvenil y como respuesta práctica a largo plazo para hacer frente a las necesidades de las empresas en materia de personal capacitado» (CEDEFOP, 2021, p. 1).

c) *Gasto público en educación*.

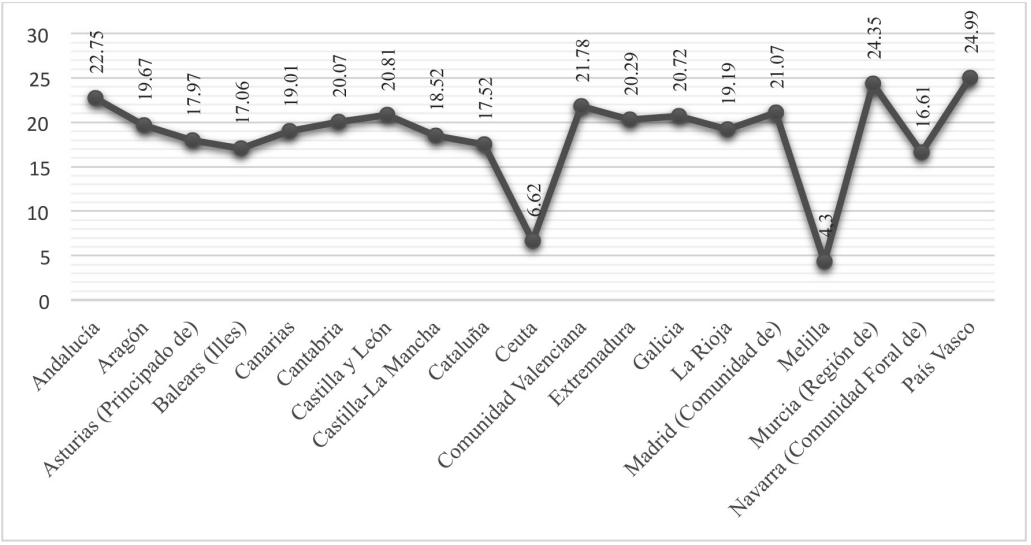
A priori podríamos pensar que, si se trata de financiación, más es mejor, pero probablemente no siempre se cumple esta máxima o no siempre se cumple con la misma intensidad ni tampoco con los mismos resultados. Tan importante parece la aportación económica como la gestión que se haga de ella y, de hecho, especificar a qué se destina y cómo se reparten los fondos puede condicionar el gasto realizado. Para comprobar esa eficacia podemos valorar si aquellos países que más dinero dedican a la educación son también los que obtienen los mejores resultados en el Informe PISA. La realidad es que países como Japón, Irlanda o Alemania, que se encuentran por delante de España en relación con el rendimiento de sus estudiantes, según PISA 2018 (520, 505, 500 puntos respectivamente) se sitúan, sin embargo, en relación con el gasto en educación, por debajo de nuestro país, siendo el de Japón del 4 %, del 3.4 % en Irlanda y del 4.2 % en Alemania. También podemos poner el ejemplo contrario y mirar hacia países que tienen un gasto de porcentaje del PIB algo superior, pero con resultados académicos deficientes. En esta situación se encuentra Chile cuyo porcentaje del PIB es del 6.3 % y sin embargo su puntuación es de 438 en PISA.

Realmente son tan solo una muestra, pero reflejan que no existe una relación directa entre tener una mayor dotación económica y obtener mejores resultados.

España, que dedica un porcentaje del PIB al gasto total en educación del 4.3 % (según cifras de 2017 [MEFP, 2020]), debería recuperar posiciones en relación con ambos rankings: en el económico y en las evaluaciones sobre el rendimiento. Pero de la misma forma que no todas las comunidades autónomas tienen el mismo presupuesto, tampoco es igual su clasificación en relación con el éxito académico de sus estudiantes. Cabe recordar que el modelo descentralizado que tiene España es decisivo en la distribución de los fondos públicos, ya que más de las cuatro quintas partes de lo destinado a la educación, el 82 %, provienen de los gobiernos autonómicos, el 12 % del Ministerio y el 6% de los gobiernos locales (MEFP, 2020). Hay que hacer constar, para el análisis de los datos del Gráfico 3,

que la gestión educativa de Ceuta y Melilla le corresponde al Ministerio. A este respecto estas dos ciudades autónomas funcionan solo como administración municipal.

Gráfico 3. Gasto en educación según el presupuesto total.



Fuente: Elaboración propia a partir de Expansión (2021).

Las cifras, para cuyo análisis exceptuamos a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, por el motivo expresado y con poco peso económico y demográfico, ofrecen una cierta correspondencia entre los gastos en educación de las autonomías y sus niveles en las evaluaciones. Pero también observamos que no son las comunidades mejor situadas en el ranking de PISA 2018 (Galicia, Castilla y León, Asturias y Aragón) (MEFP, 2019a) las que tienen una mayor partida económica. Por el contrario, la comunidad de Murcia y Andalucía despuntan en gastos, aunque no lo hacen en el nivel académico. Claro está que el rendimiento escolar está determinado, además de por las inversiones económicas, por otros factores de más difícil medición.

d) *El profesorado. La formación inicial en las Facultades de Educación.*

Desde nuestro punto de vista hay diversos indicadores asociados a la preparación de los docentes en las Facultades de Educación que, directa o indirectamente, deben formar parte de un pacto educativo. Entre otros, conviene revisar su cualificación, el proyecto de desarrollo profesional, el acceso a la carrera, los programas de prácticas y los planes de inducción que articulan la propia carrera docente. Todos ellos son relevantes si el objetivo es mejorar la educación de nuestro país. A pesar de la variedad de motivos, ponemos el énfasis en los siguientes:

El primero, fortalecer los indicadores relacionados con la selección docente y con la

capacidad de atraer a la docencia a los buenos candidatos (Barber y Mourshed, 2008; Manso y Ramírez Carpeño, 2011; OECD 2005; Vaillant, 2006), a los mejores aspirantes. Un pacto por la educación debería concebir un modelo de acceso a la formación que contemplara una mayor rigidez en estos procesos, creando un *plan de carrera* (López Rupérez, 2021) que tenga en cuenta los conocimientos, destrezas, habilidades y diversas actitudes; todas ellas propias del perfil de un docente y necesarias para un desarrollo profesional de excelencia.

En un modelo descentralizado como el nuestro, esta medida requiere una sincronización de tareas entre el ministerio y las comunidades autónomas.

Si miramos hacia los países más destacados en las evaluaciones internacionales, encontramos que Singapur, Japón, Estonia y Finlandia tienen unos procesos muy rigurosos de selección de los estudiantes a la formación inicial (Malinen et al., 2012; Ro, 2020) y todos ellos, excepto Singapur, se desarrollan en un modelo descentralizado como también le ocurre a España.

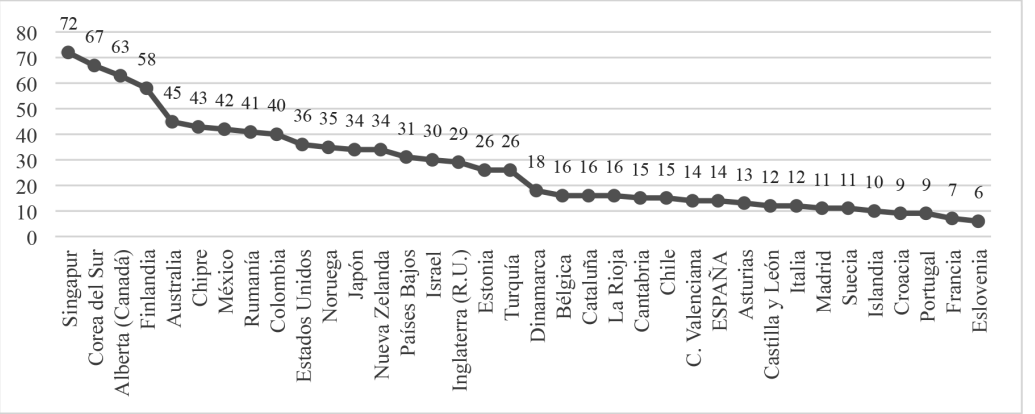
Promover este rigor es congruente con la importancia que tiene la profesión docente, con el valor de la enseñanza y con la capacitación de los profesores; una triada de gran valor para el asunto que nos ocupa. Pensando en una administración descentralizada como la nuestra, las nuevas plazas ofertadas cada año deberían estar en consonancia con el número de profesionales en activo, con la tasa de reposición, dando cobertura a las jubilaciones, y con los datos facilitados por estudios prospectivos al respecto. Esto evitaría los grandes desajustes que hay entre una población graduada y los puestos profesionales.

Y el segundo gran reto: mejorar la imagen y el prestigio social del profesorado. Diversos estudios reconocen la importancia de elevar el estatus social de los docentes y el prestigio de la profesión (Egido Gálvez, 2021; Luchenko, 2021), indicadores que cada territorio debería buscar las estrategias adecuadas para mejorarlo, optimizarlo.

El que la docencia tenga una buena valoración social implica, por un lado, el que muchos estudiantes deseen acceder a esta profesión y, por otra, la capacidad para retener a los mejores en el magisterio. Calidad de la enseñanza y reconocimiento social (Sanz Ponce et al., 2020) deben crear una alianza firme o, en otros términos, tal como menciona Hoyle (2001): *prestigio, estatus y estima* son tres claves en un modelo de formación del profesorado. Un pacto educativo y social debe contribuir a este objetivo.

En el Gráfico 4, confeccionado a partir de los resultados del Informe TALIS 2018 (MEFP, 2019b), podemos observar las diferencias que existe entre países y entre comunidades autónomas. En él se percibe la consideración, mayor o menor, que tienen los docentes de su valoración. Mirando hacia las comunidades autónomas participantes, —que no todas están representadas—, las que mejor valoran esta profesión son Cataluña (16 %), La Rioja (16 %) y Cantabria (15 %), las tres por encima de la media de España (14 %). Y, sin embargo, la puntúan más negativamente los docentes de Madrid, Castilla y León, Asturias y la Comunidad Valenciana.

GRÁFICO 4. Cómo creen los profesores que la sociedad valora la profesión docente.



Fuente: Elaboración propia a partir de Informe TALIS, 2018 (MEFP, 2019b).

Nos encontramos a una gran distancia de los países que están a la cabeza. Esta tarea de prestigio debe quedar amparada por la administración central y, por tanto, debería formar parte de un pacto, pero también compromete a cada comunidad autónoma que debe saber prestigiar a sus docentes para que ellos, a su vez, no se rindan ante las desavenencias que puedan encontrar en el desarrollo de su labor. La iniciativa de Roldán y Cabrales (2020) proponiendo el Plan PROFES+ con medidas para impulsar la carrera profesional docente, puede seguir abriendo caminos en esta línea.

5. A modo de conclusión

Un pacto educativo debería ser un conjunto de propósitos bien secuenciados y pronosticados, en su mayoría a largo plazo, que permitieran atender y cubrir las necesidades de una sociedad que crece, que avanza y que es diversa. Pero, para alcanzar cada uno de esos logros, es necesario arbitrar un sistema educativo equitativo que logre, por un lado, disminuir las desigualdades socioeconómicas y por otro, fomentar la igualdad de oportunidades, que «garantice que su rendimiento académico vendrá determinado por su esfuerzo y capacidad, independientemente de su contexto social, económico y familiar» (Sicilia y Simancas, 2018, p. 9).

Las administraciones educativas que tienen buenos resultados deberían ser el motor y referente para el resto, aunque, los triunfos, no son la consecuencia de un único indicador, sino de un equilibrio entre ellos y de poner el acento sobre elementos estructurales. En realidad, un pacto por sí solo no mejora la calidad de un sistema educativo, pero sí sienta las bases para regenerar las cifras, para optimizar los escenarios y dar consistencia a los objetivos.

En general, las comunidades mejor posicionadas han puesto en marcha, por ejemplo, estrategias de reducción de los niveles de absentismo como medio para incrementar el rendimiento (López Ru-

pérez et al., 2018), han emprendido políticas compensatorias que han mejorado los entornos desfavorecidos, han ajustado la eficiencia del gasto, han consolidado políticas territoriales que han favorecido los recursos y la gestión de los centros. En cualquier caso, para comprender y explicar estos datos no hay que perder de vista la diversidad demográfica que existe entre nuestras comunidades autónomas, la financiación, la compleja organización educativa y escolar, las diversas asignaciones dirigidas al profesorado o la dotación de capital educativo según el número de centros y alumnado. La Fundación BBVA, en un estudio realizado sobre las diferencias educativas regionales advierte y explica muchos de los motivos que conllevan estas diferencias (Pérez García et al., 2019).

Este modelo de administración descentralizado no solo no es un inconveniente para alcanzar un pacto en nuestro país, sino que puede ser un facilitador del mismo. Existen excelentes razones para avanzar en este objetivo. Con esta realidad sugerimos las siguientes propuestas:

1. Crear una *cultura de pacto* en nuestro país. Y nuestro modelo descentralizado —precisamente por su estructura— puede arbitrar las condiciones más favorables para alcanzar este reto. Ahora bien, tiene que existir la capacidad de querer pactar, una voluntad firme de llegar a acuerdos, un interés por pactar y hasta estilo para pactar. Probablemente todo ello sí ocurrió en los Pactos de la Moncloa. En nuestro caso, parece necesario encontrar al líder, a los líderes que sepan convenir, que sepan prender, pero también desprenderse de ciertos intereses personales, en beneficio —siempre— de la educación.

2. Por su propia naturaleza, un pacto debe implicar a todos para construir los acuerdos y, por tanto, todos deben tomar parte activa: el MEFP, una representación de las familias, de los docentes, los agentes sociales y sindicatos, los corresponsales de la escuela pública, concertada y privada. Todos deben tener cabida en este espacio.

3. *Pacto e identidad deben ir de la mano*. De hecho, el pacto educativo debe ser garante de un equilibrio entre todos que avale y construya una identidad. En este sentido, Fernández Cruz (2008) reconoció que la cohesión social y territorial es un asunto clave en la construcción de una identidad común y en la garantía para una oferta equitativa y solidaria de los servicios básicos a todos los ciudadanos. Por tanto, afianzar la identidad proporciona solidez a un país y fortalece las bases de un pacto en la educación.

4. Componer un pacto cuya columna vertebral sea un *currículum nacional común*. Un currículum que, con este carácter descentralizado, se construya atendiendo a la diversidad de sus territorios, a su idiosin-

crasia, e integrando los retos más genuinos de cada región. Participar de un *currículum nacional común* no es incompatible con la libertad de actuación de los diversos agentes implicados en la educación.

5. Las *evaluaciones nacionales e internacionales* evidencian los riesgos de algunos datos. Entre otros indicadores, las comunidades autónomas deben mejorar las tasas de escolarización y abandono escolar, las cifras de gasto en educación y otras sobre el profesorado: su selección, la gobernanza y la rendición de cuentas.

6. A la vista de las dificultades encontradas, probablemente no haya que insistir en hacer un pacto de máximos —que está plagado de choques ideológicos—, sino un acuerdo de mínimos, que tenga un carácter integrador y que se construya desde una suma de intenciones, con *Voluntad, Imaginación, Diálogo y Acuerdos*, lo que responde al acrónimo VIDA. Porque, en el fondo, un pacto es creación, es subsistencia, es Vida.

Referencias bibliográficas

Barber, M. y Mourshed, M. (2008). *How the world's best-performing school systems come out on top [Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos].* McKinsey & Company.

Barrera-Osorio, F., Fasih, T., Patrinos, H. A. y Santibáñez, L. (2010). *Toma de decisiones descentralizada en la escuela.* Banco Mundial.

Bedera Bravo, M. (2018). Del pacto «acordado pero no firmado» a la contrarreforma educativa (2008-2018). En M. de Puelles y M. Menor (Coords.), *El artículo 27 de la Constitución* (pp. 121- 149). Morata.

Bonal, X., Rambla, X., Calderon, E. y Pros, N. (2005). *La descentralización educativa en España. Una mirada comparativa a los sistemas escolares de las Comunidades Autónomas. Estudis 18*. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Cámara, G. (2007). Las necesidades del consenso en torno al derecho a la educación en España. *Revista de Educación*, *344*, 61-82.

CEDEFOP (2021). *El aprendizaje profesional: ¿un remedio para todos los males? Nota Informativa*, marzo 2021.

Colectivo Lorenzo Luzuriaga (9 de diciembre de 2015). *Por un acuerdo social y político por la educación*. http://www.colectivolorenzoluzuriaga.com/PDF/Por%20un%20pacto%20social.pdf

Comisión Europea (2019). *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España. COM (2019) 509 Final*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0509&from=ES

Congreso de los Diputados (3 de noviembre de 1977*). Boletín Oficial de las Cortes*, *26*. http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_026.PDF

Damgaard, M. T. y Nielsen, H .S. (2018). Nudging in education [Incentivos en educación]. *Economics of Education Review*, *64*, 313-342. https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.03.008

Daros, W. R. (2005). Tras las huellas del pacto social. *Revista Enfoques*, *17* (1), 5-54.

De Puelles Benítez, M. (1992). Oscilaciones de la política educativa en los últimos 50 años: reflexiones sobre la orientación política de la educación. **revista española de pedagogía**, *50* (192), 311-320.

De Puelles Benítez, M. (2016). Reflexiones sobre cuarenta años de educación en España o la irresistible seducción de las leyes. *Historia y Memoria de la Educación*, *3*, 15-44. https://doi.org/10.5944/hme.3.2016.14760

De Puelles, M. y Menor, M. (Coords.) (2018). *El artículo 27 de la Constitución. Cuaderno de quejas*. Morata.

Egido Gálvez, I. (2021). Los modelos médicos aplicados al profesorado: la propuesta del «MIR educativo» a la luz de las experiencias internacionales de iniciación a la profesión docente. *Revista de Educación*, *393*, 207-229. https://doi.org/10.4438/1988-592X-RE-2021-393-491

Esteller, A. y Solé, A. (2005). *Does decentralization improve the efficiency in the allocation of public investment? Evidence from Spain [¿Mejora la descentralización la eficiencia en la asignación de la inversión pública? Datos de España]*. Working Papers 2005/5, Institut d'Economia de Barcelona (IEB).

Expansión/Datosmacro.com (2021). *Presupuesto de las Comunidades Autónomas: Educación*. https://datosmacro.expansion.com/estado/presupuestos/espana-comunidades-autonomas?sc=PR-G-F-32

Fernández Cruz, M. (2008). *El pacto educativo en España. Argumentos para el debate*. Fundación ECOEM.

Fernández Enguita, M. (2019). Del pacto quimérico a compromisos razonables. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, *910*, 31-47.

Fernández Soria, J. M. (2007). Igualdad y libertad de elección de centro docente: una cuestión polémica para un acuerdo necesario. *Revista de Educación*, *344* (3), 41-59.

Fundación Bankia por la Formación Dual (2021). *Observatorio de la Formación Profesional*. https://www.observatoriofp.com

Fundación Encuentro (1997). *Declaración conjunta a favor de la educación*. Fundación Encuentro.

García Rubio, J. (2015). El proceso de descentralización educativa en España. *Edetania. Estudios y Propuestas Socioeducativas*, *48*, 203-216. https://revistas.ucv.es/index.php/Edetania/article/view/45

Guaita, C. (2018). Preludio para un pacto. *Cuadernos de Pedagogía*, *488*, 6-7.

Hernández Beltrán, J. C. (2002). Educar en tiempos de transición: significación educativa de los Pactos de la Moncloa. *Aula*, *14*, 143-154.

Hoyle, E. (2001). Teaching: Prestige, status and esteem [La enseñanza: prestigio, estatus y estima]. *Educational Management & Administration*, *29* (2), 139-152. https://doi.org/10.1177/0263211X010292001

Jiménez, J. (2004). La educación en las comunidades autónomas. En J. Gimeno y J. Carbonell (Coords.), *El sistema educativo. Una mirada crítica* (pp. 217-242). Ed. Praxis.

López Rupérez, F. (2021). La profesión docente en la perspectiva del siglo XXI. Modelos de acceso a la profesión, desarrollo profesional e interacciones. *Revista de Educación*, *393*, 69-96. 10.4438/1988-592X-RE-2021-393-486

López Rupérez, F., García García, I. y Expósito Casas, E. (2018). *PISA 2015 y las Comunidades Autónomas españolas. Diagnósticos empíricos y políticas de mejora*. Universidad Camilo José Cela.

López Serrano, M. J. (2019). 40 años de Leyes y didácticas educativas. Intervencionismo político en la educación española. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, LII, 559-572.

Luchenko, O. (2021). Application of the positive Japanese experience in the professional adaptation of novice teachers for developing countries [Aplicación de la experiencia positiva japonesa en la adaptación profesional de los profesores noveles para los países en desarrollo]. En *Scientific Collection «InterConf», 41, with the Proceedings of the 7th International Scientific and Practical Conference «Scientific Horizon in The Context of Social Crises» (February 6-8, 2021) in Tokyo, Japan* (pp. 260-261). Otsuki Press. https://www.interconf.top/documents/2021.02.6-8.pdf

Malinen, O. P., Väisänen, P. y Savolainen, H. (2012). Teacher Education in Finland: A review of a national effort for preparing teachers for the future [La formación del profesorado en Finlandia: revisión de una tentativa nacional para preparar a los profesores para el futuro]. *The Curriculum Journal*, *23* (4), 567-584. https://doi.org/10.1080/09585176.2012.731011

Manso, J. y Ramírez Carpeño, E. (2011). Formación inicial del profesorado en Asia: atraer y

retener a los mejores docentes. *Foro de Educación*, *13*, 71-89.

Marina, J. A., Pellicer, C. y Manso, J. (2016). *Papeles para un pacto educativo. Resumen ejecutivo*. https://bit.ly/35ZsMgt

MEFP (2019a). *PISA 2018: Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes. Informe Español*. MEFP, Secretaría General Técnica.

MEFP (2019b). *TALIS 2018: Estudio internacional de la enseñanza y el aprendizaje (Informe español)*. MEFP, Secretaría General Técnica.

MEFP (2020). *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2020*. Secretaría de Estado de Educación.

Merchán Iglesias, F. J. (2020). Volviendo sobre el anhelado pacto educativo en España. *Con-Ciencia Social (segunda época), 3*, 137-146. https://doi.org/10.7203/con-cienciasocial.3.16793

Novella García, C. (2020). ¿Qué pacto educativo necesitamos en España para cumplir con los indicadores del ET 2020? *Revista Española de Educación Comparada*, *36*, 74-97. 10.5944/reec.36.2020.26132

OCDE (2016). *PISA 2015 Results (volume II). Policies and practices for successful schools [Resultados de PISA 2015 (volumen II). Políticas y prácticas para escuelas exitosas]*. OECD Publishing. https://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en

OECD (2005). *Teachers matter: Attracting, developing and retaining effective teachers* [Los profesores son importantes: atraer, desarrollar y retener a los profesores eficaces]. OECD.

Pactos de la Moncloa (1977). Servicio Central de Publicaciones / Secretaría General Técnica, Presidencia del Gobierno. https://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol17/descarga/Coleccion-Informe-17-Los-Pactos-de-la-Moncloa.pdf

Pérez García, F., Serrano Martínez, L. y Uriel Jiménez, E. (Dirs.) (2019). *Diferencias educativas regionales 2000-2016: condicionantes y resultados*. Fundación BBVA.

Ro, J. (2020). On the matter of teacher quality: lessons from Singapore [Sobre la calidad del profesorado: lecciones de Singapur]. *Journal of Curriculum Studies*, *53* (4), 500-515. https://doi.org/10.1080/00220272.2020.1808903

Roldán, T. y Cabrales, A. (2020). *Dos acuerdos educativos para la legislatura: una propuesta transversal*. Policy Brief #1. https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/dos-acuerdos-educativos-para-la-legislatura/

Sanz Ponce, R., González Bertolín, A. y López Luján, E. (2020). Docentes y pacto educativo: una cuestión urgente. *Contextos Educativos*, *26*, 105-120. https://doi.org/10.18172/con.4399

Sicilia, G. y Simancas, R. (2018). *Equidad educativa en España: comparación regional a partir de PISA 2015*. Centro de Estudios Ramón Areces.

Tedesco, J. C. (2004). Introducción. ¿Por qué son tan difíciles los pactos educativos? *Revista Iberoamericana de Educación*, *34*, 17-28.

Tiana, A. (2020). El pacto territorial en educación. Reflexiones a partir de la pandemia de covid-19. *Crónica, 5*, 41-53. http://revistacronica.es/index.php/revistacronica/article/view/97

Vaillant, D. (2006). Atraer y retener buenos profesionales en la profesión docente: políticas en Latinoamérica. *Revista de Educación*, *340*, 117-140.

Villardón-Gallego, L., Flores-Moncada, L., Yáñez-Marquina, L. y García-Montero, R. (2020). Best practices in the development of transversal competences among youths in vulnerable situations [Buenas prácticas en el desarrollo de competencias transversales entre jóvenes en situación de vulnerabilidad]. *Education Sciences*, *10* (9), 230. https://doi.org/10.3390/educsci10090230

Viñao, A. (2020). El pacto educativo desde la Constitución de 1978: una historia interminable. *Crónica, 5*, 27-39.

Biografía de la autora

Encarnación Sánchez Lissen es Profesora Titular de Universidad en el Departamento de Teoría e Historia de la Educación y Pedagogía Social de la Universidad de Sevilla. Es miembro del *Grupo de Investigación de Educación*

Comparada de Sevilla (GIECSE) y su actividad docente e investigadora se centra principalmente en la educación comparada e internacional. La mayor parte de sus publicaciones se enmarcan dentro de una perspectiva internacional de la formación del profesorado y de las políticas educativas. Ha realizado diversas estancias en instituciones extranjeras y fue profesora visitante en *The University of Virginia's College at Wise* (USA) en el curso 2009-2010.

https://orcid.org/0000-0002-0625-7996