

Pacto de Estado o meros acuerdos en educación

Durante el presente mes de marzo se está desarrollando la segunda fase de unos encuentros entre el Ministerio de Educación y los agentes sociales y políticos que intervienen en la educación que comenzaron el mes pasado. Tras la primera ronda, el Ministerio ha elaborado un borrador en el que figuran una serie de objetivos y medidas a consensuar. Si en la primera fase de la negociación primaron los mensajes maximalistas que figuran en los planteamientos estatutarios de cada una de las instituciones, en esta segunda fase comienzan a aflorar mensajes más matizados en los que se deja entrever lo que cada uno de los intervinientes está dispuesto a ceder para llegar, si no a un pacto de estado, al menos a determinados acuerdos.

Antecedentes

De sobra es conocido por todos cómo se tuvo que cerrar el artículo 27 de la Constitución española de 1978 que en algunos momentos hizo presagiar que el pacto constitucional no era posible. Los redactores de la Constitución lograron el acuerdo mínimo necesario a base de yuxtaponer de forma desordenada los 10 puntos que ya entonces recogían intereses y anhelos contrapuestos, dejando en manos del

partido que gobernara en cada momento el desarrollo orgánico de los 10 puntos. De ahí que en los treinta y dos años de vigencia de la Constitución, los españoles hayamos asistido a todo un baile legislativo que, dependiendo del gobierno de turno, ha organizado la educación en torno al principio de igualdad, dejando la calidad para más adelante, o bien en torno al principio de calidad, dejando la igualdad para el futuro.

Si en el ámbito legislativo las leyes orgánicas han estado bailando al ritmo del cambio de las mayorías parlamentarias, en el ámbito ejecutivo, las leyes que han permanecido en vigor han sido siempre las del PSOE —presunto promotor de la igualdad—, pues, aunque haya gobernado el PP —presunto promotor de la calidad—, no siempre lo ha hecho con la mayoría suficiente para conseguir modificaciones parlamentarias de envergadura, o, cuando ha tenido mayoría parlamentaria suficiente, ha sido al final de la legislatura con lo que tras conseguir el cambio legislativo, no ha podido plantearse su ejecución práctica al haber perdido el gobierno que tendría que ejecutar la ley aprobada. Más aún, una de las frases más repetidas en el Parlamento con las que se ha saludado toda aprobación de ley educativa por el portavoz del partido de la oposición, ha sido siempre la de que «cuando gobernemos nosotros lo primero que haremos será derogar la ley que hoy han aprobado ustedes». Y de hecho, así ha ocurrido. Recuérdense hace dos legislaturas, cuando al hacerse cargo del gobierno el Sr. Zapatero aplicó la estrategia de modificar el calendario para que no entrara en funcionamiento el sistema diseñado por el PP, que, a su vez, modificaba el sistema diseñado por el PSOE antes...

A la vista está que durante los últimos treinta años la realidad política ha ido por el camino del enfrentamiento y no del acuerdo, por más que, desde muy pronto, los agentes sociales hayan tratado de promover el pacto político, conscientes de que desde su situación era imprescindible llegar a un pacto de estado o al menos a una serie de acuerdos básicos para poder convivir y para poder funcionar. Se podría elaborar una larga lista de instituciones, fundaciones, asociaciones, sindicatos, patronales, etc., que cada una por su cuenta o unidas en plataformas de diferentes convergencias han lanzado a la sociedad no sólo la idea de la conveniencia del pacto educativo, sino los contenidos que debería tener en caso de celebrarse. En ese sentido, han sido muchas las instituciones que han celebrado abiertamente no sólo que la clase política recoja por fin la idea de pacto, sino que éste sea promovido por la más alta

instancia del estado al respecto. A la vez no han faltado quienes han apuntado ante la opinión pública que siendo en este caso el promotor el mismísimo ministro del ramo hay una posibilidad mayor de que en esta ocasión se llegue a feliz puerto, pues de lo contrario, si fracasara esta iniciativa, la permanencia del promotor correría un alto riesgo político.

Los contenidos del borrador

El 22 de febrero último, el Ministerio ofrecía a las instituciones sociales y políticas y a la opinión pública —lo colgaba de su página web— un borrador para el debate bajo el título *Propuestas para un pacto social y político por la educación*. Como ya se ha dicho, el borrador es el segundo documento al que el Ministerio ha incorporado una serie de propuestas nacidas de las conversaciones mantenidas en la ronda anterior.

El borrador, que consta de un total de 38 páginas, está articulado en torno a seis puntos: 1) preámbulo; 2) objetivos de la educación para la década 2010-2020; 3) participación y apertura del proceso; 4) estabilidad normativa; 5) financiación; 6) seguimiento y aplicación.

Como es habitual en este tipo de documentos administrativos, en el *preámbulo* se hace una llamada al compromiso institucional de los participantes, reconociendo una serie de realidades tales como la estructura descentralizada del estado, la expansión cuantitativa de la educación, el cambio social y el esfuerzo continuado de la sociedad en la mejora educativa. Desde el principio el documento destaca que el mayor problema educativo de España consiste en que hay un número elevado de alumnos que abandonan el sistema educativo demasiado pronto y sin una titulación mínima. De ahí que se fije como objetivo principal del pacto una serie de medidas para «incrementar el número de jóvenes que obtienen el graduado en educación secundaria, e incrementar el número de jóvenes que continúan su formación en la educación postobligatoria, especialmente en la formación profesional de grado medio». Añade además que este incremento es un objetivo individual y un objetivo social, «lo necesitan los jóvenes para disponer de la formación necesaria para su desarrollo personal y profesional y lo necesita España para reorientar nuestro modelo de crecimiento económico y alcanzar las más altas cotas de bienestar social». La llamada al pacto hunde sus raíces en esa doble necesidad —individual y social—,

aunque no es ajena a la necesidad política, ya que con el desarrollo autonómico, ningún partido político es hoy sólo gobierno o sólo oposición: todos participan de la ejecución según hayan ganado las elecciones en las diferentes autonomías. Finaliza esta parte estableciendo que todos los actores que intervienen en la educación —comunidades educativas, familias y alumnos— deben de participar en el pacto si se quiere llevar a feliz ejecución lo que se llegue a acordar.

El *preámbulo* vincula la mejora de los resultados educativos, la calidad del sistema, a la consecución simultánea de los dos principios en litigio, el de equidad y el de excelencia, incorporando para ello expresiones tales como «la cultura del trabajo y el esfuerzo», hace un llamamiento a investigar las causas del fracaso, y entiende que la educación es un bien público.

En el apartado 2, se establece un objetivo y un período: partiendo de la base de que los expertos afirman que para el año 2020 sólo el 15% de los empleos serán para personas sin ninguna calificación, el objetivo consiste en cualificar al 85% de la población de alguna manera; el período para realizarlo es la década próxima, 2010-2020. El objetivo general se desglosa en 12 objetivos concretos, entre los que destacan el de la mayor y mejor escolarización de los jóvenes —prolongación de la educación hasta los 18 años, con mejores tasas de titulaciones—, el de la mayor implicación de las familias en la educación, o el de asegurar que ningún estudiante se vea privado de continuar sus estudios por falta de medios económicos.

Planteados estos 12 objetivos, el *borrador* pasa a desarrollarles uno por uno, vinculando a cada uno una serie de medidas. Por ejemplo, al objetivo 1, *El éxito educativo de todos los estudiantes*, se le vinculan 23 medidas, que recogen una serie de actuaciones a lo largo de los diferentes tramos de la educación, desde el tramo 0-3 años, hasta el final de la secundaria obligatoria, 16 años; al objetivo 2, *Equidad y excelencia*, se vinculan las medidas que van desde la 24 a la 33; al objetivo 3, *Flexibilidad del sistema educativo*, las medidas 34 a 46; y así sucesivamente...

En el apartado 3, *participación y apertura del proceso*, establece que un acuerdo como el que se plantea tiene que contar con el protagonismo activo de toda la sociedad. Para ello fija 8 propuestas —las que van desde la 126 a la 133—.

Pacto de Estado o meros acuerdos en educación

En el apartado 4, *estabilidad normativa*, se plantean dos propuestas —la 134 y la 135— en las que se recoge que todos los campos normativos y todas las modificaciones que se puedan derivar del contenido del pacto tendrán que contar con el apoyo de los 2/3 partes de los parlamentarios y de los grupos de ambas cámaras; junto con esto se afirma la voluntad de intensificar las relaciones entre la comunidad educativa y las administraciones educativas.

El apartado 5, que habla de *financiación*, propone dos medidas —la 136 y la 137—: una, la de un plazo, antes del 2015, para lograr una equiparación real con la UE «en lo que se refiere a la inversión total en educación en relación con el PIB»; y otra, la del compromiso de elaborar una memoria económica en la que aparezca la valoración de todas las medidas incorporadas al pacto, tanto por parte del Estado como por parte de las CC AA.

El borrador finaliza con un punto, el 6, en el que se especifica el *seguimiento y aplicación*, dejando todo ello en manos de los dos organismo políticos máximos, la Conferencia sectorial de Educación y la Conferencia General de Política Universitaria.

Algunas observaciones

Ni qué decir tiene que, en cualquier caso, hay que aplaudir la iniciativa del ministro al respecto. Si muchos fueron ya los que entendieron que su nombramiento había sido un acierto, muchos son los que se van agregando a ellos a la vista de los pasos que va dando un ministro que dirige un ministerio tan vacío de contenidos tras la asunción de competencias por parte de las CC AA. Que el ministro de educación de un estado tan descentralizado como el español, asuma el liderazgo en un tema tan importante como es el presente, puede afianzar la fe de algunos escépticos del Estado de las Autonomías. Además, el argumento que utiliza en el preámbulo cuando llama a participar a los otros partidos es impecable: «ningún partido político haya sido o sea totalmente gobierno o totalmente oposición». Si la simple puesta en marcha de esta iniciativa dice mucho de su buen talante, mucho habrá que esperar ahora de su capacidad de manejar el diálogo iniciado.

El pacto tal y como está planteado en el actual *borrador* parece que pone sobre la mesa la mayor parte de los temas conflictivos reales sobre los que se puede debatir y deja fuera algunos temas concretos con los que algunos han querido emponzoñar y dividir a la comunidad educativa. De ahí que, si alguna institución se retira del debate porque no ha logrado incluir algún tema particular, la sociedad acabará pasándole factura. Y es que no se puede olvidar que cuando se habla de un pacto, de lo que se está hablando es de la intención de llegar a un acuerdo entre varias partes, que no dejan de lado sus principios y convicciones, pero que comparten como principio y convicción básica que el diálogo mismo es la única fuente posible de entendimiento y consenso. Consenso al que se llega afinando posturas, distinguiendo entre lo fundamental y lo accesorio, y estableciendo determinados acuerdos que como tales, uno a uno, no satisfacen totalmente a ninguna de las partes, pero que en su conjunto resultan buenos para la mayoría. Pactar es ceder y acordar estableciendo un terreno común del que se espera se van a beneficiar muchos.

Quien tiene voluntad de pactar debe dejar de lado planteamientos como los que hizo uno de los grupos cuando formuló en la ronda anterior que faltaba una evaluación previa sobre la que hacer el diagnóstico posterior. Esta afirmación es hipócrita y falsa. ¿Puede decir alguien que se preocupe mínimamente de la educación y que tenga competencias educativas en alguna CC AA que las evaluaciones de la OCDE, los diagnósticos PISA, o los informes de seguimiento sobre los objetivos concretos de Lisboa 2010 no nos dan un diagnóstico suficiente de la situación educativa española? A estas alturas sabemos perfectamente cómo estamos y dónde nos situamos no ya en la UE, sino en la OCDE, que es un ámbito más amplio. Otra cosa es que cuando los números no salen echemos la culpa al otro, sea el que sea.

A la vista de estos informes, el *borrador* toca todos los puntos sensibles en ellos denunciados. En cuanto a las enseñanzas no universitarias, el gran abandono de alumnos sin ninguna titulación, el bajo porcentaje de alumnos titulados en bachillerato y el mal uso del sistema de formación profesional, de nuevo acusado de rígido. Lo que puede resultar chocante es que los males que ahora se denuncian son similares a los que ya se denunciaban, con menos datos, en otros tiempos —cuando se comenzó a revisar la LGE de 1970—. ¿No estaremos ante

un mal endémico? Para salvar estos males, la gran disputa entre los partidos desde entonces ha sido la de establecer el alcance y el límite final de la *enseñanza comprensiva* —mismos programas para todos, en las mismas aulas todos—. Unos, los de la excelencia, decían que a los 15, otros, los de la equidad, decían que a los 16. Impuesta la equidad, se arbitraron medidas para hacerla posible —apoyo, diversificación curricular, etc.— con las que no parecen haberse conseguido grandes resultados. El otro tema pendiente de siempre es la dignificación social y familiar de la formación profesional. ¡Acuerden, pacten o hagan lo que tengan que hacer —señores políticos— que mientras no lo hagan seguiremos igual! ¡Atiendan además a los que se sientan a su lado, pues algunos de los que se sientan a la mesa de las CC AA ya han tomado medidas al respecto y han conseguido logros significativos!

El planteamiento del *borrador* sobre estabilidad normativa —número 4, propuestas 134 y 135— que establece unas proporciones de 2/3 para hacer cambios en cualquier normativa que se derive de este pacto siendo una garantía de blindaje, presenta el problema que plantean todos los blindajes. Es decir, da estabilidad pero quita flexibilidad y dado que no todas las medidas son de igual calado, ni todas van a tener la misma vigencia temporal, convendría distinguir en el futuro pacto entre las de mayor y menor calado. No falta quien afirma que la mejor estabilidad consiste en mantener el mismo currículo para quien comienza su período de formación: los cambios de planes y programas en el desarrollo mismo no parecen ayudar a la mejor formación.

A estas alturas todos sabemos perfectamente, por más que se encarguen algunos de disimularlo, cómo suben o bajan los porcentajes sobre el PIB que los PGE invierten en educación y la preocupación de algunos gobiernos por camuflar esta realidad. Sabiendo todo esto, estamos asistiendo a ese juego político que por una parte habla de una *nueva economía* basada en el conocimiento y por otra recorta los presupuestos que necesita la *economía de siempre* —la tan denostada del ladrillo y del turismo— para convertirse en nueva —la economía del conocimiento capaz de añadir valor a los productos—. El que se incluya en el *borrador* del pacto un apartado con dos propuestas —financiación y memoria económica— resulta positivo, es la condición necesaria, y muchas veces nos hemos quejado desde estas mismas páginas de su ausencia. Pero siendo necesaria, ¿es suficiente? Y sobre todo, a la vista de la situación actual, ¿resulta creíble? Es aquí donde la credibilidad que

puede aportar un ministro del gobierno choca con la que arrastran otros ministros del mismo gobierno.

Sobre las medidas de *seguimiento y aplicación* poco hay que decir desde la perspectiva política, ya que pone en manos de los máximos órganos políticos colegiados del estado el seguimiento del pacto. Esto quiere decir que el análisis del cumplimiento de las medidas acordadas queda en manos del sector político sólo. ¿No sería más acorde con lo que se dice en el preámbulo del *borrador* que hubiera en el seguimiento también algún órgano que aglutinara no sólo a los políticos convocados a la firma, como ya hacen los dos organismos que aparecen, sino también a representantes significativos de las entidades sociales también intervinientes? ■