

LA REFORMA EDUCATIVA Y EL ESTADO AUTONÓMICO¹

Sr. José Miguel Pérez García

Introducción

Quiero comenzar mi intervención agradeciendo al Senado la celebración de este foro y la oportunidad que nos brinda a las Comunidades Autónomas para exponer, –en este caso desde un territorio alejado e insular como es Canarias–, nuestra visión sobre el papel realizado por el Estado Autonomico en la mejora de la Educación Pública. Una visión que, en nuestro caso, será completamente opuesta a las intenciones del Ministerio de Educación de centralizar nuevamente la educación debilitando dos de los principios que han guiado hasta ahora la gestión educativa: el principio de cooperación y el principio de equidad.

El lugar para reflexionar sobre esta cuestión no puede ser más indicado; el Senado, y el momento, tampoco puede ser más oportuno, pues esta reflexión se produce justo en el momento en que el Gobierno central pretende hacer creer que la mejora de la Educación exige debilitar el protagonismo de las Comunidades Autónomas en la gestión del sistema del sistema educativo, a la vez, que anuncia una modificación sustancial de las funciones propias de las administraciones locales.

Es mucho lo que en este momento nos estamos jugando respecto a la viabilidad y eficacia de nuestro actual sistema educativo. Creo sinceramente que estamos asistiendo a una modificación profunda del derecho a la educación, tal y como fue definido por la *Constitución*, la *Ley Orgánica del Derecho a la Educación* (1983) y por la *Ley Orgánica de Educación* (2006). Creo además, que esta modificación se produce sin el nivel de consenso deseable para algo que, a mi juicio, constituye un verdadero “contrato social” entre las generaciones actuales y las generaciones futuras.

La Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad del Gobierno de Canarias que dirijo ha participado activa y lealmente en todas y cada una de las reuniones celebradas en el marco de la Conferencia Sectorial de Educación. En todos estos encuentros, además de insistir en el diálogo y en el consenso como fórmula para encarar la reforma del sistema educativo, hemos considerado

1. [N. Ed.] El presente informe constituye la base de la ponencia presentada por la Comunidad Autónoma de Canarias en el debate sobre política educativa del Foro de las Autonomías celebrado en el Senado el 17 de junio de 2013.

nuestro deber proteger el mayor logro alcanzado por nuestra Comunidad Autónoma durante los últimos años: la equidad del sistema educativo.

Toda nuestra actitud constructiva ha chocado contra un muro de incompreensión absoluta. Incluso en las propias filas del Partido Popular, en algunas de las Comunidades Autónomas en las que gobiernan, se han expresado quejas sobre algunos de los contenidos recogidos en la Ley, y sobre todo, por la poca capacidad de diálogo y entendimiento del Ministerio, que se ha encerrado numantidamente en sus posiciones y ha hecho oídos sordos al clamor general en contra de este proyecto de Ley.

Si me permiten el símil, es el Ministro el que conduce por una carretera en sentido equivocado, pero él es el único que cree que somos todos los demás los que vamos conduciendo en la dirección contraria.

Entrando en materia, el proceso de discusión del anteproyecto de *Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE)* en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación puso de manifiesto dos hechos que, a mi juicio, son relevantes para comprender la situación de la política educativa en el Estado Autonómico.

En primer lugar, el contenido de este proyecto de Ley y la oposición expresada desde gran parte de las Comunidades Autónomas evidencian no sólo dos modelos educativos claramente diferenciados. Esta Ley no busca sólo intervenir en una determinada dirección en el sector educativo. En realidad, lo que busca es debilitar el modelo de administración autonómica y la cohesión social inherente al Estado del bienestar por el que hemos venido transitando desde la aprobación de la Constitución de 1978. Con este proyecto, el Gobierno Central quiere menos Estado autonómico y menos solidaridad con las clases más desfavorecidas.

En segundo lugar, también se produjo un desacuerdo general en cuanto al coste y la financiación de los cambios propuestos en la nueva configuración del sistema educativo. La Ley tiene una intención, pero también tiene unos costes de aplicación imposibles en el contexto de recortes y restricciones impuesto por ese mismo Gobierno que auspicia esta Ley. Mucho me temo que el señor Wert nos exige lo contrario que el señor Montoro.

La propuesta de financiación que recoge este proyecto de Ley es muy poco realista en la estimación de los costes que supondrá su aplicación. Y además, carece de criterios en cuanto a la asignación de los recursos a las Comunidades Autónomas. Somos muchos los que pensamos que se pretende modificar el sistema educativo cargando los costes sobre las arcas de las Comunidades Autónomas, de modo que, si llegara a implantarse el sistema, en estas condiciones resultaría insostenible mantener los niveles exigidos, cargando encima esa responsabilidad sobre las autonomías. Creo que resulta cuando menos sorprendente que en el actual contexto de reducción del déficit público se pretenda que las Comunidades Autónomas financien una reforma, que además de dificultar el acceso universal a la educación y empeorar la que ya tenemos, pone nuevas cargas a unas administraciones que ya están completamente asfixiadas por el cumplimiento de los dictados de este mismo Gobierno que nos está pidiendo una cosa y su contraria.

En definitiva, contra la reforma de la educación que recoge este proyecto de Ley no están sólo los alumnos que la van a recibir o los profesores y resto de personal docente que tienen la tarea de impartirla, además una parte importante de los responsables autonómicos encargados de su futura aplicación. En mi opinión a este proyecto de ley, le fallan la ética y...las matemáticas. Hay una coincidencia casi general en todos los gobiernos autonómicos en que con el actual modelo de financiación, las cuentas no salen y su implantación será imposible.

Lo cierto es que las discrepancias sobre el modelo educativo propuesto en la LOMCE ponen de manifiesto que los responsables de las políticas educativas mantenemos visiones diferentes sobre la contribución que desde las Comunidades Autónomas hacemos a los resultados del sistema educativo.

A mi juicio, la valoración que hace el gobierno central del balance entre inversión en educación y resultados es incompleto porque ignora dos factores de gran importancia: el índice de desarrollo económico y cultural de cada una de las Comunidades Autónomas y el nivel de equidad alcanzando por el sistema educativo en cada uno de los territorios.

En opinión y como trataré de demostrar, para mejorar la educación que reciben nuestros estudiantes es necesario fortalecer la cooperación sin imponer la homogeneización.

1. Fortalecer la cooperación para mejorar la educación

La Constitución de 1978 estableció en su título VIII un reparto competencial entre la Administración Central, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales, que se ha mantenido vigente desde su aprobación y que, desgraciadamente, tanto el proyecto de *Ley de Mejora de la Calidad Educativa* (2013) como el anteproyecto de *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local* (2013) amenazan seriamente.

Como consecuencia del reparto competencial definido en la Constitución, el *Estatuto de Autonomía de Canarias* establece, en su artículo 32, que corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución de la enseñanza, en toda la extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades.

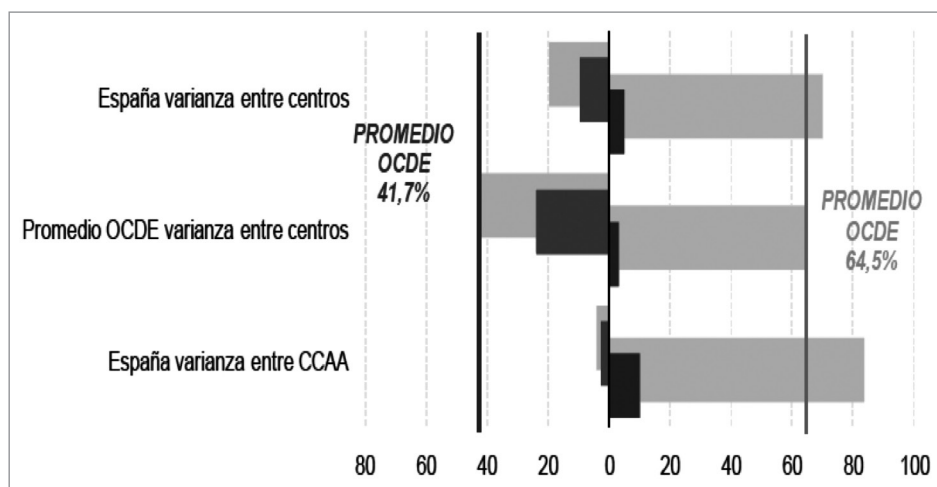
Pues bien, la cuestión que me gustaría someter a la consideración de todos, es la siguiente: ¿podemos atribuir los resultados educativos de nuestro alumnado a la distribución competencial vigente en nuestro país desde hace más de tres décadas?, o expresado de otro modo, ¿es necesario homogeneizar el sistema educativo, como propone el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, para mejorar los resultados del sistema educativo?

En mi opinión, no hay nada que justifique esta revisión de la distribución competencial, salvo una creencia profundamente arraigada en algunos responsables públicos: la necesidad de reducir el tamaño del Estado para recortar los gastos sociales y bajar impuestos a la vez que se reduce, considerablemente, su capacidad para intervenir en los mercados.

Quienes crean que es así, volviendo al pasado, como vamos a resolver nuestro futuro, se equivoca gravemente. Se los dice alguien que, más allá de la responsabilidad política que ostento, conoce, como profesor e historiador, los atrasos seculares y las graves consecuencias que tuvo, particularmente para Canarias, la gestión, desde dos mil kilómetros de distancia, del sistema educativo canario. Vivimos en islas, pero hasta que llegó el Estado Autonómico, allí se aplicaron políticas continentales que no tenían en cuenta las particularidades de un territorio en el que el mar separaba a pueblos de la misma provincia.

La llegada de la descentralización nos permitió hacer un enorme esfuerzo por confluir y mejorar todos nuestros ratios de eficiencia educativa. Se construyeron los colegios que faltaban y se adaptaron las materias curriculares a nuestra realidad. Es cierto que en muchos aspectos nos queda aún mucho por hacer para equipararnos a los mejores ratios del continente, pero es indudable que hemos avanzado mucho desde muy atrás, y es indudable también que volver nuevamente a una visión centralista y centralizada nos supondría volver a alejarnos de los objetivos que aún debemos alcanzar. No hay ningún análisis que resista la comparación con el pasado. En Canarias no existe ninguna duda de cuándo nos ha ido mejor.

Cuadro 1
Varianza entre centro en España y la OCDE



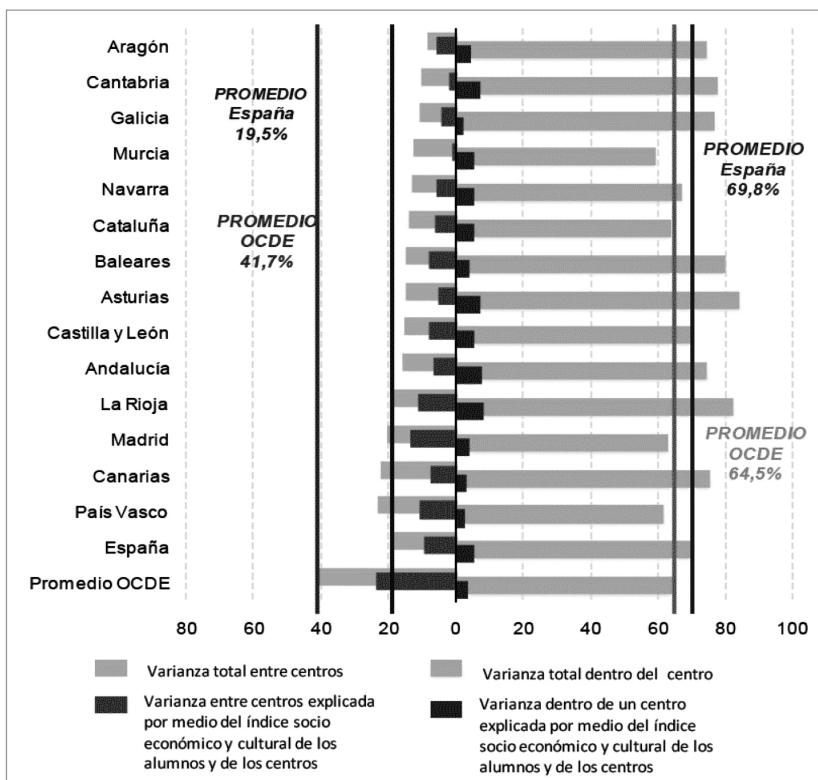
Elaboración: Instituto de Evaluación, Anexo 3, Tabla 3.2 a partir de los datos contenidos en OECD PISA 2009 database.

Si tomamos como referencia los datos aportados por las evaluaciones de diagnóstico nacionales e internacionales podremos comprobar un hecho: las diferencias de resultados entre el alumnado de un mismo centro es mayor que la diferencia de resultados entre el alumnado de distintas Comunidades Autó-

nomas. Efectivamente si analizamos con atención los Resultados del *Informe español sobre Pisa de 2009*, nos encontramos que la variación del rendimiento “entre centros” es considerablemente menor que la variación del rendimiento “dentro de un mismo centro”, y que ambas proporciones son claramente diferentes al promedio de la OCDE. Éste hecho pondría de manifiesto que el sistema educativo es mucho más homogéneo en sus resultados de lo que el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes pretenden hacernos creer. Tal y como se reconoce en ese *Informe*, la variabilidad de los resultados entre las comunidades autónomas españolas no explica más del 3% de la variación (Cuadro 1).

Por otra parte, si atendemos al porcentaje de variación que podría ser explicado por el índice socioeconómico y cultural del alumnado en los centros educativos comprobaremos que en ambos casos este porcentaje es más elevado en el promedio de la OCDE que España. Esta diferencia mide el grado de equidad del sistema educativo, algo que, considero una conquista irrenunciable (Cuadro 2).

Cuadro 2
Varianza entre centros en las Comunidades Autónomas



Nota: las CCAA se jerarquizan de manera ascendente en función de la varianza total entre centros. Elaboración: Instituto de Evaluación, Anexo 3, Tabla 3.2 a partir de los datos contenidos en OECD PISA 2009 database.

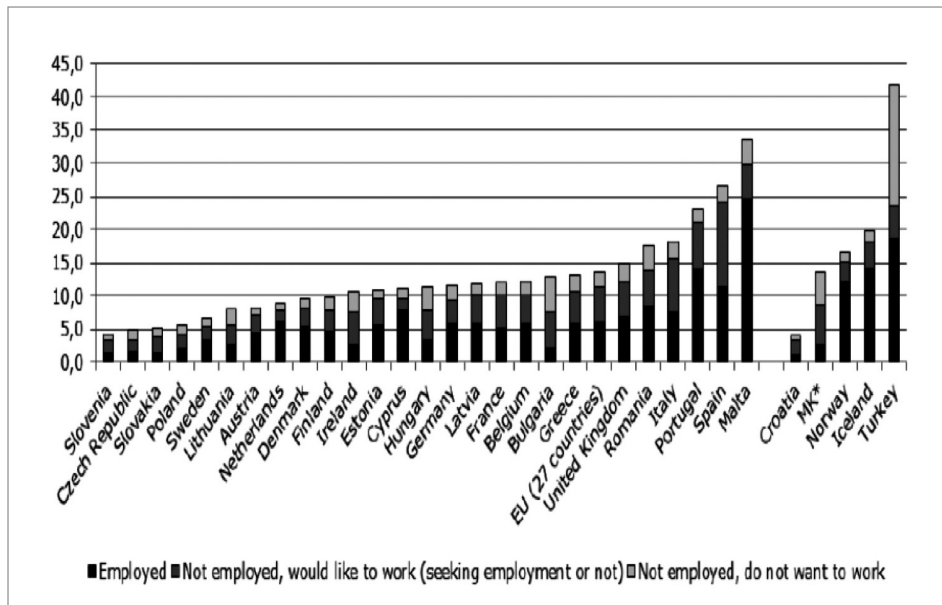
En nuestro caso, y como señalaba al principio de esta intervención, tengo que decir que nos sentimos especialmente satisfechos con el nivel de equidad alcanzado en Canarias, sin que ello suponga renunciar a la mejora permanente de los resultados. Nuestra preocupación no es sólo mejorar el porcentaje de alumno en el nivel de excelencia, sino que es también reducir el porcentaje de alumnado en los niveles de bajo dominio de las competencias básicas.

Nos preocupa particularmente la tasa de abandono escolar temprano y, pese a que hemos logrado reducirla significativamente en los últimos años, somos conscientes de que es necesario perseverar en la estrategia que hemos puesto en marcha para alcanzar el objetivo comprometido con la Unión Europea.

Pero, a diferencia de lo que el Ministerio quiere hacernos creer, no consideramos que la tasa actual de abandono escolar temprano sea una consecuencia del mal funcionamiento del sistema educativo. En mi opinión la elevada tasa de abandono escolar temprano es una consecuencia de la existencia de una alta demanda de mano de obra no cualificada en el mercado laboral durante la época de la burbuja inmobiliaria.

La estadística es bastante concluyente; el momento en que se produce la tasa de abandono escolar más elevada coincide también con el momento en que se alcanza una de las mayores tasas de empleo juvenil de toda Europa (junto a Portugal y Malta). Resulta especialmente significativo comprobar que en el momento en que comienza la crisis financiera, España tiene una tasa de ocupación juvenil superior a países como Alemania o Austria (Cuadro 3).

Cuadro 3
Abandono escolar temprano y empleo juvenil



Fuente: *Indicadores Education and Training Monitor* 2012.

Fuente: Eurostat (LFS). Para Croacia, Estonia, Letonia, Islandia y Malta: DG EAC, estimación basada en datos de Eurostat. Para Croacia y Eslovenia: los datos no resultan fiables dado lo reducido de las muestras. MK: Antigua República Yugoslava de Macedonia.

Lo cierto es que, al menos hasta ahora, las Comunidades Autónomas, con el consentimiento de la ciudadanía, han desarrollado políticas educativas que tratan de garantizar la equidad del sistema, garantizando la igualdad de oportunidades y adaptando, para hacerlo más eficaz, el sistema educativo a las singularidades propias de su sociedad y de su territorio. Me parece que reducir la capacidad de las Comunidades Autónomas para configurar el currículo, o planificar la oferta educativa, no contribuirá a mejorar la atención educativa que estamos obligados a proporcionar a nuestro alumnado y a sus familias.

Mi opinión es que el modelo autonómico, basado en la distribución de competencias entre la administración central y las Comunidades Autónomas, puede ser mejorado, pero no necesita ser anulado, puesto que ha dado buenos resultados. Bastaría sencillamente con fortalecer la cooperación entre las Comunidades Autónomas dotando a la Conferencia Sectorial de Educación de una mayor capacidad operativa.

En este sentido quisiera recordar que en el último informe PISA (2009) podemos encontrar a siete Comunidades Autónomas con resultados por encima de la media de la OCDE y cinco de ellas están situadas entre los territorios con mejores resultados (Cuadro 4).

Cuadro 4
Resultados obtenidos en PISA por las Comunidades Autónomas

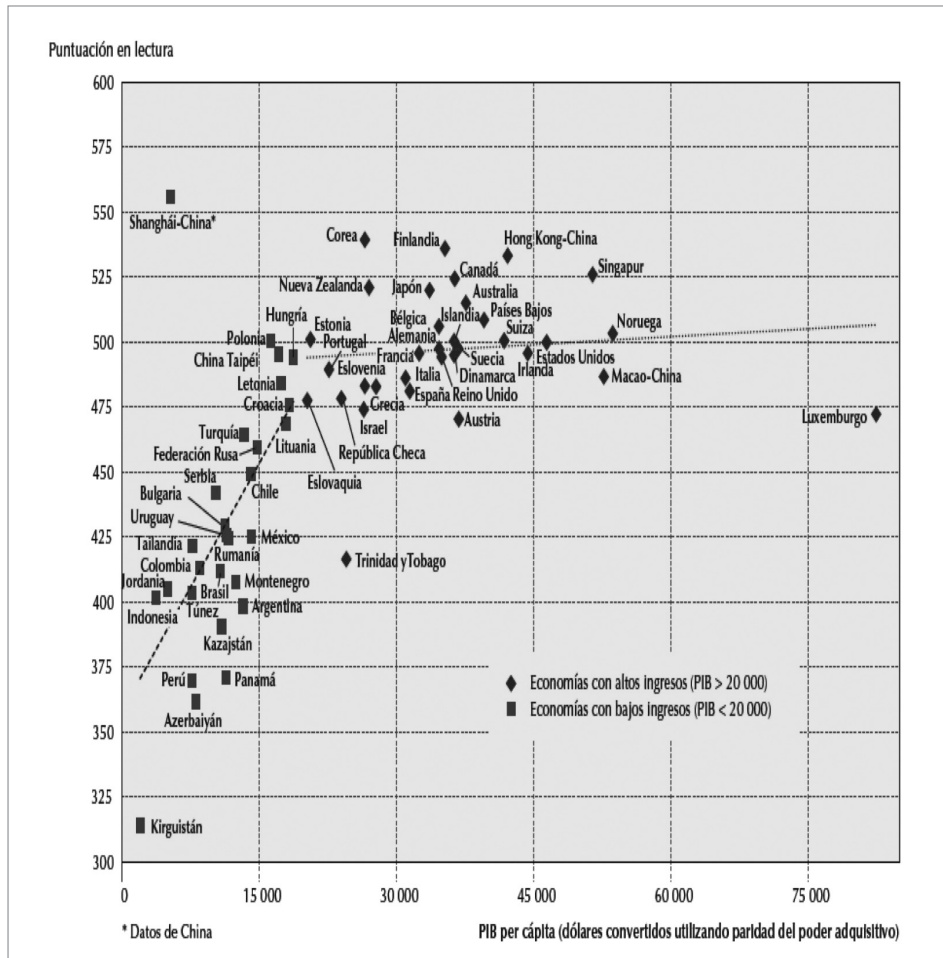
■ COMPRENSIÓN LECTORA			■ COMPETENCIA EN MATEMÁTICAS			■ COMPETENCIA EN CIENCIA		
En puntos	2006	2009	En puntos	2006	2009	En puntos	2006	2009
Madrid	-	503	Castilla y León	515	514	Castilla y León	520	516
Castilla y León	478	503	Navarra	515	511	La Rioja	520	509
Cataluña	477	498	País Vasco	501	510	Navarra	511	509
La Rioja	492	498	Aragón	513	506	Madrid	-	508
Navarra	481	497	La Rioja	526	504	Galicia	505	506
Aragón	483	495	Madrid	-	496	Aragón	513	505
País Vasco	487	494	Cataluña	488	496	Asturias	508	502
Media OCDE	492	493	Media OCDE	498	496	Media OCDE	500	501
Asturias	477	490	Cantabria	502	495	Cantabria	509	500
Cantabria	475	488	Asturias	497	494	Cataluña	491	497
Galicia	479	486	Galicia	494	489	País Vasco	495	495
España	461	481	España	480	483	España	488	488
Murcia	-	480	Murcia	-	478	Murcia	-	484
Andalucía	445	461	Baleares	-	464	Andalucía	474	469
Baleares	-	457	Andalucía	463	462	Baleares	-	461
Canarias	-	448	Canarias	-	435	Canarias	-	452
Ceuta	-	423	Ceuta	-	424	Ceuta	-	426
Melilla	-	399	Melilla	-	409	Melilla	-	404
	▲	395		▲	395		▲	395

Fuente: PISA 2009. Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos OCDE. Informe Español. Ministerio de Educación. EL PAÍS.

Es cierto que los resultados obtenidos por el alumnado en pruebas internacionales ponen de manifiesto que es posible lograr buenos resultados con diferentes niveles de inversión y también lo es que las evaluaciones generales de diagnóstico realizadas en nuestro país confirman este hecho en relación con las Comunidades Autónomas. Sin embargo no es menos cierto que por debajo de un nivel de inversión de 20.000 dólares *per cápita*, solo un país obtiene buenos resultados en las diferentes pruebas de PISA.

Cuadro 5

Relación entre inversión educativa y resultados PISA (PISA In Focus, 2012)



Dejo constancia de estos datos para subrayar mi total acuerdo con una de las conclusiones a la que llegan los profesores Calero y Choi en su informe: la inversión en educación es necesaria aunque no es la única condición para su mejora. La OCDE llega a una conclusión similar cuando afirma que por encima de una inversión educativa superior a 35.000 dólares *per cápita* no es el volumen de la inversión lo que ayuda a predecir los resultados sino el patrón de inversión.

2. Una inversión mínima garantizada por el Estado mejoraría el sistema educativo

Podemos convenir, por tanto, en que la inversión en educación no garantiza buenos resultados...pero ayuda. Sobre todo, si tenemos en cuenta que en muchas Comunidades Autónomas, Canarias entre ellas, la inversión en educación se ha destinado a compensar las diferencias en el índice de desarrollo social, económico y cultural con los países de nuestro entorno.

Creo que este mismo principio general es el que el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) parece compartir cuando reconoce que mejorar en cualquiera de los indicadores educativos (especialmente el aumento de tasas de titulación y reducción del abandono escolar temprano) supone un coste que puede ser más o menos elevado dependiendo del nivel de logro.

Como resultado de estos cálculos, se obtiene que incrementar un punto de la tasa de titulación en Bachiller supone un coste de 74.365.011,77 euros y un punto de la tasa de titulación en Ciclos Formativos de Grado Medio sería 88.595.351,51 euros... incrementar un punto la tasa de titulación en Formación Profesional Básica sería de 24.989.141,27 euros (Memoria justificativa de la LOMCE, 2013)

Si tenemos en cuenta el cálculo realizado por el MECD, mejorar algunos de nuestros resultados educativos supondría un coste aproximado a los 900 millones de euros.

Cuadro 6
Estimación de los costes de consolidación (MECD)

	Escenario 1		Escenario 2		Escenario 3	
	Objetivo - Tasas	Coste (euros)	Objetivo - Tasas	Coste (euros)	Objetivo - Tasas	Coste (euros)
Titulados en Bachiller	50	0	50	0	55	371.825.058,83
Titulados en Ciclos formativos de FP G. Medio	20	0	22,5	221.488.378,77	25	442.976.757,53
Titulados en Formación Prof. Básica	10	49.978.282,53	12,5	112.451.135,70	12,5	112.451.135,70
Total	80	49.978.282,53	85	333.939.514,47	92,5	927.252.952,06

Teniendo en cuenta el razonamiento seguido por el MECED, que justifica la necesidad de una inversión importante para mejorar los resultados, y sabiendo que nos desenvolvemos en un contexto general de racionalización del gasto público en educación hasta más allá del año 2016 (*Plan Nacional de Reformas, 2013*) resulta muy difícil comprender la posición anunciada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, según la cual, la administración central no se compromete a asumir ningún coste derivado de la consolidación de la reforma educativa proyectada.

¿Cómo podemos resolver la contradicción entre pedir más y no dar más? Nuestra capacidad autonómica de inversión en educación, conviene recordarlo, está limitada por el Programa de Reformas enviado a la Unión Europea, que incluye una reducción de un punto del PIB en educación, pasando del 4.9% al 3.9%, lo que supone aproximadamente unos 9.000 millones de euros. Dicho de otro modo, nuestra capacidad de inversión es menor que en cualquier momento de nuestra historia reciente.

Pero es que, además, esta misma política de ajuste ha tenido una consecuencia directa en este último año como consecuencia de la aprobación del *Real Decreto de racionalización del gasto público en educación*. Este RD ha supuesto un recorte considerable en las arcas públicas; para Canarias esta reducción ha supuesto más de 300 millones de euros.

Los efectos de esa reducción están poniendo al límite la eficiencia del sistema. Es disparatado que, encima, y como propone la Memoria de la ley Wert, gastemos, aproximadamente, 900 millones de euros para unos cambios estructurales innecesarios y cuyo efecto previsible sobre el conjunto de los indicadores será negativo: se reducirá la equidad del sistema educativo, aumentarán las desigualdades entre las Comunidades Autónomas, sin que se produzca una mejora significativa de los resultados.

A pesar de estas certificaciones estadísticas y científicas, la estrategia comunicativa del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes se ha basado en la repetición continua de dos ideas: la reforma que se propone está apoyada en evidencias, así como en las mejoras prácticas de los sistemas educativos que obtienen mejores rendimientos.

La primera de las ideas ya ha quedado refutada. La segunda idea puede ser igualmente desmentida. Es cierto que para justificar los cambios se utilizan referencias a distintos sistemas educativos, pero se hace de un modo selectivo que oculta lo esencial: que el conjunto de cambios que se propone para España no ha dado buenos resultados en ningún país. En esta forma de razonar hay ejemplos y contradicciones muy significativas. Por un lado, se elogia al sistema educativo finlandés pero se ataca sistemáticamente el modelo de escuela pública y comprensiva que ha hecho posible sus logros. Se elogia la contribución que pueden hacer a la mejora de los resultados las pruebas externas, pero se oculta que el único sistema que ha hecho de esta medida un elemento central en su ordenación ha sido Corea del Sur. Se postula un nuevo modelo alternativo a la Formación Profesional actual, pero se oculta sistemáticamente que los cambios que se introducen en el sistema educativo no cumplen las condiciones que son

propias de la formación profesional dual en todos y cada uno de los países que la desarrollan.

A mi juicio, los cambios propuestos en el nuevo sistema educativo (pruebas externas para obtener la titulación, itinerarios educativos, doble titulación al finalizar la enseñanza obligatoria, limitación de las competencias del consejo escolar de centro, incorporación del principio de atención a la demanda en la programación educativa...etc.) suponen el reconocimiento de un conflicto entre equidad y excelencia. Un conflicto que siempre hemos pretendido evitar, pero que el MECED considera inevitable.

El nuevo sistema educativo nace bajo el auspicio de una cultura del esfuerzo que premia a los mejores estudiantes, centros educativos o profesorado y castiga a los peores a la vez que obliga a todos a competir permanentemente por unos recursos educativos cada vez más escasos. Eso no es cultura del esfuerzo, eso es sencillamente, una cultura que culpabiliza al alumnado ignorando sus circunstancias.

En resumen, este proyecto no quiere mejorar el actual sistema educativo, sino cambiarlo a peor, pues el conjunto de cambios propuestos no aparecen juntos en ninguno de los sistemas educativos de éxito que conocemos.

Yo abogo por el diálogo y el acuerdo transversal. Soy de los convencidos de que la educación es la materia de gestión política más necesitada de consensos generales, porque su éxito se mide por generaciones y no por legislaturas. Y porque lo que se recorte en el presente, lo pagaremos de una u otra manera en el futuro.

Para finalizar sólo me resta añadir que comparto con los profesores Calero y Choi la preocupación que manifiestan en su informe sobre el aumento de la desigualdad entre las Comunidades Autónomas. Creo, además, que su propuesta de mantener un “suelo mínimo de inversión pública en educación” resulta muy pertinente en estos momentos. Añadiría, por mi parte, que ese suelo común debe quedar garantizado por el Estado, y que este suelo común nunca debería ser inferior al 5% del PIB.

Bibliografía

- CALERO, J. y CHOI, Á. (2013) Educación y políticas en el estado de las autonomías, en TORNOS, J. (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 2012*
- COMISIÓN EUROPEA (2012) *Education and training Monitor*
- Ley Orgánica de Educación (2006)
- Ley Orgánica del Derecho a la Educación (1985)
- Memoria justificativa de la Ley de Mejora de la Calidad Educativa (2013)
- Instituto de Evaluación (2010) *PISA. Programa para la evaluación internacional de los alumnos OCDE. Informe español*
- PISA IN FOCUS (2012) *¿Se compran con dinero los buenos resultados en PISA?*
Disponible en la dirección electrónica http://www.oecd.org/pisa/pisainfocus/PISA%20in%20Focus-nº13%20ESP_Final.pdf
- PROYECTO DE LEY DE MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA (2013)