

# Una reforma educativa para un país mejor

*Derecho a la educación, libertad de enseñanza y de creación de centros docentes y derecho de los padres a elegir la formación de sus hijos son las premisas, recogidas ya en la Constitución, que la autora señala como puntos de partida para aunar un **gran pacto educativo nacional** que, más allá de componentes ideológicos, dé **estabilidad y calidad** al sistema educativo español.*

## INTRODUCCIÓN

Jovellanos, en su “Memoria sobre la educación pública”, ya en 1802, escribió: “¿Es la instrucción pública el primer origen de la prosperidad social? Sin duda. Esta es una verdad no bien reconocida todavía, o por lo menos no bien apreciada; pero es una verdad. La razón y la experiencia hablan en su apoyo. Las fuentes de la prosperidad social son muchas; pero todas nacen de un mismo origen, y este origen es la instrucción pública. Ella es la que las descubrió, y a ellas todas están subordinadas. La instrucción dirige sus raudales para que corran por varios rumbos a su término; la instrucción remueve los obstáculos que pueden obstruirlos, o extravíar sus aguas. Ella es la matriz, el primer manantial que abastece estas fuentes. Abrir todos sus senos, aumentarlo, conservarlo, es el primer objeto de la solicitud de un buen Gobierno; es el mejor camino para llegar a la prosperidad. Con la instrucción todo se mejora y florece; sin ella todo decae y se arruina en un Estado”<sup>1</sup>.

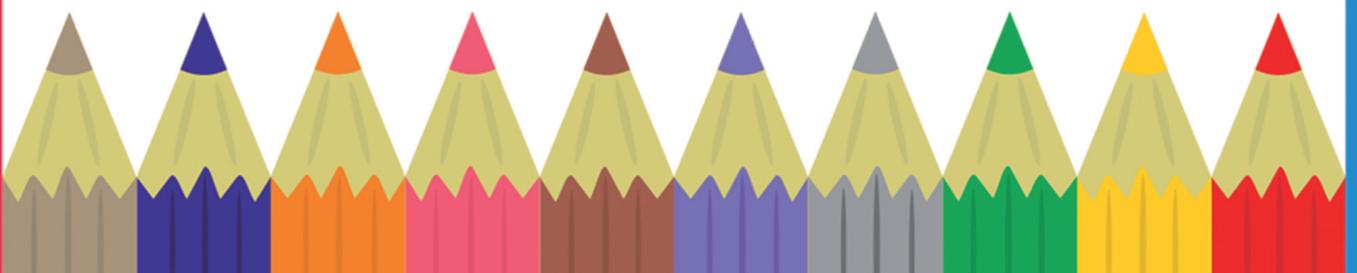
Una adecuada formación era ya objeto de ocupación para los liberales del siglo XVIII, como bien se resume en esta cita de Jovellanos que refleja con maestría una idea que no por muy repetida se nos muestra obsoleta, y es que la educación –aceptando el término que ya ha desplazado a instrucción– es la mejor herramienta que podemos poner en manos de cualquier persona para mejorar su nivel de vida.

Con una formación de calidad incardinada en un proyecto o modelo educativo que sea estable en el tiempo, y que permita hacer mejoras teniendo siempre presente que su destinatario principal son los alumnos, cada individuo dispone de la mejor herramienta para mejorar su propia condición social y crecimiento personal.

Todo esto fue advertido por nuestro primer constituyente. Nos convertimos de esta forma en pioneros de una preocupación a la que le

**IRENE CORREAS SOSA**

Profesora colaboradora  
de Derecho  
Constitucional,  
Universidad  
San Pablo CEU



dimos rango constitucional y que fue incluso destacada por notables pensadores extranjeros como Thomas Jefferson. Como ya ocurría entonces, la política educativa no ha dejado nunca de ser un campo de batalla ideológico que a menudo ha olvidado su verdadero objetivo, la mejor formación y capacitación de los alumnos, y ha sido utilizada como instrumento de intervención, convirtiéndose en una poderosa arma en manos de totalitarismos de toda clase que menoscababan la libertad del individuo haciéndoles dependientes del poder estatal.

No podemos dejar de lado –y a pesar de que queda fuera del debate político– que obviando el verdadero sentido que debe tener una instrucción perjudicamos a todas aquellas personas que, partiendo de situaciones menos favorecidas, tienen menos posibilidades de acceder por otros medios a una educación de calidad y quedan sometidos a lo que pueda proporcionarles el sector público.

Por otro lado, el corto plazo a la hora de afrontar políticas educativas y el plantearlas solo desde una perspectiva parcial, en lugar de optar por una visión panorámica y desde distintos puntos de vista, ha sido desde el siglo XIX uno de los grandes errores de las políticas sociales en nuestro país y en gran parte del mundo occidental, pero es especialmente grave si pensamos en la educación como parte fundamental de los cimientos de cualquier sociedad.

La educación, pero también otras políticas sociales como la sanidad, las pensiones, la vi-

## La educación es la mejor herramienta que podemos poner en manos de cualquier persona para mejorar su nivel de vida

vienda o el empleo, es el elemento nuclear de cualquier programa de gobierno, pero utilizarla en beneficio propio sin pensar no solo en sus destinatarios, sino en el daño que puede suponerles un continuo vaivén en cualquiera de ellas, es temerario y, sobre todo, irresponsable.

Pensar que las sociedades no han cambiado desde que se produjera la expansión del Estado social tras la segunda guerra mundial y, sobre todo, que la intervención pública es el único camino para lograr la mejora del bienestar de los ciudadanos, es otro error en el que el progresismo actual incurre repetidamente, usando paradójicamente como paradigma a Suecia, el ejemplo europeo de la mayor transformación estatal en materia social desde la segunda guerra mundial, que no optó, precisamente, por un mayor intervencionismo<sup>2</sup>.

Mientras el debate educativo a nivel mundial se centra en cuestiones como la digitalización, en España determinados sectores ideológicos quieren obligarnos a seguir anclados en cuestiones que ya quedaron resueltas con la aprobación de la Constitución. Un Texto cuyo artículo 27 constituye el verdadero y primer pacto educativo, conteniendo cuestiones tan trascendentales como la libertad educativa, que hoy quiere ser eliminada para imponer un modelo educativo único.

Por todo lo anterior, hoy son necesarias ciertas reformas que ayuden a mejorar nuestro sistema educativo, que han de partir de un análisis que no se está realizando, y avanzar en mejoras que nuestros alumnos y nuestro país necesitan para ser competitivos en un mundo que cambia de forma vertiginosa.



### **EL ARTÍCULO 27: EL PRIMER CONSENSO. LAS DEMANDAS EDUCATIVAS QUE LE DIERON FORMA**

El gran motivo por el que la Transición española es un ejemplo para todo el mundo es porque fue un ejercicio mayúsculo de generosidad, responsabilidad y madurez política como no habíamos visto en toda nuestra historia constitucional. España ha cambiado mucho en estos cuarenta años, pero no han cambiado los consensos que dieron origen a nuestra aún joven democracia. Y estos últimos años, particularmente esta última década, han servido para que todos nos demos cuenta de la importancia de aquellos tiempos y valoremos hasta qué punto nos han servido para alcanzar una de las mayores y mejores épocas de prosperidad, crecimiento y concordia entre españoles.

Un consenso, un acuerdo y una concordia que cristalizaron en la aprobación de la Constitución de 1978. La importancia de

Mientras el debate educativo mundial se centra en cuestiones como la digitalización, en España determinados sectores ideológicos quieren obligarnos a seguir anclados en cuestiones ya resueltas en la Constitución

destacar este aspecto es porque ella misma contiene el primer gran pacto educativo de nuestro país.

Al Anteproyecto de la Constitución, que se publicó el 5 de enero de 1978 y sobre el que ya se habían alcanzado acuerdos en la Ponencia Constitucional, se presentaron 3.100 enmiendas, 70 de las cuales afectaban al artículo relativo a la Educación (entonces el 28), además de contar con votos particulares a dicho texto presentado por la Ponencia. Y no es tanto el número, sino que fue el artículo que más propuestas de enmienda recibió y sobre

el que no se dudó en consensuar un contenido que hoy algunos pretenden poner en duda.

Una de las modificaciones que se introdujeron fue precisamente el incluir la libertad de enseñanza junto al derecho a la educación por primera vez en nuestro constitucionalismo. Un aspecto importante que se sumaba al profundo respeto por la libertad individual y de las familias que impregnaba este precepto desde su primer borrador.

Libertad de enseñanza, libertad de creación de centros docentes o libertad de los padres para elegir la formación de sus hijos son el núcleo de este artículo 27 de nuestra Carta Magna y constituye un principio que ha de ser reivindicado hoy más si cabe. Porque sin libertad de elegir no hay libertad. Sin libertad de elegir no lograremos tampoco la igualdad que inspira nuestro sistema educativo como inspira nuestro ordenamiento jurídico.

El derecho a la educación y la libertad de enseñanza, la autonomía de centros y los derechos de las familias, o la participación de todos los integrantes del sistema educativo en la educación es nuestro punto de partida, y pretender reavivar este debate sin prestar atención a lo que hoy debiera ocuparnos no debería ser el cometido de ningún gobierno responsable.

No se trata de que este artículo sea inmutable, sino de que mientras la Constitución sea la cúspide de nuestro Ordenamiento, el artículo 27 es el núcleo sobre el que se ha de articular el sistema educativo y el marco de actuación al que todos nos debemos.

**El objetivo no puede ser otro que mejorar los niveles de calidad de nuestro sistema educativo, prestando atención a los alumnos, los centros y los profesores**

## **SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA EDUCATIVO**

La XII legislatura comenzaba, una vez más, con el anuncio del deseo de alcanzar un pacto educativo que comenzaría en diciembre de 2016 y que quedó truncado, tras 15 meses de intenso trabajo, por la falta de diálogo del partido socialista que, repitiendo su habitual guion, entendía que en materia educativa dialogar era posible solo siguiendo su voluntad<sup>3</sup>.

Y no dudaron en manifestarlo así al plantear su proyecto de reforma educativa tras la moción de censura de 2018, en cuya introducción rompían ya toda pretensión de pacto al señalar que eran razones de “urgencia y oportunidad” (sic) las que llevaban al Gobierno a proponer dicha reforma en “espera de poder llevar a cabo, más adelante, con el mayor acuerdo posible, una reforma integral de la normativa existente”. Una reforma que constituye una parte importante de su futuro programa de gobierno<sup>4</sup>.

No podemos negar que las políticas sociales quedan difícilmente al margen de las consideraciones ideológicas, pero la apropiación que de ellas hace la izquierda en base a una arrogada superioridad moral ha de ser combatida no solo reivindicando que no ha sido precisamente el progresismo el que ha conseguido los mayores avances sociales, sino situando en el centro del debate las mejoras que realmente son necesarias, y no dejar que aquellos debates superfluos que solo buscan el enfrentamiento baldío desenfocuen el verdadero enfoque de aquellas.

En materia educativa es necesario partir de la base del artículo 27 de la Constitución

al que nos hemos referido, pero más aún: se requiere tener en cuenta que debemos evitar el error de regular hasta el extremo cualquier aspecto educativo. Con estas bases, alcanzar un acuerdo que implique recoger lo fundamental en la ley educativa y dejar el desarrollo pormenorizado a otros instrumentos normativos posteriores, es la primera idea que debe ser considerada a la hora de abordar un posible nuevo pacto educativo.

Esto no significa caer en el absurdo de considerar que un pacto educativo sería el santo grial que vendría a solucionar todos los problemas que aún hoy aquejan a nuestro modelo educativo. Ojalá fuera tan sencillo. Pero sí creer y defender que es imposible avanzar si no se tiene un objetivo –y este no puede ser otro que mejorar los niveles de calidad de nuestro sistema educativo, prestando atención a los alumnos, los centros y los profesores– que ha de fijar el pacto educativo; un pacto, que, reiterando lo anterior, no puede obviar el primer consenso que supuso la aprobación del artículo 27 de la Constitución.

Como decíamos, la reforma ha de prestar, al menos, atención a los tres pilares del sistema educativo: los profesores –su formación, capacitación y acceso al sistema educativo–, los centros docentes –fortaleciendo su autonomía para organizarse y proponer programas propios– y, sobre todo, los alumnos. Todo ello sin obviar los cambios que la digitalización ha provocado tanto en la necesidad de capacitación como en las formas y modos de enseñanza más eficaces y que preparen mejor a los estudiantes.

Cómo hacerlo puede variar –igual que puede variar la cantidad o el tipo de recursos

dedicados–, pero lo que no se debería perder de vista es el destino al que llegar, porque si no, permaneceremos anclados en un modelo que rápidamente se quedará obsoleto y se volverá no competitivo, lo que repercute directamente en los estudiantes –especialmente en aquellos de entornos más desfavorecidos– que se ven con una menor y limitante ventaja competitiva. Y si ello es ya relevante si pensamos en términos nacionales, lo es aún más cuando ampliamos el alcance y lo vemos en un contexto de mundo hiperglobalizado e hiperconectado en el que van a tener que integrarse y competir nuestros alumnos de hoy.

**La reforma ha de prestar atención a opciones formativas con gran salida profesional como la Formación Profesional y, en particular, la modalidad Dual**



Ellos son precisamente el aspecto más importante del sistema educativo. Son el primer y fundamental destinatario de la política educativa y en quienes ha de centrarse cualquier reforma para conseguir hacer del estudiante un ciudadano libre, maduro y responsable.

El artículo 27 de la Constitución, como mencionamos, defiende el derecho a la educación junto a la libertad de enseñanza. Esta circunstancia se traduce en que los poderes públicos deben garantizar que existan diferentes modelos educativos porque solo así se hará verdaderamente efectiva la libertad de elección, que ha de empezar porque alumnos y familias puedan elegir el tipo de educación y el tipo de centro que mejor se adapte a sus preferencias.

**Es imprescindible que cualquier reforma educativa blinde el respeto a la autonomía de los centros docentes para organizar y proponer sus propios programas y su orientación**

Proteger la libertad de enseñanza y el derecho a la educación debe de ser un pilar fundamental de la futura reforma educativa, como también debe serlo el marcarnos objetivos más allá de las edades de escolarización obligatoria. No creemos que sea necesario centrarnos solo en ampliar o no la escolarización obligatoria, y sí en cambio en favorecer la vuelta al sistema educativo de aquellos que tuvieron que abandonarlo prematuramente, máxime con las facilidades que permiten las tecnologías de la información y la comunicación y que facilitan continuar la formación.

No en vano, la reforma también ha de prestar debida atención a otras opciones formativas que hoy son una gran salida profesional para muchos alumnos, como la Formación Profesional y, en particular, la modalidad Dual, que constituye un medio eficaz para incrementar la inserción laboral de los estudiantes y la transferencia de conocimiento entre los centros educativos y las empresas, lo que se traduce en una mejora de la calidad de la formación, como bien ha demostrado la Comunidad de Madrid desde el año 2012.

En este sentido, es necesario que cualquier reforma educativa apueste por la Formación Profesional como una alternativa educativa cada vez con mayor calidad y una oferta amplia y adaptada a los requerimientos del entorno laboral, como además recomienda la Unión Europea en los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Si los alumnos son su principal destinatario, los profesores son el actor necesario para lograrlo, ya que la calidad educativa depende enormemente de la calidad de nuestros pro-



fesores, y son ellos los que han de liderar este nuevo proceso de cambio. Es importante trabajar conjuntamente en la mejora de su profesión, darles mayor autonomía y mejorar el sistema de acceso a la profesión docente, así como dar la importancia que merece a su formación continua, aspectos sobre los que vienen reclamando reformas desde hace cuarenta años en forma de elaboración de un Estatuto de la profesión docente. Este marco contribuiría a garantizar el reconocimiento social y profesional de los maestros y profesores, y a fijar los requisitos y forma de acceso a la profesión, el sistema retributivo y la carrera profesional. Es este un aspecto sobre el que existe acuerdo, pero que ningún gobierno en estos cuarenta años ha llegado a acometer y con el que es necesario comprometerse, dejando a ulteriores desarrollos legislativos sus detalles.

Finalmente quiero detenerme en los centros docentes. Es imprescindible que cualquier reforma educativa blinde el respeto a su autonomía para organizar y proponer sus propios programas, así como para decidir su orientación. Son numerosos los ejemplos que tenemos en nuestro país de centros educativos que han sabido adaptar el currículum educativo a la realidad de su entorno y de sus alumnos con un resultado positivo. Autonomía que ha de entenderse, como es obvio, como responsabilidad con la función que tienen encomendada. Para lo cual es necesario que se sometan a una evaluación de su funcionamiento y proponer

**La evaluación de los resultados de los estudiantes y el funcionamiento del sistema son factores imprescindibles para mejorar la calidad de la educación**

mejoras allí donde sean necesarias, además de que ello es una valiosa información en manos de las familias cuando buscan un centro para sus hijos. Esta evaluación no se puede limitar solo a los centros, sino que incumbe al sistema educativo en su conjunto, ya que la evaluación de los resultados de los estudiantes y el funcionamiento del sistema son factores imprescindibles para mejorar la calidad de la educación.

En definitiva, es necesario introducir mecanismos de evaluación del sistema educativo que permitan hacer un diagnóstico del mismo y poner en marcha soluciones a tiempo. Una evaluación que también ha de contar con la inspección educativa, que ha de acometer también su reforma replanteando las funciones y el funcionamiento de la Alta Inspección, para que tenga competencia de intervención en los casos de flagrante incumplimiento de las obligaciones legales por parte de la administración educativa.

Para llevar a cabo este proyecto no hay otra manera que darle estabilidad, y es ahí donde reside la raíz de un acuerdo inaplazable. Porque si se cambia el sistema con cada nuevo gobierno le estamos restando la capacidad de ser evaluado y corregido, ya que implementamos reformas sin haberlas testado y, lo que es casi peor, sometemos a los estudiantes a cambios durante su propio proceso de aprendizaje.

No sería sensato quedarse en la conjetura teórica de que más estabilidad puede conducir a mejores resultados y un buen ejemplo para ver cómo funciona la estabilidad es analizar los datos del último PISA conocidos. Estos datos se presentaron como un logro

porque sitúan por primera vez a nuestro país por encima de la media de la OCDE, alcanzando los 496 puntos frente a los 493 de la OCDE. Y efectivamente lo eran si observamos además que los países de la OCDE mostraban una tendencia bajista que España rompía, mejorando además sus resultados respecto al PISA anterior<sup>5</sup>.

Pero si menciono PISA no lo es tanto por el resultado a nivel nacional –ya que los datos reflejaban también un cierto estancamiento y sugerían la necesidad de acometer reformas, a pesar de los buenos resultados en equidad, que no lo eran tanto entre los alumnos excelentes– sino porque al observar la evolución por comunidades autónomas vemos que los resultados positivos de Castilla y León, Galicia, Madrid y Navarra son el mejor ejemplo de que la estabilidad en las políticas educativas funciona. Una estabilidad que, como decía, hemos de lograrla también a nivel nacional, para lo que es imprescindible ese acuerdo que tan imposible parece y alcanzar un nuevo consenso en el que el elemento central sean nuestros estudiantes, sus familias, los docentes y los centros, y no la imposición de modelos que ya se ha demostrado que no funcionan. Como de hecho le está ocurriendo a Cataluña, cuya evolución en negativo de este indicador, igual que la del País Vasco, debería ser ya objeto de un análisis profundo que encuentre las causas de lo que está provocando que comunidades autónomas con un sistema que pudiera ser exitoso estén dejando de serlo.

Un segundo aspecto a destacar de estos últimos datos de PISA del año 2015, es que pusieron de manifiesto una vez más que el éxito de la política educativa no es una cues-

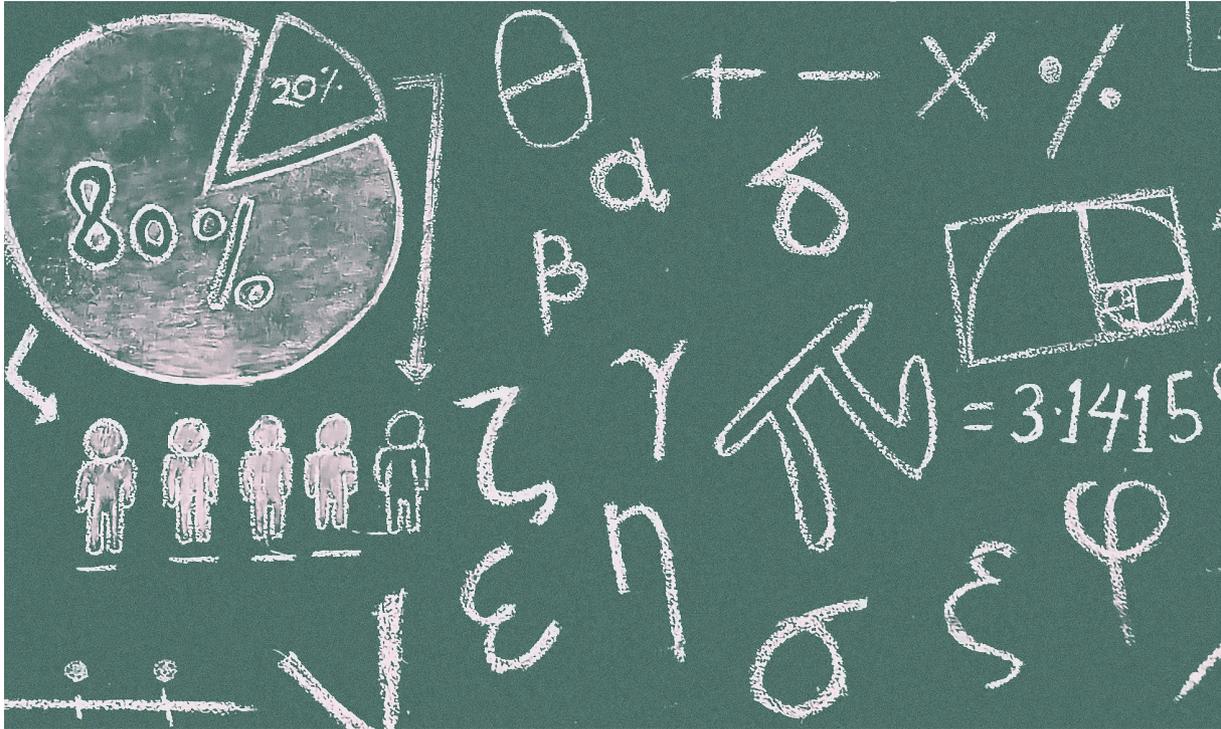
## Los resultados positivos del informe PISA en Castilla y León, Galicia, Madrid y Navarra son el mejor ejemplo de que la estabilidad en las políticas educativas funciona

tion de gasto, sino de calidad. Así, frente a los que argumentaban que el ajuste del gasto debido a la crisis iba a suponer un desmantelamiento del sistema educativo, una menor atención a la diversidad del alumnado y una falta de recursos que redundaría en la calidad de la enseñanza, la realidad de los datos fue muy diferente, especialmente en lo referente a la equidad del sistema. Así, frente a las políticas basadas en el gasto, las que inciden

en aspectos que sí impactan en la calidad educativa, como la mayor autonomía de los centros –lo que de hecho recomienda la propia OCDE–, o la eficiencia en el gasto público, pueden lograr grandes resultados, de los que algunas de estas comunidades autónomas citadas son el mejor ejemplo.

## CONCLUSIONES

El corto plazo y la visión parcial a la hora de afrontar políticas educativas son dos de los grandes errores de las políticas sociales en nuestro país y en gran parte del mundo occidental, pero es especialmente grave si pensamos en la educación. Solucionarlo solo será posible acometiendo una reforma que, sobre la base del artículo 27 de la Constitución, realice un análisis serio y riguroso del sistema educativo y asuma reformas que lo mejoren y fortalezcan. Un proyecto reformista que, en síntesis, como se ha indicado, preste atención a los problemas del profesorado, a la organización de los centros docentes y a los alumnos, sin descuidar aspectos clave en el mundo actual como el de la digitalización.



La reforma ha de concretarse en una ley que responda a principios comunes de funcionamiento y sea a la vez estable, para dar certidumbre y fiabilidad, y flexible, para poder adaptarse a unas distintas circunstancias de tiempo y lugar, y responder a las circunstancias específicas que puedan darse en cada comunidad autónoma<sup>6</sup>.

No se debe obviar que, pese a ese núcleo que ha de ser constante y flexible a la vez, existe como es natural una diferente forma de afrontar la realidad educativa tributaria de unos u

**Frente a las políticas basadas en el gasto, las que inciden en aspectos que sí impactan en la calidad educativa, como la mayor autonomía de los centros o la eficiencia en el gasto público, pueden lograr grandes resultados**

otros planteamientos ideológicos. Planteamientos que, además, pueden ser enriquecedores si no se olvida el objetivo, ya que el acercamiento a la realidad desde distintos puntos de vista supone un planteamiento integrador que mejora el resultado. Pero en cambio produce el efecto contrario cuando se han utilizado, como en nuestro país, para enfrentar posturas.

Esta situación por sí misma refleja cierta falta de madurez democrática. De poco sirve apelar a grandes principios e ideas si no se está dispuesto a pensar primordialmente en el destinatario de la reforma, y a dejar atrás definitivamente planteamientos cortoplacistas que nunca han dado buen resultado. Es la hora de pensar en el gran pacto educativo que realmente necesita nuestro país a medio y largo plazo. ■



## NOTAS

- <sup>1</sup> **Gaspar Melchor de Jovellanos** (1802), "Memoria sobre la educación pública", en *Obras*, Madrid, Biblioteca de Autores Españoles, 1956, tomo XLVI, p. 230.
- <sup>2</sup> Al respecto, **Mauricio Rojas** (2008), *Reinventar el estado de bienestar. Una experiencia de Suecia, Gota a Gota*, Madrid.
- <sup>3</sup> Los puntos de acuerdo de la primera fase de los trabajos de la subcomisión se articularon en torno a los siguientes ejes, además del acuerdo en torno a respetar el artículo 27 como el primer y genuino pacto educativo: (1) La conveniencia de un Estatuto del Docente; (2) La necesidad de una financiación estable; (3) La importancia de la evaluación; (4) La autonomía de los centros; (5) En relación con la formación de los alumnos, la necesidad de una mejor coordinación entre los cambios de etapas; (6) La ampliación de la escolarización de 0 a 3; (7) La mejora en la percepción de la FP, así como su conexión con el mercado laboral; y (8), el necesario debate sobre la dirección de los centros y la necesidad de darle estabilidad, y las mejoras que ha de afrontar la inspección educativa.
- <sup>4</sup> Al respecto, "Propuesta abierta para un programa común progresista", presentado por el PSOE en septiembre de 2019, pp. 20 y ss.
- <sup>5</sup> Pueden consultarse los datos completos en <http://www.oecd.org/pisa/>
- <sup>6</sup> Si bien son muchos los que defienden que había de aprovecharse la reforma para *recentralizar* las competencias, no considero que esto sea necesario. Aunque hay que ser conscientes de que sí lo es trabajar algunos aspectos para reducir la brecha entre las distintas comunidades autónomas –las evaluaciones internacionales muestran unas diferencias recurrentes en la adquisición de competencias superiores en algunos casos a un curso académico, 40 puntos–, pues estando todas sujetas a una misma ley consiguen distinto desempeño. Por tanto, no es problema de mayor o menor competencia, sino de estudiar qué impide alcanzar en esas comunidades los resultados deseables y, posteriormente, poner en marcha medidas para solucionarlo. En definitiva, es necesario evaluar el sistema.

## PALABRAS CLAVE

Educación ● Reformas ● Derecho a la educación  
● Libertad de enseñanza ● Formación Profesional  
● Informe PISA ● España ● Comunidades autónomas