

# Por un debate público informado en educación

**E**l curso pasado estuvo marcado en buena medida por el fallido intento de pacto educativo. Aunque se elevaron muchas voces desde distintas posiciones para reclamarlo, el acuerdo no fue finalmente posible. Espero que no suene pretencioso decir que para quienes tenemos alguna experiencia en la gestión política del sistema educativo, no fue una sorpresa. Existieron muchos factores adversos que impidieron que saliera adelante un pacto demandado y deseable.

Quizás poca gente sepa que la comisión negociadora del PSOE y el PP cerró su complicado trabajo con un acuerdo escrito. Entonces, se preguntarán, ¿por qué no llegó a firmarse? Sencillamente, porque la cúpula directiva del Partido Popular estimó que el pacto no le convenía políticamente y lo desestimó. ¿Recuerdan los célebres diez puntos innegociables que presentó la actual presidenta de Castilla – La Mancha? Pues no fueron sino la escenificación de una ruptura decidida unilateralmente por la dirección del PP, al margen de los acuerdos alcanzados por sus negociadores.

Si en esas condiciones no fue posible el pacto educativo, ¿llegará entonces a serlo en algún momento? Desde mi punto de vista, no es sencillo, pues para ello debería cumplirse al menos una condición adicional. Si no nos conformamos con aquella primera explicación de su imposibilidad, pese a su veracidad,

habremos de buscar alguna otra más profunda. Avancemos en esa dirección.

No creo que sea difícil aceptar que la demanda del pacto surgió de la conciencia de la importancia que la educación tiene para la buena vida de los ciudadanos y para el progreso de los pueblos. Nuestro futuro individual y social depende en buena medida de la formación que seamos capaces de adquirir y de la que permitamos alcanzar a quienes nos siguen. Y esa tarea requiere continuidad y estabilidad. Sin ser la educación una realidad inmutable, como ninguna otra lo es, es esencialmente contraria a los vaivenes.

¿Por qué entonces la dificultad del acuerdo? Sin duda, porque los problemas surgen cuando intentamos definir qué es una buena educación. Cada uno tenemos una visión propia acerca de cómo debiera ser nuestra vida personal y colectiva, y esa concepción tiene indudable repercusión en el ámbito educativo. No existe neutralidad en este aspecto. Por eso estoy convencido de que es imposible la unanimidad en educación.

¿No hay entonces solución? Sinceramente creo que sí la hay, pero que pasa por alcanzar un verdadero pacto social que permita construir un modelo educativo aceptable para cualquier ciudadano. La respuesta a esta cuestión no es sencilla, pero es, sin duda, vital.

En mi opinión, el único modo de proceder consiste en realizar un diagnóstico correcto de

la situación existente con el fin de adoptar las medidas más convenientes para afrontar los problemas identificados. Pero eso exige huir de la confrontación puramente ideológica y abordar un debate abierto. Enténdaseme bien, no quiero decir que los elementos ideológicos no cuenten en educación, sino más bien al contrario, por las razones que apunté más arriba. Pero incluso los presupuestos ideológicos deberían someterse a debate.

En nuestro panorama educativo actual necesitamos abordar un debate público informado sobre los asuntos que nos preocupan. Y con ello me refiero a un debate que no se base solo en nuestras propias convicciones, sino también en un conocimiento sólido, obtenido a través de la investigación, la reflexión o la evaluación. Solemos decir que ese es uno de los objetivos de los estudios que emprendemos regularmente acerca de nuestro sistema educativo, pero me temo que no sea cierto. La lectura que de ellos se hace no busca muchas veces sino la confirmación de las ideas preconcebidas que tenemos. Y si no, reflexionen sobre los análisis que se suelen hacer de PISA o de las evaluaciones de diagnóstico.

Pues bien, estoy convencido de que si no abordamos ese tipo de debate público (y no solo en educación), estableciendo foros e instituciones adecuadas para llevarlo a cabo, no



ALEJANDRO TIANA FERRER  
Director general del Centro de Altos  
Estudios Universitarios de la OEI

será posible ponernos de acuerdo ni alcanzar pacto alguno. No es que así resulte sencillo lograrlo, pero de otro modo será simplemente imposible. Si el mundo educativo, sus profesionales y sus organizaciones no se implican en este modo de proceder, los representantes democráticos actuarán lógicamente en función de sus expectativas partidarias y electorales. Y así no alcanzaremos ningún acuerdo.

Tengo la intención de plantear en esta serie de entregas mensuales temas complejos y en ocasiones potencialmente conflictivos. Pero si no somos capaces de abordarlos con rigor, incluso aunque los vivamos con pasión, estaremos condenados a dar vueltas siempre a la misma rueda y, lo que es peor, a repetir nuestros errores. Necesitamos promover un debate informado acerca de la educación y en esa tarea nos debemos implicar todos los que hemos hecho de la construcción y la transmisión del saber nuestra profesión.



## ¿Qué excelencia?

La excelencia se ha convertido en un mantra que hoy se recita en los más variados campos de la actividad humana. Si bien predomina en el ámbito de los negocios, su eco se escucha en todas partes, incluida la educación.

Está claro que estamos ante un bien al que no se debe renunciar. ¿Qué persona o institución no aspira a ser excelente? La respuesta es obvia: la excelencia es tan deseable como irrenunciable. Hasta ahí, todos de acuerdo. El problema se plantea cuando intentamos definir qué entendemos por excelencia o nos proponemos caracterizarla con mayor precisión. Entonces, con las discrepancias, surge la necesidad de analizarla cuidadosamente para evitar los tópicos y las mistificaciones.

Al hablar de excelencia debemos distinguir al menos dos dimensiones complementarias, una individual y otra social. Desde la primera perspectiva, la excelencia puede entenderse como la meta personal consistente en desarrollarse y conducirse en la vida del modo más completo y satisfactorio posible. Se trata de un planteamiento que toma al propio individuo como referente, sin introducir necesariamente una mirada comparativa. Desde la segunda perspectiva, la excelencia consistiría en la posibilidad de conseguir unos ciudadanos con un alto desarrollo de sus capacidades, susceptibles de producir al mismo tiempo con su actuación una contribución valiosa para su entorno social. En este caso la referencia se sitúa fue-

ra del individuo y la comparación resulta casi inevitable.

Ambas perspectivas han estado siempre presentes y coexistido en el ámbito educativo. Aunque a veces los educadores hemos insistido demasiado en la dimensión individual, los sociólogos siempre nos han recordado que la sociedad impone su propia dinámica, que también ha de ser tenida en cuenta.

En efecto, todas las sociedades han desarrollado mecanismos de construcción de la

### Al hablar de excelencia, debemos distinguir dos dimensiones complementarias: una individual y otra social

excelencia, que han servido para atribuir posiciones sociales a los individuos. Los sistemas educativos han participado de esa dinámica, asignando títulos y diplomas, que no son sino la traducción escolar de dicho proceso y un elemento básico para la construcción de la distinción social. Recordemos que Philippe Perrenoud ya realizaba en 1985 un magnífico análisis al respecto (*La fabrication de l'excellence scolaire: du curriculum aux pratiques d'évaluation*), por no hablar de las obras clásicas de Pierre Bourdieu.

Ante la evidencia de esta función social de la educación se plantea una doble disyuntiva. Por una parte, debemos decidir si queremos

que la escuela tienda a reforzar las desigualdades sociales o más bien a compensarlas. Por otra parte, tenemos que especificar cómo vamos a promover la excelencia. Se trata de dos cuestiones íntimamente ligadas.

Acudamos a un ejemplo concreto, el recientemente creado Bachillerato de excelencia de la Comunidad de Madrid. Está claro que su objetivo consiste en formar de manera excelente a los estudiantes que han sido considerados los más capacitados (no entraré ahora en el modo en que se realiza ese diagnóstico). La estrategia consiste en separarlos del resto y darles una formación considerada excelente.

Este modelo opta claramente por estimular la creación de una élite escolar, de la que se espera que adopte una función de estímulo para todos y de dinamización social en el futuro. Dejando aparte los juicios morales o políticos, el problema es que la investigación no ha demostrado que las cosas funcionen así, sino más bien al revés. Ese y no otro es el fundamento de la separación temprana de los jóvenes en centros o grupos paralelos que practican algunos sistemas educativos. Cuando países que lo aplican, como Alemania o Chile, analizaron sus datos de PISA, encontraron que esa estrategia ha contribuido a ampliar la brecha de rendimiento entre los mejores alumnos y los peores, pero sin conseguir elevar la media. O sea, que el modelo favoreció a los mejores, perjudicó a los peores, no impulsó la mejora global e incrementó las desigualdades. Dicho de otro modo, favoreció exclusivamente el eli-



ALEJANDRO TIANA FERRER  
Director general del Centro de Altos  
Estudios Universitarios de la OEI

tismo. ¿Dónde está el efecto virtuoso esperado? ¿O hay que dejarlo para más tarde, para cuando esos estudiantes se gradúen, aceptando de nuevo otra creencia no contrastada?

La alternativa consistiría más bien en adoptar una estrategia de estímulo de la excelencia que impulsase el desarrollo de todos, reconociendo las diferencias que indudablemente existen entre los estudiantes, promoviendo el progreso en función de las capacidades personales y evitando el refuerzo de las desigualdades escolares, antesala de desigualdades sociales. El resultado de la misma es bien sabido, pues en los países que la vienen aplicando desde hace décadas, los mejores resultados van de la mano con tasas elevadas de equidad. Quizás valga la pena inspirarse en esos modelos de excelencia, más que en las ocurrencias que no está demostrado que funcionen. Las evidencias que poseemos indican que la excelencia debe conjugarse con la justicia, evitando el simple elitismo.



## ¿Quién elige (y quién sale perdiendo)?

Ahora que se acercan tiempos de elecciones, reaparecen algunos lemas conocidos. Uno de ellos es el de la libertad de elección, convertida desde hace años en una de las banderas educativas favoritas de los grupos conservadores. Se trataría en última instancia de asegurar que las familias pueden elegir el tipo de educación que desean para sus hijos, por medio de la libre elección de centro. La defensa de ese principio se sustenta en algunas ideas que merece la pena analizar.

Un supuesto muy extendido entre los defensores de dicha opción es que en España existe una escasa libertad de elección. El motivo sería la existencia de una supuesta zonificación rígida, que asignaría forzosamente a los alumnos al centro más cercano a su domicilio y les impediría elegir.

Pues bien, hay que comenzar subrayando que esa idea es falsa. Es cierto que contamos con zonas escolares, cada una de las cuales agrupa generalmente a varios centros. O sea, aplicamos criterios de asignación de alumnos similares a los existentes en países como Inglaterra o Estados Unidos, que no pueden considerarse enemigos de la libertad individual. Pero a diferencia de lo que allí sucede, las familias no están obligadas a llevar a sus hijos al centro que les corresponde, sino que pueden realmente elegir cualquier centro que deseen, esté o no dentro de la zona en que se ubica su domicilio. E incluso admitimos la posibilidad de tomar en con-

sideración el lugar de trabajo de los padres en vez del domicilio a efectos de admisión en un centro determinado, ampliando así la libertad real de elección.

En consecuencia, nuestras zonas escolares no tienen carácter exclusivo, siendo su única función la de primar la cercanía (entre otros factores) cuando hay más demanda que plazas disponibles en un centro. Porque es realmente ahí donde se sitúa el problema de la elección y donde vale la pena centrar el análisis.

### Nuestras zonas escolares no tienen carácter exclusivo; su única función es la de primar la cercanía ante la demanda

En efecto, cuando hay más solicitudes que plazas en un centro puede optarse por diversos sistemas para asignarlas. Una primera opción consiste en dejar que sea el centro quien elija libremente a sus alumnos. Es lo que algunos defienden abiertamente, planteando una contradicción insalvable, puesto que no serían las familias quienes decidirían, sino los centros quienes podrían elegir a su propio alumnado. Al margen de la discrecionalidad y la injusticia que ese sistema introduce, hay que hacer notar que la supuesta defensa de un principio llevaría precisamente a su negación: frente a la libertad de elección (de las familias), primaría la arbitrariedad de la elección

(por los centros). Una segunda opción consiste en adoptar algunos criterios objetivos para resolver los desajustes entre las plazas disponibles y la elección de las familias. En principio, se trata de una solución más justa y que concede mayor seguridad. Es el modelo actualmente aplicado en nuestro sistema educativo, al igual que en otros muchos. Ahora bien, el dilema se plantea cuando se trata de establecer dichos criterios. Los más habituales son la distancia del domicilio al centro, el nivel de renta y el tamaño de la familia. El primero se basa en la conveniencia de que los niños y jóvenes asistan a centros cercanos a su domicilio, dadas las múltiples ventajas que ello implica. El segundo y tercero tienden a favorecer a las familias con mayores necesidades, a las que los poderes públicos deben proteger especialmente. Si bien dichos criterios pueden pervertirse y no están exentos de fraudes, resultan sin duda razonables. Se trata de un sistema que asegura el equilibrio de la libertad de enseñanza y el derecho a la educación.

Existen también opciones intermedias, como la de combinar algunos de los criterios mencionados con otros más flexibles o dar la posibilidad a los centros de asignar libremente una determinada puntuación, adicional a las anteriores, para cubrir sus plazas. En este caso, la justicia de la solución adoptada depende de varios factores. Por una parte, si la puntuación así asignada es demasiado alta, estaríamos de hecho en el primer caso ana-



ALEJANDRO TIANA FERRER  
Director general del Centro de Altos Estudios  
Universitarios de la OEI / @atianaf

lizado más arriba. Por otra parte, si esa puntuación no presta una atención especial a las familias más desprotegidas o con mayores necesidades, estaríamos ante una situación que primaría a quienes tienen mayor poder o capacidad de influencia. En ambos casos habría personas o grupos que saldrían perdiendo con la aplicación de este sistema.

Y es que no basta con preguntarse qué grado de libertad de elección existe en un sistema educativo. En 1996 Bruce Fuller y Richard F. Elmore coordinaron un libro con el sugerente título *Who chooses? Who loses?* (Teachers College Press, New York). Debo reconocer que me impactó su análisis acerca de los efectos desiguales de la elección de centro. Desde entonces, cuando se habla de libertad de elección no me resisto a plantear la pregunta de quién sale perdiendo. Pienso que vale la pena formularla. ¿O piensan que todos los sistemas son neutrales?



# ¿Cuál es el valor de la repetición?

**A**lgunos profesores afirman que se ven obligados “por imperativo legal” a promocionar de curso a los estudiantes, lo que tiene efectos perniciosos. Y, sin embargo, quizás algunos no sepan que esa afirmación es falsa. En primer lugar, porque las leyes educativas españolas no impiden la repetición, sino que simplemente limitan el número de veces que se puede repetir en cada etapa educativa, para evitar situaciones que podrían llegar a ser absurdas. Y, en segundo lugar, porque España es uno de los países donde más se utiliza la repetición de curso como estrategia pedagógica (supuestamente como instrumento de recuperación), sin conseguir con ello mejorar los resultados obtenidos.

El estudio PISA nos ha proporcionado información acerca de cuántos cursos de retraso han acumulado los jóvenes de 15 años a lo largo de su escolaridad. En un pequeño grupo de países, entre los que se cuentan Francia, Luxemburgo, Bélgica, Portugal, México, Suiza y España, más del 20% de los estudiantes han repetido al menos un curso, alcanzando esa proporción en España el 36%. Por el contrario, las tasas de otros países, como Finlandia, Japón, Noruega, Suecia, Reino Unido, Corea, República Checa, Dinamarca o Polonia, países que están entre los que mejores resultados alcanzan, son inferiores al 5%. Por lo tanto, si la solución de nuestros problemas educativos fuese la repetición de curso, ya deberíamos

haberlos resuelto, puesto que estamos entre los países más destacados en ese aspecto.

Es evidente que la diversidad de las prácticas de repetición entre unos países y otros tiene que ver con factores tales como su historia y sus tradiciones educativas o su cultura escolar y docente, que condicionan notablemente las políticas adoptadas. Pero aun aceptando la existencia de tal diversidad y sus explicaciones, conviene que nos preguntemos por las razones que subyacen a la decisión de repetir, así como por sus efectos.

Desde el punto de vista psicológico, la idea de que la repetición permite la recuperación reposa en una concepción lineal y simplificadora del desarrollo evolutivo, al presuponer que tiene carácter acumulativo en vez de considerarlo un proceso complejo de construcción personal. Por lo tanto, bastaría con completar las lagunas existentes. Y ese planteamiento también asume que los cursos son como eslabones de una supuesta cadena de progreso educativo, lo que implicaría la necesidad de volver a repetir las tareas no completadas satisfactoriamente. Por eso hay docentes y familias que creen que repetir puede proporcionar una base más sólida para continuar aprendiendo.

No obstante, si bien hay casos en que esa experiencia resulta positiva, es más frecuente el caso contrario. Muchas familias manifiestan su preocupación por el sentimiento de fracaso que la repetición genera y por la degradación

de la autoestima que le suele acompañar. Y los docentes saben bien de la dificultad que entraña enseñar a los alumnos repetidores, que no pocas veces se transforman en elementos de distorsión de la vida escolar.

Desde un punto de vista pedagógico, no se puede argumentar que la repetición contribuya a asegurar el éxito educativo posterior, sino que más bien sucede al contrario. En efecto, volviendo a los datos de PISA, los alumnos repetidores obtienen en España unos resultados hasta 145 puntos inferiores a los que no han repetido, lo que es una distancia muy grande, aproximadamente tanta como la que existe entre Finlandia y Kazajstán. Y otro tanto se aprecia en las evaluaciones de diagnóstico que se han realizado estos últimos años. En consecuencia, la repetición parece abrir camino al fracaso más que conducir al éxito escolar.

Desde un punto de vista económico, la repetición implica un derroche de medios y es altamente ineficiente. Atender a los alumnos repetidores para escolarizarles un año adicional tiene un coste elevado. De acuerdo con análisis recientes efectuados con rigor por el Ministerio de Educación, la atención educativa a los alumnos repetidores supone un gasto que cabría estimar entre 1.430 y 2.230 millones de euros al año, dependiendo de los parámetros que se adopten. Es una suma elevada y parece legítimo preguntarse



ALEJANDRO TIANA FERRER  
Director general del Centro de Altos Estudios  
Universitarios de la OEI / @atianaf

si no habría otra manera diferente y más eficaz de invertir ese dinero en la recuperación de los alumnos con dificultades, impidiendo el retraso y buscando solución tan pronto como se presente la dificultad, como hacen otros países.

En resumen, considerando conjuntamente todos estos elementos, no creo que se pueda argumentar con rigor que la repetición de curso sea una estrategia pedagógica eficaz ni tampoco que constituya una solución valiosa para nuestros actuales problemas educativos. En mi opinión, es más bien parte del problema. Conviene abrir un debate basado en evidencias acerca de las promesas de la repetición y de sus efectos reales. Es posible que nos llevásemos sorpresas y que pudiésemos introducir una mayor racionalidad en una cuestión tan guiada por las pasiones.

## ¿Juntos o separados?

La historia de los sistemas educativos nos confirma que separar y diferenciar ha sido en ellos la norma imperante. Durante largos períodos, los niños han estado separados de las niñas, los hijos de las clases populares han asistido a instituciones diferentes de los vástagos de las clases medias y superiores, y en escuelas separadas se ha atendido a las personas con discapacidad. Parece que el principio de separación esté inscrito en el código genético de los sistemas educativos contemporáneos.

Solo muy recientemente, en la segunda mitad del siglo XX, los prolongados esfuerzos realizados por educar juntos a los diferentes han tenido algún éxito. Primero, la coeducación comenzó a extenderse, agrupando a niños y niñas no solo en los mismos centros, sino en las mismas aulas. En un proceso casi paralelo, los sistemas denominados *duales* o *bipolares* fueron sustituidos en muchos países por el modelo de la escuela única o unificada y después por la escuela comprensiva. Finalmente, la integración escolar vino a replantear la atención educativa a los alumnos con necesidades especiales.

Si ese proceso fue lento y laborioso, aún resultó más arduo en España. La oposición de la Iglesia Católica a la coeducación retrasó considerablemente su generalización, y hubo que esperar a la restauración democrática para que se convirtiese en el modelo habitual. Fue

en 1970 cuando la Ley General de Educación estableció un itinerario escolar único, acabando con el Bachillerato concebido con una vía paralela a la escuela Primaria y no como su continuación. Y solo en los años 80 se hizo realidad la integración escolar de los alumnos con necesidades educativas especiales.

Esta descripción puede parecer la narración sintética de una larga marcha en pro de la igualdad en la educación básica. Y sin embargo, no parece que se trate de cambios irreversibles, puesto que de nuevo en estos últimos años se ha planteado públicamente la conveniencia de escolarizar por separado a distintos colectivos estudiantiles.

Una de las controversias más difundidas es la que ha enfrentado a los partidarios de la separación escolar por sexos frente a los defensores de la coeducación, aunque utilizando argumentos que no resultan plenamente convincentes. Por ejemplo, la existencia de diversos ritmos de maduración y diferentes resultados escolares entre ellos y ellas está siendo utilizada a favor de la educación diferenciada. Parece olvidarse, sin embargo, que las mayores diferencias de ritmo y rendimiento tienen sobre todo que ver con el origen social del alumnado, más que con su género. ¿Cabría entonces concluir que lo más conveniente sería educar por separado a los hijos de las familias de distinto origen y posición social y no tanto a los niños de las niñas?

Y no ha sido este el único debate planteado ante la opinión pública. Más apagadas, pero no menos audibles, han sonado las voces que defendían la educación separada de los alumnos con discapacidad, en escuelas especiales, frente a su integración en escuelas ordinarias. Aunque en ciertos casos pueda resultar la opción más conveniente, todo indica que la separación está lejos de ser mejor que la educación inclusiva, como avalan los avances registrados en las últimas décadas a escala internacional. Y la relación de debates abiertos se hace aún más amplia si añadimos el planteado en torno a la escolarización de la población inmigrante o al *homeschooling* frente a la educación institucionalizada.

No cabe duda de que resulta legítimo plantear este tipo de debates, dado que existen distintas opciones pedagógicas y políticas en materia de educación. Pero más allá de los prejuicios o de los simples tópicos, debiéramos esforzarnos por indagar acerca de las ventajas e inconvenientes de las distintas alternativas. Y no se debe olvidar que la investigación educativa está lejos de sustentar la idea extendida de que es mejor separar a los más capaces de los menos y educar juntos a los iguales. Desde los estudios casi clásicos de investigadores como la belga Aletta Grisay al reciente proyecto europeo Includ-ed, pasando por la experiencia de las *accelerated schools* o las comunidades de aprendizaje, los datos



ALEJANDRO TIANA FERRER  
Director general del Centro de Altos Estudios  
Universitarios de la OEI / @atianaf

parecen avalar la idea de que el trabajo en aulas heterogéneas produce efectos globalmente más beneficiosos en la educación básica que la organización separada en unidades homogéneas. Y ello sin tener en cuenta los efectos saludables que se producen en términos de cohesión social.

Sin duda, tras estas nuevas tendencias defensoras de la separación late el individualismo extremo subyacente en los planteamientos neoliberales, que llevó a Thatcher a afirmar que no existe la sociedad, sino los individuos. El problema está en considerar que los individuos, aislados, no necesitan a los demás o que solamente deben relacionarse con sus semejantes. Un sistema educativo que se asiente en esa convicción corre el riesgo de abocarnos a un futuro socialmente tan injusto como amenazante.



## ¿Es el mercado la solución?

**H**ace décadas que venimos escuchando llamadas de alerta acerca de la crisis de los sistemas educativos. Ya en 1968 Philip Coombs publicaba un importante libro en que abordaba los perfiles de dicha crisis. Y en 1983 la aparición del famoso informe *A Nation at Risk* representó un serio aldabonazo en relación con el estado de salud del sistema educativo estadounidense. Desde entonces hemos podido leer diversos informes que, con mayor o menor dramatismo, urgen a actuar en la reforma de la educación.

No es casual que dichas llamadas se agudizaran en los años 80, cuando las administraciones de Ronald Reagan y Margaret Thatcher emprendieron una cruzada para modificar las bases del Estado del bienestar, de acuerdo con un programa económico neoliberal que también afectó a la educación. Dado que dicho pensamiento continúa estando en la base de muchas iniciativas de reforma educativa de signo conservador, y goza además de predicamento en diversos medios, merece la pena analizarlo.

En mi opinión, el núcleo central de ese programa neoliberal de reforma se encuentra en la desconfianza acerca del papel del Estado como responsable del servicio de la educación, junto a la confianza ilimitada en la libertad radical de los ciudadanos y de las corporaciones como base de un modelo educativo alternativo. Dicho de otro modo, se alega que la edu-

cación ha adquirido una importancia capital para el desarrollo económico, que los Estados no son capaces de responder a las nuevas necesidades planteadas ni tampoco son eficaces en ese cometido, y que las fuerzas del mercado serán las únicas que permitan mejorar el rendimiento de unos sistemas educativos caducos, ahora sometidos a escrutinio público.

Esos argumentos han propiciado la adopción de diversas medidas que también nos resultan familiares y que pueden agruparse en dos grandes categorías: las encaminadas a diversificar y ampliar la oferta educativa, y las que pretenden orientar la demanda por parte de sus destinatarios.

Desde el punto de vista de la oferta, la medida más extendida consiste en la introducción de mecanismos de competencia entre los centros, con el objetivo de limitar o incluso eliminar la preeminencia del sector público. En esa dirección se orientan el refuerzo de la libertad de elección de centro (asunto que abordé en una columna anterior), la reducción de su dependencia respecto de las administraciones públicas y la asignación de fondos en función de su número de alumnos. Como medidas complementarias a las anteriores se pueden citar la contratación externa de una parte de los servicios educativos, incluida la gestión de los propios centros o la financiación diferencial de estos en función de los resultados obtenidos.

Desde el punto de vista de la demanda, se pueden distinguir dos tipos de medidas. El primero consiste en ofrecer a las familias mecanismos de información acerca de los centros, muchas veces basados en la publicación de tablas de clasificación a partir de pruebas estandarizadas. El segundo consiste en la introducción del denominado cheque escolar, que pretende estimular la demanda y fomentar la competencia.

Como puede apreciarse, estamos hablando de un amplio catálogo de medidas encaminadas a la creación de un mercado de la educación. Si las juzgamos sin prejuicios, habremos de reconocer que algunas de ellas pueden contribuir a mejorar el servicio educativo que se presta a los ciudadanos. Ahora bien, el problema no se encuentra en cada una de dichas medidas consideradas aisladamente, sino en el programa completo y en sus promesas fallidas.

En efecto, si descendemos de las declaraciones a la práctica, encontramos evidencias muy endeble. Varias décadas de actuaciones en esa dirección no han llegado a producir resultados convincentes. Las investigaciones realizadas nos han mostrado más bien que los problemas se desplazan, apareciendo nuevas desigualdades en el sistema educativo, reforzándose y legitimándose tanto las situaciones de desventaja como las de privilegio, con escasas excepciones a esta dinámica general. Por otra parte, se sustituye la libertad de elección



ALEJANDRO TIANA FERRER  
Director general del Centro de Altos Estudios  
Universitarios de la OEI / @atianaf

de las familias por la de los centros, contradiciendo así uno de los supuestos centrales del modelo. Además, se provocan efectos negativos en la vida de los centros, que se ven estimulados a evitar a los alumnos problemáticos, reforzar las prácticas de diferenciación interna y concentrarse en las áreas académicas objeto de escrutinio. Y junto a ello, no está demostrado que se produzca una mejora de los resultados escolares, como pone de manifiesto el debate que actualmente se desarrolla en torno al rendimiento de las *charter schools* estadounidenses. En suma, podemos aventurarnos a decir que la pretensión de solucionar los problemas educativos mediante la introducción de políticas de mercado ofrece más promesas que evidencias de éxito. Y todo ello sin olvidar que la educación constituye un bien público y no una mercancía susceptible de transacción.

## ¿Competir para mejorar?

**D**esde hace ya tiempo, la mejora de la calidad de la educación se ha convertido en objetivo prioritario para la mayoría de nuestros países. La meta ya no se limita a hacer efectivo el principio del derecho a la educación, incorporando a la educación formal a todos los jóvenes en edad de escolarización obligatoria y ofreciendo medidas eficaces de igualdad de oportunidades en los niveles anteriores y posteriores. Por más que este logro sea muy reciente en muchos países, España entre ellos, el objetivo es ahora más ambicioso: ofrecer a todos los ciudadanos, con independencia de sus condiciones, una educación de calidad.

Ahora bien, aunque no nos centremos en este análisis, no podemos ignorar que el término calidad de la educación tiene carácter polisémico, puede introducir confusión en el discurso e incluso suscitar discusiones un tanto ficticias, derivadas de las diversas concepciones subyacentes. En todo caso, cualquiera que sea el concepto de calidad que defendamos, hoy no podemos desviar la mirada de los resultados obtenidos por los estudiantes, objeto de escrutinio público por parte de administraciones nacionales y organizaciones internacionales. El estudio PISA o las evaluaciones de diagnóstico españolas no son sino ejemplos de un fenómeno que tiene carácter global.

Entre los puntos críticos que plantean este tipo de operaciones de evaluación destaca el

cómo utilizar los resultados obtenidos para mejorar el rendimiento de los estudiantes y del conjunto del sistema. Estamos invirtiendo abundantes recursos en evaluar los logros de los sistemas educativos y resulta ineludible plantearse que dicho esfuerzo puede ser baldío en caso de no servir de palanca para la mejora. Por otra parte, la investigación educativa ha puesto de manifiesto el papel central que desempeñan los centros en la mejora de la educación, sobre lo que existe un amplio consenso. Por ese motivo, resulta imprescindible actuar en el ámbito de los centros.

Una dificultad no menor que plantea la mejora de la calidad estriba en la falta de acuerdo acerca de cuáles sean las palancas que la inducen. Y es un signo de los tiempos considerar que la competición es una de las más poderosas. Las políticas de mercado preconizadas para la reorganización de la educación han adoptado esta idea como uno de sus principios básicos. La secuencia es bien conocida: aplicación de pruebas estandarizadas de rendimiento, cálculo de los resultados promedios de los centros participantes y publicación de las correspondientes tablas de clasificación. En algunos casos, los resultados se ofrecen en bruto, sin ningún tipo de factor corrector, mientras que una mayor preocupación por la justicia de la comparación lleva en otros casos a matizarlos mediante el cálculo del valor añadido por

los centros. Sin duda, la segunda aproximación es más certera y acorde a las enseñanzas de la investigación, pero se trata en ambos casos de aproximaciones incompletas.

En efecto, el principal problema de este modo de proceder consiste en que se otorga un valor taumatúrgico a la competición, considerando que la simple publicidad de los resultados induce una correcta elección de centro por parte de las familias, que a su vez se traduce en una presión directa que induce la mejora. Pero es bien sabido que las cosas no funcionan así. Existen abundantes y rigurosas evidencias de que la competición no produce mejora por sí misma, al tiempo que provoca otros efectos perniciosos en la vida de los centros y en el conjunto del sistema educativo. No quiere ello decir que la emulación, la comparación o los incentivos no puedan producir efectos positivos, como bien sabemos por nuestra experiencia personal, pero quienes han estudiado estos fenómenos alertan acerca de los peligros que encierra la simple competición.

¿No hay pues manera de promover la mejora de los centros? Desde luego que sí. Incluso puede aceptarse que el mecanismo descrito sea un instrumento adecuado, pero a condición de que se combine con otros elementos. La clave se encuentra sobre todo en la adopción de mecanismos que permitan la reflexión colectiva y el aprendizaje institucional, frente a las supuestas fuerzas



ALEJANDRO TIANA FERRER  
Director general del Centro de Altos Estudios  
Universitarios de la OEI / @atianaf

ciegas del mercado. Se trata de promover la capacidad de aprendizaje de las personas e instituciones dedicadas a la educación. Algunas experiencias desarrolladas estos últimos años entre nosotros, por ejemplo, en Andalucía, demuestran que planes de mejora bien concebidos, adaptados en su aplicación a la realidad plural de los centros educativos, capaces de estimular la implicación y el compromiso de las comunidades escolares y de promover su autoevaluación, son palancas mucho más eficaces para la mejora que la aplicación mágica de principios que tienen más de espejismo que de certeza demostrada. Este modo de proceder exige mayor convicción y compromiso por parte de las administraciones, e incluso ha de superar recelos y reacciones adversas, pero ofrece posibilidades más realistas de mejora.



# ¿Es más eficaz la escuela privada?

Uno de los principales mitos que deslumbra a los defensores de las políticas de mercado en educación consiste en considerar que la expansión de la escuela de titularidad o gestión privada es un poderoso instrumento para la mejora de los sistemas educativos, por la competencia que introduce. Es una creencia que se basa además en atribuir mayor eficacia a la escuela privada que a la pública. Bajo tales ideas subyace la convicción de que lo público está generalmente aquejado por el inmovilismo, la burocracia y la rutina, mientras que lo privado se caracteriza por el dinamismo, la innovación y el afán de mejora, factores que redundarían en su mayor eficacia.

Dado que estamos hablando de un asunto muy sensible, debemos analizarlo con rigor. Por tanto, vale la pena ir más allá de los mitos, para estudiar qué nos dicen las evidencias nacionales e internacionales que hoy poseemos al respecto.

Comencemos por analizar los datos de PISA 2009. El informe publicado afirma sin matices que el hecho de que un país posea una alta proporción de escuelas privadas no le supone ninguna ventaja en cuanto a sus resultados globales. Esto es, los países con mejores resultados no son necesariamente los que cuentan con una mayor proporción de escuela privada. Aunque se trate de una aproximación general, no parece avalar precisamente aquella idea de partida.

Avanzando algo más en el análisis, PISA confirma que los resultados obtenidos por los estudiantes de los países de la OCDE que asisten a escuelas privadas superan en 26,6 puntos de promedio a los de las escuelas públicas. Sin embargo, cuando analiza tal diferencia, concluye que se debe mucho más a la extracción sociocultural del alumnado que a las características intrínsecas de dichas escuelas. Y al descontar el efecto del Índice Socioeconómico y Cultural (ISEC), la diferencia se reduce a 3,4 puntos. Tan patente es esa realidad que, de los 16 países que tienen una diferencia significativa de puntuaciones a favor de la escuela privada, tan solo tres la mantienen tras descontar el efecto del ISEC. Dicho de otro modo, según PISA, las mejores puntuaciones obtenidas por las escuelas privadas se explican en buena medida por el hecho de que cuentan con un alumnado favorecido social y culturalmente.

España se encuentra entre los países con diferencias de puntuación a favor de la escuela privada pero que pierden su significación estadística al detraer el efecto de la extracción social de los estudiantes. Y ese dato se confirma en los estudios de evaluación de la Educación Primaria y la ESO de los años 90 y en las recientes evaluaciones de diagnóstico. Se puede afirmar en consecuencia que los mejores resultados de la escuela privada en España se deben en su mayor parte a la extracción social de su alumnado.

Este último factor parece estar en la base de muchas decisiones tomadas por las familias. PISA 2009 afirma que el atractivo de la enseñanza privada se debe en buena medida a las ventajas, tanto académicas como de otro tipo, derivadas de tener compañeros procedentes de medios favorecidos. Y el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas de marzo de 2012 parece confirmarlo cuando, aun prefiriendo mayoritariamente la escuela pública, un 41,1% de los encuestados responden que asistir a una escuela privada aumenta las posibilidades de tener un empleo, frente al 15,8% que opina lo mismo de la pública.

Si nos desplazamos hasta Estados Unidos y analizamos los datos relativos a las *charter schools*, una iniciativa emblemática de los impulsores de la escuela privada como solución a los problemas de la pública, comprobamos que estamos hablando realmente de un mito. Así, según los datos aportados en el estudio CREDO por la economista de Stanford, Margaret Raymond, relativos a la mitad de las 5.000 escuelas de este tipo, solo un 17% de sus alumnos obtienen resultados superiores a los de escuelas públicas análogas, mientras que un 37% los obtienen peores. Y ello pese a las muy cuantiosas inversiones realizadas por diversas empresas, corporaciones y fundaciones, Bill Gates incluido. Volviendo a España, este análisis permite concluir que



ALEJANDRO TIANA FERRER  
Director general del Centro de Altos Estudios  
Universitarios de la OEI / @atianaf

el impacto del actual desequilibrio en la escolarización es más notable que el efecto de la supuesta mayor eficacia de la escuela privada. Y dado que la diferencia de resultados escolares existe y que choca con la igualdad de oportunidades, no resulta aceptable. Es indudable que las redes escolares no son internamente homogéneas y que no todos los centros actúan del mismo modo. También sabemos que el modelo establecido en la Constitución de 1978 supone la coexistencia de dichas redes. Pero eso no implica que debamos renunciar a un sistema educativo que refuerce la cohesión social, respete el derecho de todos a una educación de calidad y fomente la justicia social. La escuela pública, tan desacreditada, sigue siendo un instrumento indispensable de construcción de una sociedad justa y cohesionada.



# ¿Debe considerarse la educación un servicio público?

**A** la hora de debatir acerca de quién debe tener la responsabilidad de educar a las generaciones jóvenes, cabe esperar dos respuestas. Por una parte habrá quien defienda que la educación es una atribución de las familias, a las que corresponde de modo natural el cuidado de los hijos. Por otra, encontraremos quien sostenga que el Estado tiene una indudable responsabilidad en ese ámbito, puesto que a él compete la atención de los asuntos colectivos que afectan a la ciudadanía, entre los que se incluye la educación.

En realidad, ambas concepciones tienen parte de razón. Cuando Durkheim afirmaba hace más de un siglo que “la educación consiste en una socialización metódica de la joven generación”, subrayaba la dimensión social, ineludible, que posee la educación y que impide que el Estado se desentienda de ella. Ello no implica que deba ejercer un monopolio ni que pueda olvidar los legítimos derechos de las familias en esa materia. En efecto, la educación también tiene una dimensión privada y doméstica, que debe ser respetada. La consideración de ambas respuestas como alternativas excluyentes ha provocado importantes conflictos educativos a lo largo de la historia. Uno de los más duros ha tenido que ver con la aplicación de la subsidiariedad del Estado en materia de educación. Para quienes han man-

tenido esa posición, el Estado debería limitarse a facilitar la labor de las familias, no actuando más que cuando estas descuidan la educación de sus hijos o son incapaces de proporcionársela.

Este conflicto se vio agudizado cuando la Iglesia católica se atribuyó la responsabilidad educativa de las familias, por considerarlas instrumentos de la acción divina e identificarlas con su propia misión. Este planteamiento llegó a sus últimas consecuencias cuando Pío XI proclamó en la encíclica *Divini Illius Magistri* (1929) que “la educación pertenece de un modo supereminente a la Iglesia” y que el derecho de la familia a educar a sus hijos es “anterior a cualquier otro derecho del Estado y de la sociedad”. El Estado, por su parte, se debería limitar a “tutelar con su legislación el derecho antecedente”. Así quedaba explícitamente formulado el principio de subsidiariedad del Estado respecto de la Iglesia y la familia.

La traducción de esas ideas a la legislación española se hizo en el primer período franquista, bien denominado nacionalcatólico, y especialmente en la Ley de Educación Primaria de 1945. En virtud de tales planteamientos, el Estado se retiró de la promoción del sistema educativo público durante décadas. El resultado fue patente: el porcentaje de matrícula en la educación pública fue cayendo de manera continua, hasta

llegar a un exiguo 15,4% en Bachillerato en el curso 1957-1958, mientras no dejaba de crecer la enseñanza privada y especialmente la católica. La descompensación del sistema educativo se hizo así abrumadora, aunque el modelo demostró su incapacidad para proporcionar educación, siquiera en los niveles considerados obligatorios, a amplios sectores de población. Si este principio pudo gozar de un relativo éxito desde el punto de vista ideológico, desde la perspectiva educativa puede decirse que su aplicación fue un desastre.

La situación solo comenzó a enderezarse cuando la Ley General de Educación (1970) consideró la educación un “servicio público fundamental” (art. 3.1) y, en consecuencia, el Estado comenzó a desarrollar el sistema educativo público. Esa tarea se vio reforzada a raíz de la firma de los Pactos de la Moncloa en 1977.

La Constitución de 1978 reconoció la responsabilidad compartida de las familias y el Estado, situando en pie de igualdad el derecho a la educación y la libertad de enseñanza (art. 27). No obstante, algunos sectores políticos, ideológicos y religiosos no han terminado de aceptar la necesidad de contar con un servicio público de la educación, incluso respetando la libertad de enseñanza y asegurando la actuación de la iniciativa privada. No es otra la explicación de que la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (2002)



ALEJANDRO TIANA FERRER  
Director general del Centro de Altos Estudios  
Universitarios de la OEI / @atianaf

eliminase la concepción de la educación como servicio público, que solo fue recuperada tras la promulgación de la Ley Orgánica de Educación (2006). No cabe duda de que la consideración de la educación como servicio público es el modo más justo que poseemos para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la educación. Si los individuos y las familias pueden defender la libertad de enseñanza, solo los poderes públicos pueden asegurar el cumplimiento del derecho a la educación. Y si se atribuye al Estado un lugar subsidiario en esa tarea, su capacidad para lograrlo queda seriamente limitada. Cuando hoy se elevan voces que pretenden dar nuevamente la batalla ideológica de 1929 y 1939, conviene recordar nuestra experiencia histórica. Habrá que afrontar con decisión la defensa del principio de igualdad y del derecho a la educación, especialmente de quienes están en situación de mayor desventaja.

## ¿Adónde va la política educativa?

Con esta entrega, llego a la última de mis columnas de este curso. Quienes hayan tenido la gentileza de leerlas habrán visto que he intentado seguir un hilo conductor reconocible. Comenzaba en septiembre demandando la necesidad de sostener un debate informado acerca de la educación, una materia propensa a las afirmaciones vacías, a las declaraciones ideológicas sin respaldo teórico o empírico, a la proclamación de ocurrencias o a la expresión de buenos deseos sin sustento sólido. Desafortunadamente, es una realidad que conocemos bien. No obstante, comenzaba entonces este apasionante viaje epistolar reclamando, no ya la conveniencia, sino la necesidad de proporcionar mayor y mejor fundamento a nuestro debate, buscando unas bases sólidas en las que apoyar nuestros juicios y propuestas. La insatisfacción que tantas veces nos produce el debate de ideas en torno a la educación, la sensación de vacuidad o inutilidad que puede llegar a provocar y la certeza de la incomunicación que subyace bajo muchas de nuestras discusiones nos deberían obligar a reflexionar. A fin de cuentas, en la búsqueda de soluciones nos jugamos mucho.

Los lectores habrán visto que los artículos se han orientado de modo predominante hacia el análisis político. En estos tiempos en que la política parece haberse convertido en una actividad vergonzante, no está de más reivindicar el arte de

conducir los asuntos de la *polis*, nuestros asuntos comunes. En mi opinión, la política de la educación merece una atención especial, que desborda los límites de la acción pedagógica y se adentra en el terreno de la acción pública. No en vano su objetivo consiste en ocuparse de las cuestiones educativas que nos competen a todos y en las que todos debemos participar. Estas columnas han tenido pues una voluntad de debate político. Y los encabezamientos que han adoptado en forma de preguntas, siquiera fuesen retóricas, pretendían precisamente hacer visible su voluntad polemista, de estímulo al debate público.

A cualquier observador atento le habrá llamado la atención que hemos ido abordando los principales temas a los que hoy se enfrenta nuestra política educativa: el derecho a la educación, la libertad de elección, la competencia como supuesta palanca de cambio, el servicio público de la educación, las políticas de mercado o el tratamiento educativo de la diversidad. Se trata de cuestiones capitales y sujetas a controversia, aspecto este que no se ha soslayado.

La pregunta, en este caso nada retórica, que queda después de finalizar la serie tiene que ver con la orientación de la política educativa en este tiempo convulso que nos toca vivir. Discutimos frecuentemente de asuntos tan capitales como los efectos que puedan tener los recortes en educación, o el significado del cambio de los

contenidos de la asignatura de Educación para la Ciudadanía, o la posible incidencia de los cambios en las cuantías de tasas y becas. En todos los casos estamos ante decisiones que tendrán largo impacto y que sin duda reclaman nuestra atención. Pero corremos el riesgo de descuidar una cuestión menos llamativa, pero de gran trascendencia para el futuro de nuestra educación: ¿hacia dónde se encamina la política educativa?

No es casualidad que muchas de estas cuestiones vayan surgiendo de manera patente, aunque no siempre llamativa, en las políticas educativas que ponen en práctica diversas comunidades autónomas. Como tampoco lo es que algunos de los mensajes que proceden de las autoridades ministeriales lleven la misma impronta. Pero parece como si no se quisiera mostrar en toda su crudeza la dimensión del cambio que se está gestando. Y, sin embargo, conviene reflexionar acerca del impacto que podría llegar a tener. Los recortes en profesorado son medidas de corto plazo, miopes y socialmente injustas, dado que su principal víctima es el alumnado con mayores dificultades. Pero a fin de cuentas podrían revertirse si las condiciones económicas mejorasen. Pero si llegasen a adoptarse políticas de mercado, cambiando drásticamente, por ejemplo, el modo de financiación de la enseñanza privada, las reglas de elección de centro o derechos como el de participación, la eventual reversión de tales medidas, sería mucho



ALEJANDRO TIANA FERRER  
Director general del Centro de Altos Estudios  
Universitarios de la OEI / @atianaof

más problemática. Todo apunta a que ese es el panorama que nos aguarda en el próximo curso. Y al igual que hay sectores educativos partidarios de las políticas neoliberales o neoconservadoras que presionarán para adoptarlas, quienes creemos en el derecho a la educación como principio clave y en el servicio público como criterio básico de organización de la educación, debemos estar dispuestos a entrar en el debate, afinando nuestros argumentos, buscando evidencias y desarrollando argumentos rigurosos. La confrontación parece estar servida, a tenor de algunas voces que se elevan reclamándola. Seguramente es esa la tarea que nos espera y somos muchos quienes estamos dispuestos a no desfallecer en defensa razonada de nuestros principios.