

22

INFORME
ESPAÑA
2 0 1 5

Homenaje a
José María Martín Patino

Fundación Encuentro

Equipo de dirección y edición

Agustín Blanco • Antonio Chueca • Giovanna Bombardieri



Edita: Fundación Encuentro
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69
correo@fund-encuentro.org
www.fund-encuentro.org

ISBN: 978-84-89019-43-0
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-37865-2015

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.
Antonio Alonso Martín, s/n - Nave 10
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)



Gracias a la Fundación Ramón Areces, la Fundación Encuentro dirige el Centro de Estudios del Cambio Social (CECS), que elabora este Informe. En él ofrecemos una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio.

El Informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate público que ayude a compartir los principios básicos de los intereses generales.



VNiVERSiDAD
D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

ÍNDICE

UN PROYECTO DE DIÁLOGO Y RECONCILIACIÓN XVII

José María Martín Patino y Agustín Blanco

El encuentro: una vocación y un proyecto de vida	XX
Saber lo que nos pasa: una larga tradición	XXV
Datos, pensamiento complejo, perspectiva plural	XXVIII
Conocimiento para la acción	XXX
Diálogo y consenso	XXXI
Una vida buena, una buena muerte	XXXIII

PARTE PRIMERA: LOS ACTORES

Capítulo 1

LOS RETOS EN EL CAMINO HACIA LA IGUALDAD DE GÉNERO 3

Nuria Guilló, María Isabel Martínez y Elvira González

1. Introducción	5
2. Sin (co) educación no habrá avances reales hacia la igualdad	6
2.1 Lo que nos preocupa	6
2.2 Por dónde avanzar	11
3. Trabajo remunerado y cuidados: una ecuación imposible en la realidad actual	13
3.1 Lo que nos preocupa	14
3.2 Por dónde avanzar	18
4. Las violencias contra las mujeres: una dolorosa actualidad reflejo de la envergadura del problema	20
4.1 Lo que nos preocupa	20
4.2 Por dónde avanzar	27
5. Indicadores	29

Capítulo 2

LA JUVENTUD ESPAÑOLA: EL IMAGINARIO DE LA TRANSICIÓN PERMANENTE 33

Josune Aguinaga Roustan y Domingo Comas Arnau

1. Un repaso histórico al estudio de la juventud en España	35
1.1 Los estudios de juventud en España	35
1.2 Las limitaciones de una perspectiva estrictamente empirista y bastante cuantitativa	37
1.3 Las aportaciones de los informes de la Fundación Encuentro	39
1.4 La perspectiva racional de la teoría de las generaciones	41
2. Las generaciones juveniles en el último medio siglo en España	42
2.1 El juego de las generaciones, la estratificación social y la diversidad territorial	42
2.2 La generación del tardofranquismo	45
2.3 La generación de la democracia	46
2.4 La generación de la suficiencia pragmática	47
2.5 La emergencia de una nueva generación	48

3. La dimensión cultural familia/educación y la transformación de las generaciones jóvenes en España	49
3.1 ¿Qué representa la dimensión cultural familia/educación?	49
3.2 La dependencia familiar y la dimensión cultural familia/educación en una perspectiva generacional	52
4. Los retos: ¿cómo debemos apoyar a la generación emergente para que aumente nuestra competitividad internacional y haga sostenible nuestro Estado de bienestar?	54
5. Indicadores clave para evaluar nuestra evolución y perspectivas	55

Capítulo 3

LAS PERSONAS MAYORES Y EL DESAFÍO INTERGENERACIONAL 57

Antonio Abellán, M^a Dolores Puga y Rogelio Pujol

1. Abordaje de las grandes cuestiones sobre las personas mayores	60
1.1 El proceso de envejecimiento demográfico	60
1.2 Estado de salud y necesidades de cuidados	63
1.3 Las pensiones	66
1.4 Familia y bienestar	68
1.5 Solidaridad y transferencia de recursos	70
2. Los retos	75
2.1 Pérdida poblacional	75
2.2 Más enfermedad crónica y ¿más discapacidad?	77
2.3 Descenso de la actividad económica	78
2.4 Sostenibilidad de las finanzas públicas	78
2.5 Otros retos	79
3. Propuestas de actuación	81
3.1 Una reflexión necesaria sobre el inicio de la vejez	81
3.2 Políticas frente al reto del envejecimiento demográfico	84
3.3 Políticas de envejecimiento activo	86
4. Indicadores clave	88

Capítulo 4

CONSENSO FAMILISTA Y PACTO DE PROTECCIÓN INFANTIL EN ESPAÑA 89

Fernando Vidal

1. Claves interpretativas y posicionamiento de los informes de la Fundación Encuentro	91
1.1 Una sociedad en busca de la familia	92
1.2 Una crecida demanda de familia	95
1.3 La relegitimación de la familia por la individuación	97
1.4 Una España familista, pero a contracorriente del utilitarismo y la pobreza	101
2. La evolución de la infancia	104
2.1 Severo empobrecimiento de la infancia en España	105
2.2 La mejora en salud y los nuevos riesgos de los estilos de vida	106
2.3 Descensos en las dificultades educativas	108
2.4 La excesiva alarma social por el mundo televisivo y digital	109
3. Retos y propuestas	111
3.1 El nuevo marco político de familia	111
3.2 Centrarse en la sostenibilidad familiar y el capital familiar en los enclaves de exclusión	112
3.3 El enfoque familiaricéntrico	116

3.4	La activación de las familias	117
3.5	Parentalidad positiva en los vínculos tempranos	119
3.6	Conyugalidad positiva	120
3.7	Propuestas en materia de infancia	122

Capítulo 5

MIGRACIONES EN ESPAÑA 125

Raquel Caro y Mercedes Fernández

1.	Claves interpretativas	127
1.1	La inmigración a España: rasgos generales y evolución	127
1.2	La crisis económica y la evolución del mercado de trabajo (inmigrante)	129
1.3	Una breve reflexión	130
2.	Principales retos que se plantean en un horizonte a corto y medio plazo	131
2.1	La historia de la política migratoria en nuestro país: ¿lo que pudo ser y no fue?	131
2.2	Cuestiones relevantes	133
3.	Propuestas de actuación	137
3.1	Catalizadores	137
3.2	Barreras	139
3.3	Propuestas	140
4.	Aplicaciones prácticas	141
4.1	Programas de fomento del empleo y la empleabilidad de los migrantes	141
4.2	Incorporación de sistemas de calidad y adiestramiento de profesionales y voluntarios	142
4.3	Programas de sensibilización y prevención de la discriminación en el centro de trabajo	142
4.4	Programas de educación extracurricular	143
4.5	Programas para mujeres o en los que las mujeres son las beneficiarias principales	144
4.6	Programas de promoción de la igualdad de trato y no discriminación en la sociedad de acogida	144
5.	A modo de conclusión	145

PARTE SEGUNDA: LOS GRANDES PILARES DEL BIENESTAR

Capítulo 6

EL EMPLEO 149

Begoña Cueto

1.	Introducción	151
2.	Evolución del mercado de trabajo: ¿podemos hablar de recuperación?	152
2.1	Empleo asalariado y autónomo	155
2.2	Características del empleo asalariado	157
2.3	Evolución del empleo por ramas de actividad	160
2.4	Evolución del empleo según ocupación	162
3.	Retos en el corto y medio plazo	164
3.1	La formación de la población desempleada	165
3.2	El desempleo de larga duración	166
3.3	El desempleo juvenil	167
4.	Las políticas de empleo	169

4.1	La protección por desempleo	170
4.2	Las políticas activas	172
5.	Consideraciones finales	174
Capítulo 7		
LA EDUCACIÓN: RETOS Y PROPUESTAS		177
<i>Alejandro Tiana Ferrer</i>		
1.	Claves para el análisis	179
2.	Retos planteados	185
2.1	Reducir el fracaso escolar	185
2.2	Identificar los saberes necesarios para el futuro	187
2.3	Mejorar el rendimiento educativo	188
2.4	Aumentar la equidad	190
2.5	Mejorar el funcionamiento de las instituciones educativas	190
2.6	Dar forma a la profesión docente	192
2.7	Lograr el consenso en materia de educación	193
3.	Propuestas de actuación	194
4.	Indicadores clave	198
Capítulo 8		
CRISIS ECONÓMICA, ESTADO DE BIENESTAR Y SISTEMA SANITARIO		201
<i>Julián García Vargas</i>		
1.	La asistencia sanitaria, víctima de la crisis económica de la UE	203
2.	España: la caída del gasto sanitario	204
3.	Efectos sobre el SNS: cómo hacer frente a la nueva demanda	208
4.	La respuesta ciudadana	210
5.	Efectos en las comunidades autónomas	212
6.	El gasto sanitario en el conjunto del Estado de bienestar	213
7.	Acabar con el “todo para todos y gratis”: el Estado de bienestar y las dificultades de la recaudación tributaria	215
8.	Cuánto y cuándo recuperaremos gasto sanitario. El Programa de Estabilidad del Reino de España (PERE)	216
9.	Recuperar el presupuesto de la mano de las reformas	217
10.	Una nueva manera de enfocar la política sanitaria: Estrategia Nacional de Salud	219
10.1	Contenido de la Estrategia Nacional de Salud	220
	Conclusiones	222
Capítulo 9		
LOS RETOS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA		223
<i>Gerardo Meil</i>		
1.	Relevancia económica y social de los sistemas públicos de pensiones	225
2.	Desafíos a la sostenibilidad del sistema de pensiones	226
2.1	Envejecimiento de la población	226
2.2	Cambios en la dinámica familiar	229
2.3	El impacto de la crisis económica	231
3.	Reformas, proyecciones y perspectiva de futuro del sistema de pensiones	235

3.1 Reformas acometidas en los últimos años para hacer frente a los desafíos del envejecimiento	235
3.2 Las proyecciones de futuro de la Unión Europea	239
3.3 Perspectivas de futuro	241
4. Indicadores de seguimiento del sistema público de pensiones	244

Capítulo 10

ESTADO DE BIENESTAR Y POLÍTICAS SOCIALES: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS 249

Luis Ayala Cañón y Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

1. Introducción	251
2. Los Estados de bienestar en transformación	254
2.1 La evolución de los Estados de bienestar	254
2.2 La crisis económica y el Estado de bienestar	258
3. El Estado de bienestar en España: ¿dónde hemos llegado?	261
3.1 Expansión y asistencialización del Estado de bienestar en el largo plazo	261
3.2. Crisis económica y políticas sociales en España	265
4. La reforma de las políticas sociales	268
4.1 ¿Cómo mejorar la capacidad redistributiva de las políticas sociales?	268
4.2 ¿Cómo articular las políticas sociales en un marco descentralizado?	270
4.3 ¿Cómo avanzar hacia una gestión mixta del bienestar social eficaz y eficiente?	274
4.4 ¿Qué sistema de financiación es posible?	276

PARTE TERCERA: TERRITORIO, REDES Y SOSTENIBILIDAD

Capítulo 11

EL RESCATE EUROPEO DE LA UNIÓN EUROPEA 283

Agustín José Menéndez

1. Los “lugares comunes” que bloquean el discurso público en España y en Europa	287
1.1 La tesis del Estado manirroto	287
1.2 ¿Fuera del euro no hay salvación?	294
1.3 “No hay alternativa a las políticas que se están aplicando”	297
1.4 “A medio y largo plazo, la única solución es más Europa” (el mantra del más Europa)	300
2. De los clichés al análisis: las cinco dimensiones de la crisis europea	302
2.1 Herramientas analíticas y conceptuales con las que deshacer el galimatías de la crisis	302
2.2 Las cinco dimensiones de la crisis	304
3. El gobierno europeo de la crisis	316
3.1 Preservación del capital financiero	317
3.2 La despolitización de la política económica como garantía de la credibilidad de la misma	319
3.4 Un modelo de crecimiento basado en un saldo exportador alto y sostenido	320
4. El reto al que nos enfrentamos: el rescate europeo de la Unión Europea	323
4.1 Repensar el mercado interior: una concepción distinta de las libertades económicas	324

4.2 Repensar la infraestructura monetaria de la integración económica	326
4.3 Repensar la solidaridad entre Estados europeos	327
5. ¿Cómo podemos saber si Europa avanza en la dirección correcta?	329

Capítulo 12

LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA 337

Fabiola Mota Consejero

1. Creación, desarrollo y crisis del Estado autonómico	339
1.1 El objetivo de la democratización	339
1.2 El objetivo de la integración nacional	344
1.3 El objetivo de la legitimidad del Estado autonómico	351
2. Retos del Estado autonómico y propuestas de reforma	358
2.1 Estado plurinacional y asimétrico	358
2.2 Financiación autonómica y política regional	360
2.3 Relaciones intergubernamentales cooperativas	361
2.4 Senado como cámara de representación territorial	364
Anexo	366

Capítulo 13

MUNDO, MEDIO Y TERRITORIO RURAL 371

Fernando Franco Jubete

1. Introducción	373
2. Claves para entender lo que está pasando	374
2.1 Realidad actual del mundo rural	374
2.2 Las posibilidades de un desarrollo rural no agrario	378
2.3 La Agricultura, clave en la construcción europea	380
3. Principales retos que se plantean en un horizonte a corto y medio plazo y propuestas de actuación	383
3.1 Valoración de lo rural en residencia urbana	384
3.2 El refugio ante la crisis: siempre nos quedará la Agricultura	385
3.3 Rejuvenecimiento rural y relevo generacional agrario	387
3.4 Una nueva revolución agraria	389
3.5 De la brecha geográfica a la brecha digital	391
3.6 Es necesario el compromiso de los poderes públicos y de la sociedad	392

Capítulo 14

ENERGÍA Y SOSTENIBILIDAD 395

José María Bellver, Adela Conchado, Rafael Cossent, Alessandro Danesin, Pedro Linares, José Ignacio Pérez Arriaga y José Carlos Romero

1. Claves para entender la situación	397
1.1 Producción y consumo de energía	398
1.2 Precios y disponibilidad de recursos fósiles	403
1.3 Emisiones de CO ₂ y otros contaminantes	404
1.4 Pobreza energética	407
1.5 Innovación	408
2. Retos	410
3. Propuestas	414
4. Indicadores clave	417

Capítulo 15

TIC Y SOCIEDAD: LA INFORMACIÓN QUE SE CONVIRTIÓ EN PODER PARA TODOS 419

Dolors Reig

1. La web 2.0 o web social como cambio de paradigma: algunas claves para entender el fenómeno 421
2. Intercreatividad (Berners-Lee): intercambios creativos digitales 424
3. Inteligencia colectiva (Lévy): un ciberespacio que conecta inteligencias 425
4. Multitudes inteligentes (Howard Rheingold): el conocimiento colectivo apoyado en la Red (McLuhan) 426
5. La sabiduría de las multitudes (Surowiecki) 427
6. Arquitectura de la participación, los contenidos generados por el usuario 427
7. *Sharismo* y licencias Creative Commons 428
8. La sociedad aumentada 430
9. Big data: los datos como el petróleo del siglo XXI 436
10. Empatía, valores de la cibercultura y evolución de la realidad 437
11. Nuevos modelos de innovación social 438
12. Sociedad y TIC: las tecnologías del empoderamiento y la participación 440

PARTE CUARTA: SOCIEDAD Y POLÍTICA

Capítulo 16

¿NUEVA POLÍTICA? ARGUMENTOS A FAVOR Y DUDAS RAZONABLES 445

Joan Subirats

1. Crisis de los sujetos políticos tradicionales y nuevos actores 447
2. Los efectos en las instituciones y en las formas de gobernar y de gestionar 450
3. ¿Nueva política? 452
4. Nueva política y redes sociales 455
5. El “dentro-fuera” de las instituciones 458
6. Dudas razonables 460
7. Y, finalmente, ¿cuál es la diferencia? 463

Capítulo 17

CUANDO VUELVA A SALIR EL SOL: POSCRISIS, PARTICIPACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL 465

Chaïme Marcuello Servós y Carmen Marcuello Servós

1. Introducción 467
2. La crisis como transformación 468
3. Mirando más allá: poscrisis 475
4. Unas prescripciones posibles 480
5. Para cuando el sol se esconda 483

Capítulo 18

LAS CLASES SOCIALES EN ESPAÑA: CAMBIO, COMPOSICIÓN Y CONSECUENCIAS

Miguel Requena y Mikolaj Stanek

487

- | | |
|---|-----|
| 1. Introducción | 489 |
| 2. La transformación de la estructura de clases | 491 |
| 3. Dos procesos de formación de las clases | 495 |
| 3.1 Clases e inmigración | 495 |
| 3.2 Clase y movilidad intergeneracional | 500 |
| 4. Algunas consecuencias de la desigualdad de clase | 503 |
| 4.1 Clase social y logro educativo | 504 |
| 4.2 Clase y desempleo | 507 |
| 4.3 Clase social e ingresos | 509 |
| 4.4 Clase social y salud | 512 |
| 5. Recapitulación | 515 |

Capítulo 19

MÁS ALLÁ DE UNA SOCIEDAD PRECARIA: DE LOS PROCESOS DE EXCLUSIÓN A LOS PROCESOS DE EXPULSIÓN

Guillermo Fernández Maíllo

519

- | | |
|---|-----|
| 1. ¿Qué está sucediendo en el ámbito de la pobreza y la exclusión social?
Claves para entender el aumento de los procesos de exclusión | 521 |
| 2. Un paso más allá: los expulsados del sistema. ¿Cuáles son los principales retos que se plantean en un horizonte a corto y medio plazo? | 528 |
| 3. ¿Qué hacer para ralentizar este proceso de expulsión en el ámbito de nuestro país? Propuestas de actuación | 531 |
| 4. ¿Cómo proceder al diagnóstico permanente de la exclusión social?
Indicadores clave para el seguimiento | 536 |

Capítulo 20

LA INNOVACIÓN SOCIAL ANTE LOS DESAFÍOS DEL BIENESTAR

Xavier Martínez-Celorio

541

- | | |
|--|-----|
| 1. Introducción | 543 |
| 2. ¿Qué es la innovación social? Definición y tendencias | 545 |
| 3. El ecosistema de la innovación social: componentes y actores | 550 |
| 4. La institucionalización de la innovación social | 561 |
| 5. ¿La innovación social como motor de cambios en la política pública? | 569 |

Capítulo 7

LA EDUCACIÓN: RETOS Y PROPUESTAS

Alejandro Tiana Ferrer
UNED

La situación de la educación es motivo de preocupación permanente en España, al igual que sucede en todos los países de nuestro entorno. El interés que tan unánimemente suscita deriva del hecho de ser ampliamente considerada como uno de los factores que más contribuyen a modelar la realidad social, económica, política y cultural. Este capítulo pretende realizar un análisis de la situación de la educación en nuestro país, con el doble objetivo de identificar los principales retos que afronta en la actualidad y esbozar algunas propuestas que permitan darles respuesta.

1. Claves para el análisis

Mal se puede, sin embargo, identificar retos y plantear propuestas sin partir de un diagnóstico previo de la situación existente ni señalar los problemas más destacados. Este primer apartado tiene como objetivo proporcionar algunas de las claves que deben servir de base para el análisis posterior. Dichas claves se refieren tanto a las premisas y las fuentes a partir de las cuales se realiza el análisis como a los planteamientos que subyacen a la mirada que el autor lanza sobre el objeto de estudio.

Debo comenzar diciendo que no me cuento entre quienes consideran que España carece de un buen sistema educativo, aunque esa idea tenga muchos partidarios. Más bien al contrario, me siento cercano a la tesis defendida reiteradamente por Julio Carabaña de que no se puede afirmar que nuestro sistema escolar sea particularmente ineficaz o ineficiente, aunque tampoco quepa sostener lo contrario. Como afirma en uno de sus textos más explícitos en este sentido, “las escuelas españolas están a la altura de las escuelas de los países más desarrollados y cultos del mundo, quizás en términos de resultados educativos, muy probablemente en términos de procesos, muy seguramente en términos de resultados académicos”¹. Tras los análisis rigurosos que ha venido dedicando a PISA y a otras evaluaciones nacionales e internacionales, concluye que el único indicador educativo que

¹ Carabaña, J. (2009): *Una vindicación de la escuela española*. Madrid: Facultad de Educación, Universidad Complutense de Madrid, p. 6.

muestra en España una situación claramente deficitaria es el relativo a los títulos obtenidos por los estudiantes, en el que se encuentra bastante por debajo de otros países europeos². Se trata de un problema importante, aunque sus causas sean complejas y no siempre resulten evidentes, sobre el que volveremos más adelante.

No puedo obviar que la tesis contraria a la que Carabaña sostiene ha recibido apoyos y ha sido objeto de amplio debate en los últimos años. Dejo de lado por su escaso rigor analítico la posición de la denominada por Antonio Viñao³ “literatura del desastre educativo”, calificada así por analogía con la surgida después de la crisis de 1898, que incluye textos de autores como Javier Orrico⁴ o Alicia Delibes⁵ y no deja resquicio para ninguna valoración positiva. Vale más la pena centrarse en otros debates más rigurosos y mejor fundamentados, como el promovido recientemente por la *Revista de Libros*, a partir de un texto de Clara Eugenia Núñez⁶, en el que se presentan y discuten algunas ideas para la reforma del sistema educativo español y que ha contado con la participación de reconocidos especialistas.

La valoración crítica que Clara Eugenia Núñez hace del sistema educativo español en el texto de lanzamiento del debate (“en ningún momento de nuestra historia reciente puede considerarse que hayamos tenido un modelo educativo de éxito”) se sustenta en varias apreciaciones: la huida de la escuela pública por parte de muchas familias, el dictamen negativo (“demoledor”, dice) de la instrucción obligatoria por parte de los empresarios, el fracaso cosechado en PISA y otras evaluaciones internacionales y la baja tasa de titulación en la Educación Secundaria inferior y superior. Si bien Julio Carabaña acepta la cuarta, como antes se señalaba, rechaza las tres primeras: no hay trasvase de la escuela pública a la privada en términos generales (pues la proporción de estudiantes entre ambas se mantiene estable desde hace cuarenta años), los empresarios han atraído trabajadores extranjeros de escasa cualificación en los años del “boom”, pero no técnicos ni profesionales –para cubrir estas necesidades han recurrido a los que se habían formado en España, que eran muchos y contaban con la preparación suficiente– y el fracaso en evaluaciones internacionales es

² Carabaña, J. (2015): “Otras visiones”, en *Revista de Libros*, <http://www.revistadelibros.com/debates/ideas-para-un-debate-sobre-la-reforma-del-sistema-educativo-espanol#p20> [Consultado el 25 de septiembre de 2015]

³ Viñao, A. (2011): “Ayer y hoy de la educación en España: memorias y desmemorias”, en Lomas, C. (coord.): *Lecciones contra el olvido. Memoria de la educación y educación de la memoria*. Barcelona: Octaedro – Ministerio de Educación (pp. 23-59).

⁴ Orrico, J. (2005): *La enseñanza destruida*. Madrid: Huerga y Fierro Editores.

⁵ Delibes, A. (2006): *La gran estafa. El secuestro del sentido común en la educación*. Madrid: Grupo Unisón.

⁶ Núñez, C. E. (2015): “Ideas para un debate sobre la reforma del sistema educativo español”, en *Revista de Libros*, <http://www.revistadelibros.com/debates/ideas-para-un-debate-sobre-la-reforma-del-sistema-educativo-espanol> [Consultado el 16 de septiembre de 2015]

solamente supuesto, pero no demostrado, como ha analizado reiteradamente⁷.

Así pues, la tesis de la ineficacia e ineficiencia resulta francamente controvertida. Estamos lejos de haber alcanzado un acuerdo razonable sobre tal diagnóstico y no es previsible que lo alcancemos en un futuro próximo, pues baste con recordar que en apoyo de dicha tesis no faltan quienes achacan todos los problemas educativos actuales, reales o supuestos, a la paternidad socialista de las principales leyes educativas recientes, especialmente de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), considerada la principal culpable del alegado desastre vigente. Este tipo de atribución exclusivamente política es un mal punto de partida para poder realizar un diagnóstico riguroso de la situación del sistema educativo español.

No obstante, hay que reconocer que se han realizado recientemente algunos intentos meritorios de trazar un balance equilibrado de nuestra educación actual y de su evolución en las últimas décadas. Entre ellos quiero destacar por su cercanía en el tiempo y su seriedad analítica el número monográfico que dedicó a ese tema la revista *Cuadernos de Pedagogía* con motivo de la celebración de su cuadragésimo aniversario⁸. El monográfico incluye un amplio conjunto de artículos que pasan revista a la evolución de la educación en España en las últimas cuatro décadas, agrupados en cinco bloques: Principios y valores, El profesorado, La escuela, Aquí y fuera y En clave de futuro. De su lectura se puede extraer una panorámica muy completa de la situación actual de nuestro sistema educativo, que incluye los problemas detectados y los desafíos pendientes. El cuadro que dibuja dista de ser complaciente, pero resulta equilibrado y carente de prejuicios. Algo más antiguo es un interesante monográfico de la revista *Papeles de Economía Española*⁹, organizado en tres bloques: La educación a examen, Resultados y evaluación del sistema educativo y Política educativa y recursos destinados a la educación. Adoptando una perspectiva eminentemente económica, pasaba revista a la situación educativa, con el propósito de someterla a escrutinio. En sus páginas volvía a aparecer la controversia de análisis e interpretaciones, aunque en este caso con una voluntad muy laudable de rigor académico. Su principal inconveniente consiste en que se editó antes de que se apreciaran palpablemente los efectos más duros de la crisis económica, con lo que algunos análisis exigirían hoy una revisión. Y desde un punto de vista más descriptivo y menos valorativo, pero completo y objetivo, vale la pena recordar que en ese mismo año 2009 se publicó un amplio informe so-

⁷ Carabaña, J. (2008): *Las diferencias entre regiones y países en las pruebas PISA*, [http://www.colegiodeemeritos.es/docs/repositorio/es_ES/documentos/pisa_carabana_\(vf\).pdf](http://www.colegiodeemeritos.es/docs/repositorio/es_ES/documentos/pisa_carabana_(vf).pdf) [Consultado el 27 de septiembre de 2015] y Carabaña, J. (2015).

⁸ Carbonell, J., coord. (2014): "40 años de educación, 40 años de Cuadernos", en *Cuadernos de Pedagogía*, n. 451.

⁹ AA.VV. (2009): "La educación en España", en *Papeles de Economía Española*, n. 119.

bre el sistema educativo español, elaborado por el Ministerio de Educación, que aporta abundante información cualitativa y cuantitativa¹⁰.

Además de estos trabajos, a la hora de bosquejar un diagnóstico riguroso de la situación educativa resulta inevitable acudir a las publicaciones de la OCDE, sobre todo las derivadas de dos proyectos de amplio impacto: el estudio PISA y la serie de indicadores internacionales *Education at a Glance*. La última ronda completada y analizada de PISA es la correspondiente a 2012¹¹, pues los resultados de la aplicación de 2015 no verán la luz hasta diciembre de 2016. Y la última publicación de *Education at a Glance* es la correspondiente a 2014¹², pues aún no ha aparecido la correspondiente a 2015 a la hora de escribir estas páginas. Y a estas publicaciones cabría añadir una reciente revisión de la política educativa española incluida en la serie *Education Policy Outlook*¹³. Este conjunto de publicaciones y las bases de datos que llevan asociadas constituyen una valiosa fuente para analizar la situación de la educación española en la actualidad, que ha sido utilizada en algunos de los trabajos antes mencionados.

Al trazar un balance de la situación educativa española y su evolución reciente, cabe distinguir dos períodos temporales, estrechamente enlazados aunque con características distintivas. En primer lugar, hay que mencionar una época de modernización y expansión que se abre en los años finales del franquismo y se extiende hasta los años finales del siglo XX y, en segundo lugar, otra de progreso menos llamativo que corresponde a la década y media transcurrida del siglo XXI.

En efecto, si miramos hacia el pasado desapasionadamente, concluiremos que el sistema educativo español experimentó un gran avance a partir de los años finales del franquismo. El punto de inflexión se produjo en

¹⁰ Coba Arango, E. y Grañeras Pastrana, M., dirs. (2009): *Informe del sistema educativo español 2009*. Madrid: Ministerio de Educación, Instituto de Formación del Profesorado, Investigación e Innovación Educativa, 2 vols.

¹¹ OECD (2013a): *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed* (Volume II). París: PISA, OECD Publishing; OECD (2013b): *PISA 2012 Results: Ready to Learn: Students' Engagement, Drive and Self-Beliefs* (Volume III). París: PISA, OECD Publishing; OECD (2013c): *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices* (Volume IV). París: PISA, OECD Publishing; OECD (2014a): *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Mathematics, Reading and Science* (Volume I, Revised edition, February 2014). París: PISA, OECD Publishing; OECD (2014b): *PISA 2012 Results: Creative Problem Solving: Students' Skills in Tackling Real-Life Problems* (Volume V). París: PISA, OECD Publishing; OECD (2014c): *PISA 2012 Results: Students and Money: Financial Literacy Skills for the 21st Century* (Volume VI) París: PISA, OECD Publishing.

¹² OECD (2014d). *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. París: OECD Publishing.

¹³ OECD (2014e). *Education Policy Outlook. Spain*. http://www.oecd.org/edu/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK%20SPAIN_EN.pdf [Consultado el 26 de septiembre de 2015]

1970 con la promulgación de la Ley General de Educación (LGE). Si bien es cierto que ya en el período tecnocrático del franquismo se dieron pasos hacia la modernización y apertura del sistema educativo, el despegue tendría lugar realmente a finales de los años 70 y durante los 80, cuando las condiciones políticas permitieron afrontar una nueva etapa.

Entre los años 70 y el final del siglo XX tuvo lugar un proceso de incorporación masiva de niños y jóvenes a los diferentes niveles del sistema educativo que Manuel de Puelles ha calificado de “revolución pacífica y silenciosa”, afirmando que “más que una mutación accidental, ha sido un giro copernicano”¹⁴. El sistema educativo se modernizó al tiempo que abrió sus puertas a grupos de población anteriormente excluidos. La LGE representó el final del sistema educativo bipolar decimonónico, en el que la Educación Primaria y el Bachillerato estaban completamente separados, y su sustitución por un sistema comprensivo, con un tronco común de ocho años de duración (la Educación General Básica o EGB). Hay que subrayar además el retraso histórico con el que España partía en comparación con otros países europeos, al que se debe añadir el efecto negativo que produjo la Guerra Civil, que Antonio Viñao cuantifica en unos quince o veinte años de retraso adicional¹⁵. La adopción de esa nueva estructura escolar, abierta e integradora, permitió llevar a cabo la escolarización universal entre los cinco y los catorce años de edad a mediados de los años 80¹⁶, lo que cabe calificar de logro espectacular, sobre todo si consideramos que en 1970 había en España más de un millón de niños y niñas sin un puesto escolar en la Educación Primaria. La aprobación de la LOGSE en 1990 completó ese avance, al permitir universalizar a mediados de la década posterior la educación básica entre los cinco y los dieciséis años de edad. Así pues, al finalizar el siglo XX se había logrado una escolarización universal de más de diez años, similar a la que registraban otros países desarrollados. De hecho, la esperanza de vida escolar se situaba en 15 años ya en el curso 1996-97, frente a los 12,9 de diez años antes¹⁷. El impacto de ambas leyes se había reflejado con claridad en el avance registrado en la escolarización, que había permitido integrar a toda la población de edad escolar en una educación básica común, universalizar prácticamente la escolarización entre los 3 y los 5 años de edad y expandir la educación posobligatoria.

¹⁴ Puelles, M. de (2015): “Oportunidades y atención a la diversidad del sistema educativo español”, en *Revista de Libros*, <http://www.revistadelibros.com/debates/ideas-para-un-debate-sobre-la-reforma-del-sistema-educativo-espanol> [Consultado el 26 de septiembre de 2015]

¹⁵ Viñao, A. (2015a): “Oportunidades y atención a la diversidad del sistema educativo español”, en *Revista de Libros*, <http://www.revistadelibros.com/debates/ideas-para-un-debate-sobre-la-reforma-del-sistema-educativo-espanol> [Consultado el 26 de septiembre de 2015]

¹⁶ Núñez, C. E. (2005): “Educación”, en Carreras, A. y Tafunell, X. (coords.): *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX y XX*. Bilbao: Fundación BBVA (vol. I, pp. 155-244).

¹⁷ INCE (2000): *Sistema estatal de indicadores de la educación 2000*. Madrid: Ministerio de Educación y Cultura, Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (pp. 50-51).

Frente a ese progreso tan acelerado del último tercio del siglo XX, los años transcurridos desde comienzos del XXI no han experimentado avances tan llamativos. No debe, en todo caso, despreciarse la expansión de la escolarización, que ha permitido alcanzar una esperanza de vida escolar de 17,6 años en el curso 2011-2012, igual al promedio de la OCDE y ligeramente por debajo de los 17,8 años de media de los 21 países europeos miembros de la OCDE, para llegar a los 18,3 años en el curso 2012-2013¹⁸.

Si bien resultan indudables los avances experimentados en materia de escolarización, tanto en las enseñanzas generales como en las profesionales, es común, sin embargo, la opinión de que el rendimiento educativo no ha avanzado tanto como se esperaría en esos mismos años. Quien más abiertamente ha planteado ese fenómeno ha sido la OCDE, en el análisis que realizaba de los resultados españoles en PISA 2012: el rendimiento educativo de España en matemáticas, lectura y ciencias a los quince años de edad estaba ese año justo por debajo de la media de la OCDE y se mantenía estable desde el año 2000, sin mejorar ni empeorar significativamente¹⁹. En la misma nota se planteaban otras observaciones de gran interés: el porcentaje de alumnos excelentes está por debajo de la media de la OCDE, mientras que el de rezagados es similar; la equidad de los resultados empeoró desde 2003; y las diferencias existentes entre comunidades autónomas se explican principalmente por las diferencias socioeconómicas entre ellas. Se puede, pues, hablar de un estancamiento de los resultados, con una ligera bajada de los indicadores de equidad, lo que dista de resultar satisfactorio.

En suma, puede decirse que el sistema educativo español se ha transformado profundamente en los últimos cincuenta años y presenta hoy una situación similar o cercana a otros países desarrollados, si bien manifiesta algunos problemas preocupantes que requieren solución. Entre ellos cabe destacar las bajas tasas de titulación, la insuficiencia de los resultados obtenidos, el deterioro de la equidad, la organización no siempre adecuada del sistema escolar, la necesidad de mejorar el funcionamiento de las escuelas y de potenciar la profesión docente o la falta de un consenso acerca de las reformas necesarias, por no citar sino algunos de los principales. Otra cosa es que la solución a tales problemas sea tan sencilla e inmediata como algunas voces propugnan. Me identifico en esto con Antonio Viñao, cuando afirma que “la educación de los españoles es *manifiestamente mejorable*, como cualquier otra, pero no *fácilmente mejorable*, al menos a corto o medio plazo”²⁰.

¹⁸ INEE (2015): *Sistema estatal de indicadores de la educación 2015*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Instituto Nacional de Evaluación Educativa (pp. 18-19).

¹⁹ OECD (2013d): *PISA 2012. Resultados. Nota País. España*, <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-spain-ESP.pdf> [Consultado el 16 de septiembre de 2015]

²⁰ Viñao, A. (2015a).

2. Retos planteados

La identificación de las áreas problemáticas que presenta la educación española en la actualidad constituye la base para determinar los retos principales que deben afrontarse a corto y medio plazo. Ése es el objetivo de este apartado, que a su vez servirá para proponer en el siguiente algunas medidas orientadas a darles respuesta. Ahora bien, conviene indicar que los retos o desafíos que se destacarán son de dos tipos: un primer grupo tiene que ver con los fines y el sentido de la educación en sus diferentes niveles y etapas, mientras que un segundo grupo guarda relación con los mecanismos o condiciones que permiten dar respuesta a los anteriores. Siendo todos ellos importantes, los primeros tienen carácter finalista, mientras que los segundos son instrumentales, motivo por el cual conviene distinguirlos. Sin ánimo de exhaustividad, destacaré cuatro grandes retos del primer tipo y tres del segundo, algunos de los cuales se desglosarán en varios más específicos.

2.1 Reducir el fracaso escolar

Un primer reto que se le plantea al sistema educativo español consiste en reducir las altas tasas de fracaso que le aquejan y que, como se ha mencionado en el apartado anterior, son más elevadas de lo que resulta aceptable. Es éste un problema unánimemente subrayado, tanto en los medios de comunicación como por parte de diversos especialistas, por lo que merece la pena comenzar esta sección analizando el reto que su reducción implica.

Lo primero que conviene señalar es la confusión terminológica y conceptual que subyace a esta cuestión y que también se manifiesta en los intensos debates que genera. El hecho de que la Unión Europea haya incluido el denominado *abandono escolar temprano* (o *prematureo*) entre sus indicadores educativos básicos ha contribuido a aumentar dicha confusión, puesto que muchas veces se suele identificar con el que se produce antes de finalizar la escolaridad obligatoria. Y, sin embargo, no es así. En la Unión Europea el *abandono escolar temprano* se define como el abandono de los estudios entre los 18 y 24 años sin haber obtenido un título de enseñanza posobligatoria. O sea, muchos de quienes así *abandonan tempranamente* han culminado, incluso con éxito, sus estudios obligatorios, pero no han continuado otros estudios posteriores o los han abandonado sin finalizarlos.

Frente a este fenómeno, definido de forma tan precisa en el ámbito europeo, el genéricamente denominado *fracaso escolar* es una realidad compleja y multifacética, que no debe confundirse con el *abandono escolar temprano* y que incluye situaciones tales como la obtención de calificaciones consideradas insuficientes en pruebas de evaluación, la falta de obtención del título correspondiente a la educación obligatoria (en España, el título de

Graduado en Educación Secundaria Obligatoria) o incluso la repetición de curso. En el ámbito universitario también se habla de fracaso para referirse a los estudiantes que no completan sus estudios o que lo hacen con un desfase exagerado respecto a la duración prevista de los mismos. Dada esa diversidad y la multiplicidad de motivos que lo explican, algunos analistas distinguen entre lo que se puede denominar fracaso *administrativo* o de los estudiantes y fracaso *objetivo* o del sistema educativo²¹. En la educación básica, el fracaso tiene un componente de equidad y de igualdad que no se puede soslayar. Por eso merece la pena prestarle la atención necesaria.

Como muchos analistas han señalado, el fracaso en la educación básica tiene estrecha relación con las características del sistema español de titulación al final de la ESO. Vale la pena señalar que dicho sistema fue establecido en sus líneas generales por la LGE de 1970 y ha sido ligeramente retocado por leyes posteriores, aunque manteniendo siempre su carácter selectivo, dado que lleva asociada la apertura o clausura de puertas para realizar estudios posteriores, lo que a su vez redundaba en un aumento de la tasa del *abandono escolar temprano*. Así, si en 2013 en torno a una cuarta parte de los jóvenes que estudiaban ESO no obtenían el título correspondiente, no debería sorprender que la tasa del *abandono escolar temprano* ascendiese al 23,6% en ese mismo año²².

En todo caso, antes de llegar al fracaso absoluto o al abandono se produce una “larga marcha hacia el fracaso”, que debe entenderse como un proceso paulatino de *desenganche*²³. Los malos estudiantes suelen comenzar por plantear problemas de aprendizaje o de conducta, repiten luego algún curso y finalizan abandonando los estudios sin obtener la titulación de ESO. En este proceso, la repetición de curso desempeña un papel importante, a pesar de que esta práctica constituya una anomalía a escala internacional, puesto que afecta a un pequeño grupo de países de la OCDE que tienen tasas de repetición tres veces superiores a la media de la organización. Concretamente, el 35% de los estudiantes españoles de quince años evaluados por PISA ha repetido algún curso a lo largo de su escolaridad. Y es bien sabido que la repetición no constituye una solución, ni desde el punto de vista psicológico o pedagógico, ni desde el económico. Más bien se puede decir que forma parte del problema del fracaso escolar.

Así pues, el reto de reducir el fracaso escolar se presenta como uno de los principales que debe afrontar el sistema educativo español en los próximos años. Ese reto plantea el desafío central de reducir el *abandono escolar*

²¹ Puelles, M. de, coord. (2012): *El fracaso escolar en el Estado de las autonomías. Del fracaso al éxito escolar*. Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer.

²² INEE (2015).

²³ Fernández Enguita, M., Mena Martínez, L. y Riviere Gómez, J. (2010): *Fracaso y abandono escolar en España*. Barcelona: Fundación la Caixa.

temprano, al que se deben añadir otros dos retos asociados: aumentar la tasa de titulación en las distintas enseñanzas –especialmente en la Formación Profesional, que presenta cifras inferiores a la Unión Europea y la OCDE– y disminuir la tasa de repetición de los estudiantes (o aumentar la tasa de idoneidad, adoptando el punto de vista inverso).

2.2 Identificar los saberes necesarios para el futuro

Reducir el fracaso escolar supone, de hecho, asegurar que el sistema educativo cumpla sus metas y objetivos en cada una de las etapas y niveles. Pero alcanzar de manera efectiva los objetivos establecidos implica a su vez definir previamente y con claridad cuáles son los saberes que los estudiantes deben adquirir y las capacidades que deben desarrollar. No tiene sentido proponerse conseguir el éxito escolar de todos los jóvenes sin especificar en qué debería consistir dicho logro.

Si bien existe una amplia coincidencia social y profesional acerca de la necesidad de explicitar dichos saberes y capacidades para cada una de las etapas y niveles del sistema educativo, hay que reconocer que llevamos bastantes años sometidos a discusiones y cambios curriculares. A este respecto conviene señalar que en el ámbito curricular los cambios han sido frecuentes en el último medio siglo, al contrario de lo que ha ocurrido con la estructura educativa, que sólo ha experimentado dos grandes transformaciones (la promovida por la LGE y la planteada en la LOGSE). Por otra parte, como Antonio Viñao ha puesto de relieve, dichos cambios siguen la estela de una tradición histórica arraigada en España, pues basta con recordar que entre los años 30 del siglo XIX y los 60 del XX se sucedieron 34 planes de estudio para el Bachillerato, o sea, uno cada 4,4 años²⁴. Esos vaivenes curriculares repercuten directa y negativamente sobre la organización escolar y el trabajo docente, produciendo distorsiones.

El reto que en consecuencia se plantea consiste básicamente en identificar cuál es el tipo y los contenidos de la formación que necesitarán los jóvenes actuales para desenvolver con buenas perspectivas su vida adulta, tanto en el terreno personal como en el profesional y el cívico. Parece claro que el canon formativo del siglo XX necesita ser revisado y redefinido, pero estamos todavía lejos de haber encontrado acuerdo acerca de cuál deba ser el nuevo. Aparte de insistir en la necesidad genérica de incorporar las TIC a la educación de manera efectiva e inteligente, pocos aspectos más han sido objeto de acuerdo amplio.

²⁴ Viñao, A. (2015b): “¿Hasta dónde llega la responsabilidad de los políticos?”, en *Revista de Libros*, <http://www.revistadelibros.com/debates/ideas-para-un-debate-sobre-la-reforma-del-sistema-educativo-espanol> [Consultado el 26 de septiembre de 2015]

En el momento actual, en que el acceso al conocimiento no se restringe al ámbito escolar, se plantea el reto adicional de integrar en la tarea escolar los saberes adquiridos en otros contextos no escolares, lo que implica además establecer interconexiones entre ellos. Y desde una perspectiva complementaria, hay que afrontar el reto de convertir la simple información que a menudo se adquiere a través de las redes, Internet y otros canales similares en conocimiento y formación.

En los últimos años se han producido algunos intentos de asentar la identificación de los saberes escolares sobre nuevas bases. No otro sentido tiene, por ejemplo, la definición por parte de la Unión Europea de un conjunto de *competencias clave* que todos los ciudadanos europeos deberían adquirir y desarrollar durante su escolarización básica, que quedó plasmada en una Recomendación del Parlamento y el Consejo que ha ejercido influencia directa en la construcción del currículo en países como Portugal, Francia o España²⁵. Este enfoque basado en el desarrollo de competencias permitirá además racionalizar los currículos sobre los que gira el trabajo escolar, ciertamente sobrecargados y academicistas en España.

En el otro extremo del sistema educativo, en la educación superior, también se ha emprendido una tarea paralela, consistente en definir un nuevo marco de cualificaciones asociado a un conjunto de saberes que deben adquirir los universitarios. Ése es el sentido de la construcción del modelo habitualmente denominado de Bolonia, que lleva aparejada una estructura de títulos de grado y posgrado y un sistema de créditos transferibles. Aunque dicho modelo aún no se encuentre plenamente asentado, ha obligado ya a replantear el estilo tradicional de formación universitaria para situarlo en una perspectiva de futuro. En el caso español, aún afrontamos el reto de dibujar un mapa claro y articulado de titulaciones, como ha puesto recientemente de manifiesto el debate generado acerca de la duración de los grados y másteres, que demuestra que aún no hemos conseguido una identificación clara y acordada acerca del modelo que debemos desarrollar para hacer frente a las exigencias del futuro.

2.3 Mejorar el rendimiento educativo

Si bien hemos planteado más arriba que la disminución del fracaso y el abandono escolares constituye un reto fundamental para el sistema educativo español, no debe creerse que con ello resulte suficiente. Es evidente

²⁵ Unión Europea (2006): Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente (2006/962/CE), *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30.12.2006, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006H0962&from=ES> [Consultado el 30 de septiembre de 2015]

que conseguir el éxito escolar de todos los jóvenes supone una meta irrenunciable, por exigente que sea, pero hay que avanzar más allá, asegurando que se obtienen los mejores resultados posibles. En eso consiste en última instancia el desafío de mejorar el rendimiento educativo, al que hay que conceder la importancia debida en el panorama español.

Como se analizaba en el apartado anterior, asistimos en la actualidad a un intenso debate acerca de cómo debe valorarse el rendimiento global de nuestro sistema educativo. Los sucesivos informes PISA han sido muchas veces utilizados para difundir la idea de que el sistema educativo español funciona mal, tiene resultados pobres o mediocres (habiéndose llegado incluso a calificarlos de desastrosos), experimenta un retroceso y está sumido en una crisis. No cabe duda de que, junto a valoraciones ecuanímenes, algunos medios de comunicación han construido su propia imagen del estado del sistema educativo español, tomando como base ciertas ideas preestablecidas y algunos datos parciales del informe (además no siempre correctamente interpretados) y llegando muchas veces a conclusiones poco rigurosas. Frente a esa imagen, que debemos reconocer que ha hecho fortuna, autores como Julio Carabaña y otros han intentado transmitir un cuadro más objetivo, que se basa en las siguientes conclusiones: los resultados españoles son de manera sistemática ligeramente inferiores a la media de la OCDE aunque manifiestamente superiores a la media internacional, bastantes comunidades autónomas han obtenido unos resultados claramente por encima de la media de la OCDE y el porcentaje de alumnos excelentes está por debajo de la media de la OCDE mientras que el de rezagados es similar²⁶. Por otra parte, las evaluaciones de diagnóstico aplicadas en el conjunto del territorio español y en un buen número de comunidades autónomas en los últimos años confirman esa misma impresión general²⁷.

Así pues, los datos disponibles no avalan el diagnóstico de fracaso que se ha difundido. Pero, en honor a la verdad, es necesario destacar que tampoco se ha evidenciado un progreso decidido en la última década. Los resultados de las pruebas nacionales e internacionales más bien dan la imagen de un sistema estancado, que necesitaría avanzar con mayor impulso. Éste posiblemente sea el verdadero reto que afronta el sistema educativo español: mejorar su rendimiento, no para salir de ningún supuesto desastre, que no existe, sino para tomar una senda de avance constante. Como ya se ha señalado, no se trata de un desafío sencillo, puesto que se quiere avanzar

²⁶ Carabaña, J. (2015).

²⁷ Instituto de Evaluación (2010): *Evaluación general de diagnóstico 2009. Educación primaria. Cuarto curso. Informe de resultados*. Madrid: Ministerio de Educación, Instituto de Evaluación; Instituto de Evaluación (2011): *Evaluación general de diagnóstico 2010. Educación secundaria obligatoria. Segundo curso. Informe de resultados*. Madrid: Ministerio de Educación, Instituto de Evaluación.

en comparación con los países más avanzados, que a su vez no se detienen en su progreso. Difícil, sí, pero ése es el reto.

2.4 Aumentar la equidad

En el apartado anterior se mencionaba un hecho que no puede dejar de resultar preocupante: los informes PISA han constatado una disminución entre 2003 y 2012 de los niveles de equidad que presentan los resultados españoles²⁸. Dicha observación se refiere al modo en que PISA mide la equidad, esto es, a través de la correlación que existe entre los resultados obtenidos por los estudiantes evaluados y el índice socioeconómico y cultural, que refleja sus circunstancias familiares. Dicho de otro modo, los resultados que obtienen los jóvenes españoles en PISA están más influidos que hace diez años por la adscripción social, económica y cultural de su familia. Sin duda, es una mala noticia.

Intentando adentrarse en otras dimensiones de la equidad en materia de educación, se deben resaltar varios fenómenos de indudable interés. En primer lugar, como ha sido puesto de relieve por autores como Jorge Calero, el conjunto del gasto público en educación se distribuye de forma ligeramente progresiva, excepto en varios apartados, entre los que destacan el gasto en conciertos educativos, el gasto en educación superior y las becas y ayudas al estudio, que benefician en mayor medida a las clases medias y altas. Y, además, cabría plantearse si esa distribución ligeramente progresiva llega a serlo suficientemente. En segundo lugar, si bien la distribución de los resultados de las pruebas de evaluación mencionadas está centrada, sin que existan colas superior e inferior acusadas, las puntuaciones son considerablemente más bajas entre la población escolar de origen inmigrante. En tercer lugar, el fracaso escolar y el abandono escolar temprano antes mencionado se concentran en unas bolsas importantes, caracterizadas en buena medida por la adscripción social baja de los grupos afectados.

En consecuencia, cabe afirmar que el sistema educativo español no presenta un problema grave de falta de equidad en materia de educación, si bien tiene algunas áreas que resultan problemáticas, lo que plantea varios desafíos asociados. Y además, los indicadores de equidad parecen estar empeorando en los últimos años, lo que hace más perentoria la necesidad de dar respuesta a dicho reto.

2.5 Mejorar el funcionamiento de las instituciones educativas

Los retos hasta ahora mencionados tienen carácter sustantivo, pues guardan estrecha relación con los fines y el sentido de la educación. Pero

²⁸ OECD (2013d).

para poder darles una respuesta adecuada no se puede olvidar que la actuación educativa se lleva a cabo en entornos determinados, que requieren un funcionamiento eficaz y eficiente. Por ese motivo hay que prestar la debida atención a otros retos de carácter instrumental. Me referiré a tres de ellos, de distinta naturaleza y entidad.

Ante todo, conviene insistir en que la educación, concebida de manera genérica, toma cuerpo y se concreta en las instituciones escolares. Aunque no debemos olvidar el potencial educativo del entorno y de algunos recursos no formales e informales, es en ellas, junto con el hogar familiar, donde se desarrolla la parte más sustantiva de la tarea educativa. Por ese motivo han sido objeto de especial atención. Y la investigación educativa ha puesto de manifiesto que no todos los resultados de la educación pueden explicarse exclusivamente en función de la influencia del contexto, aunque su presencia y su impacto sean innegables. Así, Teddlie, Reynolds y Sammons llegaban hace unos años a la conclusión de que entre un 12% y un 15% de la varianza en los resultados que alcanzan los alumnos es debida a la acción del centro escolar²⁹. Se trata de un porcentaje que, sin ser demasiado elevado, no resulta despreciable. Podríamos decir que ése es el espacio propio de actuación de los centros educativos y del profesorado y que, por tanto, tiene notable importancia desde el punto de vista pedagógico.

Cuando se habla de mejorar el funcionamiento de las instituciones educativas, en última instancia estamos refiriéndonos a actuar sobre un conjunto de factores que la investigación ha identificado como los más influyentes sobre la organización escolar. Entre ellos cabe destacar los siguientes: liderazgo pedagógico, entendido como la existencia de una dirección con autoridad pedagógica reconocida; coordinación pedagógica y curricular entre los profesores y las etapas, con el fin de asegurar una coherencia interna en la enseñanza; implicación familiar en la escuela, capaz de asegurar la cooperación educativa entre la escuela y el hogar; buen ambiente o *clima* escolar, entendido como la existencia de buenas relaciones entre los distintos miembros de la comunidad escolar; formación y estabilidad del profesorado; tamaño adecuado de la escuela, que permita un ambiente diversificado y rico pero no masificado; altas expectativas de rendimiento del alumnado; evaluación continua y control del progreso de los estudiantes; y refuerzo positivo al aprendizaje³⁰.

²⁹ Teddlie, Ch., Reynolds, D. y Sammons, P. (2000): "The Methodology and Scientific Properties of School Effectiveness Research", en Reynolds, D. y Teddlie, Ch. (eds.): *The International Handbook of School Effectiveness Research*. Londres y Nueva York: The Falmer Press (pp. 55-133).

³⁰ Tiana, A. (2010): "En búsqueda de la explicación de los resultados educativos: posibilidades y limitaciones de los estudios internacionales de evaluación", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 3 (pp. 35-65).

2.6 Dar forma a la profesión docente

La actuación del profesorado ha sido siempre reconocida como uno de los factores que más influencia ejerce en la calidad de la educación que reciben los jóvenes. Como pone de relieve un estudio reciente de la OCDE, los profesores son considerados piezas clave para el rendimiento de los estudiantes y, en consecuencia, las políticas relativas al profesorado constituyen una prioridad para los países avanzados³¹.

En esta situación, no debe extrañar que el profesorado se haya convertido en los últimos años en renovado objeto de atención para la investigación pedagógica y la política de la educación. Han sido muchos los estudios dedicados a la profesión docente y sus diversos componentes. Entre ellos vale la pena destacar uno emprendido por McKinsey & Co., que se planteaba estudiar los factores generales y específicos que explican los procesos rápidos de mejora experimentados por veinte sistemas educativos seleccionados precisamente por su progreso, independientemente de su nivel de partida y de llegada³². Entre sus conclusiones se señalaba que el factor considerado clave para lograr un avance significativo y rápido en el caso de los sistemas educativos más avanzados consiste en lo que los autores denominaban *dar forma a la profesión docente*, formulación que he tomado aquí prestada por su interés.

Esta formulación tiene varias implicaciones. En primer lugar, se trataría de aumentar la valía de los nuevos profesores, mediante la elevación del nivel de entrada de los candidatos a la docencia y la mejora de la calidad de su formación. En segundo lugar, se debería mejorar el desarrollo profesional del profesorado, aumentar sus oportunidades de aprendizaje de sí mismo y de los otros, establecer tutorías o sistemas de asesoramiento o mentoría (*coaching*) que permitan a los profesores mejorar sus habilidades de manera continuada y ofrecer una carrera profesional con los incentivos adecuados. En tercer lugar, habría que fomentar la autoevaluación de los docentes y de los centros educativos y dar flexibilidad a estos últimos para organizarse de acuerdo con sus necesidades. Como puede apreciarse, en este nivel de desarrollo se trataría fundamentalmente de aprovechar y reforzar las oportunidades de mejora de las capacidades y la calidad del profesorado.

En consecuencia, se puede afirmar que dar forma a la profesión docente constituye un reto de primer orden para el sistema educativo español. Ello implica adoptar y poner en marcha políticas que obviamente incluyen

³¹ OECD (2015): *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*. París: OECD.

³² Mourshed, M., Chijioko, C. y Barber, M. (2010): *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey&Company, http://www.mckinsey.com/client_service/social_sector/latest_thinking/worlds_most_improved_schools [Consultado el 8 de septiembre de 2015]

las enfocadas hacia la formación inicial y continua del profesorado, pero también otras medidas complementarias, tales como revisar el modo en que los futuros docentes son seleccionados, prestarles acompañamiento para su incorporación paulatina a la profesión, apoyarles para que mantengan un desarrollo profesional continuo, ofrecerles incentivos para mejorar en su trabajo y evaluar el modo en que desarrollan su tarea. Todos ellos constituyen retos asociados al más general que acabamos de comentar.

2.7 Lograr el consenso en materia de educación

Un último reto que merece la pena destacar consiste en lograr un consenso acerca del modo en que la educación debe ordenarse y los cambios que se deben introducir en el modelo educativo actual. Son cada vez más las voces que reclaman un pacto por la educación, pregonando la necesidad de alcanzar acuerdos por la vía del consenso y pidiendo estabilidad en la regulación educativa. En refuerzo de los efectos beneficiosos de esta demanda tan ampliamente expresada, Clara Eugenia Núñez mantiene que los países han mejorado su sistema educativo cuando han conseguido el compromiso de todos los agentes implicados en la educación, lo que es fruto del consenso. Sin embargo, afirma que el panorama español actual es el contrario, pues generalmente, “más que a un debate sobre el verdadero estado de la instrucción en nuestro país, pareciera que asistimos a un diálogo de sordos en el que cada uno se escucha a sí mismo y ahoga con sus quejas y lamentos las voces de los demás. Ni unos ni otros parecen interesados en escuchar y en rebatir con argumentos las tesis de los demás, mucho menos en aceptarlas si son convincentes”³³.

Pese a la deseabilidad social del consenso, hay que reconocer que no resulta fácil conseguirlo. Por una parte, el juego político en los sistemas de democracia parlamentaria se basa tanto en el consenso como en el disenso. No resulta razonable exigir un acuerdo total entre partidos políticos cuando la propia ciudadanía tiene posiciones discrepantes en multitud de asuntos, la educación entre ellos. Por otra parte, conviene distinguir tres niveles de consenso, que Giovanni Sartori ha denominado respectivamente procedimental, básico y político³⁴. Mientras que el consenso procedimental resulta imprescindible para el funcionamiento del propio sistema democrático, el básico es deseable pero no imprescindible y el político suele alcanzarse raramente, ya que afecta a las políticas de gobierno, que constituye el terreno típico del disenso. Como Manuel de Puelles ha puesto de manifiesto, el consenso básico en materia de educación se alcanzó en la Constitución Español-

³³ Núñez, C. E. (2015).

³⁴ Sartori, G. (1987): *Teoría de la democracia I. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza editorial.

la de 1978, pero el consenso político no ha existido más que puntualmente desde entonces³⁵.

Como he expresado en otro lugar, resulta difícil aventurar si es o no posible alcanzar a corto o medio plazo un pacto por la educación³⁶. Si bien existe una poderosa corriente de opinión a favor de su consecución, no se puede obviar que el logro de un acuerdo en esta materia supondría hacer concesiones importantes en las posiciones históricamente mantenidas por diversos sectores o representantes de la comunidad educativa y del mundo político. Es dudoso que hayamos llegado a un punto en que el pacto sea posible, pero en todo caso no puede dejar de señalarse que constituye un reto para la educación española, aun cuando su logro tuviese que esperar.

3. Propuestas de actuación

Tras haber presentado los retos fundamentales que debería afrontar la educación española a corto y medio plazo, avanzaré en este apartado algunas propuestas que podrían contribuir a darles respuesta. En algunos casos, retomo aquí propuestas que he planteado con anterioridad en diversos foros y, en otros, propuestas planteadas por diversos analistas.

Propuestas orientadas a reducir el fracaso escolar

◆ Revisar el modelo de titulación al finalizar la ESO, adoptando uno basado en la certificación de las competencias adquiridas por los estudiantes en la educación básica. Entre sus ventajas cabe señalar que coincide con la apuesta europea por incorporar las competencias básicas como referente curricular para la educación básica, permite emitir certificados polivalentes que puedan abrir diversas salidas formativas, admite la recuperación mediante la demostración de la adquisición de tales competencias tras la etapa obligatoria y abre la puerta al aprendizaje a lo largo de la vida.

◆ Revisar el modelo actual de repetición de curso, con el propósito de minimizar dicha práctica y sustituirla por otra basada en la detección temprana de los problemas de aprendizaje, de conducta o de otro tipo tan pronto como se manifiesten, a lo que debería añadirse el apoyo y refuerzo para afrontarlos antes del final del curso y la recuperación del retraso que haya podido producirse.

◆ Combatir el abandono escolar temprano, fomentando la continuación de estudios posobligatorios, abriendo trayectorias formativas realistas

³⁵ Puelles, M. de (2007). "¿Pacto de Estado? La educación entre el consenso y el disenso", en *Revista de Educación*, n. 344 (pp. 23-40).

³⁶ Tiana, A. (2009): *Por qué hicimos la Ley Orgánica de Educación*. Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer.

y ambiciosas para los jóvenes con más dificultades y menor motivación y reduciendo el coste de oportunidad del estudio mediante una política adecuada y generosa de becas.

- ◆ Aumentar la oferta de plazas de Formación Profesional, especialmente en las áreas más innovadoras, más cercanas a las necesidades productivas y con mejores perspectivas de inserción laboral.

Propuestas orientadas a identificar los saberes necesarios para el futuro

- ◆ Revisar los currículos actuales de las distintas etapas educativas, mediante mecanismos participativos de consulta, con el objetivo de descargarlos de elementos superfluos, reducir su academicismo, adaptarlos a las necesidades formativas de los ciudadanos del siglo XXI, articular mejor la adquisición de contenidos con el desarrollo de capacidades y competencias y conceder un margen más amplio a los centros educativos y al profesorado para el desarrollo del currículo en las aulas.

- ◆ Relacionar e integrar los contenidos de las diversas áreas y materias, promoviendo su tratamiento interdisciplinar, transdisciplinar y globalizador y poniéndolos en conexión con el desarrollo de competencias transversales a todas las áreas.

- ◆ Revisar el repertorio actual de títulos en la enseñanza posobligatoria, tanto secundaria como superior y universitaria, con el fin de adaptarlas a las necesidades y demandas sociales y laborales, diseñando itinerarios formativos coherentes y flexibles y fomentando el aprendizaje a lo largo de la vida.

Propuestas orientadas a mejorar el rendimiento educativo

- ◆ Priorizar la realización de evaluaciones de diagnóstico, que permitan llevar a cabo análisis rigurosos y objetivos del rendimiento educativo, sobre las reválidas individuales.

- ◆ Incentivar el logro de buenos resultados por parte de los estudiantes, mediante medidas de reconocimiento del mérito, becas de excelencia e iniciativas similares.

- ◆ Promover y apoyar la creación y el desarrollo de iniciativas de innovación y de análisis del rendimiento en las que participen y colaboren redes de centros educativos, asociaciones de profesores y entidades científicas.

Propuestas orientadas a aumentar la equidad

- ◆ Establecer mecanismos equitativos de escolarización que impidan prácticas encaminadas a disuadir a las familias de solicitar determinados

centros escolares, entre las que podría incluirse el establecimiento de oficinas municipales de escolarización.

◆ Establecer mecanismos de control de la gratuidad efectiva de la enseñanza en las etapas de escolarización obligatoria en todos los centros sostenidos con fondos públicos, impidiendo el cobro de cantidades adicionales. Paralelamente, sería necesario revisar los módulos actuales de los conciertos, de modo que se asegure a los propietarios de los centros concertados la cobertura real de los costes de la enseñanza.

◆ Atender especialmente a la población de origen inmigrante, mediante la adopción de medidas de refuerzo y recuperación capaces de evitar el fracaso escolar, la oferta de vías formativas que incentiven la continuidad en los estudios posobligatorios, la puesta en marcha de planes de incorporación no segregadores para los recién llegados y la dotación de servicios de apoyo y mediación para los centros que acogen a este alumnado en mayor proporción.

◆ Revertir los cambios introducidos recientemente en el sistema de becas, que pervierten gravemente su carácter social, recuperando un sistema que concentre las ayudas en quienes más lo necesitan, en vez de repartir cantidades menores a un mayor número de estudiantes, y eliminando o reduciendo sensiblemente los requisitos académicos para la obtención de becas sociales, dado que se trata de dos principios diferentes que no deberían mezclarse.

◆ Complementar las becas actuales con otras becas salario, ligadas a la renta y al rendimiento académico, que mitiguen el coste de oportunidad del estudio para los buenos estudiantes con escasos recursos.

Propuestas orientadas a mejorar el funcionamiento de las instituciones educativas

◆ Revisar los calendarios y los horarios escolares, con el objetivo de permitir ritmos escolares mejor adaptados a las características de la infancia y la adolescencia, flexibilizar la organización del tiempo escolar y evitar la sobrecarga del alumnado y el profesorado. A este respecto, hay que tener en cuenta que España tiene un número de jornadas escolares inferior a la media de la OCDE, pero un número superior de horas lectivas anuales.

◆ Promover la evaluación de los centros educativos, orientada al desarrollo institucional, mediante la adopción de modelos mixtos y participativos, que combinen la perspectiva interna con la externa y los métodos cuantitativos con los cualitativos.

◆ Promover el diseño y la aplicación de planes de mejora de los centros docentes, apoyados por las Administraciones educativas, insistiendo especialmente en aquellos centros que tienen peores resultados o que deben hacer frente a circunstancias más desfavorables.

- ◆ Aumentar el grado de autonomía que poseen los centros en lo relativo a su organización pedagógica (lo que implica mejorar sus mecanismos de coordinación pedagógica) y a la utilización de sus recursos.

- ◆ Reforzar las funciones de liderazgo pedagógico que deben desarrollar los equipos directivos de los centros docentes frente a las puramente burocráticas.

Propuestas orientadas a dar forma a la profesión docente

- ◆ Revisar la formación inicial del profesorado, especialmente de los docentes de la Educación Secundaria, modernizando su enfoque y su metodología, reforzando su carácter de formación en la práctica y la inducción profesional paulatina.

- ◆ Revisar el modelo de selección del alumnado de las titulaciones orientadas a la docencia y del nuevo profesorado, con objeto de asegurar que los candidatos cuentan con unas características personales y una formación cultural y pedagógica suficiente para ejercer la profesión docente.

- ◆ Establecer sistemas de seguimiento o mentoría para los docentes noveles durante su primera etapa de ejercicio profesional, en los que cuenten con el apoyo de profesorado experto durante un período mínimo de dos años.

- ◆ Diseñar un modelo de carrera profesional para el profesorado, que establezca incentivos al trabajo bien hecho, proporcione ocasiones para el desarrollo profesional y promueva su evaluación continua.

Propuestas orientadas a lograr el consenso en materia de educación

Mientras que en los casos anteriores resultaba posible formular algunas propuestas de actuación encaminadas a dar respuesta más o menos directa a los retos planteados, en este último caso es mucho más complicado. En efecto, el logro de un consenso en materia de educación sería el resultado de un conjunto de condiciones que inciden en la posición y la voluntad de los actores implicados. Por lo tanto, no se trata de poner en marcha algunas medidas de modo voluntarista, sino de propiciar un ambiente y unas circunstancias que hagan posible el acuerdo. Desde este punto de vista, podrían enumerarse algunas orientaciones que podrían ayudar a avanzar en la dirección deseada. Si se cumpliesen, quizás sería posible realizar propuestas con un alto grado de consenso, aunque no fuesen unánimes.

- ◆ En primer lugar, sería necesario acompañar cualquier propuesta de cambio o reforma educativa de un diagnóstico riguroso, apoyado en evidencias y datos creíbles frente a la utilización interesada de información seleccionada, contando para su elaboración con la colaboración de expertos educativos de adscripción no partidaria.

◆ En segundo lugar, habría que estimular la celebración de debates públicos abiertos y transparentes acerca de dicho diagnóstico y de las medidas propuestas, para lo cual contamos con alguna experiencia histórica en España³⁷.

◆ En tercer lugar, habría que conceder mayor protagonismo en la búsqueda de acuerdos a las organizaciones sociales y educativas, de modo que pudiesen presentar propuestas y alternativas para hacer frente a los problemas detectados.

◆ En cuarto lugar, los grupos políticos debieran ser sensibles a dicho proceso y plantear la búsqueda de acuerdos más allá del simple juego parlamentario.

4. Indicadores clave

El seguimiento de las propuestas orientadas a dar respuesta a los retos planteados exige contar con estadísticas e indicadores adecuados, que permitan hacerse una idea acertada de la evolución de la educación. Afortunadamente, disponemos en España de dos conjuntos de indicadores bastante completos y que cuentan con series temporales de entre una y dos décadas. El primero, de carácter nacional, es el *Sistema estatal de indicadores de la educación*, que comenzó a ser producido por el Instituto Nacional de Calidad y Educación (INCE) en los años 90 y continúa apareciendo bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). Su primera edición se publicó en el año 2000 y la última en 2015³⁸, habiendo aparecido catorce entregas hasta el momento. Incorpora además los indicadores elaborados en la Unión Europea para comprobar el cumplimiento de los objetivos europeos en materia de educación, lo que supone una valiosa contribución adicional. El segundo, de carácter internacional, está incluido en la serie *Education at a Glance*, producida anualmente por la OCDE. Su primer volumen se publicó en 1992 y desde entonces ha venido apareciendo anualmente, siendo el más reciente en el momento de escribir estas páginas el de 2014³⁹.

Entre los indicadores incluidos en la serie española se hallan algunos de indudable interés para analizar los avances producidos como respuesta a los retos identificados. Entre ellos cabe destacar los siguientes:

³⁷ Tiana, A. (2013). "El recurso al debate público en los procesos de reforma educativa: análisis de la experiencia española (1969-2012)", en *Multidisciplinary Journal of Educational Research*, vol. 3, n. 1, pp. 19-41.

³⁸ INEE (2015).

³⁹ OECD (2014d).

- Escolarización según la titularidad del centro
- Esperanza de vida en educación desde los cinco años
- Tasas de escolarización en los niveles no obligatorios
- Alumnado extranjero
- Tasas de acceso y titulación en Formación Profesional
- Participación en el aprendizaje permanente
- Gasto público dedicado a conciertos
- Idoneidad en la edad del alumnado
- Alumnado repetidor
- Abandono temprano de la educación y la formación
- Tasas de graduación en las distintas etapas
- Tasas de actividad y desempleo según nivel de formación

Entre los indicadores internacionales de la OCDE se pueden destacar los siguientes:

- Nivel de formación de la población adulta
- Tasa de finalización de la Educación Secundaria superior
- Tasa de finalización de la Educación Terciaria
- Influencia de la educación de los padres sobre la participación en la Educación Terciaria
- Resultados sociales de la educación (salud, voluntariado, confianza en las instituciones)
- Relación entre rendimiento educativo y equidad
- Inversión pública y privada en educación
- Tasas de acceso a la educación en los diversos niveles educativos
- Transición de la escuela al trabajo
- Participación de la población adulta en la educación y la formación
- Diferencias entre la educación pública y privada (rendimiento, entorno, currículos, evaluaciones)
- Tiempo de estudio por niveles educativos
- Características del profesorado (edad, género)
- Formación inicial del profesorado y acceso a la profesión
- Desarrollo profesional de los docentes

Como puede apreciarse, los indicadores existentes cubren prácticamente todos los ámbitos subrayados en los apartados anteriores. En consecuencia, no se puede decir que carezcamos de los instrumentos para realizar el seguimiento de la situación educativa y de las propuestas de cambio que realicemos. Quizás lo que se eche de menos es la voluntad de utilizar de forma sistemática la información disponible para encauzar los debates acerca de la situación educativa, evitando que los prejuicios ideológicos,

la superficialidad analítica o las ocurrencias suplanten al buen uso de las evidencias disponibles y de las alternativas existentes. Si adoptásemos ese camino en los próximos años, quizás pudiésemos impulsar el avance que requiere la educación que reciben nuestros jóvenes.