

De la educación pública y su ordenación

Jesús Rul¹

La funcionalidad de nuestro sistema de educación es peor que mediocre si consideramos las calificaciones -especialmente en lenguaje, matemáticas y ciencias-, tanto las internas como las que subministran instancias internacionales como la OCDE, la inadecuación del modelo de Educación Secundaria donde se cuecen las más graves disfunciones y, por resaltar sólo algunos rasgos básicos, la poca implantación y prestigio de la Formación Profesional con la decantación del sistema hacia la Universidad. Aún así, en nuestro modelo, de 100 alumnos que comienzan la Educación primaria, 40 no superan la Educación secundaria y sólo 20 finalizan los estudios universitarios.

En los últimos treinta años, los distintos gobiernos así lo han juzgado acometiendo ambiciosas reformas educativas que invariablemente se agostaban enseguida por el sectarismo de la lucha política, la falta de financiación, las ocurrencias entre ingenuas y castizas de unos y otros... La perspectiva que da este tiempo evidencia una falta grave de visión que repercute negativamente en las oportunidades de los individuos y en la competencia de nuestro sistema socioeconómico. Los errores del presente los heredará esta generación y condicionará la siguiente. Este enfoque de ombligo nos lleva a ignorar que vivimos en un mundo global donde otros países han sabido crear sistemas de educación solventes que armonizan el desarrollo individual y el socioproductivo. A escala global tendrán más oportunidades los individuos con mejor formación y los países con sistemas socioproductivos y educativos más interdependientes.

A la vista de estos datos, el reformismo educativo español de las últimas décadas, tanto desde la perspectiva interna como de la comparada, adolece de visión estratégica, con independencia del gobierno que lo haya impulsado. En efecto, otros países de nuestro entorno con buenas calificaciones en las pruebas internacionales acometieron importantes reformas educativas de tipo estructural después de la Segunda Guerra Mundial; después han hecho otras reformas más parciales o innovaciones para ir ajustando su modelo. En nuestro caso, todas las reformas han sido de carácter estructural: normativa básica, etapas educativas, currículum, evaluación, etc., sin el tiempo necesario para cristalizar una tradición, y con el agravante de cambiar erráticamente en tres factores clave del sistema: docencia (contenidos, objetivos, aprendizaje, evaluación) dirección e inspección. La estructura básica de un sistema se adopta a largo plazo y se desarrolla con innovaciones bien pensadas y financiadas. La experiencia internacional indica que los cambios estructurales crean mucho ruido y pocas nueces: por sí solos no crean calidad. Como es sabido, la estructura de un sistema de educación es condición de funcionamiento, pero es éste el que genera calidad, especialmente, cuando los rasgos estructurales potencian el funcionamiento eficaz.

Aquí se suscitan dos cuestiones de actualidad para nuestro sistema de educación que vuelve a estar en el candelerero, ¿qué rasgos estructurales potencian el funcionamiento eficaz?, y ¿qué factores funcionales tienen más valor desde la perspectiva de la calidad?. Sobre ambas, investigaciones -tanto experimentales como empíricas- subrayan un conjunto de factores a los que nos referimos a continuación.

El primero afecta a toda la sociedad. La educación escolar es una función social especializada (subsistema social). Ello significa que la educación escolar está conectada a las expectativas sociales de manera tan determinante que el nivel de estudios de la

¹ Publicación: Rul, J. (2004). "De la educación pública y su ordenación". Organización y gestión educativa. FEAE-Praxis. Madrid, págs. 6-8

población entre los 24 y los 65 años de edad predicen el nivel de éxito escolar. No es una relación mecánica: las sociedades que tienen altas expectativas en educación no permiten tener su sistema de educación empantanado durante tanto tiempo. Las expectativas actúan a diferentes niveles desde los personales, que inciden en los niños y adolescentes en el entorno familiar y ciudadano en forma de visión, proyectos, compromiso..., hasta los más estructurales incluyendo los recursos dedicados a este fin. El segundo está relacionado con los recursos que se dedican a la educación. Los países que han hecho una apuesta clara por su capital humano como factor estratégico invierten en educación sabiendo que es una inversión a medio y largo plazo. Con los recursos hay que lograr: atraer a los mejores estudiantes a la docencia y a la dirección de instituciones educativas, financiar una educación secundaria con una oferta educativa diversificada que evite el rechazo escolar de muchos jóvenes, desarrollar ampliamente la capacitación profesional y tecnológica, ofrecer programas de becas y ayudas que den oportunidades a los jóvenes, e impulsar innovaciones selectas que aporten valor añadido al sistema de educación. En nuestro caso nos mantenemos por debajo de la media europea en PIB dedicado a la educación. Los recursos actuales financian un sistema de educación precario e ineficaz.

El tercero tiene que ver con la vertebración interna del sistema de educación, formado por la red de sus instituciones educativas desde la Educación Infantil hasta la Universidad y la Formación Profesional. Por tanto, el centro de gravedad del sistema es cada una de las instituciones educativas. Es en ellas donde niños y jóvenes viven la experiencia del aprendizaje sistemático que en unos años les puede cualificar profesionalmente o les permite adquirir una especialidad universitaria. Los factores clave de las instituciones educativas son: altas capacidades en gestión del proyecto (capacidad de multiplicar la oferta formativa y crear un ambiente de aprendizaje que envuelva y sature a los alumnos), altas capacidades en gestión de los recursos (dirección profesional, equipo docente vinculado a la institución e identificado con el proyecto institucional, mecanismos internos de control efectivo, desarrollo del capital intelectual con la participación de directivos y docentes en redes de acción, evaluación y capacitación). En nuestra experiencia, tenemos, en el sector público, centros educativos atomizados por etapas educativas y estancos, una dirección escolar de corte administrativo con escasas competencias y poca preparación, una asignación de docentes a los centros educativos aleatoria y burocrática, mecanismos primarios de control social y administrativo, y un elemental desarrollo del capital intelectual. Con estos mimbres es difícil crear un proyecto que multiplique la oferta formativa y mucho menos crear un ambiente colectivo centrado en el aprendizaje y las expectativas. La precariedad estructural del sistema de educación intenta sostenerse desde el subsistema político-administrativo que en los últimos años ha crecido considerablemente. Este febril aparato teledirige el sistema de educación con cuatro estrategias: monopolio del discurso educativo (de educación hablan a los medios quienes no la hacen), normativa cambiante y prolija, multiplicación de apoyos externos, y control del sistema a través de mecanismos rudimentarios de medición y acreditación. En resumen, el sistema de educación es suplantado por el intervencionismo del aparato político-burocrático, cuyos efectos son patentes en las instituciones educativas: el discurso escolar ha languidecido en las últimas décadas atrapado entre la tecnocracia y el costumbrismo, las respuestas a los retos adolece en demasiados casos de visión o de capacidad, ajustarse a la normativa prolija y cambiante o protegerse de ella crea actitudes personales e institucionales poco acordes a los retos educativos del presente, la funcionalidad de los apoyos externos es más bien baja, y no cristaliza un sistema solvente de medición, acreditación y evaluación.

El subsistema político-administrativo tiene una importante función en las sociedades democráticas, pero tiene que ajustarse a lo que le es propio, esto es, ordenar el sistema de educación (crear instituciones educativas autónomas y responsables, definir de forma simple los contenidos y objetivos de aprendizaje y el sistema de evaluación), financiar el sistema y las innovaciones distribuyendo equitativamente los recursos, resolver las reclamaciones y controlar el sistema de educación por medio de una inspección profesional e independiente. Para cumplir su misión la Administración tiene que menguar y profesionalizarse.

Sobre el sistema de educación, procede decir que hay instituciones educativas concretas, directivos y equipos docentes concretos que pese a las condiciones adversas citadas anteriormente han sido capaces con tesón de crear ambientes de aprendizaje excelentes, con profesionalidad y dedicación mantenida en el tiempo. Estas honrosas excepciones no justifican un modelo que no las impulsa.

Las leyes educativas promulgadas en las últimas décadas no han tenido la virtud de vertebrar un sistema de educación. A la vista de los factores citados, todas estas normas, pese a ser leyes de carácter general pecaron de parciales y formalistas. Ninguna se ha consolidado hasta crear una tradición alternativa a la común cultura burocrática que pervive.

Toda la sociedad tiene un reto con la educación que afecta directamente a los responsables políticos al más alto nivel. Urge un pacto de Estado para los próximos 25 años que ordene estructuralmente el sistema de educación y el administrativo a partir de criterios de subsidiariedad, profesionalismo y simplificación poniendo el acento en el aprendizaje y la capacitación. Los gobiernos sucesivos (estatales y autonómicos) deberían respetar e impulsar el pacto. De entrada hay que saber, dada la complejidad del sistema de educación, que la implantación de las decisiones que se adopten no crearán calidad a corto plazo. Hemos de ser capaces de integrar estos factores básicos y crear una cultura sensible a la excelencia. Sólo así, los ciudadanos y la sociedad se beneficiarán de los efectos y sinergias de su sistema de educación.