

AUTORES

Toni Roldan

Director, EsadeEcPol

Antonio Cabrales

Professor of Economics, UCL

PARTICIPANTES*

Jorge Calero

Universidad de Barcelona

Mariano Fernandez-Enguita

Universidad Complutense
de Madrid

Álvaro Ferrer

Save the Children

Claudia Hupkau

CUNEF

Manuel Moreno

Banco Mundial

Alberto Nadal

EsadeEcPol

Ana Revenga

Brookings Institution

Jenifer Ruiz-Valenzuela

Centre for Economic
Performance, London
School of Economics

Ismael Sanz

Universidad Rey Juan Carlos

Jordi Sevilla

EsadeEcPol

Ainara Zubillaga

Fundación Cotec

ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN

Carlos Victoria.

Dos acuerdos educativos para la legislatura: una propuesta transversal

Policy Brief #1 Marzo 2020

RESUMEN EJECUTIVO

- La motivación de este Policy Brief emerge de la constatación de que los consensos existentes respecto a reformas educativas entre partidos políticos y en la comunidad educativa son mucho más amplios y transversales de lo que se visibiliza en el debate público.
- A pesar de ello, los recientes intentos de lograr un gran pacto educativo no han funcionado. Para resolverlo, proponemos una nueva aproximación basada en tres principios: (1) centrarnos en los temas importantes y dejar de lado los temas más *polarizantes* (2) sustituir la idea del gran pacto por una “suma de acuerdos” y (3) partir de una visión de país gradualista para el largo plazo.
- Identificamos dos acuerdos que gozan al mismo tiempo de un amplio apoyo político y de sustento en la evidencia empírica.
 - Proponemos el PLAN PROFES+, enfocado en los profesores, que son la clave de bóveda del sistema educativo. El plan incluye un paquete de medidas para dar un impulso a la carrera profesional docente, ofreciendo más preparación, más apoyo y mejores herramientas a los profesores.
 - Proponemos el PLAN PROA+ que se centra en canalizar el aumento de financiación necesario en un programa ambicioso de refuerzo educativo, que sea escalable y evaluable, para reducir la principal lacra de nuestro sistema: el abandono escolar temprano.

* Las personas firmantes lo hacen en calidad personal y apoyan las propuestas que se recogen en esta iniciativa, pero no necesariamente todos los contenidos del Policy Brief.

Finlandia ocupó la 5ª posición de la última edición de PISA 2018 en la media de las tres pruebas, y a pesar de su declive en los últimos años, sigue trabajando por la mejora educativa desde el consenso de todos los actores y la transversalidad política.

“Las políticas educativas basadas en el consenso han garantizado la sostenibilidad de las reformas y mantenido el foco en una visión clara y compartida de las reformas. Desde 1970 ha habido 20 ministros de educación y coaliciones de gobierno en Finlandia, pero los principios básicos de las políticas educativas han cambiado bien poco”.

Pasi Sahlberg (2012), experto educativo de **Finlandia**.

Polonia (6º) es el país de la OCDE que, junto con Portugal, más ha mejorado en PISA desde el comienzo de la prueba en el año 2000.

“Querida Ministra, le instamos a detener el proceso de cambio rápido y abrupto en la educación polaca. Nuestros estudiantes tienen habilidades que los distinguen en Europa y en el mundo. Este potencial no debe ser desperdiciado por reformas violentas. Solicitamos que se tengan en cuenta los resultados de la investigación científica y las opiniones de expertos al planificar transformaciones futuras. Estamos pidiendo un proceso de consulta democrático suficientemente largo, en el que habrá tiempo para reflexionar juntos en qué dirección cambiar las escuelas polacas de forma gradual y evolutiva”.

Carta de 87 expertos a la Ministra de Educación de **Polonia** (2016), tras la contra-reforma unilateral de 2015 que ponía fin a dos décadas de consensos y mejoras educativas.

Tabla de contenidos

01.	Introducción	pág. 04
02.	¿Por qué no hay pacto educativo?	pág. 06
03.	Razones para la esperanza	pág. 08
04.	Los retos de nuestro sistema educativo	pág. 10
05.	Nuestra propuesta: dos acuerdos transversales para transformar la educación	pág. 22
06.	Bibliografía	pág. 27

01. Introducción

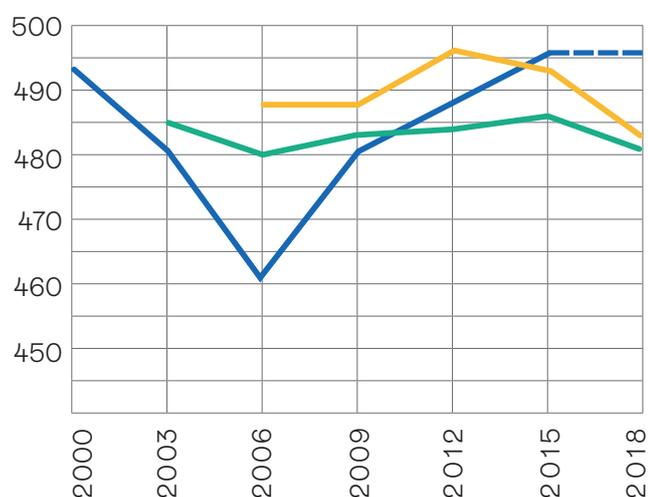
La motivación de este Policy Brief emerge de la constatación de que existen espacios políticos para construir consensos educativos mucho más amplios y transversales de lo que se refleja en el debate público sobre educación. Nuestro objetivo es ofrecer una propuesta políticamente viable, en base a esos consensos existentes, para lograr acuerdos ambiciosos en las áreas más importantes.

En las comparaciones internacionales, **España no destaca, y no mejora en el tiempo, ni en excelencia, ni en equidad.** Mientras tenemos alrededor de un 5% de alumnos excelentes en las evaluaciones de PISA (por sus siglas en inglés: Programme for International Student Assessment), en países de renta similar como Bélgica (20%) o Corea del Sur (33%) los resultados son mucho mejores.

Gráfico 1

En las últimas décadas no hay avance sostenido en resultados de aprendizaje [pruebas PISA]

En **lectura**, se recuperó la puntuación en 2015 tras un descenso brusco; no hay incrementos en **matemáticas**; y **ciencia** comienza a descender.



Fuente: MEEP y OCDE (2019a) a partir de PISA. El dato de PISA de lectura no está disponible para 2018 por un fallo en la aplicación de la prueba

La falta de excelencia no se corresponde con una mejor igualdad de oportunidades. En España, **la renta de los padres sigue condicionando fuertemente las oportunidades de los niños.** Por ejemplo, la probabilidad de repetir curso es cuatro veces más alta entre los alumnos pobres que entre los ricos, siendo la segunda brecha más alta de toda la OCDE (OECD, 2018)¹.

Estamos convencidos de que **no es necesario elegir entre calidad y equidad: se puede avanzar en ambas al mismo tiempo.** Y, sobre todo, no podemos permitirnos la pasividad y resignación ante esta situación. En un mundo globalizado debemos recordar el principio que la Reina Roja describe a Alicia: “Para quedarte donde estás tienes que correr lo más rápido que puedas. Si quieres ir a otro sitio, deberás correr, por lo menos, dos veces más rápido”.² Y podemos hacerlo porque a pesar de los problemas, tenemos un capital educativo notable que ha crecido mucho en las últimas décadas.

En lo que sigue exploramos las razones por las cuales pensamos que no se ha logrado un pacto educativo transversal y duradero hasta ahora, y también los motivos para la esperanza en la nueva legislatura que empieza. Proponemos

¹ En España, no solamente la renta de los padres condiciona fuertemente las oportunidades de los niños, también las condiciones laborales. Ver, por ejemplo, Ruiz-Valenzuela (2015) y Ruiz-Valenzuela (2020).

² A través del espejo y lo que Alicia encontró allí, Lewis Carroll, 1871.

una nueva aproximación para superar las restricciones políticas en base a lo que hemos aprendido de los recientes fracasos en sendos intentos de pactos - en 2011, el intento de Pacto del Ministro Gabilondo y en 2017, la Subcomisión para un Pacto Social y Político por la Educación en el Congreso de los Diputados. En la siguiente sección ofrecemos un diagnóstico de los males de nuestro sistema educativo. Y en la última sección se presentan las dos propuestas de acuerdo para una reforma educativa políticamente viable.

02. ¿Por qué no hay pacto educativo?

Cada vez que se publican resultados de alguna evaluación – como sucedió recientemente con PISA, el pasado diciembre – sucede un fenómeno similar. Analistas, colectivos y medios de comunicación denuncian las debilidades de nuestro sistema educativo, los padres se frustran, los políticos se echan las manos a la cabeza y todos reclaman con vehemencia un gran pacto. Sin embargo, ese pacto nunca llega. ¿Por qué?

Una primera razón que explica la dificultad de hacer reformas educativas responde a la propia naturaleza de lo que se quiere reformar. Como explica Mariano Fernandez-Enguita (Fernández-Enguita, 2019), en la educación se entrecruzan, además de multitud de intereses legítimos, todas nuestras aspiraciones como sociedad. La educación es la base de los valores que transmitimos a nuestros hijos y, al mismo tiempo, un pilar esencial para la calidad de nuestra democracia. También es la clave de la productividad de la economía y la herramienta más potente para la corrección de las desigualdades. **Inevitablemente, la educación tiene mucha carga política, puesto que en ella se reflejan las tensiones existentes** – entre individuo y Estado, entre las responsabilidades y derechos individuales y colectivos – en nuestra sociedad.

En algo tan importante como la educación todos queremos tener algo que decir. Por eso alrededor de lo que conocemos como la “*comunidad educativa*”, se articulan grupos de presión de todo tipo, algunos muy fuertes e ideologizados. Por un lado, están los padres y sus organizaciones que legítimamente reivindican su espacio en la toma de decisiones educativas. Por otro están los profesores y sus sindicatos, que legítimamente defienden sus intereses como trabajadores. Por otra parte, están las organizaciones patronales, religiosas o laicas, que también quieren tener algo que decir respecto a lo que sucede en las aulas. Pero también están las editoriales que venden libros, las asociaciones de alumnos, e infinidad de otros colectivos de la sociedad civil preocupadas por la educación.

Por si fuera poco, en España esos intereses se entremezclan con las particularidades de un sistema organizado de forma casi federal, con los recursos y competencias cedidas a las CCAA. Al mismo tiempo, la regulación global del sistema es central, lo que a veces impide innovaciones locales que podrían ser de interés. Cada Comunidad Autónoma tiene sus particulares grupos de interés, sus reivindicaciones sobre el modelo pedagógico que quieren desarrollar, sobre el rol que deben tener las diferentes lenguas en la educación, o su particular concepción sobre la identidad regional o nacional.

Como sucede en otros ámbitos, **los actores más ruidosos y mejor organizados no siempre son un buen reflejo de la comunidad a la que se supone que representan**. Por ejemplo, algunos sindicatos de profesores muy organizados están en contra, legítimamente, de determinadas formas de evaluarlos o piden que no se utilicen profesores externos para el refuerzo educativo. Pero eso no es lo que piensan todos “los profesores” ni tampoco es “el interés de la comunidad educativa”. Algo similar sucede con algunas organizaciones de padres: los padres somos muy importantes en la educación, pero nuestras opiniones no son mejores que las de cualquiera sobre las políticas educativas, por mucho que nos preocupen. Por su parte, las organizaciones que defienden la escuela concertada defienden unos intereses muy legítimos, pero también sesgados. Y así sucesivamente.

La economía política de las reformas educativas es endiablada. Existe un decalaje muy largo entre la implementación de la reforma y los resultados. En ciclos electorales de cuatro años es difícil observar cambios sustanciales en los resultados educativos y, por tanto, los incentivos de los partidos a asumir los inevitables costes de una reforma son bajos. Dicho de otra manera, **los partidos políticos tienen un conflicto entre sus incentivos de corto plazo y los intereses del país** en el largo plazo.

Además, puesto que la educación es muy relevante socialmente, se convierte en un premio demasiado suculento para cedérselo al partido rival que gobierna. En el último intento de reforma, el PSOE optó por abandonar la subcomisión del pacto educativo en el Congreso de los Diputados, en marzo de 2018 (tras más de un año y medio de trabajo), porque no le interesaba cederle ese éxito al Partido Popular, en un escenario de creciente polarización y con una posible moción de censura en el horizonte – que sucedió pocos meses después. En el intento anterior el PP boicoteó en el último momento el pacto educativo, “ya acordado, pero no firmado” impulsado por el ministro, Ángel Gabilondo, porque no le interesaba que el gobierno se apuntara ese tanto, a pocos meses de las elecciones de 2011.

Puesto que, como decíamos al principio, las preferencias educativas son un buen reflejo de los contrastes políticos en valores, la educación es muy susceptible de ser utilizada por los partidos como arma política de confrontación. ¡Qué mejor instrumento para polarizar con el rival político que decir que el otro está tratando de adoctrinar ideológicamente a sus hijos! En pocas áreas como la educación es más fácil “señalizar” a los votantes las diferencias ideológicas que te separan del otro – “la derecha quiere privatizar la escuela”, “la izquierda quiere imponer a las familias su ideología” – y alimentar la confrontación avivando la batalla partidista.

De esos problemas “políticos” anteriores se deriva otro: el marco del debate educativo que imponen partidos y organizaciones está diseñado para que sea casi imposible alcanzar acuerdos. Por una parte, a las organizaciones les interesa en primer lugar defender sus intereses y eso a menudo resulta en que los intereses más importantes, los de los alumnos – en los que esas organizaciones también están interesadas – se convierten en rehenes de la negociación por los intereses particulares. Por otra parte, puesto que a los partidos les conviene que siga viva la polarización solamente hablan de los temas que les dividen (religión vs. ciudadanía, concertada vs. pública, etc.). Eso se traduce en un empobrecimiento del debate del que participan los medios de comunicación: **nos pasamos el día hablando de problemas que no son los más importantes, sino los más polarizantes**. Y sucede algo peor: la percepción de la ciudadanía es que las distancias entre unos partidos y otros son enormes. Cuando en realidad las diferencias son mucho más pequeñas que los espacios en los que sí existen consensos.

03. Razones para la esperanza

Los autores de este trabajo pensamos que, a pesar de las dificultades, existen razones para la esperanza. A nivel macro, nos encontramos aún en la parte buena del ciclo económico y en un principio de legislatura, lo que se traduce en que existe un horizonte de relativa estabilidad y un cierto margen de financiación para facilitar reformas de largo plazo. Es mucho más difícil movilizar a los diferentes actores cuando no hay recursos, que cuando sí los hay.

La segunda razón para la esperanza es que de los fracasos también se aprende. El trabajo hecho en los últimos intentos de pacto ha permitido identificar mejor los consensos existentes y también los errores de planteamiento político para impulsar las reformas.

En la pasada legislatura se creó una Subcomisión para un pacto por la educación en el Congreso de los Diputados. Duró un año y medio y hubo más de 80 comparecientes. Cualquiera que siguiera más o menos de cerca esa subcomisión – como hicimos los autores de este trabajo – vivió el fracaso con enorme frustración. La realidad es que, a pesar del ruido mediático, allí emergieron amplios consensos tanto en el diagnóstico de las enfermedades de nuestro sistema como en las soluciones (Gortázar, 2018).

Estos son algunos de los consensos que emergieron de la Subcomisión:

- (1) Reducir el abandono escolar temprano – el segundo más alto de la UE – debe ser la prioridad principal de nuestras políticas educativas.
- (2) La carrera profesional docente debe adaptarse a las nuevas realidades educativas. Tenemos unos profesores poco motivados, que trabajan de forma aislada y que tienen pocas herramientas o incentivos para mejorar. Por ejemplo, la mayoría de los partidos comparten que sería bueno poner en marcha un sistema parecido al MIR de los médicos para los profesores.
- (3) Tenemos un currículum pensado para el siglo XX: es demasiado extenso y demasiado memorístico. Sería mejor centrarnos más en enseñar habilidades útiles (escribir bien, pensar de forma crítica, etc.) que en memorizar todos los ríos de España o crear una nueva asignatura para cada problema político que emerge.
- (4) Tenemos un problema de medición e información: hay un consenso amplio en que para mejorar es imprescindible medir más y mejor, aunque la evaluación sea sin implicaciones sobre la progresión académica.
- (5) Tenemos otro reto con la gestión de los centros: sería mejor que tuvieran más autonomía y más profesionalización, como sucede en otros modelos de éxito. Esto podría ayudar a solucionar algunos de los problemas del punto (2).
- (6) El abuso de la repetición es un problema grave: sale muy cara, es injusta y no sirve para que los alumnos tengan más éxito.

Por otra parte, tras los dos últimos intentos (2011 y 2017) de pacto educativo, también hemos aprendido sobre lo que no ha funcionado respecto al *procedimiento* para lograr un pacto. En general las opciones maximalistas para encontrar “grandes acuerdos” en todas las áreas serían lo deseable, pero han resultado ser políticamente inviables. En este caso, lo mejor es enemigo de lo bueno y pensamos que es más efectivo poner el foco en avanzar de forma gradual en lo más importante, aunque queden cuestiones por resolver. No podemos permitirnos una legislatura sin reformas ambiciosas que intenten atajar problemas reales, cuando existen consensos suficientes para avanzar.

En lo que sigue proponemos una aproximación distinta basada en tres principios:

1. **Suma de acuerdos, no un gran pacto.** Nuestro objetivo no es alcanzar un pacto de máximos, o un gran pacto (tal y como rezaba la Subcomisión de 2017 del Congreso), sino convencer a la ciudadanía y al sector de que hay una serie de acuerdos de mínimos posibles sobre objetivos y políticas (Fernandez-Enguita, 2019) que: (i) reúnan un consenso suficiente; (ii) puedan ser divididos en pequeños pactos; (iii) recojan un diagnóstico común; (iv) dejen fuera las cuestiones que afectan líneas rojas, vetos o simplemente cuestiones que requieren negociaciones ad hoc.
2. **Consensos importantes y no polarizantes.** Los pilares del consenso descrito son precisamente los que pueden permitir al sistema educativo avanzar hacia la mejora de los aprendizajes y la lucha contra el abandono temprano y no las que habitualmente copan espacios mediatizados polarizados. Planteamos por tanto un espacio de consenso, con una visión compartida de la educación que lo sustente, pero sin pretender desideologizar el debate (Rawls, 1971), ni tampoco someterlo a una visión puramente técnica o tecnocrática de la educación, algo que en sus distintas manifestaciones políticas ha tenido consecuencias perniciosas para los sistemas educativos.
3. **Visión gradualista de largo plazo.** Planteamos una estrategia gradualista de largo plazo en cuanto al diseño e implementación de las reformas educativas. Por un lado, mediante una visión gradual de las políticas públicas, se recoge no tanto una visión propia de lo que debería ser nuestro sistema educativo, sino un planteamiento alcanzable, que tiene en cuenta la estructura del modelo actual, los equilibrios políticos sobre los que se asienta y las limitaciones que lo condicionan (Lapuente, 2018). Además, esta aproximación permite a todos los participantes sentir las reformas como algo a lo que han contribuido, una parte de su legado al futuro. Y esto es importante porque los incentivos directos de los actores tienden a ser de corto plazo y este diseño permite trascender su motivación inmediata. Por otro lado, se parte de la base de que los cambios en educación tardan mucho en responder a las reformas y decisiones políticas: dado que los resultados no se manifiestan en el periodo de una legislatura, las decisiones de largo plazo (que requieren esfuerzos y compromisos por parte de votantes, trabajadores y profesionales del sector) tienen más probabilidad de éxito cuando están construidas sobre un consenso político amplio. Este es un ingrediente clave, quizás el más importante, para que los sistemas educativos logren mejoras sostenidas en el tiempo, tal y como muestra la experiencia de los sistemas educativos más avanzados.

04. Los retos de nuestro sistema educativo

“Hablar de estabilidad, hablar de calidad, hablar de equidad, hablar de excelencia podría permitirnos dibujar una especie de línea en el horizonte con la que todos coincidiéramos”.

Cruz Rodríguez (PSOE)

“Por supuesto, podemos ponernos de acuerdo en que equidad y calidad no están reñidas —esa es una realidad—”.

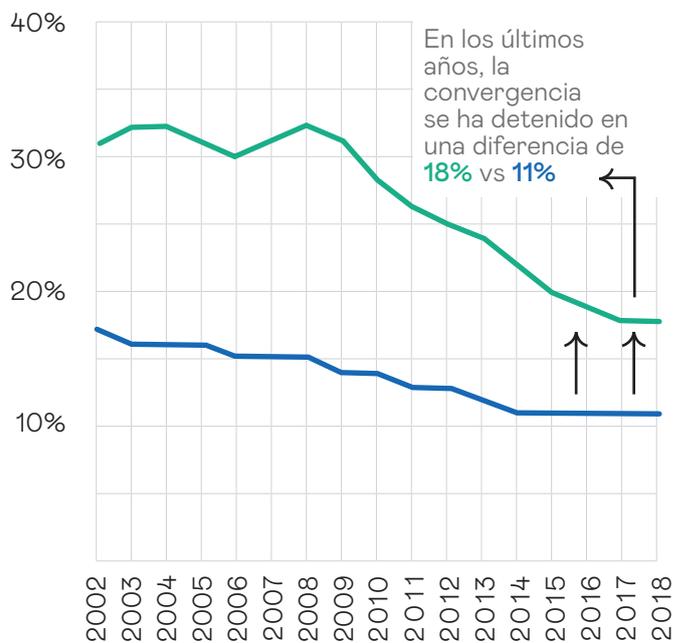
Moneo Díez (PP)

Fracaso y abandono temprano: el reto fundamental

A día de hoy, el sistema educativo español tiene como principal reto la reducción del abandono educativo temprano. A pesar de la importante mejora durante la última década (ver Gráfico 2), España es el país con mayor tasa de abandono temprano de toda la UE, y por desgracia, no seremos capaces de cumplir los objetivos globales del 10% marcados por la Estrategia 2020 de la Unión Europea: al contrario, parece intuirse un frenazo en la reducción del abandono temprano que apunta a la necesidad de seguir mejorando las políticas educativas.

El fenómeno del abandono educativo temprano es quizás el más preocupante, porque implica que un quinto (un tercio hace no tanto tiempo) de la población joven llegará a la vida adulta sin una palanca de oportunidades, lo cual va a condenarlos al llegar a un mercado de trabajo precario y dual donde se deprecian sus competencias y capacidades (Cabrales et al., 2017).

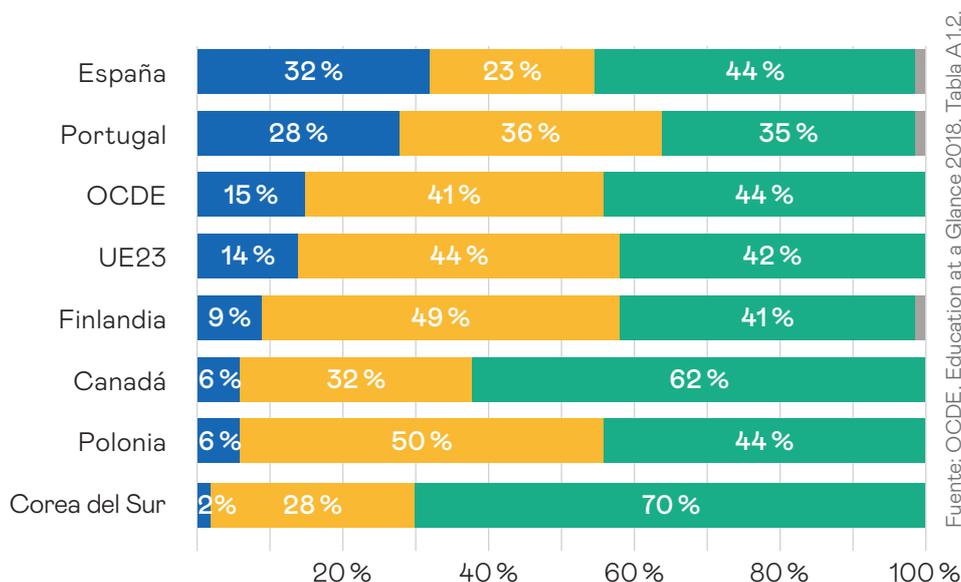
Gráfico 2
El abandono escolar ha descendido en España, pero no llega a converger con la media UE28



Fuente: Eurostat, indicador en Early School Leaving.

El reverso de este fenómeno es la **poca implantación de estudios medios** (vía Formación Profesional) en España (ver Gráfico 3), con sólo un 23% de jóvenes con titulaciones medias, muy lejos de la media de la OCDE (41%), la UE (44%), y más lejos aún de países como Finlandia (49%) o Polonia (51%).

Gráfico 3
En España hay menos millenials [25-34] con formación de estudios medios [bachiller, ciclos].
 La proporción de **secundaria básica** es alta, y la de **estudios superiores** está en la media OCDE.



El indicador de abandono temprano recoge dos fenómenos distintos, pero de tamaños semejantes³: los alumnos que no logran el título de ESO y los alumnos que logran la ESO, pero tras ella no continúan formándose. El primer grupo es especialmente alto (UNESCO, 2020) debido al modelo de titulación de ESO, una anomalía a nivel europeo que deja a aquellos que no se titulan con las opciones muy limitadas para continuar su formación. El abandono temprano educativo ha sido ampliamente estudiado en España y sus causas podrían resumirse en dos grupos: (i) causas sistémicas o estructurales del sistema educativo, como el ya citado modelo de titulación de final de ESO, la estructura enciclopédica del currículum, el enfoque academicista de la ESO (Fernandez-Enguita, 2010), la cultura de la calificación que genera altas tasas de repetición de curso (Gortazar, 2018) o la falta de inversión predistributiva en programas de apoyo y refuerzo desde primaria (Serrano et al., 2014; García-Perez et al., 2017).

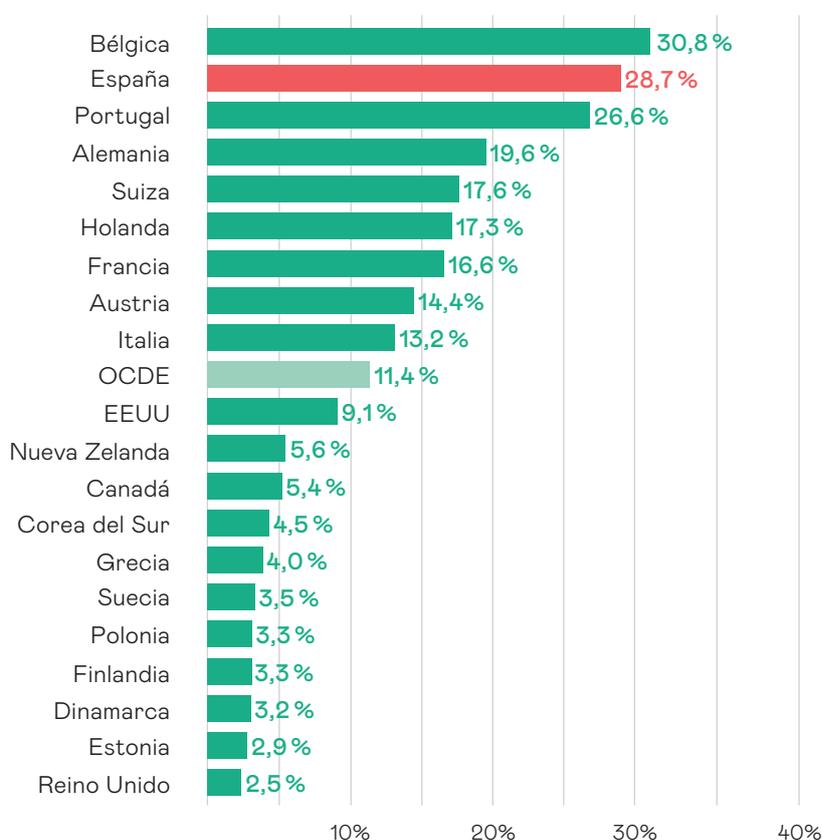
³ Se define abandono temprano educativo como el porcentaje de población de 18 a 24 años que o bien no ha finalizado los estudios de secundaria básica (ESO) o bien lo ha logrado pero sin continuar sus estudios.

Repetición de curso: un mal que revela grietas profundas

Por su parte, otro síntoma que revela importantes dificultades del sistema educativo es la repetición de curso, una medida muy cara, muy poco eficaz y que aumenta la probabilidad del fracaso escolar (Hattie, 2008). La repetición de curso es una práctica educativa que afecta a un 30% del alumnado español (ver Gráfico 4), una tasa muy alta en relación con la media de la OCDE y comparada con sistemas educativos avanzados como Estonia, Finlandia, Corea del Sur o el Reino Unido.

Gráfico 4

España tiene una de las tasas más altas de repetidores de curso a los 15 años [% sobre alumnado]



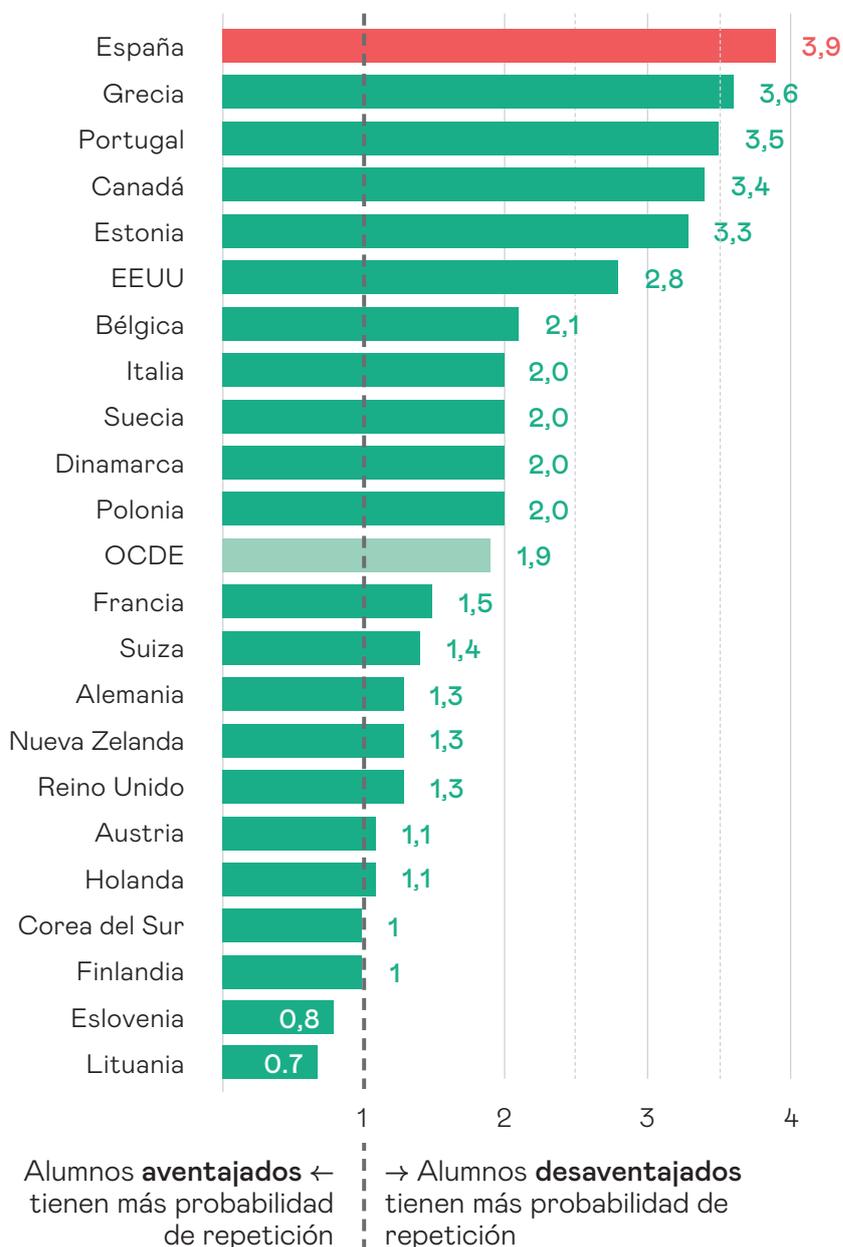
Fuente: OCDE (2019a) y Save the Children (2019) a partir de PISA 2018.

La repetición, que se produce sobre todo en secundaria, es una práctica extendida en todo el sistema educativo y en todas las comunidades autónomas, aunque con diferente intensidad. Es, además, un fenómeno que se da en condiciones de inequidad (Gráfico 5): al comparar dos alumnos con las mismas competencias, pero distinto nivel socioeconómico (alto y bajo), **la probabilidad de haber repetido es 4 veces mayor en el caso del alumno desaventajado con respecto al alumno aventajado**⁴. Esto es, el sistema educativo premia otras cuestiones (como la adaptación a la institución escolar, el comportamiento de los alumnos o el capital cultural de las familias) asociadas al nivel socioeconómico de las familias, lo que genera fuertes dinámicas de desigualdad.

⁴ Esto incluso aumentó del 2011 al 2015 debido a los recortes presupuestarios (Gortázar y Moreno 2017).

Gráfico 5

España tiene la mayor probabilidad de repetición de curso para alumnos desaventajados



Fuente: OCDE (2019a) y Save the Children (2019) a partir de PISA 2018.

Pero más allá de cuestiones de inversión o refuerzo (muchos países con baja inversión tienen bajas tasas de repetición) o legislación (todos los países vecinos tienen sistemas de promoción o repetición semejantes), la repetición es sobre todo una cuestión cultural, asociada a la concepción del aprendizaje en nuestro sistema educativo (Borodankova et al., 2011): esta dimensión cultural está fuertemente asociada con la organización escolar, el currículum o la evaluación en los centros educativos (Gortazar, 2019), y por tanto apunta a cuestiones fundamentales del sistema educativo.

Retos en la carrera profesional docente

“Nosotros consideramos que el tema del «MIR» docente y del cambio en el acceso, en la formación y en la carrera profesional de los profesores, de los maestros, pero también de los docentes para la educación secundaria, es una clave del futuro éxito que podamos tener en un sistema educativo, como ha dicho usted, que se tiene que adaptar a los tiempos modernos”.

Martín Llaguno (Cs)

“En este pacto, un capítulo fundamental es el profesorado. Tenemos que acometer un cambio dentro de la formación inicial, dentro del sistema de selección y, por supuesto, dentro de la formación permanente que permita el diseño de una carrera profesional. Esto es algo que nosotros vamos a proponer así al resto de los grupos. Además, creemos que existe un margen importante de acuerdo”.

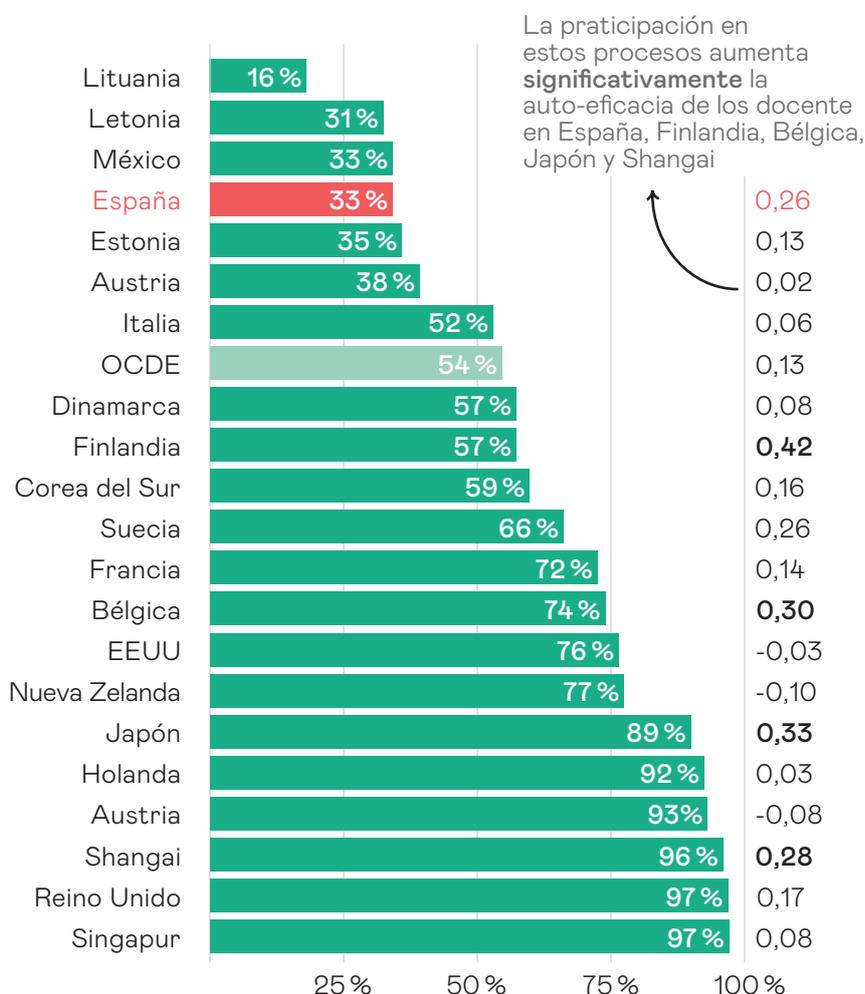
Moneo Díez (PP)

Durante las últimas tres décadas se han producido algunos cambios a nivel estatal y autonómico en lo que concierne a la estructura del sistema, la modificación del currículum o los sistemas de evaluación. Sin embargo, es llamativo lo poco que se han atendido las cuestiones relacionadas con la carrera profesional docente. La evidencia científica causal muestra que la calidad docente (Rivkin, Hanushek y Kain, 2005), y la colaboración y aprendizaje entre docentes (Jackson y Bruegmann, 2009), conforman la combinación de factores que más impacto tienen sobre el aprendizaje. La evidencia disponible para el caso de España apunta también a la importancia de la distribución de los “buenos” profesores en los resultados educativos (Calero y Escardíbul 2019).

En términos de políticas, Darling-Hammond (2017) apunta a 7 elementos comunes a un modelo de carrera y desarrollo profesional docente: (i) enfoque en el contenido; (ii) estrategia de aprendizaje activa; (iii) colaboración docente; (iv) basada en modelos de estrategias docentes eficaces; (v) tutorización docente; (vi) evaluación por pares y reflexión entre docentes; (vii) sostenibilidad en el tiempo. En España, la carrera profesional docente carece de varios de estos elementos, lo que **limita el potencial de los docentes para promover mejoras del aprendizaje.**

Gráfico 6

Los docentes emplean procesos de inserción con poca frecuencia [un tercio del total], aunque cuando lo hacen aumenta la auto-eficacia profesional



Fuente: OCDE (2019a) y Save the Children (2019) a partir de PISA 2018.

Según los resultados de la encuesta TALIS 2018 realizada por la OCDE a docentes (OCDE, 2019b), España tiene dos retos fundamentales en cuanto a la profesión docente: fortalecer los procesos de inserción a la docencia⁵ (ligados a un componente práctico, o clínico, del desarrollo profesional) y mejorar la colaboración docente.

En primer lugar, es llamativo el poco apoyo que reciben los docentes al adentrarse en sus primeros años de vida profesional en las escuelas. A diferencia de otros sistemas educativos avanzados, **en España, no se dispone de un modelo formal ni institucionalizado de inserción a la docencia** (ver Gráfico 6), lo que en la práctica significa reproducir el modelo transmisivo y aislado que los nuevos docentes han vivido como alumnos durante miles de horas (Marcelo, 2011). No es sorprendente que sean los docentes jóvenes los que muestren mayores necesidades de desarrollo profesional (41% frente a 28% de la OCDE o frente al 21% de los mayores de 50 años en España⁶). Más aún, la institucionalización de los procesos de inserción apunta a potenciales mejoras en la satisfacción y perfección de la eficacia de los docentes, tal y como muestra el Gráfico 4b.

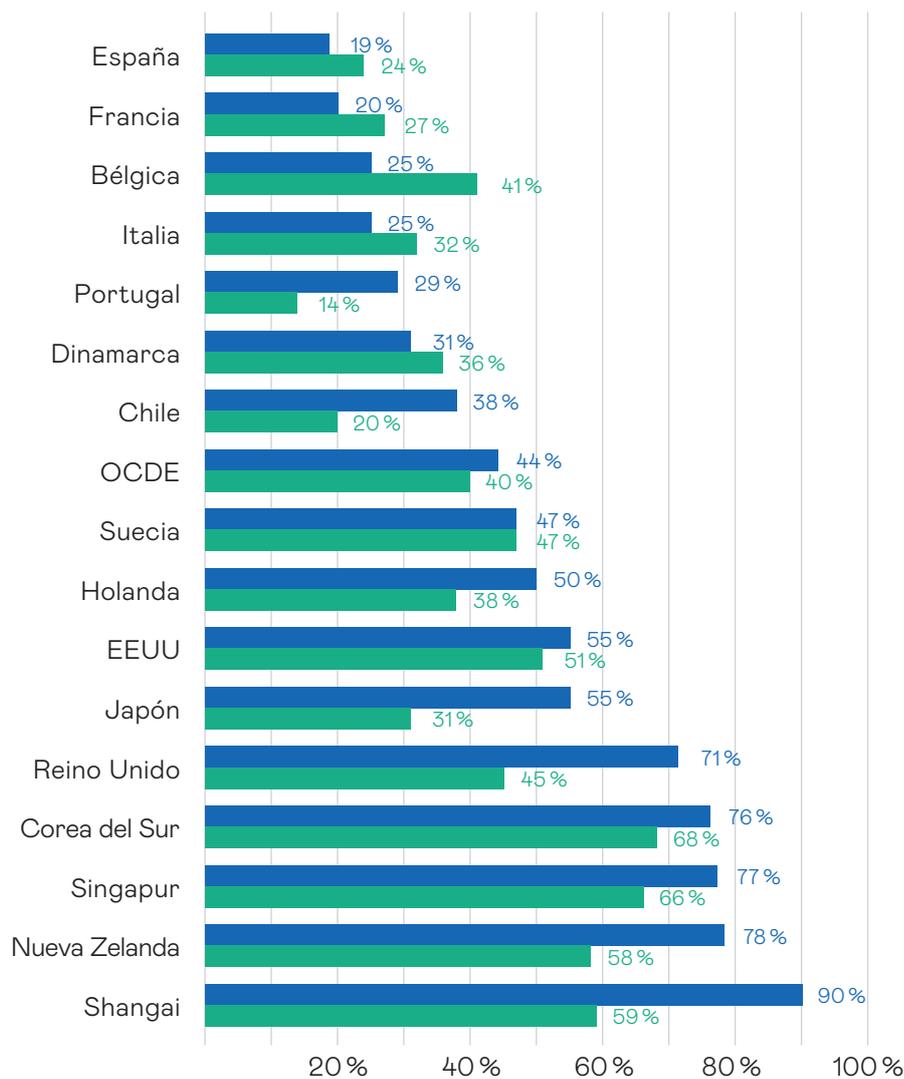
⁵ Estos procesos han sido bautizados y popularizados en España como propuestas de "MIR educativo".

⁶ Ver Tabla I.5.25 de OCDE (2019b).

Gráfico 7

El profesorado español tiene poca colaboración docente

Tienen el porcentaje más bajo de participación en **iniciativas de coaching/observación en el centro**, y una de las menores tasas de **participación en redes de desarrollo profesional**



Fuente: OCDE (2019a), Tabla 1.5.7 a partir de TALIS 2018.

En segundo lugar, el Gráfico 7 muestra dos indicadores relacionados con el nivel de colaboración docente. El gráfico muestra un **fuerte aislamiento del profesorado**: 19% de los profesores españoles ha participado en actividades de observación entre iguales o autoevaluación y coaching en la escuela, mientras que la media de la OCDE es del 44%; asimismo, el nivel de colaboración docente en cuanto a participación de redes profesionales para el desarrollo profesional es bajo (24% frente a 40% de la media de la OCDE), y se encuentra muy lejos de países como Corea del Sur, Singapur, o Estonia.

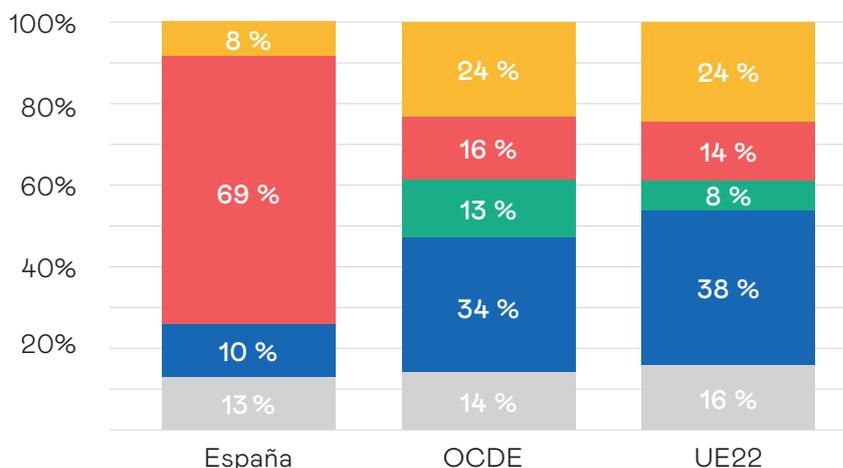
Retos en la gestión de los centros educativos

Desde hace unos años, la autonomía escolar se considera uno de los pilares de las reformas educativas. Así, para que los centros educativos se puedan adaptar mejor a las necesidades específicas de su alumnado, es necesario dotarlos de un mayor grado de autonomía. Tal y como ha señalado la Comisión Europea (Comisión Europea, 2017), las reformas de la gobernanza y de las políticas y las prácticas de gestión son cruciales para enfrentarse a los desafíos relacionados con la calidad de la educación escolar en general y con la reducción de la brecha entre los alumnos más aventajados y menos aventajados, en particular. En particular, una mayor autonomía respecto a la gestión del personal y sobre el currículum se asocia con una mayor calidad, especialmente cuando esta se acompaña de medidas de rendición de cuentas y mejoras en el liderazgo educativo (Hanushek, Link y Woessmann, 2013). Asimismo, los centros con más autonomía suelen mostrar una mejor calidad de gestión, y la mejor gestión está fuertemente asociada con un mejor rendimiento académico de los alumnos (Bloom, Lemos, Sadun & Van Reenen, 2015).

Gráfico 8

Los centros educativos españoles tienen comparativamente poca autonomía

El centro toma muchas menos decisiones que su entorno [10% vs 34%]; estando concentradas en el nivel autonómico. No hay presencia local, y la presencia estatal es pequeña.



Año 2017. Fuente: elaboración propia a partir de la tabla D6.1 Education at a Glance 2018. OCDE. El nivel "sub-central" corresponde a la agregación de las categorías "estatal" (que en terminología de la OCDE se corresponde a las CC.AA), "provincial/regional" (delegaciones provinciales o áreas territoriales) y "sub-regional".

Si bien es cierto que ciertos aspectos deben quedar regulados a nivel central, como por ejemplo aquellos que corresponden a áreas que necesitan un marco general de referencia o cuestiones relacionadas con la equidad y la igualdad de oportunidades (Sancho Gargallo, 2019), la autonomía y la flexibilidad son instrumentos que permiten a los centros educativos mejorar la calidad de su trabajo (Bolívar Botía, 2019), hasta el punto de que la Comisión Europea ha incorporado políticas centradas en la gestión y la dirección escolar en sus estrategias, con el objetivo de mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación.

Esta mayor autonomía debe ir acompañada, en paralelo y además, de la exigencia de responsabilidad por los resultados.

La OCDE ha elaborado un indicador que mide el nivel de autonomía en la toma de decisiones, en cuatro dominios diferentes (Sancho Gargallo, 2019): (i) organización e instrucción (a qué escuela debe ir un alumno, cómo se agrupan los alumnos, el tiempo de instrucción, los libros de texto, los métodos de enseñanza y la evaluación de alumnos); (ii) gestión de personal (contratación y despido del personal, deberes y condiciones laborales, salarios, influencia en la carrera profesional...); (iii) planificación y estructura (programas de estudios, determinación de currículos...); y (iv) gestión de los recursos. Con datos del año 2017, podemos observar cómo la toma de decisiones en los distintos niveles de gobernanza en los centros públicos en nuestro país es sustancialmente distinta a la media de la OCDE y de la UE22: así, por ejemplo, mientras que en España se toman un 10% de las decisiones a escala de centro educativo, en la OCDE y en la UE22 se toman el 34% y 38% de las decisiones, respectivamente.

Si se considera que el cambio educativo se debe situar en un nivel intermedio entre el aula y las estructuras del sistema, es decir, en las condiciones organizativas del centro escolar, es evidente que el modelo tradicional de gobernanza escolar en España tiene graves déficits, lo que es un lastre a la hora de lograr mejoras (Bolívar Botía, 2019). Por tanto, que **sería necesaria una flexibilización que permita una mayor y efectiva autonomía escolar**, sobre todo en la gestión de personas y recursos.

Un currículum caduco

“Coincido con usted en la idea de que aumentar hoy el currículum no sirve. La frase que suelo emplear al respecto es que tenemos que enseñar menos para que los niños aprendan más, para que tengan más tiempo para aprender”.

Meijón Couselo (PSOE)

“Y con esto enlazo con el tema de los currícula. Estoy totalmente de acuerdo. Son muy extensos. (...) Cómo podemos reorganizar esos currícula, a qué debemos dar importancia y cómo eso es compatible con la autonomía de los centros y con una lógica y sensata vertebración del sistema que nos permita que exista esa igualdad de oportunidades en todos los centros, en todas las comunidades y en todas las familias”.

Moneo Díez (PP)

El currículum, es decir, “la regulación de los elementos que determinan los procesos de enseñanza y aprendizaje para cada una de las enseñanzas”, se encuentra extensamente definido y ordenado en la actual Ley de Educación. De este modo, corresponde al Gobierno “el diseño del currículum básico”, en lo referente a los elementos que lo integran (objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables). La extensión y el grado de detalle de la regulación del currículum se pueden apreciar en la norma básica que lo regula, el Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículum básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato. A lo largo de sus 378 páginas, se realiza una enumeración por asignatura, curso y bloque de los contenidos, los criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje evaluables. Se trata de un modelo de currículum demasiado prescriptivo y burocrático, excesivamente extenso en contenidos y asignaturas. Además, desincentiva otros tipos de aprendizajes, saberes y competencias transversales, y no siempre está convenientemente adaptado a la sociedad de la información y al cambio tecnológico, lo que, en cierto modo, genera propensión a intentar solventar sus problemas mediante el recurso a nuevas asignaturas y contenidos (muchos de ellos a instancia sectorial), en una dirección que es exactamente contraria a la necesaria.

Por su parte, los centros docentes solo pueden, dentro de la regulación y los límites establecidos por el Ministerio y las comunidades autónomas, complementar los contenidos de las asignaturas, configurar su oferta formativa, diseñar e implantar métodos pedagógicos y didácticos propios o determinar la carga horaria correspondiente a las diferentes asignaturas, lo que les deja en una **situación de escasa autonomía, también en el aspecto curricular.**

Si no medimos bien es imposible mejorar

“A toda financiación tiene que suponerse una evaluación clara sobre si eso que se está gastando se gasta bien, o si es necesario transformar ese gasto en otro gasto distinto y más eficiente. Esa conexión a la que se ha referido, cuando decía que tiene que ser establecida de antemano y a priori con una buena agencia de evaluación tanto externa como interna en todos los niveles, me parece muy interesante”.

Meijón Couselo (PSOE)

(Al ex Ministro Gabilondo) “Le he escuchado a lo largo de los años defender las evaluaciones, las evaluaciones como instrumento diagnóstico. Seguro que hay un término medio en el que podemos también ponernos de acuerdo”.

Moneo Díez (PP)

En comparación con otros países, en España tenemos un déficit de evaluaciones de programas, políticas y prácticas educativas. Cualquier intento de mejorar los resultados educativos debería pasar por mejorar el acceso a datos administrativos e indicadores disponibles, así como por un mayor esfuerzo por implementar políticas que puedan ser evaluadas de forma efectiva.

Por otra parte, se suele decir que aprender y aprobar no siempre van de la mano. En el caso de nuestro país, la disonancia entre ambos conceptos es relativamente alta, lo que además tiene efectos muy importantes sobre la equidad educativa (Gortázar, 2019). Así por ejemplo, cuando se analizan conjuntamente los resultados de evaluaciones externas (por ejemplo, PISA) e internas (las notas o calificaciones obtenidas en la escuela), a nivel de comunidades autónomas, se observa un hecho: el aprendizaje medido por PISA (y otras pruebas) no siempre se corresponde con las tasas de graduación o repetición de curso en la etapa secundaria. Así, en comunidades como Castilla y León y la Comunidad de Madrid, con muy buenos resultados en PISA, las tasas de repetición son altas; por su parte, en País Vasco y Cataluña, pese a que los resultados en PISA son más modestos, las tasas de repetición de curso son más bajas. Centrando el foco en la evaluación interna, destacan además dos hechos: por una parte, la **prevalencia de una cultura selectiva**; por otra, un **modelo orientado a la calificación, en lugar de al aprendizaje como fin último**. Ambos aspectos podrían estar explicando las elevadas tasas de repetición, agravadas por la existencia de sesgos sistemáticos que penalizarían a los alumnos de niveles socioeconómicos bajos.

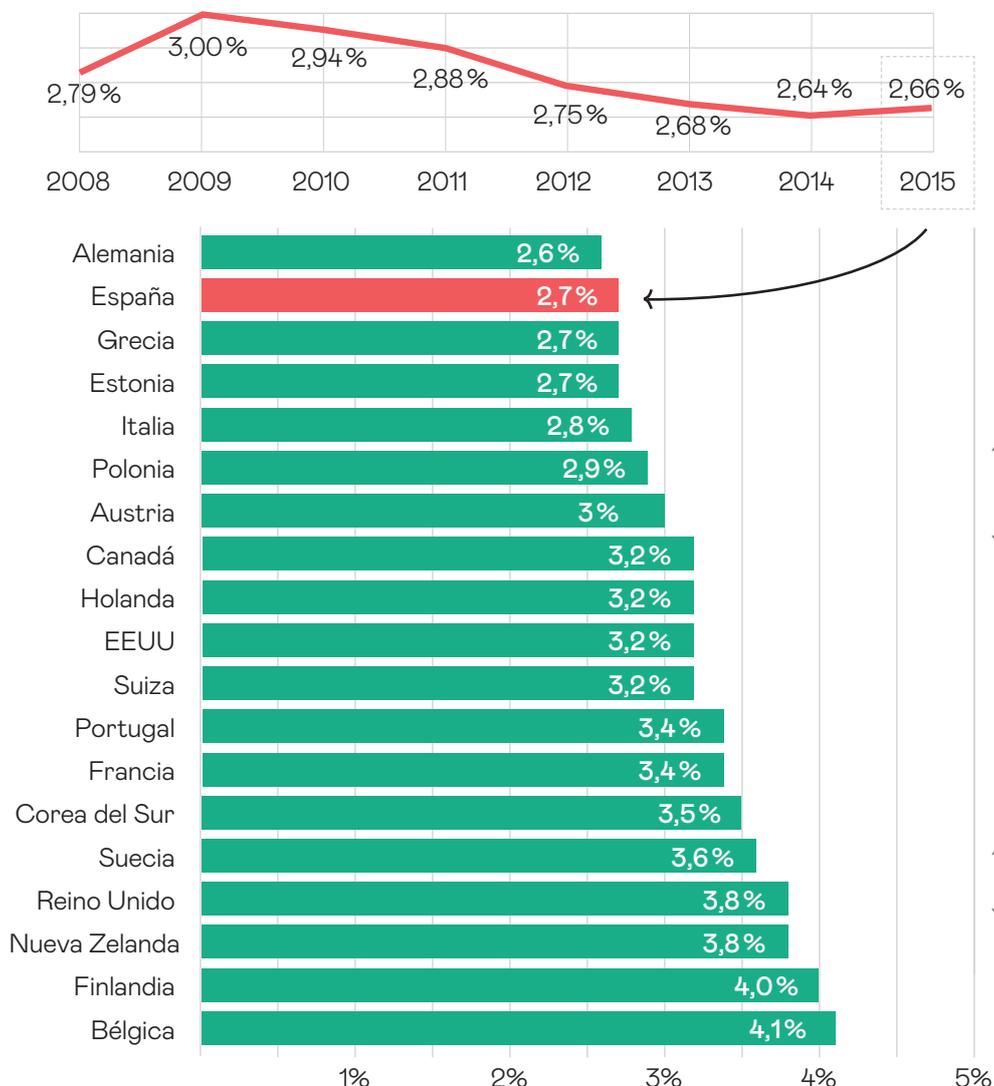
Invertimos poco

Finalmente, no se puede olvidar la cuestión de la suficiencia o no del volumen de recursos dedicados a la política educativa. En este sentido, si miramos las cifras internacionales de gasto público en educación (ver Gráfico 9), nuestro país ocupa una de las posiciones en términos comparados más bajas. El gasto en educación (sin incluir la educación terciaria) se situaba en 2015 en el 2,7% del Producto Interior Bruto, lejos del volumen de inversión que realizan países de nuestro entorno como Bélgica (4,1%), Gran Bretaña (3,8%) o nuestros vecinos Francia y Portugal (3,4%). Además, la reciente crisis económica ha afectado al volumen de inversión en educación: si en el año 2009, el gasto público en educación primaria y postsecundaria no superior rozaba el 3% del PIB, los recortes sufridos hasta el año 2014 lo alejaron de esta cifra. Por su parte, según las últimas cifras del Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP, 2019), el gasto público total en educación, que incluye, además de las etapas ya citadas, la educación universitaria, la enseñanza de adultos o la formación ocupacional inicial, fue en 2016 del 4,25% del PIB (47.581,7 millones de euros), mientras que en el año 2009 rozó el 5% del PIB (53.895 millones de euros).

⁷ Existen muchos buenos ejemplos de cómo mejorar a este respecto, como la iniciativa What Works de The Communication Trust en el Reino Unido, que promocionan la implementación de políticas basadas en la evidencia para la mejora educativa.

Gráfico 9

España redujo su gasto educativo [% sobre el PIB] hasta ubicarse en los últimos lugares de la OCDE



Por otra parte, **las cifras de inversión en educación en nuestro país no son solo inferiores a las de los países de nuestro entorno en relación con el PIB, sino también en términos absolutos** (OCDE, 2019): frente a los 8.470 y 8.548 dólares que invierten por estudiante la media de la OCDE y los de la UE23, respectivamente, en educación primaria, España invirtió 7.653 dólares (un 10% menos); en educación secundaria, las diferencias son similares (9.884 y 10.302 dólares por alumno, respectivamente, frente a los 9.056 de España).

En cualquier caso, aunque la evidencia disponible en este sentido no es concluyente, conviene recordar que el gasto en educación tiene probablemente una importancia limitada para explicar los resultados educativos (Pérez García y Uriel Jiménez, 2016). Mientras que la relación entre un mayor gasto y mayores puntuaciones en competencias sí se da en países de rentas bajas, esta relación no se observa en los países de rentas altas, entre los que se encuentra España. De este modo, **a partir de un cierto nivel de gasto, es de capital importancia su eficiencia, es decir, cómo se asignan los recursos educativos**. En este sentido, pensamos que aunque es importante invertir más, sobre todo debemos invertir mejor, de forma más eficaz y evaluable y de forma más equitativa.

05. Los retos de nuestro sistema educativo

“La educación española sigue enfrascada en su propio laberinto de debates que parecen abarcarlo todo, como son la identidad, la moral, la religión o los intereses editoriales y sindicales. Sin negar que estas son cuestiones importantes, no es menos cierto que en el fondo, estas operan como inhibidores que politizan lo accesorio para secuestrar lo fundamental”.

Lucas Gortázar, *La institución escolar ante los nuevos retos. La calidad de las instituciones en España* (2018).

PRIMER ACUERDO: PLAN PROA+ contra el abandono escolar temprano

El abandono escolar temprano es la principal anomalía de nuestro sistema educativo: las tasas de fracaso escolar son elevadas, las de abandono están por encima de la media de la OCDE y la repetición es un fenómeno común en nuestro país. El abandono temprano tiene efectos muy negativos en términos de inserción en el mercado de trabajo y carrera laboral futura, y las consecuencias sobre la equidad del abandono ya han sido descritas.

La experiencia internacional nos muestra que, entre todas las medidas existentes para reducir el abandono escolar y mejorar los resultados escolares, ciertas intervenciones son particularmente efectivas para luchar contra estos problemas. Así, por ejemplo, en Irlanda, el programa DEIS (“Delivering Equality of Opportunity at Schools”), establecido en 2005, enfocado a la financiación de diversas actuaciones en colegios, tales como programas de educación infantil, de apoyo a docentes, de reducción del abandono o de mejora de competencias. Para ello, se fijan unos objetivos ambiciosos y medibles para cada centro, y se lleva a cabo la evaluación y el monitoreo constante del progreso del alumno. En Reino Unido, el programa Pupil Premium, establecido en 2011, proporciona una transferencia incondicional al centro educativo en función del número de alumnos desaventajados, llevándose a cabo una rendición de cuentas a través de la inspección educativa. Ambos programas han sido evaluados, con resultados muy positivos: en el caso del programa DEIS (Smyth et al., 2015), se produjo una mejora en las puntuaciones de lengua y matemáticas de los alumnos; por su parte, en el caso del programa Pupil Premium (Gorad et al., 2019), se redujo enormemente la segregación escolar.

En España tenemos dos buenas experiencias con programas de este tipo. Por una parte, el Plan PROA (Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo), implementado entre 2005 y 2012, un programa de apoyo dirigido a aquellos centros entre cuyo alumnado hubiera una proporción significativa de alumnos en desventaja desde el punto de vista educativo, consistente en actuaciones de acompañamiento escolar y refuerzo. PROA tenía una dotación de 500 millones de euros y apoyaba a cientos de centros en todas las CCAA. Este programa se dividía, a su vez, en dos modalidades: el Programa de

Acompañamiento Escolar (PAE), de apoyo a alumnos con dificultades y problemas en el aprendizaje a través de monitores acompañantes o profesores del propio centro en pequeños grupos y en horario extraescolar, y el Programa de Apoyo y Refuerzo (PAR), consistente en la aportación de recursos complementarios a centros situados en entornos difíciles y con una proporción elevada de alumnado con perspectivas educativas muy bajas.

Por otra parte, el Plan para la Reducción del Abandono Educativo Temprano, implementado entre 2007-2016, enfocado a combatir este fenómeno, combinando medidas de tipo preventivo (destinadas a mantener dentro del sistema a aquellos alumnos en riesgo de abandono) con medidas de tipo reactivo destinadas a aquellos jóvenes que ya han abandonado la educación o la formación una vez terminada la etapa obligatoria (IVIE, 2014).

Ambos se articularon a través de “programas de cooperación territorial”, que constituyen una de las herramientas con las que cuenta el Estado central (que, recordemos, cuenta con unas competencias limitadas en política educativa) para impulsar actuaciones en materia de educación, mediante la financiación a las comunidades autónomas. Este tipo de programas se encuentran contemplados en la Ley de Educación, concretamente en su artículo 9º: así, se establece que “el Estado promoverá programas de cooperación territorial con el fin de alcanzar los objetivos educativos de carácter general, reforzar las competencias básicas de los estudiantes, favorecer el conocimiento y aprecio por parte del alumnado de la riqueza cultural y lingüística de las distintas Comunidades Autónomas, así como contribuir a la solidaridad interterritorial y al equilibrio territorial en la compensación de desigualdades”. Estos programas “podrán llevarse a cabo mediante convenios o acuerdos entre las diferentes Administraciones educativas competentes” y, como criterio para la distribución territorial de recursos económicos, se tendrá en cuenta “la singularidad de estos programas en términos orientados a favorecer la igualdad de oportunidades”.

El Plan PROA fue evaluado (García-Pérez e Hidalgo, 2017), arrojando unos resultados muy positivos: se mejoraron los resultados en lectura, en matemáticas y en ciencias, medidos a través de PISA. Además, el efecto de estas intervenciones es mayor conforme mayor es el número de años de implementación en la escuela. Por su parte, el Programa de Cooperación Territorial para la Reducción del Abandono Temprano de la Educación también ha sido evaluado (IVIE, 2014): la evidencia sugiere que haber participado en el programa estaría asociado con una reducción significativa del abandono escolar (del entorno de dos puntos porcentuales en la probabilidad de abandono), incluso tras tener en cuenta la influencia de un conjunto amplio de características personales y familiares y aspectos ligados al entorno, como la situación del mercado de trabajo.

El potencial de impacto de un programa de este tipo es muy significativo, en especial respecto a la reducción del abandono escolar, en la medida en que contribuiría a debilitar los factores generadores de la desigualdad de oportunidades y garantizar la atención a los colectivos más vulnerables para mejorar su formación y prevenir los riesgos de exclusión social, reduciendo sus tasas de fracaso y abandono escolar. Además, el apoyo a la innovación en la enseñanza a través de iniciativas propias de las CCAA., de gobiernos locales y de redes de centros, pero también mediante proyectos de ONG, del tercer sector o de emprendedores educativos en escuelas en entornos vulnerables, dando mayores oportunidades a la comunidad educativa y a la sociedad civil para que desarrolle ideas que mejoren nuestro sistema educativo mejoraría la calidad y la equidad del sistema, lo que constituiría un complemento ideal de otros aspectos de la reforma.

Una pregunta legítima en este contexto es: ¿si el programa PROA fue tan exitoso, por qué no se le ha dado continuidad? La respuesta inmediata es que la gran recesión tuvo muchas víctimas, y los recortes afectaron de forma especialmente dura a las actividades “prescindibles.” Es más fácil recortar un programa de apoyo que despedir a profesores. Justamente nuestra propuesta invita a crear un consenso para que en la próxima recesión se vea tan necesario este programa como para blindarlo ante la tentación cortoplacista de recortarlo. Y como argumentamos más tarde, sería deseable aumentarlo de manera importante.

Otra pregunta importante es si basta con el programa PROA. La respuesta es que no, tanto cuantitativamente como cualitativamente. Cuantitativamente, este programa debería incorporar un aumento sustancial de la financiación, con un compromiso multianual, centrado en las escuelas con alumnos más vulnerables, y estar focalizado en la financiación de profesores de refuerzo. Además, como palanca para mejorar la igualdad de oportunidades, la cobertura se ampliaría hasta edades más tempranas. Una fórmula para empezar sería **un plan dotado con 500 millones de euros, que en caso de mostrar efectos positivos en la evaluación, fuera escalable hasta 5000 Millones de Euros.**

Cualitativamente, sería necesario fomentar la innovación para mejorar el programa. No es nuestra intención prescribir la dirección concreta de las innovaciones y creemos que es mejor que estas emerjan de los profesionales y técnicos. Y en este caso la descentralización puede producir ideas novedosas. En Andalucía la beca 6000 es un ejemplo interesante. Una amenaza para la escolarización en jóvenes de familias con bajos recursos viene de que la participación laboral de estos jóvenes puede ser necesaria para el mantenimiento de la familia. El gobierno andaluz subvenciona con 6000 euros a jóvenes en condiciones socioeconómicas precarias si se mantienen escolarizados con un rendimiento aceptable. Aunque no tenemos constancia de que este programa haya sido evaluado en España, un programa similar, PROGRESA, ha tenido un éxito considerable en México (Attanasio et al. 2012) y aunque nuestro entorno es diferente, podría funcionar también en nuestro país. Una consideración importante es que la introducción de PROGRESA en México fue aleatorizada precisamente para permitir una evaluación rigurosa.

En este sentido, y siguiendo el ejemplo de las mejores prácticas internacionales, cualquier financiación o programa adicional debería venir acompañada de una medición rigurosa de los resultados, sin implicaciones académicas, pero que permita evaluar la efectividad del programa. En este sentido, la coexistencia de diversos programas autonómicos puede generar conocimiento mediante la evaluación de su impacto y la medición de los procesos y resultados de aprendizaje, con un enorme potencial de mejora del sistema a través de la experiencia de buenas prácticas sobre la que poder construir y escalar los programas. La evaluación de impacto de las iniciativas, con vistas a ampliar su ámbito de actuación, debería ser un elemento esencial del programa. Esto tiene implicaciones importantes sobre los mismos. Sería importante, por ejemplo, comenzar la implementación con programas pilotos diferenciados y estableciendo grupos de tratamiento y control aleatorios.

SEGUNDO ACUERDO: PROFES+ para el impulso de la profesión docente.

La evidencia muestra que los profesores son la clave del sistema educativo: así, por ejemplo, las mejoras en la calidad del profesorado pueden mejorar significativamente los resultados de los alumnos

(Chetty 2014a); por otra parte, este impacto parece ser duradero a lo largo de la vida del alumno (2014b). Sin embargo, a pesar de que la Ley de Educación obliga a los poderes públicos a prestar “una atención prioritaria al conjunto de factores que favorecen la calidad de la enseñanza y, en especial, la cualificación y formación del profesorado”, los informes de la OCDE sobre esta materia señalan que los docentes españoles, respecto a la media de la OCDE: (i) han participado menos en programas de inducción; (ii) reciben menos información sobre su labor como docentes; (iii) muy pocos (menos del 5%) tiene un mentor asignado; (iv) han participado en menos actividades formativas o de desarrollo profesional; y (v) pasan menos tiempo planificando sus clases y más tiempo gestionando sus aulas.

Según un estudio reciente (Consejo General de los Ilustres Colegios Oficiales de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias, 2014) cerca del 70% de los docentes encuestados señalan que sería necesaria una reforma del sistema actual de selección para acceder a la profesión docente. Por otra parte, una amplia mayoría de profesores aboga por aumentar la autonomía de los centros públicos para contratar profesorado, al tiempo que reclama una reforma urgente del período de inducción profesional que preste atención especial a la adquisición de las competencias didáctico-pedagógicas.

En este sentido, el modelo de formación docente que más popularidad alcanza entre los encuestados es el que se refiere al estilo del MIR que se realiza para los médicos, mediante la combinación de un nuevo sistema de acceso a la función docente con un periodo de formación en el puesto de trabajo. Una posibilidad para su implementación es la propuesta realizada en el “Libro Blanco de la profesión docente y su entorno escolar”, de José Antonio Marina, Carmen Pellicer y Jesús Manso (2015), que recoge las ideas de Eugenio Nasarre y Francisco López Rupérez.

Este sistema se articularía a través de una titulación de Grado (de Educación Infantil y Primaria o de la especialidad académica correspondiente, en el caso de Educación Secundaria), como en la actualidad, con la diferencia de que esta fase iría seguida de un período de formación y habilitación profesional en el puesto a lo largo de varios años. El acceso a este periodo de docencia en prácticas se realizaría a través de un examen que permita comprobar no solo el nivel de conocimientos, sino también de competencias para la docencia, a escala nacional y con *numerus clausus* en función de las necesidades del sistema educativo. En función de la calificación obtenida, se realizaría el acceso a un centro de formación, donde se cursaría un máster especializado de formación del profesorado, y posteriormente a un centro docente, donde el docente en prácticas se formará bajo la supervisión directa y continua de un tutor durante varios años, recibiendo seguimiento y evaluación a lo largo de este periodo. La estabilización profesional en el puesto de trabajo dependería de un desempeño satisfactorio durante la formación, tanto en el máster como, sobre todo, en las prácticas en el aula.

La formación de los docentes no debe limitarse al momento inicial de sus carreras. Prevedemos que a este MIR docente se le acompañe un programa ambicioso de formación y evaluación por pares durante la vida profesional. Esto implicaría una evaluación anual por pares, incluyendo la observación en clase de otros profesionales experimentados, así como las evaluaciones de los alumnos. Asimismo, incluiría cursos de reciclaje profesional con una periodicidad corta, similares a los de los masters

ejecutivos. Y, finalmente años sabáticos retribuidos al 100% que exigirían un proyecto académico o de innovación docente a realizar en el período, con una evaluación rigurosa de los resultados.

También en este ámbito sería importante permitir una capacidad de innovación local acerca de los métodos de incentivación para la formación y la carrera profesional. Andalucía tuvo un proyecto interesante en su programa de calidad y mejora de los rendimientos escolares en los centros docentes públicos.⁸ En él se proponían incentivos monetarios a los profesores de institutos de educación secundaria que consiguieran mejoras significativas en resultados docentes. Este fue otra víctima de la gran recesión, de manera que no sabemos si habría funcionado. Este tipo de programas no son la panacea, pero en algunos casos han conseguido mejoras (Lavy, 2002) y en el espíritu de innovación educativa que proponemos deben ser considerados como un instrumento posible, siempre sujeto a una evaluación estricta.

Por último, sería absurdo formar de manera moderna y rigurosa a los profesores y luego encasillarlos en un currículo extensísimo y extremadamente prescriptivo. Con profesores bien formados es importante permitir una gran innovación curricular y en los contenidos y centrar la evaluación de resultados en competencias, que es lo que reclaman la sociedad y los empleadores. Cuando los profesionales son muy competentes y la evaluación es potente, encasillarlos y limitar su autonomía es contraproducente. Es mucho mejor permitir la innovación y que los innovadores rindan cuentas.

Propuestas de este tipo han sido defendidas por gran parte de los comparecientes de la Subcomisión para la elaboración de un gran Pacto de Estado Social y Político por la Educación, concitando el acuerdo del Partido Popular, del PSOE y de Ciudadanos. Esta propuesta también se incluía en el citado “Libro Blanco de la profesión docente y su entorno escolar”, señalándose que esta idea “ha ido calando en la sociedad, y este modelo ha sido ya incluido en sus programas por distintos partidos políticos con diferentes matices”. Así, el Partido Socialista ya propuso un sistema de este tipo en el año 2011, y en 2015, a través del documento “Hacia un nuevo modelo de profesionalidad docente para el siglo XXI”, reconoce que “hay un modelo que goza del reconocimiento de toda la sociedad y que puede servirnos de referencia: el programa para la formación de médicos interinos residentes (MIR)”. Por otra parte, el Gobierno del Partido Popular, de la mano del ex Ministro Méndez de Vigo, propuso un sistema similar. Por su parte, Ciudadanos defendió este modelo a través de iniciativas parlamentarias en el Congreso de los Diputados.

Un programa de este tipo tiene como objetivo dotar de las mejores herramientas a nuestros profesores para mejorar su preparación, adaptarse a los cambios educativos y lograr mejores resultados. Además, en relación con los problemas de autonomía que ya han sido señalados, debería ir acompañado de más libertad para enseñar de la forma más efectiva, mediante un currículo más centrado en competencias y menos en aspectos memorísticos, en un contexto en el que, una vez más, la medición de resultados sea una pieza clave de la evaluación del sistema.

⁸ <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/educacionydeporte/consejeria/sobre-consejeria/planes/detalle/59574.html>

08. Bibliografía

- Attanasio, Orazio P., Costas Meghir, and Ana Santiago (2012). "Education choices in Mexico: using a structural model and a randomized experiment to evaluate Progresá." *The Review of Economic Studies* 79.1: 37-66.
- Baczala, D. et al. (2017). Apel naukowców zajmujących się badaniami edukacyjnymi do Minister Edukacji Narodowej. IBS Poland. <https://ibs.org.pl/news/apel-naukowcow-zajmujacych-sie-badaniami-edukacyjnymi-do-minister-edukacji-narodowej/>
- Bloom, N., Lemos, R., Sadun, R. & Van Reenen, J. (2015). "Does Management Matter in Schools?" *The Economic Journal*, 125 (584), 647–674.
- Bolívar Botia, A. (2019). Políticas de gestión escolar desde una perspectiva comparada: la "excepción ibérica". *Información Comercial Española*, ICE: Revista de economía, (910), 93-103.
- Borodankova, O., y Coutinho, A. S. A. (2011). Grade Retention during Compulsory Education in Europe: Regulations and Statistics. *Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, European Commission*.
- Cabrales, A., Dolado, J. J., & Mora, R. (2017). Dual Labour Markets and (Lack of) On-the-Job Training: Evidence for Spain Using PIAAC Data. *SERIEs, Journal of the Spanish Economic Association*, 8, 345-371.
- Calero, J., Murillo Huertas, I. P., & Raymond Bara, J. L. (2019). Education, age and skills: An analysis using PIAAC data. *European Journal of Education*, 54(1), 72-92.
- Calero, Jorge y J. Oriol Escardíbul (2019) "Teacher quality and student skill acquisition. An analysis based on PIRLS-2011 outcomes". *Educational Studies*, DOI: 10.1080/03055698.2019.1628710
- Chen, L., Dorn, E. y Vamraak, T. (2019). Education reform in Norway: Looking beyond politics to bring sustained change. *McKinsey & Company*. <https://www.mckinsey.com/industries/social-sector/our-insights/education-reform-in-norway-looking-beyond-politics-to-bring-sustained-change>
- Chetty, Raj, John N. Friedman, and Jonah E. Rockoff (2014a). "Measuring the impacts of teachers I: Evaluating bias in teacher value-added estimates." *American Economic Review* 104.9: 2593-2632.
- Chetty, Raj, John N. Friedman, and Jonah E. Rockoff (2014b). "Measuring the impacts of teachers II: Teacher value-added and student outcomes in adulthood." *American economic review* 104.9: 2633-79.

- Comisión Europea (2017). Study on governance and management policies in school education systems. Final report. *Luxembourg: Publications Office of the European Union*.
- Consejo General de los Ilustres Colegios Oficiales de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias (2014). La voz del profesorado acceso a la profesión docente e inserción en el puesto de trabajo.
- El País (2019). Entrevista a Tiago Brandao Rodrigues. https://elpais.com/sociedad/2019/04/17/actualidad/1555517362_701463.html
- Fedea (2012). Manifiesto para mejorar el rendimiento del sector educativo en España.
- Fernández-Enguita, M., Martínez, L. M., & Gómez, J. R. (2010). Fracaso y abandono escolar en España. *Obra Social Fundación "La Caixa"*
- Fernandez-Enguita, M. (2019). Del pacto quimérico a compromisos razonables. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, (910), 31-47.
- García-Pérez, J. I., & Hidalgo-Hidalgo, M. (2017). "No student left behind? Evidence from the Programme for School Guidance in Spain". *Economics of Education Review*, 60, 97-111.
- Gorard, Stephen, Nadia Siddiqui, and Beng Huat See. "The difficulties of judging what difference the Pupil Premium has made to school intakes and outcomes in England." *Research Papers in Education* (2019): 1-25.
- Gortázar, L (2018) "La institución escolar ante los nuevos retos" en *La Calidad de las Instituciones en España*, Circulo de Empresarios 229-254.
- Gortazar, L. (2019). ¿Favorece el sistema educativo español la igualdad de oportunidades? (No. eee2019-17). *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, (910), 15-29
- Gortázar, Lucas, and Juan Manuel Moreno (2017), "Costes y consecuencias de no alcanzar un pacto educativo en España." *Revista Educación, política y sociedad*.
- Hanushek, Eric. A., Link, S. & Woessmann, L. (2013) "Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA." *Journal of Development Economics*, Volume 104, 212-232.
- IVIE, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (2014). Evaluación del Programa de Cooperación Territorial para la Reducción del Abandono Temprano de la Educación.
- Jackson, C. K., & Bruegmann, E. (2009). Teaching students and teaching each other: 23 The importance of peer learning for teachers. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(4), 85-108.

- Lavy, Victor (2002). "Evaluating the effect of teachers' group performance incentives on pupil achievement." *Journal of political Economy* 110.6: 1286-1317.
- Marcelo García, C. (2011). Los comienzos en la docencia: un profesorado con buenos principios.
- Marina, J.A., Pellicer, C. y Manso, J. (2015). Libro Blanco de la profesión docente y su entorno escolar.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2019). Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2019.
- Moya, J., Zubillaga, A., Luengo, F., Manso, J., Costa, M., GArtázar, L., Moreno, J.M., Fernández Enguita, M., Varela, M. y Reina, M. (2019). *Líneas de actuación dirigidas a la definición de un modelo profesional docente*. <https://www.dialogorede.es/wp-content/uploads/2019/03/doc-lineas-concrecion.pdf>
- OCDE (2018), Education at a Glance 2018: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2018), A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility, OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2019a). PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do, PISA. OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2019b), TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners, TALIS, OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2019c), Education at a Glance 2019: OECD indicators, OECD Publishing, Paris.
- Pérez García, F. y Uriel Jiménez, E. (Dir.) (2016). Cuentas de la Educación en España, 2000-2013: Recursos, gastos y resultados. *Fundación BBVA*.
- Rawls, J. (1971). A theory of justice. *Belknap*.
- Rivkin, S. G., Hanushek, E. A., & Kain, J. F. (2005). Teachers, schools, and academic achievement. *Econometrica*, 73(2), 417-458
- Ruiz-Valenzuela, J. (2020), Intergenerational Effects of Employment Protection Reforms. *Labor Economics*. V.62, 101774.
- Ruiz-Valenzuela, J. (2015), "Job Loss at Home: Children's Grades during the Great Recession in Spain", CEP Discussion Paper 1364, 2015.
- Salhberg, P. (2012). Finland's educational success is no miracle. <https://pasisahlberg.com/finlands-educational-success-is-no-miracle/>

Sancho Gargallo, M. A. (2019). ¿Es la autonomía un indicador fiable de la mejora de los sistemas educativos? En "Indicadores comentados sobre el estado del Sistema Educativo español 2019". *Fundación Europea Sociedad y Educación*.

Save the Children (2019). Todo lo que debes saber de PISA 2018 sobre equidad. La equidad educativa en España y sus comunidades autónomas. *Save the Children España*.

Serrano, L., Soler, Á., Hernández, L., y Sabater, S. (2013). El abandono educativo temprano: análisis del caso español. Documento de Trabajo, Madrid: INEE, 290

Smyth, Emer, Selina McCoy, and Gillian Kingston. "Learning from the Evaluation of DEIS." Dublin: Economic and Social Research Institute (2015)

UNESCO. (2020). Data for Sustainable Development Goals. www.data.uis.unesco.org