

Una aproximación al estado de la cuestión

Nuestra posición ante la reforma

Ángel Chica Blas
(Coordinador del grupo de trabajo)

El Secretariado de la Federación de Enseñanza de CC.OO. encargó en enero de este año a un grupo de trabajo formado al efecto la elaboración de unos materiales, que revisasen y pusiesen al día las posiciones del sindicato sobre la Reforma Educativa, entendida ésta como una necesidad objetiva de nuestro sistema escolar, y que ha merecido proyectos específicos y parciales por parte de los gobiernos de UCD y actualmente del PSOE. Tras cinco años de ministerio socialista, las reformas y planes experimentales tratan de ser integrados en un programa más global de reordenación del sistema educativo, «proyecto para la reforma de la enseñanza», que supone, en algunas formulaciones, cambios respecto a los modelos experimentales, sin la necesaria argumentación que justifique tales variaciones de enfoque.

Es de saludar todo intento globalizador del problema y desde una posición de sindicalismo de clase no debe haber timidez a la hora de plantear la remoción de determinados marcos legales, que pudieran hacer sofocar la reestructuración profunda que el sistema educativo español necesita, abordando la revisión, en un sentido progresista, de la LODE, de los obstáculos de la Ley de Medidas de la Función Pública, de las relaciones Iglesia Católica-Estado, avanzando en una reforma fiscal redistributiva y con una ley específica de financiación de la Reforma Educativa, entre otras.

El debate interno, en el grupo de trabajo y en reuniones de éste con el Secretariado y la Ejecutiva Federal, va configurando un documento que será discutido y aprobado en una Conferencia Federal extraordinaria, que próximamente va a ser convocada. En él quedará fijado nuestro modelo de estructuración de la educación entre los cero y los dieciocho años y nuestro programa de medidas para hacer efectiva la puesta en práctica del mismo. Indirectamente queda también fijada nuestra posición frente a la propuesta del MEC, con la que hay un porcentaje de coincidencia en principios generales de política educativa, pero también un porcentaje de discrepancia y recelo ante bastantes medidas o propósitos, y, sobre todo, incredulidad sugerida y alimentada por la ausencia de referencias financieras, en monto, calendario de aplicación y destino. Vamos a intentar resumir cuáles pueden ser los puntos más novedosos de nuestra posición, en el sentido que pongan sobre el tapete soluciones diferentes a las barajadas hasta ahora, o se aborden temas que no han circulado en los foros de debate.

Una curiosa cuestión objetivable en estos últimos meses es la «democratización» de ciertos códigos o lenguajes pedagógicos que han pasado de los manuales especializados o cenáculos reducidos a un nivel de lenguaje coloquial (propedéutica, terminalidad, comprensividad, diseño curricular, evaluación formativa, indicadores de calidad, etcétera), con el riesgo que se utilicen en sentidos muy diversos, por imprecisos, y desde posiciones de fondo contradictorias.

Todos, desde el MEC hasta la FERE, desde la CONCAPA a los sindicatos de clase, desde el Sindicato de Estudiantes a las asociaciones corporativas, tratan de elevar la

calidad de la enseñanza. El temor es que una vez subidos todos a esa nave los rumbos que se sugieran sean tantos como puertos.

Calidad de la enseñanza. En una exigencia de clarificación, para nosotros, el parámetro explícito de calidad del sistema no es su índice de aprobados/suspensos, o su grado de optatividad, por ejemplo, sino el grado de beligerancia de la escuela con la desigualdad social, que hasta ahora el sistema escolar se ha limitado a reproducir, lavando su conciencia con la existencia de un pequeño porcentaje de movilidad social meritocrática, consecuencia de la «igualdad de oportunidades» que una minoría «ha sabido utilizar».

Obligatoriedad y gratuidad. Abundando en este principio, nos parece tímida la oferta de obligatoriedad y gratuidad educativa desde los seis años. A esa edad no se parte de cero y las experiencias previas han colocado ya a los niños en la parrilla de salida en posiciones ventajosas para unos, y penalizadas de antemano para otros. En consecuencia, proponemos la gratuidad del servicio de educación en todo el tramo desde los cero a los dieciocho años. A fin de compaginar el derecho de la familia a poder cuidar con carácter exclusivo de la educación en las primeras edades, con la necesidad objetiva de una actuación educativa sistemática temprana, que consideramos básica, proponemos como edad de escolaridad obligatoria desde los tres hasta los dieciséis años.

Conviene señalar aquí que nuestro concepto de gratuidad es más amplio que el tradicionalmente manejado por el MEC. Debe cubrir no sólo el coste de puesto escolar, en condiciones de calidad, sino también aquellos gastos inherentes a la utilización del servicio educativo, es decir, con carácter universal, libros y material escolar, y en función de la situación individual, que haga necesaria su utilización, los servicios de comedor y transporte.

Ratios. Además de una notable ampliación del período de escolarización obligatorio, incluimos en nuestra propuesta un aumento de la dedicación educativa a la diversidad y particularidad de cada alumno en su grupo de clase. Para ello, además de la constitución en cada centro de gabinetes de apoyo, con un objetivo integrador, compensador y de orientación, es necesaria una disminución generalizada de los ratios de desdoble de grupo, que en la etapa obligatoria de la educación infantil situamos en 25 alumnos/grupo y en la enseñanza primaria y secundaria en 30 alumnos/grupo. La cuantificación de las necesidades de escolarización derivadas de la adopción de estas medidas, de ampliación de obligatoriedad, gratuidad y disminución de ratios, exigen una infraestructura de 1.500.000 nuevos puestos escolares, con independencia de los que actualmente demandan sustitución o mejora.

La red concertada. Este aumento del parque de plazas escolares debe ser asumido por los poderes públicos sin dejación de responsabilidad. Los tramos de enseñanza no obligatoria entre los cero y los dieciocho años se ofrecerían con carácter gratuito en la red pública, desde la que se garantizaría plaza escolar a todo demandante. Y en el tramo obligatorio, entre tres y dieciséis años, se ofrecería con carácter gratuito en todos los centros de la red pública y en aquellos centros privados acogidos al sistema de concertados, que a la entrada de la nueva ordenación del sistema educativo habría que reformular, avanzando en las condiciones y garantías de estricta aplicación de los supuestos contenidos en el artículo 48.3 de la LODE.

Paralelamente, es necesario diseñar y poner en práctica un ambicioso proyecto de integración de los centros concertados, que optasen a ello, en la red pública. Ello implicaría como condición previa la voluntad de la titularidad, el claustro y la asamblea de padres, incluiría fórmulas de cambio de titularidad y fórmulas de integración del profesorado con

distintas opciones, que armonizaran sus intereses y derechos con el carácter público de las plazas del centro integrado.

Distrito educativo. Es impensable que una reordenación y una reestructuración del servicio educativo del calibre que se plantea se puedan llevar a cabo con el soporte administrativo actual. Con el fin de acercar la Administración a los recintos y problemas educativos, para que pueda ponerse al servicio de su solución, proponemos la creación de una red de distritos educativos. Serían las unidades orgánicas y funcionales en que se estructuraría el conjunto de recursos humanos, físicos y materiales que se aplican en el servicio de educación en una Administración provincial o autonómica. Los distritos educativos serían geográficamente significativos en el ámbito rural y racionalizarían el mapa educativo en los grandes conglomerados urbanos. En cada distrito educativo se integraría una media de 30.000 alumnos y 1.500 profesores, creándose una red de 300 a 400 distritos. Contendría una oferta educativa completa hasta los dieciocho años. En cada distrito educativo existiría una oficina del Servicio de Educación que albergaría en una edificación específica:

- El centro de profesores del distrito, como centro de formación permanente institucional, centro de recursos, centro de encuentro e investigación y sede de los MRPs que trabajasen en él.
- Grupo coordinador de los gabinetes de apoyo.
- Grupo de inspección y asesoramiento técnico-pedagógico.
- Unidades administrativas de información, registro, gestión de personal y servicios, gestión de programas, gestión de centros y oficina delegada de la unidad técnica.
- Junta de personal docente de distrito y sección sindical del profesorado.
- Grupo de inspección médica de zona.
- Sede del consejo escolar de distrito.

Establecidos los distritos educativos, la planificación de recursos infraestructurales y de profesorado exigiría, en cada uno de ellos, formular una propuesta, a la luz de la ordenación académica, de la identidad de los centros, estableciendo si serán centros de educación infantil, primaria, secundaria obligatoria, secundaria completa, integrados, secundaria post-obligatoria, etcétera, y la reordenación consiguiente de los catálogos de puestos de trabajo, hoy inexistentes. Paralelamente se reformularían a nivel de distrito los conciertos educativos, adecuándolos a la nueva ordenación y a las necesidades de escolarización. En tercer lugar, se tendría una visión focalizada de las necesidades infraestructurales exigidas por la extensión de la oferta educativa.

El profesorado. La implicación del profesorado en toda propuesta de reforma es condición «sine qua non» para mantener su expectativa de éxito. La propuesta de reforma debe dar al profesorado el protagonismo y el tratamiento necesario. Darle protagonismo en el sentido de dejarle hablar, participar, opinar e incluso campos de actuación, puede no ser suficiente si existen situaciones de agravio, que, en el marco de una reforma, el profesorado quiere ver superadas. Nuestra propuesta incluye como medidas más notables:

- a) Homologación de las condiciones retributivas de los funcionarios docentes con el resto del funcionariado.
- b) Homologación de las condiciones laborales y retributivas de los profesores de centros concertados con el profesorado de la red pública.

c) Modificación de la formación inicial del profesorado, que debe tener un nivel de licenciatura. La formación inicial combinaría la preparación científica y la didáctico-pedagógica en función del perfil profesional buscado: profesor de ciclo educativo, profesor de área o disciplina, profesor especializado en una actuación pedagógica. El marco general de esta formación serían las Facultades de Educación y Pedagogía, que subsumirían los recursos materiales y humanos de las actuales Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado, las Secciones o Facultades de Pedagogía y los Departamentos de Didácticas específicas de las distintas facultades, en colaboración con las facultades donde se realizaría la formación científica de base.

d) Modificación de las condiciones de acceso, proponiendo el concurso de méritos, en el ámbito de CA, donde se valoren las prácticas realizadas en la formación inicial y el establecimiento de un cupo de plazas para profesores en ejercicio o en paro por crisis sectorial.

e) El acceso desde una formación inicial renovada se haría al cuerpo único de profesores, a un puesto de catálogo del mismo. Las condiciones retributivas del cuerpo serían en el marco de un nuevo sistema retributivo, las correspondientes a un sueldo base y trienios de grupo A de funcionarios y un complemento único de destino, que se movería en una banda de niveles que, económicamente, tendría un abanico 1:1,3, siendo el nivel más bajo el único consolidado y los demás en función del puesto de catálogo, de duración temporal, que implicase una especificidad de nivel (cargo unipersonal, puestos en los servicios de apoyo del distrito escolar, tutorías de formación). Tal nivel mínimo se correspondería con las cuantías de homologación mencionadas en el apartado a).

f) Los cuerpos y escalas actuales de profesores se integrarían en el cuerpo único o en la escala única en función de la situación de origen y titulación, los profesores quedarían incorporados a los puestos del nuevo catálogo en su propio centro o en un centro de su distrito educativo, mediante una distribución que tuviese en cuenta combinadamente antigüedad, experiencia en el puesto, formación inicial y permanente, trabajos científico-didácticos. La movilidad entre la escala y el cuerpo estaría garantizada mediante la adquisición del título que permitiese el acceso, consiguiendo destino concreto mediante concurso general de traslado. En ningún caso la integración implicaría pérdida de derechos económicos.

g) Regulación de la movilidad del profesorado, de cambio de centro sin cambio de función, de desarrollo temporal de una función específica del centro, de desarrollo temporal de una función en el distrito educativo o en destinos de formación inicial.

h) Un plan de formación permanente del profesorado, que cobra especial relevancia en la fase de transición necesaria para la implementación de nuestra propuesta de reforma, englobando una serie de acciones concretas: cursos de actualización-choque, cursos de actualización científica, fortalecimiento del programa de formación en Ceps, ayudas a MRPs, formación del personal de apoyo del servicio de educación, formación en cadena, licencias por estudio. La coincidencia de nombres no es de objetivos respecto a los planes actuales del MEC. Por poner un ejemplo, el número de licencias por estudio y la financiación del programa de formación en general se multiplican por 25 respecto a la situación actual.

Alumnos y padres. En nuestra propuesta de reforma juegan un papel central como agentes educativos los padres y los alumnos. Respecto a los primeros es condición abordar su reconocimiento de hecho en la vida de los centros mediante una participación efectiva en la elaboración y seguimiento del plan de centro y no como mero agente subsidiario de la administración educativa, en actuaciones que ésta no cubra. Para ello es

necesario revisar la política de subvenciones a las APAS que prima a las confederaciones estatales, marginando en la práctica a las APAS de base. Respecto a los alumnos, la participación tiene además un valor formativo. Es necesario aumentar su cuota de representación y las competencias de sus representantes, institucionalizando el consejo de delegados como elemento dinamizador entre el alumnado y su representación en el consejo escolar. Todo ello debe ir unido a una revisión de los reglamentos de funcionamiento de los consejos escolares, en el sentido de garantizar mecanismos de control, sustitución y revocabilidad que desburocraticen su funcionamiento, y a la elaboración de una carta de Derechos y Deberes de los alumnos que reconozcan y regulen los derechos de reunión y huelga.

El currículum. Si importante es revisar la situación de los agentes educativos, no lo es menos hacer lo propio con el currículum como elemento vertebrador de las actuaciones educativas. Nuestra opción es clara hacia un currículum comprensivo en la etapa obligatoria, salvo una pequeña cuota de optatividad en el último curso de esta etapa, con una oferta controlada. Este planteamiento es la mejor manera de evitar la contribución de la escuela a la discriminación de alumnos académica y social, y al mismo tiempo no rechaza la diversidad, ya que el sistema comprensivo debe abrirse hacia áreas básicas para una formación integral, educación para la salud, el consumo, medio ambiente, expresión corporal y expresión musical, entre otras. La individualización de las propuestas de trabajo debe conseguirse a través de concreciones sucesivas de marcos curriculares flexibles, entendiendo la flexibilidad globalmente y no como porcentajes de reparto en el cierre curricular de las distintas administraciones e instituciones educativas desde la Administración Central y Autonómica hasta el consejo escolar del centro. Los proyectos curriculares deben responder a una propuesta intencional, no ser entendidos como meros instrumentos tecnológicos y ser interesantes para el colectivo de alumnos y profesores que lo adoptan como plan de trabajo. Las propuestas curriculares con las que nos sentiríamos identificados deberían incluir contenidos actuales y renovados, metodologías activas, evaluaciones formativas, atención positiva a la coeducación y a la diversidad cultural y lingüística y resituación de los estudios de religión católica u otras confesiones, que deben, a nuestro entender, dejar de estar presentes en el currículum escolar, debiendo la formación moral impregnar la vida escolar con los márgenes de tolerancia y discrecionalidad de toda propuesta en este campo. No hace falta insistir que el éxito de toda propuesta innovadora de currículum guarda relación estrecha con otros elementos educativos importantes: formación del profesorado, centros escolares, ratios, servicio de apoyo a la escuela de internos y externos, dotaciones y recursos, etcétera.

Propuesta de ordenación del sistema. El itinerario educativo entre los cero y dieciocho años tiene para nosotros un sentido unitario al que debe responder una estructuración en etapas que integre en un marco general la diversidad de actuaciones a realizar, desde las etapas más tempranas de integración y de carácter compensador a la diversidad de líneas de estudio en la etapa post-obligatoria. Esta estructura general del itinerario educativo es lo que denominamos tronco único 0-18. En él distinguimos tres períodos fundamentales que además son significativamente ajustados a los períodos de maduración identificados por la psicología cognitiva.

El primer período, la educación infantil, comprendería las acciones educativas entre los cero y los ocho años, con carácter obligatorio desde los tres. Es una etapa con entidad propia, con recursos, profesorado y centros específicos. Los cinco años Obligatorios de educación infantil constituyen un ciclo justificado en sí mismo por las peculiaridades bio-psíquicas y pedagógicas y por las peculiaridades sociológicas en torno a ella. La reducción de la educación infantil a la etapa previa a los seis años y sin carácter obligatorio reduciría

su papel a una pre-primaria opcional, «adosada», a partir de los tres años, dejando las edades anteriores a actuaciones de tipo asistencial. La actuación temprana y la existencia de gabinetes de apoyo y equipos de apoyo de distrito permitirían realizar con mayores posibilidades de éxito acciones de integración y compensación. No obstante, para determinadas situaciones y colectivos se diseña un programa específico de educación especial y de educación compensatoria.

El segundo período, la enseñanza primaria desarrollada en cuatro cursos, estructurada en dos ciclos consecutivos de dos años de duración cada uno, sería seguido por los alumnos entre ocho y doce años. El profesor principal que tutorizaría el grupo sería sustituido por profesores especialistas en determinadas áreas, plástica, expresión musical, lengua extranjera...

El tercer período, enseñanza secundaria, lo estructuramos en dos etapas, la secundaria obligatoria, de cuatro años de duración, constituiría un ciclo, «ciclo 12-16», de carácter comprensivo, salvo un pequeño margen de optatividad en el último curso. Este ciclo tiene para nosotros una entidad global que no permite ninguna tentación fraccionadora del mismo, en lo que se refiere a la utilización de recursos físicos o humanos, de centros distintos, a lo largo del ciclo. Este debe impartirse en un centro único por un equipo de profesores homogéneo.

La secundaria post-obligatoria, de dos años de duración como máximo, se estructuraría en líneas, dando a esta etapa la suficiente flexibilidad para integrar toda la gama de enseñanzas que hoy se encuentra dispersa en departamentos estancos con pasarelas entre ellos inexistentes o de difícil utilización: BUP, FP, Escuelas de Artes y Oficios, Enseñanzas Artísticas, etcétera. El catálogo provisional de líneas debería incluir como mínimo líneas de carácter científico, humanístico, filológico, económico-administrativo, técnico, nuevas tecnologías, bellas artes, expresión artístico-corporal, expresión musical, módulos profesionales de nivel 1 y de nivel 2. La ordenación general de centros y líneas establecería el procedimiento de asignación a cada centro de su oferta de líneas, las administraciones educativas competentes establecerían con carácter prescriptivo unas líneas, otras serían establecidas por decisión del Consejo Escolar de Distrito con criterios zonales, otros a instancia del propio centro a través del Consejo escolar. En el caso de módulos profesionales, el diseño general de planificación debe realizarse en el seno del Consejo General de la Formación Profesional. Los módulos de nivel 1, de duración cuatrimestral, tratarían de dar una cualificación elemental para un puesto de trabajo, no dando acceso a ningún estudio post-secundario. Los módulos de nivel 2 tendrían dos años de duración. En uno y otro caso el módulo debe incluir un cuerpo teórico sobre conocimientos de índole socio-laboral.

En la planificación de cada distrito educativo existirían centros de secundaria completa en todos los municipios o núcleos de población de más de 4.000 habitantes. Para los niveles inferiores, centros actuales de EGB completa, ofrecerían en la nueva planificación el ciclo 12-16.

Evaluación y titulación. La evaluación la entendemos como actividad sistemática integrada en el proceso educativo con la finalidad de proporcionar de modo continuo información sobre el nivel de cumplimiento de sus objetivos. Factores a evaluar serían, de modo permanente, la infraestructura, los recursos, los programas de formación de profesorado, los proyectos educativos y planes de centro y la actuación de todos los agentes educativos, entre otros. Debe superarse pues la idea que lo único evaluable, en la práctica, son los conocimientos y actitud del alumnado. Toda propuesta de trabajo en el servicio de educación debe incluir un diseño de evaluación, independientemente de que sobre la misma puedan ejercer también control evaluador el usuario, control social, o el

experto, control institucional. En lo que se refiere a la evaluación del individuo y el grupo, es necesario diseñar propuestas que combinen auto y hetero-evaluación, con pluralidad de instrumentos y con un sentido formativo.

En la escuela infantil y educación primaria se emitirían informes periódicos que den una visión global de la trayectoria educativa con referencia a los procesos de maduración. La promoción de curso será automática, debiendo en el plan de centro concretar las actuaciones que será necesario operar de refuerzo o recuperación. En el ciclo 12-16 los informes deben incluir una valoración específica sobre el rendimiento en áreas o disciplinas. No obstante, la evaluación será global. La promoción será automática aunque voluntaria, siendo factible la permanencia en un curso durante un año más, por especiales circunstancias. Al término del ciclo 12-16 una credencial única certificará el fin de la enseñanza obligatoria, no obstante, e independientemente, el equipo de profesores y el gabinete de apoyo podrán recomendar la permanencia en el ciclo por un año más siguiendo un programa específico de refuerzo. En la secundaria post-obligatoria cada línea de estudios debe tener una propuesta de evaluación de modo que se establezcan mecanismos internos de compensación que permitan la superación global sin implicar la aprobación de todas y cada una de las disciplinas. En todo caso debería ser el equipo de profesores, con el gabinete de apoyo, quienes estudiarían con detenimiento qué alumnos deben repetir el curso. En este marco general de un proceso de evaluación renovado, creemos que pierde toda virtualidad y sentido el examen de septiembre.

Al ofrecerse estos estudios no obligatorios con gratuidad, creemos lógica la exigencia de rentabilidad, que estableceríamos en una sola repetición por cada curso. Para cada estudio post-secundario se definirían líneas idóneas de secundaria post-obligatoria para los mismos, cuya superación debería dar acceso sin restricción ni prueba complementaria a los mismos, con inclusión de procedimientos de rectificación opcionales.

Financiación. Una propuesta sería de reforma educativa debe incluir una temporalización y una memoria económica. Nuestra propuesta se articula en un proceso de implantación gradual en nueve años, donde se incluyen acciones sobre la infraestructura, acciones de formación, acciones administrativo-económicas y acciones de implementación. A este proceso va unida una atención presupuestaria paralela, que contempla con detalle los objetivos de financiación, en inversión, en subvención (transferencias corrientes) y en gastos corrientes (de personal y de bienes y servicios). La evaluación del programa, en pesetas de 1988, se traduce en un incremento del presupuesto del MEC que iría subiendo gradualmente desde 500.000 millones en el primer año del programa hasta los 670.000 millones al noveno año. Significan estas cantidades, respecto al PIB previsto de 1988, un incremento del 3,4 por 100 actual, al 4,7 por 100 el primer año y 5,2 por 100 al noveno año. Si el PIB creciera por encima de la inflación, es decir, aumentara en términos absolutos, los porcentajes disminuirían. Siendo la media de gastos educativos de la CEE el 6 por 100 del PIB, todavía quedaría casi un punto de margen del PIB, 310.000 millones de 1988, como colchón de seguridad de este programa y para la financiación de un programa de reforma de estudios universitarios y otras actuaciones educativas. Diseñada la propuesta y asumible su coste, sólo queda hacer explícita la voluntad de reforma, por quien tiene resortes políticos y administrativos para este reto posible y necesario.