

Proyecto de reforma educativa

Resumen y valoración

Hemos ordenado el resumen y oración en los siguientes títulos:

1. La ordenación académica.
2. Educación de adultos.
3. El profesorado.
4. Plan de formación permanente.
5. El diseño curricular base.
6. La formación profesional.
7. Financiación y recursos.
8. Problemas claves cuya reforma se acomete.

1. La ordenación académica

El Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo no introduce cambios respecto a la propuesta hecha por el MEC, en junio de 1987, en cuanto a la ordenación del sistema educativo:

- Educación infantil: 0-6 años.
- Educación primaria: 6-12 años.
- E. Secundaria obligatoria: 12-16 años.
- Bachilleratos: 16-18 años.

Su aplicación comenzará el curso 91-92 y la implementación financiera en el ejercicio 1990. El próximo otoño será presentado a trámite parlamentario el proyecto de ley general articulado. El currículum base será debatido el curso próximo y aprobado el siguiente.

• La educación infantil

La consideración del «período educativo que abarca la educación infantil como una etapa integrada» que se debe impartir en «centros de educación infantil» es defendida por el MEC en este libro blanco. Lamentablemente, la aceptación de esta idea básica no se traduce en hechos, dado que:

- No existe, entre los centros-tipo previstos, ninguno en que se imparta la educación infantil completa.
- Los centros-tipo que incluyen alumnos de menos de seis años, sólo prevén la incorporación del período 3-6 años.
- No asume la Administración ningún compromiso en cuanto a la oferta de plazas públicas para el período 0-3 años.
- La idea de que en el primer ciclo, junto a los maestros especializados, «concurran otros profesionales debidamente cualificados» es lo suficientemente ambigua como para amparar el actual caos de este sector.

- Las ratios que se proponen son de 18-25 máximo, es decir, el máximo real sería de 25.

Por todo ello, valoramos negativamente las propuestas realizadas sobre este tramo educativo, que supondrán:

- El abandono del período 0-3 años.
- La ruptura de una etapa educativa.
- La «preescolarización» de los niños de 3-6 años.
- Una insuficiente regulación normativa de la etapa.

La asunción de la escolarización gratuita de los niños de 3-6 años, siendo un hecho positivo en sí mismo, no es suficiente como para cambiar el juicio que las propuestas ministeriales nos merecen.

La introducción del área de religión (voluntaria) en el ciclo 3-6 es una concesión a las recientes exigencias de la Conferencia Episcopal.

• **La educación primaria**

Los aumentos de plantillas previstos y la introducción de profesores de apoyo y orientación, además de especialistas en algunas materias y personal administrativo, permiten pensar que la calidad de la enseñanza puede mejorar sensiblemente en esta etapa. Sin embargo, hay un cierto retroceso, en cuanto al alcance de estas medidas, respecto a lo que parecían las intenciones del MEC en el proceso de debate:

- Decir que el idioma extranjero, educación física y música, «podrán ser impartidas por profesorado especialista» supone no asumir compromisos concretos.
- Limitar la creación de plazas de administrativo a los centros de más de 16 unidades (supone que sólo tres de los trece centros-tipo previstos se beneficiarán de esta medida). No sólo quedan fuera la gran mayoría de los centros, sino que entre ellos se incluirán algunos con cerca de 500 alumnos y más de 20 profesores.
- El número máximo de alumnos por aula debe quedar limitado a 25 (en el proyecto se dice 25-30, es decir, el máximo real sería de 30). La evolución demográfica permite que esta medida sea realista.

El MEC puede y debe corregir estos aspectos. Si ello va acompañado de una adecuada dotación material y de la adaptación de muchos de los actuales edificios, el futuro de la educación primaria puede mejorar sensiblemente.

• **Educación secundaria obligatoria**

Las ratios máximas se fijarían en 30 alumnos aula.

El aumento del número de horas de clase (27 en el primer ciclo y 30 en el segundo) respecto a la actual situación y la diversidad de opciones, que puede llegar a superar el 40 por 100 del horario en el 4º curso, hacen temer que el carácter comprensivo de esta etapa se vea gravemente comprometido.

Estando de acuerdo con el concepto de área frente a asignatura, es sin embargo preocupante que el libro no aclare lo relativo al profesorado que las debe impartir.

Al final de este capítulo encontraréis las fotocopias de las páginas 134 y 135 del libro blanco, que es donde más se «concretan» los mecanismos de adscripción de profesores de EGB y secundaria a esta etapa.

No sería admisible que bajo el concepto de área se perpetuase e incluso aumentase el problema de las «asignaturas afines» que obliga a profesores de una especialidad a impartir otras para las que carece de preparación.

Es positivo, evidentemente, que la obligatoriedad de la enseñanza se prolongue hasta los 16 años sin que el alumno tenga que optar entre dos ramas: FP y BUP, con la consiguiente unificación de centros de secundaria. Sin embargo, no se soluciona el problema de la doble titulación, sino que se aplaza hasta los 16 años. Aquellos que no alcancen la titulación de ESO no podrán acceder ni a bachilleratos ni a módulos profesionales (salvo pasando una «prueba de madurez para éstos) y tendrán como salida la garantía social o cursos ocupacionales.

Es un avance respecto a la propuesta para debate de junio 87 el que se contemple una etapa 12-16 en un mismo centro. La convivencia en él de profesores provenientes de EGB y EE.MM. (aparte de las tensiones corporativas que podría generar) aparece como positivo en el sentido de eliminar diferencias entre ambos cuerpos.

- **Bachilleratos**

Nuestra propuesta de «líneas» de secundaria post-obligatoria solucionaba plenamente el problema de la escisión del sistema educativo en ramas: profesional y académica.

Aunque en la propuesta del MEC no se produce la plena integración de la secundaria post-obligatoria, hay que señalar como positivo que se unifiquen los centros de secundaria en los cuales se impartirán tanto los bachilleratos como una parte importante de la mayoría de los nódulos profesionales.

Como aspectos negativos hay que destacar:

- El desarrollo de las propuestas de bachillerato es mucho menor que en las otras etapas.
- No se ha presentado el diseño curricular base de los bachilleratos.
- En ninguno de los tres bachilleratos básicos existen enseñanzas artísticas, ni siquiera como optativas.
- La falta de articulación y definición del bachillerato artístico es absoluta.
- El contenido de los bachilleratos es claramente academicista, con una muy leve orientación hacia el mundo del trabajo.

2. Educación de adultos

Se opta por un modelo más próximo a la educación recurrente el adulto que sale del circuito educativo normal podrá recurrir a la formación que necesita en un mercado de formación que se dibuja en distintos marcos:

- Educativo (centros de EPA), y centros ordinarios).
- Empresarial.
- Local.

- Movimientos y grupos sociales (como sindicatos, asociaciones ciudadanas, etcétera).
- Medios de difusión (como TV, radio, bibliotecas, museos).
- No contextualizado, todo lo demás como centros privados, academia, etcétera, que se renuncia a ordenar excesivamente.

Los objetivos, sectores y programas prioritarios para la Administración son:

- Posibilitar el desarrollo de todas las dimensiones de la EPA.
- Sobre todo, la cualificación profesional para la europeización de la economía.
- Elevando los niveles de formación general y tecnológica para los sectores necesitados.
- Empleando programas territoriales ligados a la reactivación económica y creación de empleo, formación de empresas y cofinanciando programas con los principales movimientos sociales, desarrollando e impulsando la educación a distancia y facilitando el acceso a los títulos, diplomas y certificados.

Para desarrollar esto se cuenta en el marco del sistema educativo con servicios y centros de formación:

- Centros de formación para adultos, uno en cada territorio ampliando las funciones que ahora realizan y con la gestión y el funcionamiento compartidos por diversas entidades y agentes.
- Centros educativos ordinarios, como los de los niveles no universitarios, la universidad, las escuelas oficiales de idiomas y los centros estables de instituciones y asociaciones, universidades populares y asociaciones de ámbito nacional o regional (mediadores esenciales entre el Estado y la sociedad).

En cuanto a la educación a distancia, se trata de transformar la estructura actual en una red territorializada con suficiente apoyo informático, ágil y eficaz, creando un supercentro de recursos productor de programas multimedia y tratando de conectar con los centros de presencia. Pero esto no supone un incremento sustancial de recursos materiales, sino que se trata de conseguirlo reorganizando y mejorando el uso de los actuales.

- **Valoración negativa**

- Todo son recomendaciones y promesas sin concretar.
- Escasas medidas de intervención social.
- Se consagra la red de centros existentes (limitándola en su número al asignarle un territorio y funciones de coordinación y animación de la oferta de enseñanza para adultos).

Por tanto, se renuncia a una iniciativa pública de titularidad administrativa.

- Se opta por estimular un mercado libre de formación al que deben recurrir los adultos.
- Se soslayan las cuestiones más importantes planteadas en la enseñanza para Adultos como Ley de Enseñanza para adultos, recursos y su distribución con criterios transparentes, Instituto de Enseñanza de Adultos, proceso de analfabetismo, etcétera.
- Se prioriza la formación para adaptar al trabajador a la europeización de la economía.

- **Positiva**

- Apertura al público adulto de los centros ordinarios del sistema educativo.

- Reconocimiento de instituciones como agentes educativos: universidades populares, FAEA, sindicatos, etcétera.

3. El profesorado

Después de constatar, una vez más, que el MEC no apuesta por el Cuerpo Único de Profesores, es preciso señalar algunas dificultades en las propuestas de la Administración:

- En la educación infantil se introduce la figura de «otros profesionales». Esto puede legitimar la no regulación del sector.
- No se ha avanzado en la planificación de las plantillas de primaria y secundaria a las que van a acceder los actuales profesores de EGB. Persiste el compromiso, ya conocido, de que podrán impartir indefinidamente el ciclo 12-14, pero no avanza nada en la explicación del método por el que se va a realizar la adjudicación de cada profesor a uno u otro centro.
- Cuando afirma que las vacantes producidas a partir de 1996, en el primer ciclo de secundaria, se ofertarán a profesores de educación secundaria, parece desprenderse que a partir de esa fecha los profesores especialistas de EGB que imparten el primer ciclo de secundaria perderían completamente la posibilidad de trasladarse de centro. Esto pondría en entredicho el compromiso del MEC de respetar los derechos de este profesorado.
- No se hace ninguna previsión sobre la manera de integrar los actuales cuerpos de profesores de BUP y de FP en un solo cuerpo de profesores de secundaria. Este problema es complejísimo, dado que, entre otras cosas, afecta a los derechos individuales de cada profesor.
- Nada se dice respecto al profesorado que impartirá clases en secundaria obligatoria y bachilleratos. ¿Cómo se va a realizar el reparto? ¿Todos los profesores impartirán clase en ambos niveles?
- A los maestros de taller se les abren vanas posibilidades:
 - Impartir la formación profesional de base en la secundaria obligatoria.
 - Impartir los módulos 2 de FP.
 - Impartir algunos módulos 3 de FP.
 - Se cita la posibilidad de acceso a la titulación adecuada para algunos de ellos y que existirían vías de integración al cuerpo de profesores numerarios de FP, pero sin concretar más.

Sorprende que, cuando sólo faltan dos cursos para la implantación de la reforma y ya han pasado otros dos desde la publicación del «proyecto», este tema, crucial para el éxito de la reforma, no haya sido profundamente analizado. El mantenimiento de un largo período de indefinición respecto al futuro inmediato no puede por menos que intranquilizar al profesorado y no es el ambiente adecuado para fomentar el debate sobre el diseño curricular base.

Según la propuesta financiera, las plantillas totales de profesores del territorio MEC pasarían de los actuales 107.043 el último curso, con un aumento de 26.930, es decir, un 25 por 100. Dado el escaso número de jubilaciones de los próximos años (EGB incluida),

esto supone seguir en la misma línea de oferta de empleo público, con ligerísimos aumentos.

4. Plan de formación permanente

Se analiza a continuación el grado en que el plan definitivo asume las propuestas de CC.OO. al borrador inicial.

- Se recogen los diez puntos del acuerdo de noviembre de 1988 entre el MEC y los sindicatos.
- Se prevé un programa de especialización en música, con lo que aumenta el número de especialistas dentro de la EGB. Sin embargo, sigue sin haber cuantificaciones.
- No se cita el procedimiento para nombrar o elegir director de CEP; el vicedirector y secretario son elegidos de entre los asesores en formación permanente. Ello hace suponer que el director será nombrado por la Administración. Se aumenta en dos profesores la plantilla de cada módulo de CEP previsto, que variarán desde siete (CEP-D) hasta 13 (CEP-A).
- No se establece presupuesto para cada CEP.
- Se pasa de 560 licencias en el curso 94-95 (en el borrador que se presentó a sindicatos) a 640.
- Se incluye un «programa de acceso a licenciaturas y doctorados» en el que se recogen las ideas presentadas por CC.OO.. El programa está sin desarrollar y no incluye ningún tipo de compromiso, plazo o previsión respecto a su alcance. Se dice que se desarrollará en planes anuales.
- No se establece un «perfil» de la formación de un profesor a lo largo de su vida profesional.
- No existe un programa de implantación del diseño curricular base.
- No se contempla nada sobre el año sabático.
- No existen compromisos respecto a las sustituciones para realizar actividades de formación ni respecto a las dietas.
- Para el acceso a los puestos de asesores de formación se valora sobre todo la experiencia en gestión de actividades de formación y los recursos institucionales. CC.OO. proponía la valoración prioritaria del desarrollo práctico de proyectos curriculares por parte del candidato.
- Se incluye la participación sindical en los planes provinciales de formación, aunque de forma reticente: «Podrán incorporarse, si así se valora necesario, dos representantes de los sindicatos más representativos». No se incluye en los planes nacionales.

- **Valoración**

Hay que destacar algunos avances: cumplimiento pleno del acuerdo de noviembre 88; ligero aumento de las licencias e inclusión del plan de acceso a licenciaturas y doctorados; aumento de las plantillas de los CEP; incremento, un 10 por 100 más, de la dotación económica (el incremento afecta a los tres últimos años de aplicación del plan, lo que hace más dudoso que vaya a realizarse). Estas mejoras se han introducido gracias a la FE-CC.OO..

Sin embargo, no se soluciona ninguna de las «carencias fundamentales» que señalábamos en nuestra valoración inicial: plan serio de acceso a licenciaturas y doctorados, perfil de formación permanente de un profesor-tipo, plan de implantación del currículo, financiación insuficiente.

5. El diseño curricular base

Junto con el libro blanco y el plan de formación permanente se ha hecho público el diseño curricular base de la educación infantil, primaria y secundaria obligatoria.

Cada una de las etapas se define con los siguientes elementos:

- Características generales de la etapa: se describe el lugar de ésta en el sistema educativo, las características psicopedagógicas, etcétera.
- Objetivos generales de etapa: están formulados en términos de las grandes capacidades que el alumno debe alcanzar al término de la etapa.
- Estructura curricular: se describen los ciclos y áreas.
- Orientaciones didácticas generales de la etapa.

Cada una de las áreas consta de:

- Introducción, donde se analiza la aportación y papel del área en la etapa.
- Objetivos generales de área: están formulados como capacidades para las que hay que utilizar conocimientos propios del área.
- Bloques de contenido. Constan de tres partes cada uno de ellos: hechos, conceptos y principios; procedimientos; actitudes, valores y normas.
- Orientaciones didácticas y para la evaluación.

El diseño curricular base más las aportaciones posteriores que haga cada Comunidad Autónoma constituyen los mínimos obligatorios del plan de estudios, que a su vez debe ser desarrollado por los profesores mediante los proyectos y programaciones curriculares.

Dado que estamos hablando del plan de estudios de 0-16 años, con tres etapas educativas diferentes y una gran cantidad de áreas, no es posible hacer un juicio concluyente sobre el conjunto del diseño, pero sí se pueden apuntar algunas líneas de reflexión.

Del conjunto del DCB se deduce una apuesta genérica por la enseñanza activa, que impregna el conjunto de las propuestas curriculares. Cabe preguntarse, sin embargo, si nos encontramos ante un instrumento útil para facilitar lo que se pregona. En este sentido, un excesivo número de temas puede impedir que se desarrollen mediante una metodología activa. Dado que «las sociedades medievales: la sociedad islámica, la Europa feudal y la Península Ibérica en la Edad Media» es uno de los 62 temas que componen los programas de Ciencias Sociales en la secundaria obligatoria, parece difícil que semejante temario sea un vehículo para la enseñanza activa.

Lo anterior cuestiona el carácter abierto del currículo que, sin embargo, pretende ser su principal carta de presentación. Es difícil que, con semejante amplitud, el profesor tenga posibilidad de modelar el programa adaptándose a sus alumnos; lo más probable es que esté agobiado para terminar el temario.

La inclusión, como contenidos de la enseñanza-aprendizaje, de «procedimientos», «actitudes», «valores» y «normas» puede considerarse positiva al señalar que no sólo los hechos y conceptos considerados tradicionalmente como únicos contenidos son objeto de aprendizaje.

La estricta división de cada bloque de contenidos en tres partes no facilita, sin embargo, la integración de procedimientos, actitudes, valores y normas en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Además, los objetivos generales de etapa y área están redactados con tal amplitud que difícilmente pueden ser un punto de referencia para el profesor. Estos dos elementos, junto con el gran número de temas, hacen que realmente sean éstos el único elemento que destaca con claridad y, por tanto, el punto de referencia fundamental para profesores, editoriales y cualquier otro creador de proyectos curriculares.

En cualquier caso, el debate sobre estos temas estará abierto durante todo el curso 89-90, lo que nos permitirá abordar temas específicos de cada área o etapa desde estas páginas.

6. La formación profesional

El libro blanco precisa algunos planteamientos que se hacían en el proyecto inicial de enseñanzas técnico-profesionales, recogidos de las diversas discusiones que ha habido a lo largo del debate en seminarios, Consejo General de la FP, etcétera (por ejemplo, sobre introducción de formación profesional de base en la enseñanza secundaria obligatoria y en los bachilleratos, sobre la necesidad de orientación, sobre las formas de detectar las necesidades formativas en materia de enseñanzas técnico-profesionales, sobre acceso a los módulos profesionales, etcétera).

Sigue manteniéndose, sin embargo, una cierta ambigüedad en los tratamientos a los alumnos/as que no van a cursar los bachilleratos ni los módulos de nivel 2 (serían especialmente los alumnos/as que no pueden acceder a ellos) y que pueden terminar su etapa educativa con el llamado nivel 1 de preparación profesional (el libro hace referencia a proporcionar educación compensatoria o garantía social, sin explicitar más). Es muy poco preciso en el tema de orientación en el doble aspecto educativo y laboral. Se detecta una «ambigüedad calculada» sobre aspectos relacionados entre las nuevas enseñanzas técnico-profesionales y la formación profesional ocupacional, en cuanto a su concepción, gestión, equivalencias de títulos o certificaciones, etcétera, aunque apuesta por una interrelación entre los mismos invocando de una forma genérica a su solución mediante el diseño del Plan Nacional de FP que ha de elaborar el Consejo General de FP.

Es importante señalar que este proyecto puede quedar mediatizado por otras medidas o acciones específicas a través de otras instituciones, por ejemplo Ministerio de Trabajo, o a través de propuestas sobre formación y empleo que haga el Gobierno (ejemplo: actual mesa de empleo), en el sentido de que pueden potenciar los contenidos del libro blanco o vaciar los contenidos o distorsionarlos.

La introducción de prácticas no laborales (alternancia) para alumnos/as de FP 1, la extensión de las mismas para alumnos/as de cursos ocupacionales (hasta los 25 años) sin un claro sentido de su gestión y de su relación con la formación adquirida en esos cursos (Orden del Plan FIP de este año), la introducción de contratos en prácticas (hasta los 30 años), sin poner topes temporales desde cuando uno ha adquirido la titulación, sin exigir que esos contratos en prácticas tengan correspondencia real con la especialidad adquirida, la introducción de contratos en prácticas para personas que han seguido algún curso

ocupacional, querer introducir la vía de la ocupacional con contratos para la formación y, a continuación, seguir con contratos en prácticas (propuestas del Gobierno en la mesa de empleo), etcétera, es introducir una inestabilidad laboral fuerte, más en la línea de aplicar el plan de empleo juvenil que ir por la vía de asentar, con una política de empleo de contrataciones, una conexión con reforma que se plantea, por la vía de implantar ésta en el sistema productivo, por la vía de dar contenido real a las titulaciones y cualificaciones adquiridas, por la vía de profesionalizar realmente el mercado de trabajo, etcétera.

Pueden quedar así diseñadas dos vías de formación profesional; por un lado, la reglada, y por otro, la «ocupacional» (cursos ocupacionales, después prácticas en alternancia, después contrato de formación y después contrato en prácticas) para «jóvenes» entre 16 y 30 años. Esta segunda vía supondría la precarización de empleo (aplicación camuflada del plan de empleo juvenil), a la que, sin embargo, se verían abocados los jóvenes a los 16 años que ante una opción de FP reglada con un título final de dudoso reconocimiento real empresarial y otra opción de comenzar con un dinerillo y unos ciertos contratos precarios, optarían por esta segunda vía.

7. Financiación y recursos

• Introducción

El análisis del modelo financiero y de la distribución de recursos contenido en el Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo recorrerá los siguientes apartados: **en primer lugar**, trataremos de precisar la cuantía del gasto necesario para llevar a cabo la reforma, refiriendo esta cifra a diversos índices (tanto por ciento del PIB y del total del gasto público, etcétera). **En segundo lugar**, situaremos las cifras aportadas en el libro blanco en el escenario macroeconómico, tal y como la ha diseñado el Ministerio de Economía y Hacienda, poniendo en relación las inversiones mencionadas en el libro blanco y las del plan de inversiones 1989-92. **En tercer lugar**, señalaremos lo que significan estas cifras; es decir, qué tasas de escolarización y qué índices relativos a la calidad de la enseñanza se alcanzarán con los recursos vinculados a la reforma. **En cuarto lugar**, analizaremos los principales objetivos de la reforma en el marco de los diversos acuerdos (con los profesores en noviembre de 1988 y con los estudiantes en febrero de 1987), respecto de la «propuesta para debate» presentada por Maravall y, muy especialmente, en relación con el programa electoral del partido del Gobierno. Por último, **en quinto lugar**, compararemos, someramente, el modelo financiero del «libro blanco» y el presentado por la FE-CC.OO..

• Cuantía del gasto: Explicación y significado relativo

En el «libro blanco» se presenta la cuantía total de los recursos financieros necesarios para la reforma de dos maneras distintas: a) sumando, en pesetas constantes de 1989, las cantidades que durante ocho anualidades (1990-1997) se destinarán a la reforma; esta cifra asciende a 404.145 millones de pesetas en la zona MEC, y a 969.949 millones de pesetas en todo el Estado (página 366 del «libro blanco»). Esta forma de presentar el gasto es totalmente heterodoxa e inadmisibles en la contabilidad presupuestaria. Con este sistema se da la paradoja de que, por ejemplo, si no se tuviera en cuenta un período de ocho años, sino de quince años (los que van desde los tres años a los diecisiete, es decir, la totalidad del ciclo escolar no-universitario), la cuantía final sería muy superior. Otra paradoja es que, con ese sistema, se podrían dar a la vez un descenso del gasto público educativo (en pesetas constantes o en porcentaje del PIB) y aplicarse la reforma; b) el segundo y ortodoxo sistema viene recogido en la página 370 del «libro blanco» (y no en el informe previo dado a los periodistas) y presenta el total **de dotaciones presupuestarias anuales consolidadas para la implantación de la reforma** del Área de Gestión del MEC. En

pesetas de 1990, **los 404.145 millones se reducen a 150.677**, en las que se incrementará el gasto público educativo en 1997, y **el billón a 361.625 millones de pesetas**.

He aquí un cuadro indicativo de la diferencia entre las dos formas de presentación:

- Total dotaciones presupuestarias anuales para la reforma

	Coste total sin consolidar	Coste total consolidado
MEC	404.145	150.677
CC.AA.	565.804	210.948
TOTAL	969.949	361.625

(en millones de pesetas)

Dos cuestiones importantes para valorar esta cifra: 361.625 millones de pesetas; 1) como vemos a continuación, el referido 1 por 100 del PIB es una cifra **claramente insuficiente**, pero, lo que es peor, **estos recursos no aparecerán en el texto de la ley** (salvo que lo remediamos), o lo que es lo mismo, la ley -como ocurrió en su día con la Ley General de Educación- no recogerá en su articulado referencia alguna a su financiación, dejándose a la buena voluntad de los incrementos anuales presupuestarios. Además, y en segundo lugar, no se mejora en la gestión de estos recursos, dado que no aparecen en ningún lado ni nuevas unidades de programación educativa ni nuevas unidades educativas (tales como el distrito, etcétera).

- **Financiación de la reforma y política económica del Gobierno**

La financiación propuesta para la reforma en el «libro blanco» se sitúa, sin salirse ni un ápice, en el escenario macroeconómico que para el cuatrienio 1989-92 se recogía en la información contenida en los Presupuestos Generales del Estado para 1989.

¿Cuál era este escenario macroeconómico? Dos eran las conclusiones, en lo que a nosotros nos interesa, referidas a educación: a) evolución del gasto público educativo en porcentaje del PIB, y b) plan de inversiones educativas 1989-92.

Respecto de la **evolución del gasto público** educativo en porcentaje del PIB, el Ministerio de Economía y Hacienda fijaba para el área del MEC su cuantía en un 1,7 por 100 del PIB y señalaba que en 1992 sería del 2,1 por 100 del PIB, es decir, un incremento del 0,4 por 100 en cuatro años (página 171 del Informe Económico-Financiero, PGE 1989). Si a este incremento unimos el de las CC.AA. con competencias y comunidades locales, tendremos que situar el incremento del gasto público educativo, en porcentaje del PIB, derivado de la aplicación de la reforma en un 1 por 100 del PIB, con lo que el **gasto público educativo pasará de significar en torno al 4 por 100 en 1989, a representar algo menos del 5 por 100 del PIB al final de la aplicación de la reforma**.

Dado que el gasto público educativo era, de promedio de la OCDE y CEE, en 1981 del 6 por 100 y del 5,23 por 100 en 1971, esto significará que en 1997 España, con una población más joven y con un servicio público aún sin consolidar, aún no habrá alcanzado los niveles de los países de nuestro entorno en 1971. El porcentaje respecto al gasto público total tampoco variará respecto del 8 por 100 actual.

Respecto a las inversiones, hay que señalar que de los 404.145 millones de pesetas en los que el MEC calcula el coste «total» de la reforma, las inversiones son 264.884 millones,

distribuidos, fundamentalmente, en los **cuatro** primeros años, del 1990 al 93. Pues bien, las inversiones recogidas en el «libro blanco» son, por su cuantía y distribución, **una simple repetición, recortándolas para el período previsto y prolongándolas un año más, de las ya plasmadas en el Plan de Inversiones 1989-92 del Ministerio de Economía y Hacienda, y destinadas a Educación** (páginas 210 a 228, capítulo VIII del Programa de Inversiones 1989-92).

El plan de inversiones contenido en el «libro blanco» supone un recorte del ya planificado, pues se reduce su cuantía en los tres años que quedan, 1990, 91 y 92. La cuantía de estos tres años, según el plan, era de más de 211.000 millones. Esta cifra se aproxima a los 227.000 millones que suponen las inversiones, según el «libro blanco», de 1990-93. Las cifras de los otros años, 1994-97, son propias de años «sin reformas» (por ejemplo, 1989 supera los 50.000 millones).

- **¿Qué significan estas cifras?**

A pesar de la **aparente abundancia** de datos, la información recogida en los distintos volúmenes y, en especial, en el «libro blanco» **no permite conocer ni los índices actuales ni los resultantes de la reforma referido a pesetas de inversión por alumno, ni pesetas en gastos corrientes por alumno, incremento por alumno, de becas y servicios (comidas, transporte, etcétera)**, etcétera, índices fundamentales para conocer la evolución de un sistema educativo.

Veamos los datos más importantes:

a) Calendario: el cuadro (de la página 289 del libro blanco) no señala comienzo de la educación infantil.

b) Tasas escolarización: no se señala fecha en la que se alcanzará el 100 por 100 de cuatro y cinco años; según la distribución de inversiones del Plan del Ministerio de Economía y Hacienda, sólo se construirán 29.760 puestos, con lo que hay que esperar a la caída de la natalidad para alcanzar el objetivo propuesto.

- Catorce y quince años en el curso 1994/95 el 100 por 100.

- Diecisiete y dieciocho años; su escolarización al 80 por 100 parece **imposible** partiendo del actual 61,12 por 100 y con los recursos de que se dispone. Supondría, además, que las tasas de fracaso escolar descendieran al 20 por 100 al final de la ESO. Además, el objetivo es confuso; según afirmación del libro blanco (página 228) se pretendía escolarizar el 105 por 100 (80 por 100 bachillerato + 25 por 100 módulos 2), salvo que se pretenda hacer posible compaginar ambos estudios.

c) Mejoras reducidas en gastos corrientes.

d) Incremento de plantillas. Su futuro incremento, **que continúa la tendencia mantenida hasta el año pasado**, choca aún más con la reducción del incremento de plantillas de la oferta pública de empleo de 1989.

- **Reforma, acuerdos y programa electoral**

La reforma significa, tal y como se recoge en el «libro blanco», **un retroceso** respecto de los objetivos que en el terreno de la financiación se fijó Maravall en su «Propuesta para debate». Allí se hablaba de **alcanzar el 5,3 por 100 del PIB** para el gasto público educativo en 1996. Igualmente, Maravall (página 112 de la «Propuesta para debate»)

hablaba de que se daría un «equilibrio entre los recursos económicos destinados a universalizar la oferta educativa y aquellos otros más orientados a la mejora cualitativa del sistema educativo». Este equilibrio (50/50) queda roto, **en contra de la calidad de la enseñanza**, al proponerse en el «libro blanco» destinar el 65,5 por 100 de los recursos (del «total» de los 404.145 millones de pesetas) a la inversión.

La reforma, tal y como aparece en el «libro blanco», significa un **incumplimiento en sus fechas de los compromisos con los estudiantes (febrero 1987) y de los contenidos en los programas electorales del PSOE de 1982 y 1986, respecto de tasas de escolarización.**

Por último, **incorpora como gasto de la reforma, gastos ya prometidos en los acuerdos con los profesores (noviembre de 1988):** así licencias por estudios, gastos perfeccionamiento, reducción jornada, etcétera...

- **Comparación con el modelo financiero de la reforma propuesto por la FE-CC.OO.**

En líneas generales, el modelo financiero propuesto por el «libro blanco» cubre, tan sólo, los dos tercios de la financiación requerida, según la FE-CC.OO., para la reforma y con el agravante de que, en los objetivos a los que se destinaban este último tercio estaban los más importantes para la **mejora de la calidad de la enseñanza**, una vez cubiertos los objetivos de escolarización y extensión de la oferta educativa (inversión).

Hay además un elemento cuantitativo fundamental, y es que el modelo financiero de la FE-CC.OO. proponía alcanzar el 6 por 100 del PIB para el gasto público educativo, y este objetivo queda rechazado en la propuesta del «libro blanco».

8. Problemas claves del sistema educativo cuya reforma no se acomete

La parte primera del libro blanco está dedicada al análisis de la situación actual del sistema educativo. En sus noventa páginas se analizan los problemas y desajustes derivados sólo de la ordenación académica implantada por la LGE. Parece que el análisis de la realidad educativa sea consecuencia de la reforma que se propone, esencialmente de reordenación de los tramos, y no a la inversa, como parecía razonable.

Los datos manejados son exclusivamente medias estatales, con lo cual no se analizan las diferencias sociales en el uso y aprovechamiento del servicio educativo.

Diferencias sociales en el acceso a la doble red pública privada, situación de precariedad y «economía sumergida» en muchas guarderías privadas, desvalorización social del trabajo del profesorado, masificación con dobles y hasta triples turnos en enseñanzas medias, profesorado sin destinos definidos (uno de cada cuatro), centros educativos con infraestructura obsoleta, son algunos de los problemas claves que debieran tener urgente solución y que, sin embargo, parecen no existir.

Con un análisis tan poco realista no parece extraño que no se aborden algunas reformas básicas para cualquier reforma que pretenda tener éxito.

- **Cuerpo único de enseñantes**

La formación inicial seguirá siendo, si no lo remediamos, de dos niveles: diplomados y licenciados, con las consiguientes diferencias de valoración social de su trabajo y de los

tramos educativos correspondientes. Se refuerza así una concepción de la enseñanza como nueva transmisora de conocimientos.

Además, se desaprovechan las enormes ventajas que para un uso racional de los recursos humanos del futuro sistema educativo tendría este cuerpo único, que le permitiría adaptarse con mucha más facilidad a flujos cambiantes de población entre los diversos tramos educativos.

- **Descentralización**

Se cita como el objetivo séptimo y último de la reforma y la planificación (página 278), «mejorar la gestión de los recursos educativos, que no está reñida con la necesaria coordinación del sistema, mediante una organización en donde las necesidades y los servicios se planifiquen en el marco de un distrito educativo y dotando a los centros de una mayor autonomía».

A pesar de ser uno de los siete objetivos básicos en teoría, a lo largo de las 400 páginas del libro no hay una sola medida concreta encaminada a la consecución de este objetivo. Ni tan siquiera se propone la potenciación de los Consejos Escolares Municipales, que podrían jugar un papel clave en la coordinación de la red de centros con su entorno social.

- **Doble red pública-privada**

La extensión de los conciertos en un 25 por 100 al tramo 14-16 se plantea en las mismas condiciones actuales sin una apuesta clara por potenciar la red pública. Ni tan siquiera se plantea la reforma de la composición y funcionamiento de los Consejos Escolares de los centros concertados, que permitan un control social de los fondos públicos a ellos destinados.

- **Prueba de acceso a la Universidad**

La falta de confianza en el éxito de la reforma y la voluntad de separar claramente el sistema educativo no universitario del universitario lleva al MEC a mantener las pruebas de acceso a la Universidad.

- **Doble titulación al final de la ESO**

El problema de doble titulación actual a los 14 años se ve simplemente postergado hasta los 16, con un agravante: a los que no obtengan el título de ESO sólo les quedará como camino, en la práctica, los cursos ocupacionales de garantía social.

Si a esto le añadimos la diferencia de acceso a educación infantil de unos y otros sectores sociales, la desigualdad de oportunidades se hace patente.

Posición de la F.E. y la confederación sindical de CC.OO. ante el proyecto de reforma educativa

1. La reforma educativa es necesaria. El proyecto del Ministerio de Educación, de aplicarse en las condiciones adecuadas, significará un avance respecto a la situación actual del sistema educativo, aunque no acomete algunas de las transformaciones que consideramos necesarias, desde el punto de vista del interés social y el de los trabajadores de la enseñanza, y que incluimos en nuestra alternativa. En este sentido nos parece incompleta.

Para lograr un mayor consenso social de cara a materializar la reforma en un sentido progresista, consideramos necesario que se den las siguientes condiciones:

a) Un incremento de los recursos económicos destinados a la puesta en marcha y desarrollo de la reforma y la incorporación de los compromisos financieros al proyecto de la ley de ordenación que el Gobierno va a presentar en el próximo otoño o a una ley de financiación de tramitación paralela.

La diferencia de un tercio entre el monto global de nuestra propuesta de financiación y la del MEC, es la que puede permitir una notable mejora de la calidad de la enseñanza, simultáneamente a la extensión de la escolarización.

b) Que el Gobierno retire las modificaciones sobre prácticas en alternancia que el Ministerio de Trabajo quiere implantar dentro del plan FIP-89 y coordine toda la política de formación profesional con el Ministerio de Educación, negociándola con las centrales sindicales.

La referida normativa de la FP ocupacional contradice absolutamente la propuesta de reforma de la FP del MEC, introduce una nueva forma de trabajo precario sin darle carácter de relación laboral y sin contenido formativo y desvía cuantiosos fondos para subvencionar a los empresarios y a la enseñanza profesional privada no reglada, que sería muy necesario para el desarrollo de la nueva FP y sus módulos profesionales.

c) Que las Administraciones educativas, en colaboración con otras Administraciones públicas, garanticen plazas en centros públicos suficientes para atender la demanda en todo el período de educación infantil, de cero a seis años.

El MEC debe garantizar que al menos una parte de la oferta sea en centros de educación infantil que abarquen el citado período.

d) Que no se establezcan pruebas selectivas para el ingreso en la Universidad para aquellos estudiantes que hayan cursado satisfactoriamente los estudios de bachillerato y obtenido la titulación correspondiente.

e) Que todas las medidas que afecten a los profesores y al personal de administración y servicios sean negociadas con los sindicatos de la enseñanza, procurando los medios y estableciendo los programas necesarios para la aplicación de la reforma.

A lo largo del proceso de debate parlamentario y de aplicación de la reforma la Federación de Enseñanza y la Confederación Sindical de CC.OO. lucharán porque se realicen aquellas transformaciones del sistema educativo que no recoge el proyecto del MEC, y que consideramos especialmente necesarias:

- Reforma progresista de la LODE tendente a igualar las condiciones de funcionamiento de los centros privados concertados con los públicos y, consiguientemente, a establecer una red pública integrada.
- Establecimiento de un cuerpo único de profesores sobre la base de la equiparación de los requisitos de formación inicial de todos los profesores en el nivel de la licenciatura universitaria y del desarrollo de planes de formación permanente específicos.

- Descentralización de la Administración educativa, tomando como unidad básica el distrito escolar, ámbito para la planificación y para la utilización de los recursos educativos, gestionado democráticamente con participación de los sectores educativos y sociales a través de los Consejos Escolares.

En cualquier caso, reiteramos que la credibilidad de la reforma depende de la aprobación parlamentaria de unos compromisos financieros mínimos y suficientes para su aplicación en los próximos años. Dado que el comienzo de su aplicación se sitúa en el curso 1991/92, el cumplimiento de esta condición, junto con las anteriormente mencionadas, desvanecerá las sospechas sobre una posible tentación gubernamental de realizar un planteamiento electoralista de la reforma.

25 de abril de 1989

Secretariado de la Federación de Enseñanza de CC.OO.
Secretariado de la Confederación Sindical de CC.OO.