



## PUBLICA

Colegio Oficial de Pedagogos y Psicopedagogos de la Comunidad Valenciana

## DIRECTOR

Castillejo y Gómez, Enrique

## CONSEJO EDITOR

Dr. González Bertolín, Aurelio

Dr. Sanz Ponce, Roberto

## COMITÉ CIENTÍFICO

Dr. Bernal Guerrero, Antonio. Catedrático (Universidad de Sevilla)

Dra. Cánovas Leonhardt, Paz. Prof. Titular (Universitat de València)

Dr. Colom Cañellas, Antoni J. Catedrático. (Universitat Illes Balears)

Dr. Escámez Sánchez, Juan. Catedrático (Universitat València)

Dr. García Llamas, José Luis. Prof. Titular (UNED)

Dr. Gargallo López, Bernardo. Catedrático (Universitat de València)

Dra. Gómez Ocaña, Concha. Prof. Titular (Universitat de València)

Dr. Gonzalez Such, José. Prof. Titular (Universitat de València)

Dr. Jornet Meliá, Jesús. Catedrático (Universitat de València)

Dr. López Martín, Ramón. Catedrático (Universitat de València)

Dr. Rodríguez Neria, Teófilo. Catedrático (Universidad de Oviedo)

Dr. Touriñan López, Jose Manuel. Catedrático (Universidad Compostela)

Dr. Vázquez Gómez, Gonzalo. Catedrático (Universidad Complutense)

Dra. Miguel Pérez, Violeta. Directora del Centro Nacional de Innovación e Investigación educativa (CNIIE) Ministerio de Educación

## COMITÉ PROFESIONAL

Lic. Abad Más, Luís

Lic. Ciscar Cuñat, Esther

Lic. De Lorenzo Gianfranco

Lic. Lopez Luján, Elena

Lic. Martinez Concepción Vázquez

Lic. Modesto Vila, Montserrat

Lic. Mondejar Alarcón, Javier

Dra. Pérez Pérez, Nérida

Lic. Prieto Rubio, Vicent

Lic. Quetglás Más, Jose J.

Lic. Sánchez Marchori, Mar

## INDEXACIÓN DE DATOS

Latindex (México)

DISEÑO Y MAQUETACIÓN Josep Medina Torres

ADMINISTRADOR DEL SITIO Ramiro Velay Mansilla

LUGAR DE IMPRESIÓN Valencia

## DIRECCIÓN

C/Cronista Carreres nº3, 2ºB

46003 Valencia. España

TELÉFONO 96 351 95 22

EMAIL [revistacronica@copypcv.org](mailto:revistacronica@copypcv.org)

[www.revistacronica.es](http://www.revistacronica.es)

ISSN 2445-2440

EDITA Versatil

# CRÓNICA

REVISTA CIENTÍFICO PROFESIONAL  
DE LA PEDAGOGÍA Y PSICOPEDAGOGÍA

## SUMARIO

Artículo	Pág.
<i>Presentación</i> Enrique Castillejo y Gómez, Gonzalo Jover Olmeda, Ramón López Martín	4
<i>El sentido pedagógico de un Pacto por la Educación. Reflexiones para ganar el futuro</i> Ramón López Martín	9
<i>El pacto educativo desde la Constitución de 1978: una historia interminable</i> Antonio Viñao	27
<i>El pacto territorial en educación. Reflexiones a partir de la pandemia de Covid-19</i> Alejandro Tiana Ferrer	41
<i>Pacto educativo y estructuras territoriales</i> Concepción Gómez Ocaña	55
<i>La formación inicial del profesorado en los pactos educativos autonómicos. El caso de las Illes Balears</i> Miquel F. Oliver-Trobat, Joan Amorós-Salinas, Jaume Sureda-Negre	65
<i>La formación del profesorado, Piedra angular del sistema educativo</i> Miguel Ángel Santos Guerra	81
<i>Formación del profesorado y pacto político-social para Ibe- roamérica. Una propuesta teórica desde la Ética.</i> Juan Martín López-Calva	89
<i>La formación permanente del profesorado. Algunas inquietudes, evidencias y retos a superar</i> Francisco Imbernón	103
<i>Formación y competencias del profesorado en la era digital</i> Julio Cabero-Almenara, Antonio Palacios-Rodríguez	113
<i>Sobre la transformación de la formación inicial y el acceso a la profesión docente</i> Miquel Martínez	129

# PRESENTACIÓN

Enrique Castillejo y Gómez<sup>1</sup>

Gonzalo Jover Olmeda<sup>2</sup>

Ramón López Martín<sup>3</sup>

Cuando estamos a las puertas de la aprobación definitiva de una nueva reforma educativa, la Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Educación (LOMCE), nada menos que la octava en la reciente historia democrática española, la Revista Científico-Profesional del Colegio de Pedagogos y Psicopedagogos de la Comunidad Valenciana, *Crónica*, ha querido dedicar un número monográfico a la reflexión sobre algunos de los aspectos básicos del Pacto de Estado por la Educación y su vinculación con la Formación del Profesorado. Un tema de extensa actualidad mediática, recurrente durante estas últimas décadas, y que, a día de hoy, está siendo ampliamente demandado por toda la ciudadanía, en general, y por la comunidad educativa, de manera especial.

Con ello, nuestra Revista cierra un primer ciclo inicial de andadura, desde sus inicios, en 2014, en los que se ha conseguido una amplia repercusión entre los interesados en el ámbito de la educación, especialmente los profesionales de la Pedagogía y la Psicopedagogía, no solo de la Comunidad Valenciana, sino entre los afiliados de otros Colegios Profesionales del Estado. Ahora, con la publicación de este número monográfico, queremos dar un paso más e iniciar el largo camino de situar nuestra Revista en las bases de datos con mayor relevancia en indicadores de calidad y plataformas científicas. Y no podíamos tener mejor comienzo que con este número, apoyado en las firmas más reputadas sobre la temática tratada, con la participación de un conjunto de académicos de distintas universidades españolas, todas y todos ellos de primerísimo nivel, algunos con responsabilidad en cargos políticos, tanto en el gobierno central como en la administración autonómica. Por ello, en nombre de todo el colectivo humano que conforma el Colegio Profesional de Pedagogos y Psicopedagogos de la Comunidad Valenciana, queremos agradecer su compromiso y complicidad con el impulso de la educación, así como su participación desinteresada en las páginas de esta Revista.

La literatura pedagógica de los últimos años, haciéndose eco del deseo mayoritario de la sociedad española, ha recogido abundantemente la apelación a un Pacto de Estado por la Educación, como uno de los elementos más importantes para la mejora educativa, en la idea de pergeñar un escenario de complicidades, fuera de la lucha partidista, que ofrezca estabilidad al sistema educativo. El consenso

<sup>1</sup> Presidente del Consejo General de Colegios de Pedagogos y Psicopedagogos de España

<sup>2</sup> Catedrático de Teoría e Historia de la Educación, Universidad Complutense de Madrid

<sup>3</sup> Catedrático de Teoría e Historia de la Educación, Universitat de València

constitucional alcanzado en 1978, y concretado en el artículo 27º de nuestra Constitución, conocido como “el pacto escolar”, supone los cimientos donde asentar los pilares sobre los que construir el pacto educativo. Bien es verdad, que este único texto sobre la educación recogido en la Constitución significó un auténtico rompecabezas, con un tratamiento ambiguo de los derechos y libertades implicadas en la tarea educativa. Esta fuerte tendencia a la equívocidad, fruto del consenso alcanzado por las corrientes ideológicas representadas en los partidos políticos mayoritarios de aquél entonces, ha propiciado la aprobación de una reforma tras otra, siempre desde una perspectiva ideológica unilateral, de tal manera que la llegada al poder de un partido político significaba la derogación de la reforma aportada en la legislatura anterior por su oponente político, sin ni siquiera esperar a su desarrollo completo y, mucho menos, a la evaluación real de la eficacia de sus postulados.

Ahora bien, la globalidad de un pacto por la educación incluye una diversidad de miradas y perspectivas diferentes, así como un conjunto diverso de acuerdos, consensos y disensos, con la intervención de una multiplicidad de agentes, y con una temática muy variada de valores, derechos y libertades, no exenta de un carácter ideológico acusado, que debe concretarse en la gestión técnico-pedagógica de la tarea educativa. El lector puede encontrar en el número de esta Revista reflexiones cualificadas de la mayor parte de estas dimensiones y su especial incidencia en la formación del profesorado, como uno de los ingredientes centrales del pacto educativo.

La monografía se inicia con un artículo de uno de los coordinadores del número, Ramón López Martín, en el que se ofrece una reflexión general sobre la temática, a modo de introducción ilustrativa del resto de trabajos, centrándose en el “sentido pedagógico” del pacto educativo. En el texto se ponen en valor una serie de elementos de la temática educativa, no exentos de ideología, pero más volcados en el carácter propiamente técnico, donde el consenso sobre los disensos parece más orientado al éxito, y que suponen desafíos pedagógicos para el futuro inmediato de la educación. El valor educativo de la convivencia y la ciudadanía, la apuesta decidida por una educación inclusiva, el aprendizaje competencial del estudiante como centro de los procesos de enseñanza, la necesidad de repensar los contenidos curriculares, el reto de la innovación y la creatividad, la renovación de las metodologías y, finalmente, la exigencia de una renovada cultura profesional docente, serán los ingredientes pedagógicos a tratar a lo largo del artículo.

El art. 27º de la Constitución de 1978 significa, como decimos, los cimientos sobre los que construir los pilares sustentadores del pacto educativo. Tras un análisis de las tipologías de acuerdos y consensos implícitamente asumidos en este texto constitucional, el prof. de la Universidad de Murcia A. Viñao, realiza un repaso pormenorizado de los diversos intentos de llegar a un Pacto de Estado por la Educación y las vicisitudes acontecidas en cada uno de ellos, con análisis precisos sobre la extensa documentación aportada, desde las primeras rupturas no consensuadas de 1979, hasta la última iniciativa política llevada a cabo por la Subcomisión de Educación y Deportes del Congreso de los Diputados, con la comparecencia de un nutrido grupo de especialistas, durante el periodo de 2017-2018. Ciertamente, como indica en el sugerente título del artículo... “una historia interminable”.

Una de las exigencias que conlleva el pacto educativo es la necesidad de encontrar una adecuada distribución de competencias entre las administraciones (Estatal, Autonómica, y también, Municipal) que, lejos de presentarse como excusa para la lucha partidista y el frentismo en educación, como ha venido ocurriendo en los últimos tiempos, sea capaz de vertebrar y cohesionar el sistema educativo de todo el Estado. Esta dimensión del llamado “pacto territorial” es abordada por especialistas con responsabilidad política en distintos gobiernos, central y autonómico. El actual Secretario General de Educación, el prof. Alejandro Tiana, se centra en la pertinencia de abordar un consenso de actuación entre las administraciones que conforman el Estado y “la búsqueda de acuerdos y pactos en materia de

educación entre las entidades que dirigen y gestionan la educación en sus respectivos territorios y que pueden tener (y de hecho tiene) aproximaciones diferentes a los asuntos educativos”. El artículo analiza la tarea de uno de los mecanismos privilegiados para poner en marcha este modelo de cogobernanza, como es la Conferencia Sectorial de Educación, y sus arduos trabajos con motivo de los efectos educativos de la pandemia de la Covid-19.

Esta misma apuesta por el consenso y adecuada vertebración en la gestión de competencias educativas entre el gobierno central y los territorios autonómicos, es puesta en valor por la Profesora Honoraria de la Universitat de València, Concha Gómez Ocaña, desde su experiencia en diversos cargos en la Consellería de Educación de la Generalitat Valenciana, desde la Dirección General de Centros a la Secretaría Autónoma de Educación. El texto plantea y analiza las extensas posibilidades competenciales de las Comunidades Autónomas y su ineludible coordinación con las reservadas para la actuación del Estado.

Un ejemplo de estos “pactos autonómicos”, desarrollados desde 2006 por diferentes Autonomías, es el objeto de estudio de la contribución de los profesores Miquel F. Olivert, Joan Amorós y Jaume Sureda. Se aborda una pormenorizada crónica de los pasos dados para la elaboración del Pacto Autonómico por la Educación de las Illes Balears, así como las dificultades para llegar acuerdos entre los distintos agentes de la comunidad educativa. Se hace especial hincapié en el lamento de la escasa incidencia que un tema tan decisivo como la formación inicial del profesorado tiene en estos acuerdos y sus desarrollos posteriores. Aun así, se impulsan propuestas -calificadas como “atrevidas por los propios autores- en consonancia con las recomendaciones emanadas por las recientes investigaciones sobre la formación inicial y permanente del profesorado.

Y es que la adecuada formación del profesorado es uno de los parámetros más determinantes en la calidad educativa, “piedra angular del sistema educativo”, como expresa el título del trabajo del catedrático emérito de la Universidad de Málaga, el prof. Santos Guerra, y un ingrediente inexcusable en la globalidad de un pacto educativo. Por ello, el número monográfico recoge otros cinco trabajos expresamente dedicados a los diversos aspectos que deberán integrar una renovada identidad profesional de la carrera docente. El lector encontrará atinadas reflexiones sobre cada uno de los momentos evolutivos que conforman la dimensión temporal de esta carrera profesional: la entrada, con la necesidad de elegir a los mejores estudiantes, la formación inicial que deberemos repensar en función de los retos de futuro, el acceso a la función docente y la renovación del modelo de formación permanente del profesorado.

El trabajo del prof. de la Universidad de Barcelona, Miquel Martínez, desde su experiencia como coordinador durante varios años del Programa de Millora i Innovació en la Formació de Mestres (MIF), aborda la importancia de incorporar un periodo de inducción o de integración en la cultura profesional, previo al acceso a la función pública docente, en sintonía con los países de nuestro entorno europeo, y propone una serie de consideraciones para una mejora de la formación inicial, encaminadas a la preparación de ese periodo de inducción y garantizar la capacitación en la dimensión de innovación educativa del futuro profesorado.

El análisis de la formación permanente y la exigencia de repensar nuevos modelos que superen las deficiencias (formación excesivamente transmisora y descontextualizada de la reflexión sobre la práctica) de los usados tradicionalmente corre a cargo de un especialista en dicha temática, como es el prof. del departamento de Didáctica y Organización Escolar de la Universidad de Barcelona, Francesc Imbernón. Además de presentar algunas inquietudes o evidencias de la formación desarrollada en los últimos años, apuesta por un renovado planteamiento basado en la autonomía pedagógica de centros y profesores, así como en un impulso decidido por la innovación educativa.

La monografía se cierra con dos aportaciones sobre temáticas inexcusables en la apuesta por una nueva identidad profesional, que deberá estar presente en el pacto educativo del futuro: la formación de la competencia digital docente y los aspectos éticos en la profesión docente. Los profesores de la Universidad de Sevilla, Julio Cabero y Antonio Palacios, examinan los principales factores a tener en cuenta para la adecuada integración de la competencia digital docente (CDD), enmarcada en el desarrollo competencial de los modelos más desarrollados en la Unión Europea, caso del *DigCompEdu*; se discute la practicidad de dichos modelos para identificar necesidades formativas docentes, se proponen itinerarios de formación personalizados y se estudia la certificación del dominio competencial. Finalmente, en una invitación de carácter internacional, el profesor de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP), de México, aporta una propuesta teórica para la formación del profesorado desde la ética; no se trata de analizar teorías sobre la formación ética de los maestros, siempre necesaria, sino un planteamiento que concibe como finalidad de la docencia la construcción del bien humano, en el marco de una concepción puramente humanista.

Y no podemos cerrar esta breve introducción al monográfico “Pacto Educativo y Formación del Profesorado” sin reiterar nuestro agradecimiento a todas y todos los actores que lo han hecho posible, especialmente a los autores de los textos publicados a quienes, sin duda, deberá corresponder el éxito esperado con la publicación de este nuevo número de “nuestra” Revista *Crónica*.



## EL SENTIDO PEDAGÓGICO DE UN PACTO POR LA EDUCACIÓN. REFLEXIONES PARA GANAR EL FUTURO

Ramón López Martín  
Universitat de València

Fecha de recepción y de aceptación: 23 de noviembre del 2020, 14 de diciembre del 2020

**Resumen:** La literatura pedagógica de los últimos años ha recogido abundantemente la apelación a un Pacto de Estado por la Educación, como uno de los elementos más importantes para la mejora de la educación, en la idea de pergeñar un escenario de complicidades, fuera de la lucha partidista, que ofrezca estabilidad al sistema educativo. Al margen de otros ingredientes que conforman el sentido global de un pacto educativo (político, social, económico, territorial), en este artículo queremos centrar nuestra mirada en la perspectiva más técnico-pedagógica y abordar algunos desafíos que, a nuestro juicio, deberían formar parte del futuro inmediato de las políticas educativas.

Sin ánimo de agotar una temática inabordable para los límites de este trabajo, se apuntan algunos desafíos pedagógicos, a modo de elementos constitutivos o cimientos donde sustentar la dimensión pedagógica del pacto: el valor educativo de la convivencia y la ciudadanía, la apuesta decidida por una educación inclusiva, el aprendizaje competencial del estudiante como centro de los procesos de enseñanza, la necesidad de repensar los contenidos curriculares, el reto de la innovación y la creatividad, la renovación de las metodologías y, finalmente, la exigencia de una renovada cultura profesional docente, serán los aspectos a tratar a lo largo del artículo.

**Palabras clave:** pacto educativo, curriculum, competencias, innovación educativa, convivencia, ciudadanía, renovación metodología, profesión docente.

**Abstract:** The pedagogical literature of recent years has abundantly collected the appeal to a State Pact for Education, as one of the most important elements for the improvement of education, in the idea of creating a scenario of complicities, outside of the party struggle, that offers stability to the educational system. Apart from other ingredients that make up the overall sense of an educational pact (political, social, economic, territorial), in this article we want to focus our attention on the more technical-pedagogical perspective and address some challenges that, in our opinion, should be part of the immediate future of of educational policies.

Without wishing to exhaust a subject that cannot be dealt with within the limits of this work, some pedagogical challenges are pointed out, as constitutive elements or foundations where the pedagogical dimension of the pact can be sustained: the educational value of coexistence and citizenship, the firm commitment to an inclusive education, the student's learning skills as the center of the teaching process, the need to rethink the curriculum content, the challenge of innovation and creativity, the renewal of methodologies and, finally, the requirement of a renewed professional teaching culture, will be the aspects to be addressed throughout the article.

**Keywords:** educational pact, curriculum, competencies, educational innovation, coexistence, citizenship, methodology renewal, teaching profession

*"El futuro tiene muchos nombres. Para los débiles es lo inalcanzable. Para los temerosos, lo desconocido. Para los valientes es la oportunidad."*  
Victor Hugo

A las puertas de una nueva reforma educativa, nada menos que la octava desde la llegada del Estado Social y Democrático de Derecho, pergeñado en la Constitución de 1978, *Crónica*, la Revista Científico-Profesional del Colegio de Pedagogos y Psicopedagogos de la Comunidad Valenciana, ha querido dedicar un número monográfico a la reflexión sobre las claves fundamentales del Pacto Educativo y su vinculación con la Formación del Profesorado, reuniendo en sus páginas un grupo de académicos de distintas universidades españolas, de enorme prestigio y probada competencia profesional. Nuestra humilde contribución, solicitada más por la lógica del afecto o el sentimiento de pertenencia que nos une al colectivo de la profesión pedagógica, que no por la del intelecto, pues difícilmente podemos estar a la altura científica del resto de colaboradores de la Revista, quiere poner en valor la dimensión pedagógica del pacto educativo y someter a la reflexión de los profesionales de la educación, en particular, pero también a la totalidad de la ciudadanía, en general, una serie de ideas que, a nuestro juicio, deberán protagonizar las políticas educativas del futuro inmediato.

Bien es verdad, que hablar de futuro es siempre algo comprometido que implica múltiples riesgos, y más en estos tiempos de incertidumbre marcados por la crisis sanitaria producto de la pandemia de la Covid-19 y sus implicaciones en el terreno de la educación (López Martín, 2020). En nuestro caso, la situación adquiere niveles casi temerarios, toda vez que la educación está inexcusablemente ligada al futuro, no solo porque los frutos de la siembra pedagógica no son inmediatos y corresponden al día de mañana, sino porque la labor educativa, en su propia esencia identitaria, pese a tener la función de transmitir una cultura ya creada, incorpora un elemento de transformación social, de mejora de la realidad, con una cierta vinculación hacia lo utópico, una esperanza de huir de lo posible, incluso lo previsible, para impulsar lo deseado o deseable.

Ahora bien, prepararse para el futuro no es otra cosa que ayudar a crearlo, toda vez que éste no se construye desde la nada, en el vacío; emerge proyectado a través del presente, de tal forma que en el momento de imaginar los escenarios venideros contamos con una serie de indicios, de huellas, que nos permiten aventurar los parámetros argumentales del por-venir. No tenemos certezas, sí inseguridades, pero con todo, desentrañar los códigos básicos de la brújula educativa que nos ayude a orientar la singladura hacia ese horizonte no tan lejano, parece un ejercicio inexcusable como materia de reflexión, y más -como decimos- en estos momentos distópicos de pandemia, en los que se han puesto de manifiesto las fortalezas y debilidades de nuestros sistemas educativos. Así pues, haciendo de la necesidad virtud, nos parece una situación propicia, una "oportunidad para los valientes", como recoge la cita de Víctor Hugo, para modificar algunos de los paradigmas pedagógicos desarrollados hasta el momento y acelerar aquellos cambios que, en situación emergente, venían siendo reclamados desde el propio marco docente, incluso antes de la llegada de la Covid-19; repensar el mañana nunca ha tenido más sentido que en los momentos actuales de excepcionalidad que vivimos, toda vez que la educación después de la pandemia, en la llamada "nueva normalidad", necesariamente deberá ser diferente a lo que estábamos acostumbrados, reformulando todos y cada uno de los elementos del desarrollo curricular.

Y este y no otro es el objetivo de estas páginas, que pretenden repensar algunos -tan solo algunos- de los desafíos pedagógicos más decisivos para el futuro educativo inmediato, en el marco de este deseo mayoritario y recurrente de caminar hacia un Pacto de Estado por la Educación, que suponga un marco jurídico de estabilidad educativa y nos permita construir los acuerdos necesarios para garantizar una educación de calidad para todas y todos.

## 1. EL PACTO EDUCATIVO. ENTRE LA OPORTUNIDAD Y LA NECESIDAD

*“Ten siempre a Ítaca en tu mente.  
Llegar allí es tu destino.  
Mas no apresures nunca el viaje.  
Mejor que dure muchos años  
y atracar, viejo ya, en la isla,  
enriquecido de cuanto ganaste en el camino  
sin aguantar a que Ítaca te enriquezca.”*  
Constantinos Kavafis

El poema épico de *La Odisea* narra las aventuras de Odiseo, también conocido como Ulises, rey de Ítaca, en su largo viaje de vuelta a su patria después de los años de lucha en la Guerra de Troya. En su ausencia, ante la tardanza de la llegada, Penélope, su esposa, es pretendida por varios nobles con el objetivo de hacerse con el poder del Reino; fiel a su esposo, y ante las presiones de unos y otros, ideará una estrategia que le permitirá ganar tiempo: aceptará un nuevo cónyuge cuando termine de tejer un sudario para el rey Laertes, padre de Odiseo. Penélope teje por el día y, a escondidas, desteje por la noche la faena realizada en la jornada matinal.

La metáfora de “tejer y destejer”, avanzar y retroceder, construir y destruir, persistir e innovar, hacer y deshacer, es un relato que describe a la perfección el devenir de la historia de la educación española contemporánea (Juan Borroy, 2004) y, especialmente, los últimos años desde la Transición Democrática hasta la actualidad. Con siete marcos legales diferentes y otra reforma a las puertas, en el trámite final del Senado, hemos asistido a la confrontación ideológica de los partidos de gobierno, huérfanos de actitud hacia el consenso, en un claro secuestro partidista de la educación; cada legislación, en una batalla política ya tradicional, significa un rechazo frontal al marco legal establecido en la anterior, en ese continuo “hacer y deshacer” de la tela de Penélope: la “oportunidad”, una y otra vez, se malogra y la “necesidad” de un pacto estable sigue presidiendo el escenario educativo de nuestro País.

Y aún podemos extraer una lección más de aspectos vinculados a esta obra cumbre de la filosofía universal, que nos puede ayudar a poner en valor todo el significado que rodea la idea de pacto educativo; en esta ocasión nos servimos del *Poema Ítaca* de una de las máximas figuras literarias del siglo XX, el poeta griego Constantino Cavafis, que recogemos en la cita de inicio a este apartado: Ítaca es el destino, la meta, la felicidad de llegada, pero no debemos desdeñar la importancia del camino, los aprendizajes y experiencias que lo acompañan. De igual manera, el Pacto de Estado por la Educación es el objetivo a lograr, la estación término, pero el camino, los esfuerzos para el diálogo, los acuerdos parciales sobre temas concretos, los espacios orientados al consenso, también deben ser importantes y valorarse en la medida que merecen, aunque tarde en llegar la consecución de la meta. La alternativa al pacto no puede ser la nada; como escribió Tedesco (1995), se trata de tomar el pacto no como un fin en sí mismo, sino como procedimiento.

Quizás por ello, conviene tener presente que el concepto de “pacto” entraña una cierta globalidad, en la medida que integra elementos muy diversos, hasta el punto de poder hablar, incluso, de tipologías distintas. Puelles (2007), siguiendo al politólogo G. Sartori, recoge la clásica tríada de consensos: *procedimental*, que hace referencia a las normas que regulan las relaciones entre los poderes del Estado y establece las reglas del juego, en nuestro caso democráticas; *básico*, que determina el mínimo de valores o principios comunes, en algunos casos de difícil conciliación por la diversidad de miradas ideológicas; y, en tercer lugar, el *político* o de gobierno donde se sustancia la aplicación práctica de

las diferentes políticas. Instaurado por la Constitución de 1978 el primero de ellos, al establecer los procedimientos democráticos y el Estado de Derecho como tablero de juego, encauzado el segundo, al proclamar una serie de valores y principios constitucionales básicos, es en el tercero -el político o de gobierno-, donde necesariamente emerge el disenso, y en el que debemos emplear los esfuerzos de convergencia y conciliación.

Por otro lado, la especificidad de la realidad española nos muestra una diversidad de dimensiones mayor, en función del propio sentido del pacto educativo o de los agentes intervinientes en su gestación y desarrollo: hablamos de pacto de Estado, pero también de un pacto político, social, territorial o, como tratamos de reflejar en este trabajo, pedagógico. Conscientes de esta globalidad, incluso jerarquizada en su estratificación, a modo de suma de acuerdos, somos de la opinión que la no consecución de la totalidad, la ausencia de llegada al final, no debe desmerecer los esfuerzos en elementos parciales; la idea planteada por Kavafis sobre la importancia de enriquecerse en el camino y no cegarse con la consecución del objetivo final, no es otra cosa que una metáfora con la que hemos tratado de reforzar este aspecto del sentido del pacto educativo.

En cualquier caso, sea como fuere, lo cierto es que la literatura pedagógica de los últimos años ha recogido abundantemente la apelación a un Pacto de Estado por la Educación, como uno de los elementos más importantes para la mejora educativa, en la idea de pergeñar un escenario de complicidades, fuera de la lucha partidista, que ofrezca estabilidad al sistema educativo. (Puelles Benítez, 2007 y 2010; Colectivo Lorenzo Luzuriaga, 2010; Gortázar y Moreno, 2017; Díez Gutiérrez y Moreno, 2018; González Bertolín, 2019; Merchán, 2020, entre otros); de igual forma, los medios de comunicación, de uno y otro signo, asociaciones, organizaciones educativas, sindicatos, movimientos diversos, han hecho lo propio, demandando de forma persistente a los representantes parlamentarios y agentes sociales el proceso de diálogo conveniente para llegar a un acuerdo sobre el marco jurídico y los consensos necesarios para una gestión de calidad en la educación.

Bien es verdad, que desde el mismo inicio de la Transición no han faltado intentos de pactos y acuerdos (Lorente-Arroyo, 2018), algunos con ciertas garantías de éxito y truncados muy al final del proceso, como pone de manifiesto el trabajo del Prof. Antonio Viñao, en esta misma Revista. Desde la *Declaración Conjunta en favor de la educación*, auspiciada por la Fundación Encuentro (1997), pasando por el pacto social-institucional, promovido por el Consejo Escolar del Estado, 2004-2005 (Puelles, 2016), o el intento con motivo de la elaboración de la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006 (Tiana, 2009), hasta llegar a la iniciativa que ha supuesto el mayor acercamiento al éxito, bajo el ministerio de Gabilondo (2009-2011), impulsado por el propio Ministerio de Educación (2010), para acabar con el más reciente, promovido por la Subcomisión del Congreso de Educación y Deportes, durante el bienio 2017-18, con la comparecencia de un buen número de especialistas y agentes sociales y políticos (Feito, 2019), son todas ellas iniciativas y documentos escritos que han protagonizado los esfuerzos por garantizar una cierta estabilidad jurídica del escenario educativo de los últimos años.

Todas estas propuestas se apoyan en los elementos centrales del “consenso constitucional” de 1978 y, sobre todo, en el artículo 27º de la Constitución como soporte para fraguar los cimientos del pacto educativo (Puelles y Menor, 2018). Bien es verdad, que no faltan autores que defienden la necesidad de revisar y/o corregir dicho texto, dados los más de 40 años de vigencia (Gimeno Sacristán, 2018), sobre todo en lo que hace a su ambigüedad, lo que facilitaría así la propia construcción de los pilares del pacto educativo, dotando su desarrollo de unas mayores garantías de éxito que las proporcionadas en la actualidad. Hay que recordar, no obstante, que aquella negociación significó el esfuerzo de integrar visiones diferentes de la sociedad española, abriendo espacios de libertad y canales de esperanza para la modernización de nuestro País. Y es que el texto del artículo 27º (el único que aborda el tema educa-

tivo en nuestra Constitución) representó una compleja articulación de derechos y libertades (derecho a la educación y libertad de enseñanza), con igualdad de rango entre ellos, que posibilita a “izquierdas” y “derechas” propuestas legislativas de gobierno unilaterales basadas en el desarrollo completo de sus principios ideológicos y en el “olvido”, cuando no rechazo, de los incluidos por el adversario en el acuerdo constitucional. Derecho a la educación, libertad de enseñanza, participación en la gestión, garantía de elección en la formación religiosa y moral, ayuda de los poderes públicos a los centros libremente creados desde el ámbito privado y que cumplan los requisitos que la ley establezca... (Cámara, 2007; Mayordomo, 2002) es aquí, en la interpretación de estos parámetros, donde hay que poner los límites y llegar a acuerdos en beneficio del interés general.

Esta ambigüedad o equivocidad de interpretación del marco educativo constitucional, entre otros aspectos, sirve de coartada para que cada gobierno impulse «su» ley educativa. Con ello, en estas últimas décadas se han sucedido las reformas, una tras otra, parcheando un sistema que exige cambios en profundidad, a través de acuerdos que propicien estabilidad en el tiempo y posibilidad de valorar sus efectos después de un tiempo razonable de implantación. Es en esto, precisamente, en lo que consiste el pilar estrictamente político, el más difícil de alcanzar, del pacto educativo (Puelles, 2007): evitar la tensión con un acuerdo estable, a modo de marco legal, que ponga en valor no solo los aspectos comunes, sino que alcance consensos sobre los disensos, siempre necesarios en una sociedad democrática.

Y hablando de disensos, no podemos soslayar la absoluta necesidad de encontrar una adecuada distribución de competencias entre las administraciones (Estatal, Autonómica, y también, Municipal) que, lejos de presentarse como excusa para la lucha partidista y el frentismo en educación, como ha venido ocurriendo en los últimos tiempos, sea capaz de vertebrar y cohesionar el sistema educativo de todo el Estado, tal como prescribe la Constitución y la abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Estamos ante una de las dimensiones más importantes de la globalidad del pacto educativo a la que hacíamos referencia, o lo que se ha dado en llamar el Pacto Territorial: la educación es una competencia compartida entre el gobierno central y las administraciones autonómicas, por lo que debe negociarse la distribución competencial, en muchos casos entre gobiernos de distinto color político. En este número monográfico de la Revista el lector puede encontrar magníficos trabajos sobre esta temática: el actual Secretario de Estado de Educación, A. Tiana, analiza los acuerdos territoriales de cogobernanza y el funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Educación en estos tiempos de pandemia; Gómez Ocaña, ex-Secretaría Autonómica de Educación de la Generalitat Valenciana, reflexiona sobre las posibilidades competenciales de las Comunidades Autónomas; finalmente, los profs. de las Illes Balears, Miquel F. Oliver, J. Amorós y J. Sureda, escriben sobre los “pactos autonómicos” y su vinculación con la mejora de la formación inicial del profesorado. La lectura de los mismos nos exime de mayores detalles sobre el particular.

Al margen de la diversidad de dimensiones o miradas sobre el pacto educativo, como la económica y/o presupuestaria, siempre necesaria, aun cuando no suficiente, en la que tampoco vamos a entrar, resulta inexcusable la complicidad de todos los sectores que integran la comunidad educativa para albergar esperanzas, no solo en la consecución de la meta final, sino -sobre todo- para rentabilizar el camino en cuanto a acuerdos parciales y consensos sobre los disensos que permitan una adecuada gestión de la educación. La convergencia de fuerzas de la totalidad de agentes educativos en “qué” deberemos enseñar, “cómo” debemos hacerlo y, sobre todo el “para qué” de la educación, junto a factores relevantes como la autonomía de los centros y el liderazgo del profesorado, o el sentar las bases para un reconocimiento social de la carrera profesional de los docentes, constituyen ingredientes inexcusables a la hora de recorrer ese camino de acuerdos que nos lleve a un pacto por la educación. Entramos en lo que he denominado “sentido pedagógico” del pacto educativo.

## 2. EL SENTIDO PEDAGÓGICO DEL PACTO EDUCATIVO

*“El objetivo principal de la educación es crear personas capaces de hacer cosas nuevas, y no simplemente repetir lo que otras generaciones hicieron.”*  
*Jean Piaget*

Si en la introducción de este mismo trabajo hemos vinculado la educación con el futuro, toda vez que ésta incorpora un impulso de mejora social hacia la esperanza de transitar de lo posible a lo deseable, en la misma medida debemos hacerlo ahora con el elemento ideológico: no hay política ni temática educativa que pueda desligarse del componente ideológico. En las sociedades democráticas conviven distintas miradas, con defensa de valores de difícil convergencia (libertad frente a igualdad; bien público y derecho privado; identidad versus diversidad), lo que sitúa el disenso en el centro mismo del consenso, al menos en lo que hace referencia a la aplicación práctica de políticas educativas, en muchos casos, de complicada compatibilidad. Acordadas las reglas del juego por el consenso procedimental de la Constitución (recuérdese la terminología de Sartori), pergeñados los pilares básicos y fundamentales -equivocada aparte-, en el artículo 27º, conviene ahora trabajar en los disensos políticos de la gestión educativa.

Bien es verdad, que la extensión y diversidad de la temática educativa susceptible de ser considerada como elementos conformadores de la globalidad del pacto educativo, nos permite distinguir algunos ingredientes cuya esencia ideológica es más acusada que otros, como podemos comprobar por la actualidad del propio debate mediático. La tramitación parlamentaria de la reforma en ciernes, Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Educación (LOMLOE), en sus últimos pasos de aprobación definitiva, ha puesto de manifiesto la existencia de temas de mayor profundidad ideológica (regulación de la enseñanza concertada, la asignatura de religión, el conflicto lingüístico y el uso vehicular del castellano o las posibilidades para la elección de centro en los procesos de escolarización), obviando otros, de corte más técnico-pedagógico cuya implicación en la calidad educativa es, cuando menos, de igual trascendencia y que, curiosamente, concitan mayores acuerdos en el seno de la comunidad social y educativa; bien es cierto, que algunos de estas cuestiones son más propios de reglamentos y decretos posteriores que del texto de una Ley Orgánica. En cualquier caso, y también con el ánimo de facilitar ese desarrollo normativo futuro, son estos aspectos específicos a los que queremos referirnos cuando hablamos de la dimensión pedagógica del pacto educativo.

Somos conscientes de la extensión de la temática y de las limitaciones espaciales y de contenido de un artículo de estas características, por lo que no espere el lector un análisis sesudo de investigación de todos y cada uno de los elementos que integran el sentido pedagógico del pacto educativo; nos centraremos, simplemente, en ofrecer algunas pinceladas de aquellos que nos parecen más determinantes para el futuro inmediato: el valor educativo en el fortalecimiento de la convivencia y la construcción de la ciudadanía, la apuesta por una educación inclusiva, el aprendizaje competencial del estudiante como centro de los procesos de enseñanza-aprendizaje, la necesidad de repensar los contenidos curriculares, el reto de la innovación y la creatividad, la exigencia en la renovación de las metodologías o el impulso a una adecuada carrera profesional docente, son los parámetros a los que vamos a dedicar las páginas siguientes.

## 2.1.- El valor educativo de la convivencia y la ciudadanía

Con el horizonte de fortalecer la vertebración social que exige la complejidad de las sociedades actuales y apoyar los retos de las democracias occidentales, la educación no puede renunciar a la vertebración de la ciudadanía como uno de sus objetivos nucleares, en el pleno convencimiento de que “el ciudadano en una democracia se hace, no nace” (Bolívar, 2016: 70). Ciudadanía y educación, educación y ciudadanía, se necesitan y vivifican recíprocamente, se retroalimentan de manera sinérgica, por lo que apostar por la educación, como escribí hace tiempo (López Martín, 2013), supone, en su sentido más esencial, trabajar por construir ciudadanía. Por otro lado, la convivencia, la capacidad de interactuar con los otros, en esta sociedad multicultural, de diálogo entre culturas, con un alumnado cada vez más diverso en el origen familiar, social, cultural y en cuanto a capacidades e intereses, se presenta como uno de los medios más adecuados para garantizar ese ejercicio de una ciudadanía crítica, libre, participativa y responsable. Quizás por ello, entender la educación como una herramienta al servicio de la convivencia democrática ha pasado de ser una máxima pedagógica aceptada de forma mayoritaria, a convertirse en un reto o desafío educativo de primer orden, tal como establece la propia Comisión Europea (2017).

La escuela del mañana, como columna vertebral de este proceso, no sólo debe fomentar el aprendizaje de las competencias personales y sociales vinculadas al conocimiento de los derechos, deberes y libertades fundamentales en los que se asienta una ciudadanía democrática, sino que debe constituirse en un taller experiencial donde se consolide el ejercicio de estos ideales. El aprendizaje y práctica de valores democráticos como la promoción de la solidaridad, la paz, la tolerancia, el diálogo, la cooperación, el sentido de adhesión a una comunidad, la justicia, la responsabilidad individual y social o una actitud participativa e integradora, entre otros, deben estar presentes en la realidad cotidiana de los centros educativos y postularse como señas de identidad de la labor docente.

La tarea pedagógica del llamado “oficio de la ciudadanía” debe ser asumida por el profesorado, cuya labor no puede reducirse a la transmisión de un currículum vaciado de actitudes críticas y valores cívicos (Uruñuela, 2019); deberá convertirse, por tanto, en un formador de esa ciudadanía y transmisor de las habilidades necesarias para el ejercicio de la convivencia. El profesorado deberá saber y saber enseñar a participar, a comprometerse en proyectos comunes, a cooperar, a ser responsables, tolerantes, solidarios, disponer de habilidades sociales, a gestionar los conflictos interpersonales; en definitiva, a transmitir toda una serie de competencias cívicas necesarias en las sociedades del siglo XXI (García Raga y López Martín, 2011). En consecuencia, su formación, tanto inicial como permanente, muy limitada en estas competencias (Monge-López y Gómez-Hernández, 2021), deberá recoger la capacitación necesaria para ese desarrollo profesional.

No debemos olvidar que, más allá de la perspectiva puramente académica, nuestros estudiantes tienen una dimensión socio-personal a la que el currículum, hoy más que nunca dadas las circunstancias pandémicas acontecidas, deberá prestar una atención especial. Al saber y la ineludible transmisión de conocimientos, junto al entrenamiento del pensamiento crítico, el fomento de los valores que sustentan la convivencia y las actitudes para conformarse como personas valiosas o la consolidación de nuevos hábitos sanitarios ahora muy necesarios, tendremos que sumar habilidades (llamadas blandas) que les ayuden a gestionar sus emociones ante el carácter rupturista de los cambios experimentados, a la reconstrucción de la afectividad dañada, a saber impulsar su creatividad y empatía, a consolidar la capacidad de resiliencia ante las adversidades, a comprometerse con la transformación social de un mundo seriamente herido, a aprehender la esperanza y conquistar la felicidad de la condición humana, en definitiva, a saber gestionar la falta de roce y distanciamiento social, con cercanía emocional.

## 2.2.- La apuesta por una educación inclusiva

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados por las Naciones Unidas en 2015, contienen la agenda global más ambiciosa aprobada por la comunidad internacional para movilizar la acción colectiva en torno a objetivos comunes (MEC, 2015). El 4º, “una educación de calidad para todos en el 2030”, supone un renovado impulso a la estrecha relación entre equidad y excelencia: no puede haber calidad en la educación, sin el presupuesto de que ésta abarque a la totalidad de la población, en una clara apuesta por la inclusividad como el principal instrumento de igualdad. Esta simbiosis inexcusable entre equidad y calidad, ya fue objeto de dedicación por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en su Informe sobre estudiantes y escuelas desfavorecidas (OCDE, 2012), al ofrecer toda una serie de recomendaciones a los países miembros para que sus sistemas educativos incorporen la consecución de estos desafíos. Más recientemente, como consecuencia de los efectos de la crisis sanitaria, la Comisión Internacional sobre los Futuros de la Educación, creada por la Unesco en 2019 e integrada por líderes de pensamiento de círculos académicos, científicos y gubernamentales, ha publicado un Informe (UNESCO, 2020) en el que señala la necesidad de comprometerse con fortalecer la educación como bien común y de asegurar el derecho a la educación de toda la población mundial, en una clara apuesta de la educación como baluarte contra la desigualdad.

Las políticas educativas deben convertirse en una medida de refuerzo o de renta social que asegure unos niveles mínimos de bienestar, tanto individual como colectivo, para la totalidad de la ciudadanía, lejos de la actual subrogación de las políticas sociales a la poderosa influencia de un concepto de “necesidades” encumbrado a los altares del neocapitalismo; un concepto de bienestar, alejado de una perspectiva exclusivamente economicista, que sume a la salvaguarda de unos niveles mínimos de calidad de vida, el reconocimiento de una serie de libertades y derechos fundamentales y, sobre todo y ante todo, la capacitación pedagógica para el libre ejercicio de esos derechos y libertades. No basta con el reconocimiento de los derechos, hay que ofrecer a todos los seres humanos las capacidades y recursos necesarias para poder ejercerlos.

Debemos tener en cuenta que no hay plenitud de derechos sin educación, ni puede haber, bajo ningún concepto, un bienestar universal para todos los seres humanos sin educación. La educación, conviene recordarlo una vez más, es el derecho más básico de todos, en la medida en que representa la puerta de entrada inexcusable para la puesta en acción de todos los demás. Es momento, por tanto, de consolidar el cambio de una escuela y modelos de enseñanza dirigidos a unos pocos estudiantes de la élite, a una escuela para todos, donde el derecho a la educación sea una realidad vivencial para la totalidad de la población. La escuela debe garantizar el derecho a aprender de todos, procurando no dejar nadie atrás; solo una escuela de calidad para todas y todos permitirá conquistar una sociedad más justa, capaz de superar las asimetrías existentes, con exclusión total de cualquier tipo de discriminación, donde las diferencias no acaben convirtiéndose en desigualdades. Esa es la “escuela que necesitamos” (Eisner, 2002).

Y esta llamada a la equidad (Echeita, 2019), entendida como un conjunto de políticas inclusivas transversales que debe afectar a la totalidad de los elementos conformadores del currículum y su conexión con el entorno social, pasa por capacitar al docente, además de las habilidades genéricas de liderazgo, trabajo colaborativo, innovación, etc., en competencias específicas (Rouse, 2010) como la adecuada gestión de las políticas y prácticas en favor de la igualdad, en cultivar una acusada sensibilidad hacia las diferencias, en la preparación para gestionar grupos heterogéneos en contextos diversos y complejos, en fomentar una predisposición positiva ante el reto de la gestión de la diversidad, en disponer de herramientas que impulsen la participación de todos los estudiantes y les hagan sentirse partícipes de un sentimiento de pertenencia al grupo comunitario; un profesorado, en definitiva,

que ofrezca a toda la comunidad educativa no una simple y superada igualdad de oportunidades, sino oportunidades para la igualdad.

### 2.3.-El aprendizaje competencial del estudiante como centro del proceso

Si hace algunos años habíamos apostado por el modelo de enseñar por competencias, entendiendo que los conocimientos tenían un carácter necesariamente perecedero y no podíamos aspirar a ofrecer a nuestros estudiantes todos los contenidos necesarios para abordar cualquier contingencia, por lo que era preciso dotarles de habilidades y actitudes que facilitaran el aprendizaje a lo largo de la vida, la actualidad excepcional que vivimos nos ha confirmado dicho modelo. La Ley Orgánica de Educación (LOE), de 2006, y sus desarrollos curriculares posteriores (Tiana, 2009), a la luz del Proyecto DeSeCo (Design and Selection of Competencies) (Rychen & Salganik, 2003) y las recomendaciones europeas (CE, 2006), estableció el concepto de “competencias básicas” como aquellos aprendizajes (conocimientos, capacidades y actitudes) que todo estudiante debe aprender en su educación obligatoria para ejercer una ciudadanía activa, incorporarse a la vida laboral y ser capaz de desarrollar un aprendizaje permanente a lo largo de toda su vida. Recientemente, los países iberoamericanos en el Informe bianual del proyecto regional *Metas Educativas 2021* (OEI, 2020), vigente desde 2010, han señalado las competencias como el eje de desarrollo de la educación para los próximos años.

Resulta más que evidente que un buen nivel de aprendizaje en la sociedad actual, además de una correcta selección de contenidos, debe incorporar una serie de recursos cognitivos (conceptuales, procedimentales y actitudinales) para resolver satisfactoriamente situaciones y conflictos reales a los que deberá enfrentarse a lo largo de la vida (Moya y Luengo, 2011); no se trata de capacitar al alumno para consumir acríticamente conocimiento, sino en dotales de las habilidades necesarias para ser constructor de su propio conocimiento. Y es aquí donde alcanzan su verdadero sentido aquellas actividades de innovación que ponen en valor la importancia de integrar, de forma adecuada y por tanto sinérgica, las competencias en el desarrollo del currículum (López Rupérez, 2020).

Estas competencias básicas, “salario mínimo cultural”, en el decir de Bolívar (2008: 17), cimientos sobre los que deben construirse los aprendizajes, permiten articular un espacio de convergencia de todas las dimensiones del currículum, desplazando el eje fundamental de la figura del profesor al estudiante, del saber al saber hacer y del aprender a aprender a aprender. Y estas me parece que deberán ser algunas de las claves para el escenario educativo posCovid-19: “En lugar de enseñar a nuestros niños a saber -escribe A. Beard (2018: 408)-, necesitamos enseñarlos a aprender”. Ahora más que nunca deberemos centrar nuestro interés en fomentar en los estudiantes las competencias necesarias para afrontar el mundo en que les va a tocar vivir: transmitir el saber y enseñar para “ganarse la vida”, sin duda, pero educar para “entender la vida” en un mundo en permanente cambio, también (López Martín, 2020: 137).

No podemos olvidar, que este modelo integra un triple discurso sobre el concepto mismo de competencia (Zabalza, 2012): conceptual, técnico y cultural. El primero, el conceptual, elemento polémico y que ha suscitado numerosas críticas, se estructura en torno a su legitimidad: si las competencias responden a una determinada ideología política, si constituyen una pérdida de contenidos y/o conocimientos, si es una simple estrategia para situar la educación al servicio del poder de ciertos grupos socioeconómicos, o más aún, si responde simplemente a una jerga vacía y, en cualquier caso, pasajera; otro discurso bien diferente es el técnico que, con independencia de la toma de postura sobre el primero, busca los argumentos pedagógicos necesarios para el cumplimiento de los principios de la reforma: hablamos de cómo incorporar las competencias al currículum, cómo establecer las relaciones oportunas con el resto de elementos, cómo conseguir que los procesos de evaluación ayuden a su de-

sarrollo, en definitiva, cómo situar la ciencia pedagógica al servicio de una mejora del aprendizaje de los estudiantes. Finalmente, con un carácter más difuso y mucho menos visible, encontramos un tercer discurso cultural que hace referencia a las actitudes de compromiso de los miembros de la comunidad educativa para trabajar por el cambio. “Y si esos son los debates en los que nos hemos estado moviendo durante todos estos años -escribe Zabalza (2012: 12)-, no hemos hecho sino reproducir la propia estructura interna de las competencias: conocimientos (discusión sobre el concepto y su legitimidad), prácticas (discusión de cómo ponerlas en práctica y cómo evaluarlas) y actitudes (mayor o menor disposición a vincularse a los cambios)”.

Ahora bien, sin entrar en otro tipo de críticas, no debemos ser ingenuos y reconocer la exigencia de establecer limitaciones a este modelo de educar por competencias, dadas las debilidades o peligros experimentados en su implementación de estos años recientes: cercenar el componente social de las competencias, provocar una deriva mercantilista (Gimeno Sacristán 2008: 15-58), o mostrarse incapaz para exprimir su rendimiento en una puesta en valor adecuada por parte de toda la comunidad educativa (Perrenoud, 2009), son algunas de las mutilaciones a combatir.

#### **2.4.- Repensar los contenidos curriculares**

La historia de la educación española de las últimas décadas ha puesto de manifiesto la profundidad de los debates a la hora de seleccionar los contenidos que deben integrar el currículum; el ritmo vertiginoso de cambio en el que viven las sociedades actuales y la evidencia de lo perecedero de los saberes, junto a la adopción del enfoque por competencias, ha venido a complicar -todavía más- la configuración de los contenidos curriculares de la enseñanza. Y es que, “centrarse en los contenidos es situarse en la médula de la educación” (Gimeno Sacristán, 2015: 12), en la medida en que esto significa explicitar los referentes que se consideran valiosos en la tarea educativa; es decir, nada menos que preguntarse por el sentido último de la educación.

Lo cierto es que los Diseños Curriculares de Base (DCB) o el currículum oficial de la enseñanza cada vez está más repleto de objetivos, competencias, contenidos, hasta el punto de que es imposible que el alumno pueda aprenderlo y el profesor enseñarlo en su totalidad (Coll, 2006), por lo que el docente acaba por seleccionar y priorizar, poniendo de manifiesto la distancia entre el currículum oficial o prescrito y el currículum abordado en la práctica real. El prof. Feito (2020: 45), recientemente, se ha hecho eco de una idea asumida mayoritariamente por toda la comunidad educativa, al caracterizar los contenidos curriculares como “excesivos (hay muchas asignaturas y demasiado contenido en cada una de ellas), jerarquizados (unas asignaturas son más importantes que otras), fragmentarios (carecen de conexión entre sí), arbitrarios (no se sabe con qué criterios o por qué se han seleccionado) y desfasados (en numerosas ocasiones no responden a las necesidades del mundo actual)”.

Y es que la escuela tradicional ha pecado de segmentar el conocimiento organizando su totalidad en categorías y módulos que encajan en los formatos de las clases, para privar a los alumnos de poner en valor las conexiones entre ellos y su importancia. “A medida que he ido desarrollando mi método de enseñanza -anota S. Khan (2019: 54), creador de la academia virtual más exitosa de los últimos tiempos-, uno de los objetivos fundamentales ha sido invertir esa tendencia hacia la balcanización”. Esta fragmentación curricular, junto a otros indicadores de un concepto de calidad mal entendido, ha provocado que los docentes estén cada vez más ocupados en preparar al alumnado para el éxito en las pruebas estandarizadas que en promover un aprendizaje profundo y la implicación de los estudiantes en la tarea de su crecimiento personal. Así, la evaluación se convierte en la guía del currículum y en el orientador de toda la tarea escolar encaminada -únicamente- a la consecución de resultados eficaces y estándares cada vez más altos. Todo ello, acaba mermando la flexibilidad y creatividad de los docentes,

en un claro deterioro de su liderazgo y dificultando el crecimiento de su inteligencia colectiva. No se trata de romper el currículum, pero sí de flexibilizarlo notablemente, sin cercenar la autonomía creativa del propio profesorado, potenciando una respetuosa y bidireccional comunicación entre los que diseñan los currícula y quienes los implementan en la realidad.

La finalización del curso escolar pasado, afectado ya por la pandemia del Covid-19 y el cierre abrupto de las instituciones escolares, ha incidido en esta situación al poner de relieve la excesiva compartimentalización de los departamentos y la falta de solidez de los proyectos educativos de centro, refugiados en los contenidos y alejados de las competencias, mermados por la tendencia al individualismo de una parte del profesorado, sacralizando dicha fragmentación curricular. Tan solo la Consejería de Educación de la Generalitat Valenciana adoptó el modelo de agrupación de asignaturas por ámbitos de conocimiento, como una medida que ha funcionado con éxito desde mediados de los años 90 en los grupos de diversificación curricular y con ello ayudar a paliar la situación de emergencia, facilitando así la flexibilización curricular. Por ello, una de las apuestas en el desarrollo de la futura Ley Orgánica de Educación, una vez consolidada la no consecución del pacto educativo, deberá ser afianzar un currículum flexible, con saberes oportunamente seleccionados, lejos del carácter memorístico, que permita trabajar los conocimientos con mayor profundidad, que ponga menos énfasis en el dominio de toda la enciclopedia y hacerlo más en el desarrollo de procesos cognitivos y habilidades que dan vida al conocimiento pasivo, como el pensamiento analítico, el trabajo en grupo, la reflexión compartida, la creatividad, o la capacidad de comunicación.

## 2.5.- El reto de la innovación y la creatividad

La mejora de la calidad docente pasa, sin duda, por la innovación, por la capacidad intencionada, reflexionada, planificada de impulsar la adaptación al cambio constante; una actitud proactiva, una sensibilidad especial de la totalidad de la comunidad educativa para convertir la necesidad de cambio en oportunidad de mejora. “La creatividad a nivel profundo y el pensamiento analítico -escribe S. Khan (2019: 14 y 100)- ya no son opcionales; no son extras, sino habilidades necesarias para la supervivencia (...) La creatividad, en general, tiende a infravalorarse de manera indignante, y muchas veces se relega en nuestras escuelas a los alumnos que la poseen”. No podemos olvidar, como han demostrado Hargreaves y Fink (2008: 15) al analizar los siete principios para el liderazgo en centros educativos innovadores, que “el cambio en la educación es fácil de proponer, complicado de llevar a la práctica y extraordinariamente difícil de sostener”. Incentivar y consolidar estos esfuerzos de buenas prácticas es, también, un elemento a considerar en los acuerdos para la conformación de un pacto educativo.

La capacidad de innovación se trata, entre otros aspectos, de un complejo entramado de estrategias y actividades (Martínez y Jolonch, 2019), de aprender las competencias necesarias para repensar, investigar tu propia práctica docente; asumir todos aquellos recursos que nos lleven a enseñar mejor y aprender mejor. No hablamos solo de innovaciones metodológicas (quizás, aunque no lo parezca por los tiempos que corren, las menos importantes), nos referimos a reflexiones globales sobre la totalidad de los elementos organizativos que conforman los diseños curriculares. Apostamos, en definitiva, por cambios profundos, amplios y sostenibles, no meramente instrumentales y pasajeros, con capacidad de comprometer a la totalidad de la comunidad educativa.

Está muy extendida la idea de que las instituciones docentes, como espacios sociales, construyen una cultura propia (la llamada “cultura escolar”) capaz de reinterpretar el influjo de factores exógenos y legitimar sus propios discursos, sus propias normas y sus propias prácticas. En el seno de esta cultura, algunos docentes blindan su círculo de bienestar y se hacen resistentes al cambio, adoptando fórmulas gremialistas o, simplemente, recuperando ciertas prácticas vividas como alumnos en ese principio

básico de “enseñar como me enseñaron”; cuando más, estos profesionales entregados a su “celda de comodidad”, admiten pequeños cambios aislados que no van a suponer, en ningún caso, transformaciones profundas, en la confianza de que éstas serán absorbidas, a medio plazo, por el rodillo del carácter tradicional de esta cultura escolar. Este refugio en prácticas acomodaticias significa la muerte de la innovación y la imposibilidad de caminar hacia la mejora constante de la calidad educativa. Como he tenido oportunidad de escribir recientemente (López Martín, 2018: 54), vertebrar “la cultura escolar es una condición inexcusable, aunque quizás no suficiente, para el progreso y desarrollo de la innovación educativa en la escuela que llega”.

Y es ese nuevo maestro el que está llamado a transformar la escuela. No basta con reformar el marco jurídico a través de la promulgación de nuevas leyes educativas; éstas pueden posibilitar con más o menos acierto la transformación, pero la innovación -en última instancia- depende de nosotros, de nuestra capacidad de liderazgo. Equipar al futuro docente en competencias de creatividad, de innovación, significa romper la tendencia a refugiarse en el confort de la cultura escolar y a asumir los retos de reflexionar sobre las características de su propia práctica profesional; un esfuerzo que no todos profesores realizan, pues requiere una actitud acentuada de autocrítica y una profunda creencia en el valor de la ética profesional. Por ello, una de estas competencias inexcusables como reto formativo del profesorado es “aprender a desaprender”; aprender a desechar la rutina, olvidar la persistencia de hábitos del pasado, abandonar la comodidad de enseñar como me enseñaron, no renunciar al reciclaje constante, a ser capaz de arriesgar, de cambiar, de transformar, de crear. No se trata de pensar en esta idea como si fuera algo que puede transmitirse a través de una serie de cursos expertos (las llamadas píldoras de aprendizaje), como un contenido técnico al uso, estamos hablando de capacitar al docente para crear el clima adecuado, fomentar un ambiente donde los creativos puedan usar su talento (Enkvist, 2016: 61).

## **2.6.- La renovación de las metodologías**

En esta situación de emergencia excepcional hay otros aprendizajes que deben asumirse como auténticos protagonistas del futuro inmediato, vinculados -en este caso- al cómo aprendemos: la definitiva integración de la digitalización como un verdadero recurso educativo y el firme convencimiento de entender la educación como una tarea eminentemente colaborativa, nos parecen las dos herramientas llamadas a conformar el porvenir.

Las competencias digitales (CE, 2018), aun en una situación de normalidad presencial, van a consolidarse -sino lo habían hecho ya- como elementos básicos del espacio educativo; lo analógico y lo digital han quedado fusionados, cuando menos, en un solo mundo; no podemos renunciar al valor de la virtualidad en el escenario educativo. Si cambiamos la forma en que trabajamos, en que sentimos, en que vivimos, deberemos cambiar la forma en que aprendemos. La repentina y obligada transición de un sistema educativo presencial a un modelo de educación a distancia, como consecuencia de la emergencia sanitaria, sin duda el mayor sobresalto que ha recibido la educación en las últimas décadas (Trujillo, 2020), ha puesto en valor la necesidad de repensar la totalidad de los diseños curriculares con códigos digitales: no basta, simplemente, con incorporar las herramientas tecnológicas a la docencia para consumir conocimiento, en un mimético traspaso de lo presencial -lápiz y papel- a lo on.line -pantallas-, las más de las veces enmascarando modelos pedagógicos trasnochados bajo la “supuesta” garantía de la modernidad tecnológica, es necesario rediseñar el currículum docente con el auxilio del mundo virtual, enriquecer el conocimiento y reconstruir las experiencias de aprendizaje.

El uso de las tecnologías en el mundo educativo debe estar en correspondencia directa con el significado de la innovación docente; no puede constituir un fin en sí mismo, sino un medio para la

consecución de la mejora de la calidad educativa. Ahora bien, no podemos caer en el error de pensar que su inexcusable llegada a los procesos formativos suponga, “per se”, buenas prácticas innovadoras (Castañeda y Selwyn, 2018), como se ha llegado a creer tiempo atrás, bajo el criterio -ya superado- de que no puede haber un cambio pedagógico que no sea mediado por una herramienta de alta tecnología, cuanto más sofisticada mejor. El presente distópico de la pandemia nos ha enseñado que para el futuro no basta con el despliegue de las tecnologías (“edutubers” o el movimiento “schoolhouse world”, incluidos), aun cuando sea algo necesario, sino que precisamos una reconstrucción pedagógica de los currícula en clave digital, con una profundización de los procesos de innovación docente como garantía pedagógica de una educación de calidad para todas y todos (Sangrà, 2020). “La transformación de la educación -escribe Pedró (2017: 22)- no llegará de la mano de más tecnología, sino más bien de una reconsideración de las formas de enseñanza y aprendizaje que la tecnología puede facilitar e incluso darle alas”.

Otro de los aspectos vinculado a los modos de innovar que deberá presidir el porvenir inmediato es la exigencia de entender la práctica docente como una tarea eminentemente colaborativa. Si tradicionalmente la escuela ha venido dando respuestas colectivas (iguales para todos) basadas en el trabajo individual de los docentes, en el futuro debemos hacerlo justo al revés: dar respuestas personalizadas desde el trabajo colectivo de los equipos docentes. Y es que la cultura profesional de los enseñantes ha estado presidida por una tendencia acusada al aislacionismo (Bolívar y Bolívar-Ruano, 2016): soportamos aprender de otro, pero nos resulta difícil aprender con otros. El trabajo en equipo y la creación de vínculos comunitarios se presenta como una tarea clave para las escuelas del mañana: construir y cohesionar una auténtica comunidad educativa con la participación de todos los sectores que la integran, bajo el “liderazgo sostenible” del docente (Hargreaves y Fink, 2008), supone un reto de futuro ineludible.

La enseñanza se ha convertido en un trabajo inexcusablemente colectivo, pese a que las estructuras organizativas no estén preparadas para favorecer esa labor cooperativa. El Informe TALIS (2018: 97-106), *Teaching and Learning International Survey*, refleja cómo tan solo el 47% del profesorado de educación primaria y el 21% de secundaria (7 puntos menos que la media de los países de la OCDE) ha impartido clases con otros compañeros; incluso algo más preocupante es el dato de que un 21% del profesorado de primaria y un pírrico 5% ha observado clases de otros compañeros y ha analizado de manera grupal la práctica docente. Resulta necesario, por tanto, preparar al profesorado para enseñar a compartir dudas, contradicciones, fracasos, éxitos, etc. La profundidad del verdadero cambio educativo tiene lugar cuando la formación deja de ser un proceso de actualización desde arriba para convertirse en un espacio de reflexión conjunta, donde el docente no sea simplemente ejecutor de diseños curriculares en los que no participa y adquiera un papel activo como agente de cambio educativo. Pensar tu propia práctica, en el marco de una adecuada cultura de evaluación del docente y su ejercicio práctico es, como decimos, un elemento imprescindible, seguramente no suficiente, pero inexcusable para la mejora de la calidad educativa.

## **2.7.- Una renovada cultura profesional docente**

Finalmente, no queremos dejar de abordar una cuestión central a la hora de plantearse un pacto por la educación, como es la figura del docente. El propio título de este número monográfico, “Pacto Educativo y Formación del Profesorado” pone de relieve las necesarias conexiones que deben establecerse entre estas dos realidades. Por ello, pese a los clarificadores trabajos de autores tan reputados como Santos Guerra, Imbernón, Julio Cabero, López Calva o Miquel Martínez, que abordan la cuestión desde perspectivas distintas y complementarias, deberá permitirnos el lector cerrar este artículo con unas

pinceladas sobre la exigencia de construir una renovada cultura profesional de los docentes.

La totalidad de informes, nacionales e internacionales, sobre el ámbito educativo de los últimos tiempos destacan la importancia del profesorado y su ineludible liderazgo para la consecución del objetivo de una educación de calidad para todas y todos. Quizás por ello, en la globalidad de elementos que integran un pacto educativo, la cultura profesional docente alcanza un lugar destacado, en la exigencia de poner en valor parámetros tan importantes como la necesidad de elegir a los mejores estudiantes como futuros profesionales de la docencia, mejorar su formación inicial con una profunda reforma de los planes de estudio, repensar las fórmulas de acceso a la función pública docente, fortalecer su formación con periodos de inducción e integración en la vida docente, garantizar las posibilidades de reciclaje profesional a través de una oferta atractiva de formación permanente, en definitiva, caminar hacia una renovada cultura profesional docente.

Este “pacto educativo por la profesión docente” (Sanz, González y López, 2020), más allá de trabajar por mejorar su reconocimiento social, debe sentar las bases para afianzar el ejercicio de la autonomía pedagógica de centros y profesorado. Posibilitar la formación y recursos necesarios para que los docentes sean “agentes reflexivos de su propia práctica” (Perrenoud, 2014: 18) es, sin duda, una de las claves para la mejora de la calidad educativa; esta situación pasa, inexorablemente, por el hecho de que la configuración de las políticas educativas y el diseño de los currícula no se realicen sin la debida colaboración del profesorado. Esta participación, junto a la identidad, el compromiso y la resiliencia, como ha señalado el Profesor Emérito de la Universidad de Nottingham, Christopher Day (2018), deberán ser los pilares de la nueva profesionalidad de la carrera docente.

Así pues, dignificar el profesorado, alentar su reconocimiento social, mejorar sus condiciones socio-laborales, premiar su dedicación y compromiso con adecuados incentivos, posibilitarle una formación, tanto inicial como permanente de calidad, liberarle de tareas burocráticas que poco o nada tienen que ver con la profesionalización docente, entre otros, son aspectos a contemplar en esta renovada carrera profesional como elemento integrante de primer nivel en un pacto por la educación.

### 3. UNA REFLEXIÓN FINAL

Plantearse cuáles deben ser las funciones de la educación es siempre una tarea dificultosa, cuando no, contradictoria: por una parte, tiene como labor central transmitir una cultura heredada, construida en el pasado; por otra, está llamada a ser un lugar de transformación y cambio social, de búsqueda de mejora continua; la escuela mira las certezas del pasado, para proyectar un futuro lleno de incertidumbres. En esa misma dirección de señalar las contradicciones se expresa Williamson (2019) al hablar del currículum como un legado del pasado que tiene aspiraciones e intereses del futuro. Esta dificultad no puede sustraer a la comunidad educativa, en general, y a los profesionales de la educación, en particular, la necesidad de repensar el mañana en esta excepcionalidad de crisis sanitaria que estamos viviendo. Y este ha sido el objetivo de estas páginas, al poner en valor una serie de desafíos pedagógicos para el futuro inmediato, en el contexto de un pacto educativo, ampliamente reclamado por la ciudadanía.

Por ello, en el marco de una nueva reforma educativa, más allá de seguir manteniendo el objetivo de un pacto por la educación (la llegada a Ítaca) que ofrezca la estabilidad necesaria a nuestro sistema educativo, resulta pertinente centrar la búsqueda de acuerdos en aquellos temas más técnicos que, sin desligarse de una identidad ideológica que les es consustancial, puedan sumar consensos en los disensos. Una vez aprobada definitivamente la LOMLOE, su desarrollo normativo requerirá -sin duda- el impulso de estos acuerdos, donde la polarización política pueda ser minimizada, alejada del foco mediático y de su tendencia a la agitación de banderas ideológicas. No hay que olvidar, que la educación

es siempre un deber ciudadano y no solo una responsabilidad del sistema educativo.

“Si el alumno aprende haciendo y reflexionando sobre lo que hace mediante experiencias de trabajo colaborativo -como escribe Aragay (2017, 187)-; si el profesor ha dejado espacio para que el alumno sea protagonista y así lo sienta; si el objetivo fundamental del proceso educativo es que el alumno conozca y desarrolle su proyecto vital (pergeñado de valores cívicos) y para ello se trabajan los contenidos (repensar el curriculum) de forma interdisciplinar (enfoque por competencias) para ayudarlos a afrontar situaciones complejas y desarrollar su capacidad de análisis y sentido crítico (apuesta por la inclusividad); si los docentes trabajan en equipo para crear estas condiciones y estimular la curiosidad y las ganas de aprender (también desde la virtualidad); si la evaluación es permanente, acumulativa, con feed-back constante y muy diversa; si dedicamos tiempo al conocimiento, el desarrollo y la conexión personal (habilidades blandas); si la creatividad es un elemento básico... entonces estamos hablando de un nuevo sistema que hay que descubrir, crear y poner en marcha con los cambios culturales, organizativos y de espacio físico que hagan falta, aunque sea a medio y largo plazo”. La autonomía pedagógica de los centros y el liderazgo de un profesorado bien formado, tanto en el saber disciplinar como en el pedagógico y educativo (Tourrián, 2015), cierran el círculo del futuro de una renovada educación, siempre necesaria, pero en la actualidad del presente, inexcusable.

En cualquier caso, todo lo dicho anteriormente, con pacto o sin pacto, con una nueva ley o con otra, no alcanzará su verdadero valor si no somos capaces de hacer de la enseñanza una opción atractiva, facilitar el rearme profesional del profesorado a través de la recuperación del control sobre su propio proceso de trabajo, devaluado como consecuencia de la fragmentación y el determinismo curricular, si no somos capaces de reclutar y seleccionar a los mejores estudiantes, de retener a los docentes eficaces, si no desarrollamos políticas que incentiven a los docentes innovadores, si no somos capaces, en suma, de diseñar un edificio de formación ininterrumpido desde las primeras etapas hasta las últimas, enmarcado adecuadamente en el desarrollo de una auténtica carrera profesional (Pérez Gómez, 2019), basada en el estímulo constante y el reconocimiento de los méritos acreditados. En definitiva, si no ganamos para el futuro la dignidad del “oficio de educar”.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aragay, X. (2017), *Reimaginando la educación. 21 claves para transformar la escuela*, Barcelona, Paidós Educación.
- Beard, A. (2018), *Natural born learners*, Reino Unido, Weidenfeld & Nicolson (Trad. cast., Otras formas de aprender, 2019, Barcelona, Plataforma Editorial).
- Bolívar, A. (2008), “Competencias básicas y ciudadanía”, *Caleidoscopio*, Revista del Centro de Profesores de Jaen, 1, 4-32. <http://www.cepjaen.es/>
- Cámara, G. (2007), “Las necesidades del consenso en torno al derecho a la educación en España”, *Revista de Educación*, 344, 61-82. <http://www.educacionyfp.gob.es/revista-de-educacion/numeros-revista-educacion/numeros-antteriores/2007/re344/re344-04.html>
- Castañeda, L. y Selwyn, N. (2018), “More than tools? Making sense of the ongoing digitizations of higher education”, *International Journal of Educational Technology in Higher Education*, 15 (22). DOI: <https://doi.org/10.1186/s41239-018-0109-y>
- Coll, C. (2006), “Lo básico en la educación básica. Reflexiones en torno a la revisión y actualización del currículo de la educación básica”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa (REDIE)*, 8 (1) 1-17. Recuperado a partir de <https://redie.uabc.mx/index.php/redie/article/view/139>.

- Comisión Europea (2006), *Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo del 18 de diciembre de 2006, sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente* (2006/962/CE). <http://data.europa.eu/eli/reco/2006/962/oj>
- Comisión Europea/EACEA/Eurydice (2017), *La educación para la ciudadanía en el contexto escolar europeo 2017*. Informe de Eurydice, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. DOI: <https://doi.org/10.2797/90329>
- Comisión Europea (2018), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Plan de Acción de Educación Digital*, COM/2018/022 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:52018DC0022>.
- Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2010), *Mejorar la educación. Pacto de Estado y escuela pública*, Las Rozas (Madrid), Wolters Kluwer.
- Day, Ch. (2018), *Educadores comprometidos: qué son, qué hacen, por qué lo hacen y lo que verdaderamente importa*, Madrid, Narcea.
- Diéz Gutiérrez, E. J. y Moreno, A. (2018), “Un pacto educativo para la educación pública”, *Conciencia social: Segunda Época*, 1, pp. 129-138. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6660376>.
- Echeita, G. (2019), *Educación Inclusiva. El sueño de una noche de verano*, Barcelona, Octaedro.
- Eisner E. (2002), *La escuela que necesitamos*, México, Amorrortu.
- Enkvist, I. (2016), *El complejo oficio del profesor*, Madrid, FINE Editorial.
- Feito Alonso, R. (2019), “Comparecencias parlamentarias sobre el pacto educativo. Un intento de análisis sistematizado”, *Nexo*, 2, pp. 48-58.
- Feito Alonso, R. (2020), *¿Qué hace una escuela como tú en un siglo como este?*, Madrid, Catarata.
- Fundación Encuentro (1997), *Declaración conjunta en favor de la educación*, [https://www.fund-encuentro.org/fundacion\\_php/declaracion.php](https://www.fund-encuentro.org/fundacion_php/declaracion.php).
- García Raga, L. y López Martín, R. (2011), “Convivir en la escuela. Una propuesta para su aprendizaje por competencias”, *Revista de Educación*. 356, 531-55. <https://bit.ly/3mhqxYF>.
- Gimeno Sacristán, J. (Comp.) (2008), *Educación por competencias, ¿qué hay de nuevo?*, Madrid, Morata.
- Gimeno Sacristán, J. (2015), “Los contenidos como campo de batalla en el sistema educativo”, en Gimeno Sacristán, J. (Comp.), *Los contenidos, una reflexión necesaria*, Madrid, Morata, pp. 11-14.
- Gimeno Sacristán, J. (2018), “El sentido de debatir sobre el artículo 27 de la Constitución”, <https://protrapoliticaeducativa.org/2018/03/07/el-sentido-de-debatir-sobre-el-articulo-27-de-la-constitucion/>
- González Bertolín, A. (2019), “En torno al pacto educativo en España”, en Musaió, M. y Sanz, R. (Coords), *Sfide educative e riflessione pedagogica internazionale* (pp. 107-118), Milano, Educat.
- Gortázar, L. y Moreno, J.M. (2017), “Costes y consecuencias de no alcanzar un pacto educativo en España”, *Revista Educación, Política y Sociedad* 2 (2), pp. 9-37. Recuperado a partir de <https://revistas.uam.es/rep/article/view/12266>
- Hargreaves, A. y Fink D. (2008), *El liderazgo sostenible. Siete principios para el liderazgo en centros educativos innovadores*, Madrid, Ediciones Morata.
- Juan Borroy, V.M. (2004), *La tarea de Penélope: cien años de escuela pública en Aragón*, Zaragoza, Fundación Ibercaja.

- Khan, S. (2019), *La escuela del mundo. Una revolución educativa*, Barcelona, Ariel.
- López Martín, R. (2013), “Apostar por la educación: construir ciudadanía. El desafío de las sociedades del siglo XXI”. En Montané, A. y Sánchez-Valverde, C. (Coord.), *Derechos Humanos y Educación Social*, Valencia, Germania, pp. 153-65.
- López Martín, R. (2018), “La cultura escolar como escenario para la innovación educativa”. En Pallarés, M., Chiva, O., López Martín, R. y Cabero, I., *La escuela que llega. Tendencias y nuevos enfoques metodológicos*, Barcelona, Octaedro, pp. 53-62.
- López Martín, R. (2020), “Reflexiones educativas pos-Covid19. Recordando el futuro”, *Revista Internacional de Educación y Justicia Social (RIEJS)*, 9 (3) 127-140. <https://doi.org/10.15366/riejs2020.9.3.007>
- López Rupérez, F. (2020), *El currículum y la educación en el siglo XXI: La preparación del futuro y el enfoque por competencias*, Madrid, Narcea.
- Lorente-Arroyo, M. (2018), “Historia de los pactos educativos en España”, *Cuadernos de Pedagogía*, 488, 55-60.
- Martín Criado, E. (2017), “Esperando el pacto por la educación”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35 (2). Pp. 249-64. <https://doi.org/10.5209/CRLA.56766>.
- Martínez, M. y Jolonch, A. (2019), *Las paradojas de la innovación educativa*, Barcelona, Horsori.
- Mayordomo Pérez, A. (2002), “La transición a la democracia: educación y desarrollo político”, *Historia de la Educación*, 21, 19-47. <https://revistas.usal.es/index.php/0212-0267/article/view/6849>.
- Merchán, F. J. (2020), “Volviendo sobre el anhelado pacto educativo en España”, *Con-Ciencia Social* (segunda época), 3, 137-146. DOI:10.7203/con-cienciasocial.3.16793.
- Ministerio de Educación (2010), *Propuestas para un Pacto Social y Político por la Educación*, <https://intersindical.org/stepv/acsin/pacte2010/2-propuestaPacto270110.pdf>.
- Ministerio de Educación (2015), *Agenda 2030*. <https://www.agenda2030.gob.es>.
- Monge-López, C. y Gómez-Hernández, P. (2021), “El papel de la convivencia escolar en la formación inicial del profesorado de educación infantil y primaria”, *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 33 (1), 197-220. <https://doi.org/10.14201/teri.23580>
- Moya Otero y Luengo Horcajo, F. (Coords.) (2011), *Teoría y práctica de las competencias básicas*, Barcelona, Graó.
- OCDE. (2012), *Equity ans quality in education. Supporting Disadvantaged Students and schools*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>
- OEI (2020), Miradas sobre la educación en Iberoamérica. Competencias para el siglo XXI en Iberoamérica, *Metas Educativas 2021*, Madrid, OEI. <https://www.oei.es/Educacion/Noticia/la-educacion-por-competencias-se-impone-en-los-planos>.
- Pedró, F. (2017), *Tecnologías para la transformación de la educación*, Madrid, Fundación Santillana.
- Pérez Gómez, A. (2019), “Ser docentes en tiempos de incertidumbre y perplejidad”, *Márgenes, Revista de Educación de la Universidad de Málaga*, 0, 3-18. DOI: <https://doi.org/10.24310/mgnmar.v0i0.6497>
- Perrenoud, Ph. (2009), “Enfoque por competencias. ¿Una respuesta al fracaso escolar?”, *Revista Interuniversitaria de Pedagogía Social*, 16, pp. 45-64. <https://recyt.fecyt.es/index.php/PSRI/article/view/36948>.
- Perrenoud, Ph. (2014), *Desarrollar la práctica reflexiva en el oficio de enseñar. Profesionalización y razón pedagógica*, Barcelona, Graó.

- Puelles Benítez, M. de (2007), “¿Pacto de estado?: la educación entre el consenso y el disenso”, *Revista de Educación*, 344, pp. 23-40. <http://www.educacionyfp.gob.es/revista-de-educacion/numeros-revista-educacion/numeros-anteriores/2007/re344/re344-02.html>
- Puelles Benítez, M. de (2010), “¿Un nuevo pacto en educación?: Historia de un proceso”, *Avances en Supervisión Educativa*, 12, pp. 1-20. Recuperado a partir de <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/446>
- Puelles Benítez, M. de (2016), “Reflexiones sobre cuarenta años de educación en España o la irresistible seducción de las leyes”, *Historia y Memoria de la Educación*, 3, 15-44. DOI: <https://doi.org/10.5944/hme.3.2016.14760>
- Puelles, M. de y Menor Currás, M. (Coords.) (2018), *El artículo 27 de la Constitución: Cuaderno de quejas*, San Sebastián de los Reyes (Madrid), Morata.
- Rouse, M. (2010), “Reforming initial teacher education”. En *Teacher Education for Inclusion. Changing Paradigms and Innovative Approaches*. edited by Forlín, C. Londres, Routledge .
- Rychen, d.s. & Salganik, L.H. (2003), *Key competences for successful and a well-functioning society*, Washintong, Hogrefe & Huber Publishers,. (Trad. cast.: Las competencias claves para el bienestar personal, económico y social, Málaga, Ediciones Aljibe, 2006).
- Sanz Ponce, R.; González Bertolín, A. y López Luján, E. (2020), “Docentes y pacto educativo: una cuestión urgente”, *Contextos Educativos*, 26, 106-120. <http://doi.org/10.18172/con.4399>
- TALIS (2018), *Estudio Internacional de la Enseñanza y del Aprendizaje*. Informe español. Volumen II, Madrid, Ministerio de Educación Y formación Profesional. <http://www.educacionyfp.gob.es/inee>
- Tedesco, J. C. (1995), *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*, Fuenlabrada (Madrid), Anaya.
- Tiana Ferrer, A. (2009), *Por qué hicimos la Ley Orgánica de Educación*, Las Rozas (Madrid), Wolters Kluwer.
- Tiana Ferrer, A. (2016), “¿Cómo piensa un académico que se hace una ley y cómo se hace una ley realmente? Reflexiones a partir de la intrahistoria de la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006”, *Historia y Memoria de la Educación*, 3, pp. 71-97. DOI: <https://doi.org/10.5944/hme.3.2016.15380>
- Touriñán, J. M. (2015), *Pedagogía mesoaxiológica y concepto de educación*, Santiago de Compostela, Andavira.
- Trujillo, F. (2020) (Ed.), *Aprender y enseñar en tiempos de confinamiento*, Madrid, Catarata.
- UNESCO (2020), *La educación en un mundo tras la COVID: Nueve ideas para la acción pública*, Comisión Internacional sobre los Futuros de la Educación, París, Unesco. <https://bit.ly/2KN9MGW>.
- Williamson, B. (2019), *El futuro del curriculum. La educación y el conocimiento en la era digital*, Madrid, Morata.

## EL PACTO EDUCATIVO DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1978: UNA HISTORIA INTERMINABLE

Antonio Viñao  
*Universidad de Murcia*

Fecha de recepción y de aceptación: 7 de septiembre del 2020, 23 de noviembre del 2020

**Resumen:** En este artículo se lleva a cabo un análisis de los diversos intentos, formalizados o fracasados, de llegar a un acuerdo o pacto educativo desde la Constitución de 1978. Tras una breve introducción sobre los conceptos básicos a utilizar y los distintos tipos de pacto posibles, se analizan sucesivamente los precedentes (pactos de la Moncloa de 1977 y Constitución de 1978), las tres primeras rupturas o interpretaciones no consensuadas del pacto constitucional (1979, 1980 y 1985) y los cinco intentos frustrados de pactos sociales o políticos sobre educación que han tenido lugar (1997, 2004-2005, 2004-2006, 2009-2010 y 2017-2018). El texto finaliza con una serie de lecciones-conclusiones de esta historia, así como de propuestas para salir del impasse.

**Palabras clave:** Constitución de 1978. Pacto educativo. Política educativa.

**Abstract:** This article analyzes the various attempts, formalized or unsuccessful, to reach an educational agreement or pact since the 1978 Constitution. After a brief introduction on the basic concepts to be used and the different types of pact possible, the precedents (1977 Moncloa pacts and 1978 Constitution), and the first three breaks or non-consensual interpretations of the constitutional pact (1979, 1980 and 1985), the text tackles the five unsuccessful social or political pacts on education that have been subsequently taken placed (1997, 2004-2005, 2004-2006, 2009-2010 and 2017-2018). The paper ends with a series of lessons-conclusions from this story, as well as proposals to get out of the impasse.

**Keywords:** Constitution of 1978. Educational pact. Education policy.

Pocas demandas tienen desde hace décadas tan amplio consenso en la sociedad española como la de un pacto educativo que acabe con la sucesión de leyes, reformas e intentos de reforma fracasados —superan la docena, si incluimos todos los niveles y modalidades de enseñanza— que se han promulgado o producido en España desde la aprobación de la Constitución de 1978. La demanda procede por lo general del profesorado y de las familias —asociaciones de padres y madres del alumnado—, pero también del mundo empresarial, de los sindicatos y de los creadores de opinión pública desde los medios de comunicación. Siendo esto así, no es extraño que no figure en los programas electorales de los partidos políticos o en las declaraciones de sus líderes el compromiso, si se accede al poder, de llegar a un pacto en educación. ¿Quién, ante la pregunta de si está o no a favor del mismo responderá negativamente? Nadie se opone. Su necesidad y urgencia constituye ya un auténtico clamor social. Incluso, para más de uno, será el bálsamo de fierabrás que, una vez aplicado, resolverá todos los males y deficiencias que aquejan al sistema educativo español llevándonos, de una vez por todas, a los primeros lugares en los rankings internacionales. O al menos, para otros —desde una perspectiva reflexiva y bien argumentada—, dicho pacto podría contribuir a reducir los costes de todo tipo y consecuencias negativas que su ausencia tiene tanto para las elevadas tasas de abandono temprano y repetición de nuestro sistema educativo como sobre el aprendizaje de las competencias clave (Gortázar y Moreno, 2017).

¿Cómo es, sin embargo, que dicho pacto no se produce ni se concreta? ¿cómo se explica que hayan fracasado todos los intentos por llegar a un acuerdo en este punto? Las líneas que siguen constituyen una tentativa de explicación de este paradójico hecho a partir del análisis de los sucesivos y fracasados intentos, cinco hasta el momento, de llegar a un pacto o acuerdo educativo desde la Constitución de 1978. Ello no excluye otras explicaciones desde otros enfoques asimismo válidos y, por tanto, complementarios; por ejemplo, desde enfoques sociopolíticos como el de Martín Criado (2017).

Dicho análisis requiere, para ser entendido y contextualizado, una serie de precisiones conceptuales y clarificaciones previas sobre: a) tres términos de utilización en ocasiones confusa: consenso, disenso y conflicto; b) los tipos de pacto en general y, en particular, en educación; y c) los supuesto o reales acuerdos educativos alcanzados en los llamados Pactos de la Moncloa de 1977 y en la Constitución de 1978.

## 1. TRES CONCEPTOS BÁSICOS: CONSENSO, DISENSO, CONFLICTO

Suele afirmarse que en tal o cual momento o situación hubo consenso, disenso o conflicto entre las diversas partes afectadas por un tema o cuestión. Conviene clarificar el significado de tales términos, y el de sus sinónimos y antónimos, para saber de lo que estamos hablando cuando los utilizamos, así como tener siempre en mente que lo usual es que convivan en el tiempo y vayan evolucionando gradualmente de una situación a otra.

El consenso implica acuerdo, conformidad o consentimiento entre todos los miembros de un grupo o grupos en relación con un asunto o tema. Si no son todos, entonces podemos hablar de consenso mayoritario, con minorías discrepantes. Tanto si es total como mayoritario, pero sobre todo cuando es total, puede incluso no requerir un pacto formal, escrito, que refleje los puntos o aspectos en los que se está de acuerdo. Simplemente, se da por supuesto, por unos y otros, que se actuará de conformidad con ellos.

El disenso se produce cuando hay desacuerdo. Implica, en sus diversos grados y formas, desavenencia o disentimiento, controversia, discusión o incluso disputa. En suma, una situación en la que dos o más personas adoptan posturas distintas en relación con un determinado tema. A diferencia del supuesto anterior, es en tales casos cuando sí es necesario llegar a un acuerdo o pacto escrito, con el

compromiso por parte de los firmantes de cumplir lo estipulado, si es que se pretende una acción común y consensuada.

Desde la teoría del conflicto social, este puede ser definido como una situación en que dos o más individuos o grupos con intereses contrapuestos entran en confrontación, oposición o emprenden acciones mutuamente antagonistas, con el objetivo de neutralizar, dañar o eliminar a la parte rival y alcanzar de este modo sus pretensiones. Suele implicar, según su alcance, pugna, lucha, colisión, combate o incluso guerra, aunque sea solo en sentido figurado —la expresión ‘guerra escolar’ se ha utilizado en muchos casos—. A esta caracterización le falta un elemento: el temporal, recogido en el *Diccionario de uso del español* de María Moliner: el de su permanencia o prolongación en el tiempo. Un elemento clave para entender y explicar el caso español en materia de educación —y en otras—. En efecto, en caso de conflicto prolongado en el tiempo, el pacto es imposible o se pactará en falso si es que se produce, aunque sea por escrito y con la firma de quienes se comprometen a respetarlo.

Dos observaciones más: el disenso y el conflicto, como el consenso, forman parte de la vida social. Sin embargo, potencialmente, y en principio, las sociedades más conflictivas lo serán aquellas de mayor heterogeneidad social cuando dicha heterogeneidad produzca desigualdades y discriminaciones sociales y culturales en función del sexo, la edad, la clase social, la religión, la lengua u otras condiciones personales. Digo en principio, porque dichas desigualdades y discriminaciones pueden ser acalladas e incluso aceptadas como ‘naturales’ no ya por quienes resultan favorecidos por ellas, sino por quienes las padecen.

## 2. TIPOS DE PACTOS O ACUERDOS

No hay un tipo único de pacto o acuerdo. Al contrario, en función del criterio taxonómico elegido caben diversos tipos. De ahí que sea necesario elaborar una tipología clasificatoria que clarifique dicha diversidad.

En primer lugar, los pactos pueden ser formales, reflejados en un documento escrito que suscriben quienes los acuerdan y se obligan a cumplirlos, o reales —escritos o no—, por efectivamente cumplidos según el juicio de quienes los suscribieron. En otras palabras, cabe que determinados pactos escritos no sean cumplidos por alguna o todas las partes que los suscriben —por ejemplo, los Pactos de la Moncloa de 1977—, o que se considere, por alguna de ellas, que la interpretación y aplicación que la otra u otras partes hacen de los mismos supone su ruptura o incumplimiento —por ejemplo, la Constitución de 1978 o los Acuerdos entre los Estados español y del Vaticano sobre Enseñanza y Asuntos Culturales de 1979—.

Por su alcance, los acuerdos pueden ser totales o parciales según que abarquen, o no, todos los aspectos normalmente relevantes o a regular de un ámbito determinado, en este caso, de la educación. Se trata, como veremos, de una distinción fundamental que facilita el que, ante la imposibilidad de llegar a un pacto total, este se restrinja al menos a aquellos aspectos en los que existe un consenso previo o, en caso de disenso, se puede llegar a acuerdos concretos por no afectar a aquellas cuestiones en las que las diferencias existentes entran más en la categoría del conflicto que en la del disenso.

Así mismo, en función del contenido que se acuerda (Sartori, 1987: 122), el pacto puede calificarse como: a) procedimental, cuando versa sobre las reglas de juego, protocolos de comunicación o fórmulas para evitar conflictos, malentendidos o tensiones; b) básico, si se refiere al mínimo de valores o principios comunes a compartir; y c) de gobierno, si incluye medidas y políticas específicas, en este caso educativas, a llevar a cabo desde los poderes públicos.

Por último, y en este caso en relación con la política educativa y en función de los agentes, organis-

mos y actores implicados, importa distinguir, en el caso español, dos tipos de pactos educativos.

Uno sería el pacto social suscrito fundamentalmente por asociaciones de padres y madres, representantes del profesorado y del alumnado, sindicatos y mundo educativo empresarial. El lugar institucional en el que debería materializarse dicho pacto sería el Consejo Escolar del Estado, como ya sucedió con el fracasado intento de 2004-2005, aunque también cabe la posibilidad de que sea promovido desde el sector privado tal y como se llevó a cabo, esta vez con éxito, con la Declaración conjunta de 1977 auspiciada desde la Fundación Encuentro

El otro sería de índole política: debe acordarse en organismos o instituciones políticas cuyos miembros pertenecen o han sido nombrados por algunos de los partidos políticos existentes. Dichas instituciones serían el Parlamento y la Conferencia sectorial de Educación, un organismo, por cierto, devaluado y escasamente eficaz y tecnificado en comparación con otros similares de aquellos países, como Alemania, con una estructura política federal. Su contenido versaría tanto sobre la aprobación de una ley orgánica de la educación como sobre el reparto competencial —y de cooperación, colaboración y corrección de las desigualdades territoriales— en materia de educación entre los distintos poderes públicos que conforman el Estado: gobierno central, comunidades autónomas, provincias y municipios.

### **3. LOS PRECEDENTES Y EL INICIO: LOS PACTOS DE LA MONCLOA DE 1977 Y LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

Tanto los pactos de la Moncloa de 1977 como la Constitución de 1978 suelen ponerse como ejemplos —sobre todo en estos tiempos de pandemia vírica— de consenso y acuerdo a seguir. Pero, ¿de qué tipo de pactos estamos hablando? ¿cuáles fueron sus resultados y, por tanto, hasta qué punto pueden servir de ejemplo, por lo que a la educación se refiere?

En primer lugar, no estamos ante unos pactos limitados al ámbito de la educación. Eso tiene su importancia. Por otra parte, el tema educativo tuvo una relevancia o presencia mínima en los pactos de 1977. No así en la Constitución de 1978.

Resumamos: los objetivos de los pactos de la Moncloa de 1977 fueron de índole social y económica, aunque en último término se vieran como una condición sine qua non o previa para cualquier posterior pacto político. En ellos, y en plena crisis económica internacional, la clase trabajadora, los sindicatos y los partidos de izquierda aceptaron, entre otros aspectos, una contención salarial, acordándose, como contraprestación, una serie de medidas sociales entre las que figuraban: a) la expansión de la red pública de centros docentes, sobre todo en la educación infantil; b) un estatuto de centros docentes que regulara las subvenciones a la enseñanza privada a cambio de una serie de exigencias o requisitos; y c) la mejora de la calidad del sistema educativo. Estamos, pues, ante un pacto más amplio en el que la educación era solo una pieza más en el proceso de negociación. Y ante un acuerdo formal, escrito, en gran parte incumplido —por tanto, no real— por el gobierno en lo que a la educación se refiere: de los tres puntos indicados solo se llevó a cabo el relativo a la creación de centros públicos, en especial en la educación infantil. Los otros dos tendrían que esperar varios años, y se desarrollarían en el marco de políticas muy diferentes acerca de las mencionadas exigencias y de lo que se entiende por calidad.

¿Existió realmente un consenso en educación en la elaboración y aprobación de la Constitución de 1978? Desisto, en este texto, de resumir lo conflictivo que resultó llegar a la redacción final del artículo 27 dedicado, sobre todo, al derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Es algo ya sabido y estudiado. Está todo dicho o casi dicho. En este momento solo interesa destacar tres aspectos.

El primero, es que nos hallamos ante un pacto formal, escrito, constituido por la mera yuxtaposición de dos modelos educativos incompatibles entre sí: uno basado en el pluralismo intercentros y otro en el pluralismo intracentros. Dos modelos que, sin llegar a posiciones extremas, se han intentado desarrollar siempre —no podía ser de otro modo— poniendo el acento en uno a costa del otro, lo que ha dado lugar a interpretaciones contrapuestas, incluso en el ámbito doctrinal y jurisprudencial hasta el punto de constituir actualmente este tema, el de su interpretación, uno de los aspectos más de la llamada ‘guerra judicial’ a que ha dado origen la politización de la justicia y la correlativa judicialización de la política. Cada ley educativa ha originado demandas judiciales y recursos de inconstitucionalidad cuyas resoluciones bien, por lo general, se inclinan por interpretaciones que, como se ha dicho, ponen el acento en un modelo en detrimento del otro, bien intentan, con mayor o peor fortuna, la cuadratura del círculo educativo-constitucional. De ahí la intensa labor de orfebrería jurídica o encaje de bolillos del Tribunal Constitucional (TC) para interpretar los derechos y libertades educativas de manera que puedan satisfacerse sin conculcarse entre sí.

El segundo aspecto a señalar, como consecuencia del anterior, es que el pacto o acuerdo alcanzado no ha producido estabilidad legislativa, más bien al contrario. Algo más de una docena de leyes orgánicas y proyectos de ley frustrados, recursos judiciales de todo tipo, acuerdos de derogación inmediatos adoptados por los partidos que no las aprobaron, aplicaciones boicoteadas desde las comunidades autónomas y municipios gobernados por dichos partidos, etc., así lo testifican. Difícilmente, contra lo que suele mantenerse, podemos hablar de consenso o pacto real. Incluso se si tiene en cuenta que, con su aprobación, la izquierda política renunció al modelo de educación —escuela pública unificada y laica— que figuraba, desde que fue elaborado, en su programa político electoral. Más bien nos hallamos ante un consenso o pacto procedimental —un marco o reglas de juego a desarrollar en un sentido u otro según quien gobierne—, pero no político y, en el fondo, tampoco básico. Quizás sí formalmente, pero no en el fondo ya que ambos modelos responden a dos concepciones de la democracia, y del papel en la misma de los poderes públicos, incompatibles entre sí. De ahí que en los últimos años hayan surgido voces pidiendo la reforma del artículo 27 de la Constitución, sobre todo desde la izquierda política.

#### **4. TRES PRIMERAS RUPTURAS O INTERPRETACIONES NO CONSENSUADAS DE LA CONSTITUCIÓN**

La primera ruptura o interpretación no consensuada de ese supuesto pacto educativo constitucional se estaba gestando, paradójicamente, mientras se debatía y aprobaba la Constitución. Nos referimos a los Acuerdos sobre Enseñanza y Asuntos Culturales de 3 de enero de 1979 con el Estado del Vaticano, ratificados por el Estado español el 4 de diciembre de dicho año. Unos acuerdos, a cuya ratificación se opusieron en el Parlamento los partidos socialista y comunista, que, entre otros aspectos de dudosa constitucionalidad, establecía la obligación de introducir la enseñanza de la Religión católica en todos los niveles educativos, con carácter voluntario, “en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales” (arts. II y IV). Un tema, este último, de constante disenso o discrepancia en las posteriores leyes educativas cuya diferente interpretación y regulación —incluso existencia— sigue impidiendo hoy un pacto educativo.

La segunda ruptura o interpretación no consensuada del pacto constitucional vino de la mano del Estatuto de Centros Docentes (LOECE) de 19 de junio de 1980, aprobado con el compromiso por parte del Partido Socialista de derrogarlo en cuanto llegara al poder. El Estatuto ponía el acento en la libertad de creación de centros, el derecho del titular a imponer un ideario educativo y el derecho de los padres a que sus hijos reciban una educación acorde con sus convicciones morales y religiosas. Se-

guía manteniendo el sistema de subvenciones a los centros privados, implantados tras la Ley General de Educación de 1970 y dejaba la puerta abierta al establecimiento del sistema de cheques o bonos escolares. Como el mismo ministro de Educación, Otero Novas (2015: 253-254), diría en sus memorias políticas, cuando dejó el ministerio en septiembre de 1980 ya estaba todo preparado para implantar dicho sistema a título experimental en la provincia de Logroño.

El recurso de inconstitucionalidad presentado por el Partido Socialista (PSOE) contra dicho Estatuto daría origen a la primera de las sentencias del TC, de 13 de febrero de 1981, intentando dar forma a una interpretación de la Constitución, en relación con el tema educativo, que, como quedó dicho, hiciera compatible lo incompatible o, al menos, que marcara los límites insalvables —‘líneas rojas’ diríamos hoy— de cualquier versión legal de lo establecido en la Carta Magna en materia de enseñanza.

La Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) de 3 de julio de 1985 constituiría la versión del gobierno socialista del pacto educativo constitucional. Una versión que ponía el acento en el fortalecimiento de la participación de los padres y madres, el profesorado y el alumnado en la gestión de los centros docentes a través de los consejos escolares y la sustitución de las subvenciones a los centros privados por la fórmula de los conciertos con una serie de contrapartidas o exigencias. Recurrída de inmediato por el Partido Popular (PP). daría origen a una segunda sentencia del TC, de 27 de junio de dicho año, que intentaba de nuevo sentar los principios básicos con arreglo a los cuales interpretar la regulación constitucional de la educación.

La LODE ha sido la ley orgánica de educación de más larga vigencia de todas las aprobadas tras la Constitución de 1978. Su aplicación y dicha vigencia resultan paradójicas. Su formulación, debate y aprobación fueron objeto, desde el sector eclesiástico-empresarial, el catolicismo conservador y la derecha política, de una clara y decidida oposición, por no decir enfrentamiento. En palabras de José María Maravall, el enfrentamiento “más terrible fue el que hubo [siendo ministro] con la Iglesia. No imaginaba que iba a llegar a extremos personales tan inapropiados para esa institución” (Cruz, 2013).

Basta resumir lo esencial de lo dicho en tres de las hojas por las que la Confederación Católica de Padres de Enseñanza, Acción familiar y la Coordinadora pro libertad de enseñanza convocaban las dos grandes manifestaciones contra la aprobación de dicha ley que tuvieron lugar en 1983 y 1984, para tomar conciencia de los argumentos manejados y del modelo educativo que se consideraba en peligro por la LODE. Tal y como estaba proyectada, se decía, no era una ley “de todos y para todos los españoles”, imponía el modelo de la “escuela única” y constituía un peligro para los derechos constitucionales a una libertad de enseñanza que llevara aparejada el establecimiento de un ideario propio por los centros docentes, la libre elección de centro y el derecho de los padres a que sus hijos reciban una formación religiosa y moral acorde con sus convicciones. Solo educando “en libertad” y de acuerdo con estos derechos, tendríamos, se mantenía, un “pueblo libre” formado por “ciudadanos preparados y libres”. Por tanto, sí al “pacto escolar”, pero siempre y cuando reconociera “la libertad de enseñanza” entendida del modo indicado.

La LODE fue recurrida ante el TC y aprobada con modificaciones mínimas. Sin embargo, como se ha dicho, ha sido la ley educativa de más larga vigencia. ¿Cómo explicar este hecho? ¿Cómo explicar que quienes en su día se manifestaran contra ella, con los argumentos expuestos, años más tarde no tuvieran problema alguno para manifestarse de nuevo en defensa de los conciertos? La causa de que la LODE haya sido plenamente aceptada por quienes se opusieron al establecimiento de los conciertos, que era el principal motivo de sus protestas, solo tiene una explicación. No se han aplicado realmente aquellas exigencias —no cobro de cuotas a las familias; no selección del alumnado y posible distribución del mismo por la administración; voluntariedad de toda práctica confesional; respeto a la libertad de conciencia del profesorado y del alumnado— que despertaban mayores recelos. Es más, los concier-

tos, tal y como se han venido generalizando y aplicando han contribuido a consolidar, extender y potenciar la enseñanza privada con total apoyo por parte de los poderes públicos. Nadie hoy en el sector privado y católico-conservado, se opone a los conciertos, salvo quienes, en el ámbito doctrinal y más teórico que pragmático, propugnan su sustitución por fórmulas privatizadoras tales como el cheque escolar o las exenciones fiscales por el valor del puesto escolar. Nada tiene de extraño, por ello, que en recientes entrevistas o declaraciones de quienes desde el Ministerio de Educación o el PSOE tuvieron la responsabilidad de elaborar y sacar adelante la LODE se haya reconocido que se pecó de ingenuidad, y que hoy, teniendo en cuenta lo sucedido después, no harían lo que hicieron. No aclaran qué harían, pero si tienen claro que no supieron ver la posibilidad, pese a las advertencias —que las hubo—, de que la fórmula de los conciertos iba evolucionar como evolucionó. Como decía José María Maravall en una entrevista concedida a Anna Flotats (2013), “lo que más lamento echando la vista atrás y recordando la aprobación de la LODE, es que en aquel momento no me podía imaginar que una ley orgánica de obligado cumplimiento en toda España llegase a ser vulnerada hasta tal punto por comunidades autónomas ni que el Gobierno central se fuera a encontrar sin instrumentos o sin voluntad para impedir esas infracciones”.

## 5. CINCO INTENTOS DE PACTO FRUSTRADOS (1977-2018)

Los cambios de orientación en la política educativa de los gobiernos socialistas a partir de 1988 originarían dos nuevas leyes orgánicas educativas, la de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 3 de octubre de 1990 y la de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEGCE) de 20 de noviembre de 1995. Por su parte, el acceso al poder político central por el PP en 1996, la posterior obtención de la mayoría absoluta por este partido en las elecciones generales de 2000, y los cambios político-electorales acaecidos en el presente siglo —elecciones de 2004 ganadas por el PSOE y 2011 por el PP— abrieron el camino a una sucesión de leyes orgánicas educativas: de la Calidad de la Educación (LOCE) de 19 de diciembre de 2002, de la Educación (LOE) de 3 de mayo de 2006, y para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) de 9 de diciembre de 2013. Cada una de estas leyes, y de algún intento de reforma frustrado, provocaría de inmediato la reacción contraria —en los medios de comunicación afines o mediante manifestaciones y declaraciones públicas, recursos judiciales de toda índole, boicoteos legales o aplicaciones desvirtuadas desde las comunidades autónomas gobernadas por otros partidos, etc.— de quienes —partidos políticos, asociaciones de padres y madres, sindicatos y asociaciones del profesorado, representantes del mundo empresarial educativo— entendían que el proyecto de ley o la ley aprobada vulneraba su interpretación del marco educativo constitucional. Un pacto formal, escrito, que no real, como se dijo, en el cabían interpretaciones y políticas muy contrapuestas pese a las diversas sentencias del TC que habían intentado, con mejor o peor fortuna, establecer los límites, por uno y otro lado, de lo acordado en dicho pacto.

Estos sucesivos cambios legales, disensos, conflictos, confrontaciones y enfrentamientos han dado lugar, desde el acceso del PP al poder en 1996 y hasta ahora, a cinco intentos de distinto signo en 1997, 2004-2005 (dos), 2009-2011 y 2017-2018, todos frustrados, de alcanzar un pacto o acuerdo en educación que evitara los vaivenes legislativos. Hagamos una apretada síntesis de cada uno de ellos.

### 5.1. La declaración conjunta de 1997

El 17 de septiembre de 1997 nueve organizaciones del mundo de la educación de uno y otro signo ideológico —procedentes de todo el espectro sindical y asociativo del profesorado, del alumnado, de los padres y madres y de la enseñanza privada—, con la adhesión de diversas personas y entidades de

dicho ámbito, suscribieron en Madrid la *Declaración conjunta en favor de la educación*. El documento, auspiciado por la Fundación Encuentro y, desde ella, por el jesuita José María Martín Patiño, constituye un buen ejemplo de pacto formal-escrito y social promovido por una asociación privada. De lo que se trataba era de ofrecer al gobierno, en este caso del PP, un pacto social que los partidos políticos no pudieran rechazar. La sociedad civil, por decirlo así, se adelantaba a los partidos, en especial al gobierno, y les facilitaba la tarea de llegar a un acuerdo en materia de educación. El pacto estaba firmado y formalizado. Solo había que darle forma legal y aplicarlo. Nada de esto sucedería. Entregada la *Declaración* a la ministra de Educación, Esperanza Aguirre, por una representación de los firmantes, la ministra no les haría el menor caso. El documento sería archivado, por no decir despreciado, sin consecuencia alguna. Los planes de quien solo llevaba un año al frente del ministerio eran otros. Baste con un solo ejemplo: en la *Declaración* se acordaba que el porcentaje del gasto público en educación, en relación con el PIB, se elevara al 6% desde el 4.7% en que se hallaba en los años 1995-1996. Al final del mandato de Esperanza Aguirre como ministra, en 1999, dicho porcentaje sería del 4.4%. Los niveles de 1995-1996 no se alcanzarían hasta 2008 con el PSOE en el poder.

### **5.2. El intento de pacto social-institucional promovido en el Consejo Escolar del Estado (2004-2005)**

Pocos años después, en 2004-2005, análoga dificultad se presentó en el segundo intento por alcanzar un acuerdo social sobre la educación, fruto, en este caso, de una iniciativa surgida en el seno del Consejo Escolar del Estado cuando el Ministerio de Educación, esta vez en manos de un gobierno socialista, lanzó el documento titulado *Una educación de calidad para todos y entre todos*, que precedió a la LOE de 2006.

A pesar del extraordinario esfuerzo realizado por Comisiones Obreras (CC. OO.), la Federación de Religiosos de la Enseñanza (FERE), y la Federación de Trabajadores de la Enseñanza (FETE), para llegar a un acuerdo, a la hora de firmar el *Pacto social por la educación*, las dos organizaciones nacionales de padres y madres de alumnos rechazaron suscribirlo. En palabras de Manuel de Puelles (2006: 19), protagonista directo de este intento, por su condición de Vicepresidente del Consejo Escolar del Estado, “las organizaciones de padres sucumbieron frente a fuerzas internas que se mostraron partidarias de una radical fidelidad a los principios. [...] El consenso no es posible cuando los valores básicos de unos y otros se mantienen en su irreductible pureza, creándose una falsa mecánica en la que unos aparecen como los depositarios de las esencias y otros como los pragmáticos claudicadores”.

### **5.3. El intento de pacto, de iniciativa política, con motivo de la elaboración y aprobación de la LOE (2004-2006)**

Quizás extrañe que no se diga nada sobre el proceso de negociación que debió existir en el proceso de debate y aprobación de la LOECE de 2002. No parece que lo hubiera, y si lo hubo no debió tener la intensidad que tendría con la LOE de 2006. En palabras del que fuera Secretario de Estado de Educación y Universidades entre 2000 y 2004:

en aquel momento el PSOE, al inicio de la legislatura, anunció oficialmente que solo llegaría a pactos en materia de terrorismo y de justicia, como así ocurrió, dejando todas las demás cuestiones, entre ellas la educación, como materia para la oposición política, lo que sucedió. Y si la posición oficial tan clara no fuera suficiente, los contactos habidos acreditaron el efectivo cumplimiento de la decisión anunciada, excluyente de cualquier acuerdo. En aquella legislatura fue imposible que hubiera acuerdos porque se

había anunciado la imposibilidad de establecer esos acuerdos. (Iglesias de Ussel, 2017: 18-19).

Con independencia de ello —siempre se culpa a la otra parte del desacuerdo—, no está de más, resumir las causas o razones que impiden llegar a pacto educativo, según el juicio y experiencia de quien fue Secretario de Estado de Educación y Universidades: “La estructura competencial autonómica”, “La cultura política de los actores y de los partidos”, “Las dimensiones personales”, “La disparidad de los modelos educativos existentes entre los dos principales partidos políticos”, “La minusvaloración de la excelencia”, “El bloqueo de los acuerdos parciales”, “La elusión de la dimensión concreta de los problemas”, “La cultura legalista” y “El papel de los medios de comunicación”.

Al mismo tiempo que, tal y como se ha expuesto, desde el Consejo Escolar del Estado se promovía en los años 2004-2005 un pacto de los agentes sociales implicados, desde el Ministerio de Educación, y con el fin de sacar adelante con el máximo de apoyos —siquiera con abstenciones, pero sin votos en contra— el proyecto de lo que después sería la LOE, se estaban llevando a cabo las habituales conversaciones y negociaciones con dichos agentes y con los representantes de los distintos partidos políticos (Tiana: 2016: 85-91). Todo parece indicar que, cuando se había llegado a un acuerdo con la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza (FERE) tras la manifestación contra dicho proyecto de ley que tuvo lugar en Madrid el 12 de noviembre de 2005, el desacuerdo con el PP —el único partido que mantuvo su voto negativo en el Parlamento— y la jerarquía eclesiástica persistió en relación sobre todo con a) la interpretación, a su juicio restrictiva, que se hacía de los Acuerdos con el Estado del Vaticano de 1979 sobre la enseñanza de la Religión católica; b) la introducción y el contenido de la nueva asignatura de Educación para la Ciudadanía y la presencia en la misma de lo que denominaban “ideología de género”; c) el no reconocimiento expreso de la llamada libertad de elección de centro; y d) la exclusión de los conciertos de los centros docentes que optaran por la separación de sexos. Estos serían los temas en los que más se polarizó el disenso entre las dos principales fuerzas políticas.

#### **5.4. El intento de pacto, de iniciativa política, desde ministerio Gabilondo (2009-2011)**

El disenso apareció de nuevo cuando por primera vez en nuestra historia un ministro planteó en 2009, como voluntad del gobierno y casi como cometido principal, por no decir único, de su política, la idea de alcanzar un pacto en educación con la comunidad escolar, los agentes sociales, los partidos políticos y las comunidades autónomas. El ministro Gabilondo mantuvo a lo largo de un año múltiples y numerosos encuentros con todos los actores invitados al pacto, presentando en enero de 2010 un documento con el título de *Propuestas para un pacto social y político de la educación* respondido de inmediato con otro titulado *Propuestas del PP para un pacto por la reforma y mejora de la educación en España*. Pocos meses más tarde, en mayo de dicho año, el PP rehusó la firma de cualquier pacto educativo que no fuera el suyo en un nuevo documento titulado *La posición del Partido Popular en relación al pacto sobre la reforma del modelo educativo*. En él se alegaba que la propuesta del gobierno lo que pretendía era blindar con el pacto educativo un modelo que, a su juicio, había fracasado por completo, lo que, a *sensu contrario*, implicaba apostar por otro distinto. Como en dicho documento se afirmaba: “Estos objetivos [combatir el fracaso escolar y elevar la calidad de la educación] no se pueden alcanzar con meros retoques del modelo educativo vigente en España desde hace más de veinte años. Se necesita una reforma en profundidad del sistema”. No había lugar para posiciones intermedias.

Aunque tras esta respuesta negativa se hallara una convocatoria próxima de elecciones en la que todos los sondeos auguraban, como en efecto sucedió, el triunfo del PP, conviene detenerse en este último documento, tanto en lo que en él se dice, como en lo que no se dice en relación con ese nuevo modelo.

El rechazo del pacto necesitaba ser justificado. Con tal fin, el documento final mencionaba hasta diez puntos que el PP consideraba irrenunciables y que no figuraban en el pacto propiciado por el ministerio. Tres de ellos eran la libertad de elección de centro, la profesionalización de la función directiva y la consideración del profesorado como autoridad pública. La casi totalidad de los puntos restantes se referían a la necesidad de recentralizar aspectos tales como la configuración de la lengua castellana como vehicular en la enseñanza, el currículum —materias comunes—, el sistema de becas, el sistema nacional de evaluación y los cuerpos nacionales del profesorado. Curiosamente, no es posible hallar en dicho documento referencia alguna a aquellos otros aspectos en los que el desacuerdo y enfrentamiento ideológico era total, tal y como se evidenciaría en los debates sobre la LOMCE: a) una interpretación de los Acuerdos con el Vaticano de 1979 en relación con la enseñanza de la Religión católica acorde con la de la jerarquía eclesiástica; b) la supeditación de la política de admisión de alumnos y dotación de plazas escolares a la ‘demanda social’; c) la concesión de conciertos a los centros con separación de sexos; y d) la oposición y supresión de la asignatura de Educación para la Ciudadanía.

### **5.5. Último intento de iniciativa política: la Subcomisión de Educación y deportes del Congreso (2017-2018)**

La aprobación por la LOMCE en diciembre de 2013 fue precedida, en julio de dicho año, por la firma de un acuerdo de los principales grupos de la oposición para derogarla en la próxima legislatura, paralizar su aplicación y elaborar una nueva ley que contara con el máximo apoyo parlamentario y de la comunidad educativa. Mal comienzo para una ley de educación. Tanto es así que preguntado en agosto de 2015 el nuevo ministro de Educación y Cultura del PP, Méndez de Vigo, sobre el por qué no había un pacto educativo, respondió que no lo sabía y que se pondría en contacto con Gabilondo para que le contara por qué no lo había habido la última vez (Álvarez y Bono, 2015). Enconada la polémica en el ámbito social con propuestas tan divergentes como la de los Papeles para un pacto educativo, de José Antonio Marina, Carmen Pellicer y Jesús Manso, de julio de 2016, y las del Manifiesto de marzo de 2017 de los distintos grupos y asociaciones integrantes de la Plataforma Estatal por la Escuela Pública, y en el político, con la aparición de dos nuevos partidos emergentes —Ciudadanos y Podemos—, junto con el fracaso del PSOE para acceder al poder en las elecciones de 2015 y el triunfo del PP en las de 2016, quedó sin efecto el mencionado acuerdo de 2013 para derogar una ley, la LOMCE, vigente en estos momentos en el que un nuevo proyecto de Ley Orgánica de Modificación de la LOE (LOMLOE) se halla pendiente de debate en el Parlamento.

En este nuevo contexto social, y sobre todo político, la propuesta para que la Subcomisión de Educación y Deportes del Congreso previera la comparecencia de diversos agentes y personalidades del mundo de la educación propuestos por los partidos políticos, para que estos últimos acordaran después un Pacto Social y Político por la Educación, solo puede ser considerada hoy una ‘inteligente’ estrategia dilatoria más, por parte del PP, para alargar la vigencia de la LOMCE rectificando algunos pocos de sus puntos polémicos, pero no esenciales. Dichas comparecencias —84 en total— tuvieron lugar, en efecto, entre febrero y septiembre de 2017. Tras ellas, comenzaría la negociación-debate entre los representantes en la Comisión de los diferentes partidos cerrando sus puertas sin haberse llegado a acuerdo alguno, en mayo de 2018, por discrepancias en el tema de la financiación —porcentaje del gasto público en educación— y la ausencia de mayoría para aprobar la prórroga de su actividad. El teatro político había terminado como todo hacía prever desde su comienzo. Podía haberse prescindido de él, pero lo exigía la opinión pública.

## 6. Algunas lecciones-conclusiones

¿Qué nos enseña esta apretada síntesis histórica? En primer lugar, que el pacto, de conseguirse, no supondrá el fin de los conflictos, ni las ideologías enfrentadas dejarán de existir, ni las políticas educativas serán en adelante planas y uniformes. El disenso permanecerá porque constituye la esencia de la vida democrática, porque los diferentes gobiernos centrales, autonómicos y locales, aun consensuando las reformas y las leyes que las impulsan, las interpretarán y aplicarán haciendo más énfasis en unos principios, derechos y libertades que en otros. La izquierda política tenderá a acentuar las exigencias constitucionales derivadas del principio de igualdad y, en especial, del derecho de todos a la educación, mientras que la derecha política tenderá a acentuar los derechos derivados de un principio de libertad circunscrito sobre todo a la libertad de elección de centro y el derecho de los padres a que sus hijos reciban una formación religiosa y moral acorde con sus convicciones. En este contexto, el TC se verá forzado en cada caso a interpretar y resolver cuando una ley o disposición pone el acento en uno de los dos modelos de tal modo o hasta tal punto que invalida o deja sin efecto al otro. Una tarea en la que hasta ahora, sobre todo tras la sentencia de 10 de abril de 2018 desestimando el recurso de constitucionalidad interpuesto por el PSOE contra la LOMCE, el Alto Tribunal se ha inclinado por una interpretación más favorable a las posiciones de la derecha política que a las de la izquierda (Viñao, 2019). En lo sucesivo, será la composición de dicho tribunal la que determine la evolución de la política educativa. Todo indica que se agudizará todavía más, en este ámbito, la judicialización de la política o, si se prefiere, la politización de la justicia.

En segundo lugar, que la posibilidad de llegar a acuerdos en educación depende, en gran medida, de factores tales como: a) que se disponga o no de la mayoría absoluta en el parlamento, o se prevea que en las próximas elecciones se va a disponer o no de dicha mayoría; b) la predisposición o talante más o menos autoritario del partido en el gobierno y del ministro responsable del tema; y c) que dichos acuerdos se inserten o no en otros pactos políticos más amplios, o que el proceso de su negociación coincida o no con otros temas de disenso o conflictivos entre las partes implicadas.

En tercer lugar, las leyes educativas del PSOE fueron votadas con un amplio consenso —prácticamente todo el arco parlamentario votó a favor o se abstuvo, salvo el PP que siempre votó en contra—, mientras que en las de este último partido se produjo el fenómeno inverso. Es decir, las leyes salieron adelante con el voto del partido que sostenía al gobierno, gracias a la mayoría absoluta alcanzada en las urnas y, a veces, con el apoyo de minúsculos grupos parlamentarios, pero, habitualmente, con el voto en contra de todos los demás.

En cuarto lugar, los principales temas o cuestiones de disenso y conflicto, donde parece más difícil alcanzar acuerdos, son la presencia y lugar de la enseñanza de la Religión católica —es decir, la interpretación de los Acuerdos con el Vaticano de 1979—, los requisitos o exigencias a cumplir por los centros concertados para recibir fondos públicos, y, en definitiva, el papel de los poderes públicos en la educación. Un papel que para unos es el de ser garantes y responsables del derecho a una educación de calidad para todos y de un pluralismo intracentros, y, para otros, el de meros supervisores y evaluadores de un cuasi-mercado educativo en el que dichos poderes interfieren, de modo claro y decidido, en el ámbito del currículum y promoviendo una demanda social dirigida hacia unos tipos determinados de educación concertada con el fin de garantizar un sesgado y parcial pluralismo intercentros.

En quinto lugar, parece difícil, en este contexto, que los distintos gobiernos no sean tentados y caigan en las redes de “la irresistible seducción de las leyes” (Puelles, 2016), en la concepción tautológica que nos lleva a creer que son la realidad o que la modifican sin más. Nuestra clase política tendría que vencer esa irresistible seducción y superar la tentación de que la victoria electoral tenga necesariamente que plasmarse en las páginas del Boletín Oficial del Estado con una nueva ley orgánica

de educación, algo que vemos en estos momentos inviable por dos razones. Una pragmática: la utilidad política de tener entretenido al personal y no acometer reformas parciales durante el largo período que transcurre entre que se lanza un proyecto de reforma educativa, su materialización en una ley, su aprobación por el parlamento y su aplicación. Otra ideológica: la Constitución recoge y ampara dos modelos de sistema educativo, con sus distintas versiones y combinaciones, de imposible conciliación e inevitable conflicto.

## 7. Dos posibles salidas al impasse

¿Estamos condenados, como ya predijo Blanco White en 1831, a que “la contienda” que enfrenta “los dos sistemas rivales de educación que existen en este país” continúe “desgraciadamente, por tiempo indefinido”, prosiguiendo así “la tarea de convertir a una mitad de la población en extraña, extranjera y enemiga de la otra”? (Blanco White, 2003: 283). Desde un punto de vista ideológico, parece que sí lo estamos. Desde un punto de vista pragmático, pueden apuntarse dos salidas a este impasse.

Una sería el que dio origen a la Ley Moyano de 1857: aprobar en el Parlamento una ley de bases, con un articulado mínimo —la ley de bases previa a dicha ley constaba solo de tres artículos con catorce bases—, y sin declaraciones de principios o ideológicas, que recoja solo aquellos aspectos en los que, cediendo unos y otros, sería posible llegar a un acuerdo. Por supuesto, somos conscientes que habría de dejar a un lado los temas que hemos calificado como conflictivos.

La segunda salida posible retoma la distinción que al comienzo se hizo entre acuerdos totales y parciales. Parece más fácil, en efecto, llegar a acuerdos parciales sobre temas concretos. El peligro es que versen solo sobre cuestiones no prioritarias. Es decir, una política de pactos parciales tendría que establecer previamente cuáles son aquellos problemas más urgentes sobre los que parece posible llegar a acuerdos. Siquiera a título de ejemplo, mencionamos tres que figuran entre los más considerados como prioritarios por unos y otros:

- La formación del profesorado, en especial, la formación inicial y su selección o sistema de acceso a la docencia y comienzo de la carrera docente. Un aspecto básico del siempre pendiente Estatuto de la Función Docente cuya elaboración y aprobación ya figuraba, como uno de los objetivos a cumplir, en los Pactos de la Moncloa de 1977.
- La autolimitación de los partidos políticos para no imponer al profesorado una determinada concepción, rígida y detallada —o sea, tecnoburocrática y regulada hasta los más pequeños detalles— del currículum (contenidos, metodología, evaluación), con el fin, entre otros aspectos, de aliviar la sobrecarga burocrática que actualmente pesa sobre el profesorado y los centros docentes, en especial en el sector público.
- La aprobación de una serie de medidas específicas dirigidas a mejorar la educación de ese porcentaje ligeramente superior al 25% de menores —una cifra cercana a los dos millones y medio— bajo el umbral de la pobreza que existen en España, según los más recientes informes de organizaciones como UNICEF, Save the Children o Cáritas. No creo que haya nadie, al menos de palabra —otra cosa son los hechos—, que pueda disentir de este objetivo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, P. y Bono, F. (2015). Voy a quedar con Gabilondo por el pacto educativo. *El País*, 9 de agosto de 2015. En: [https://elpais.com/politica/2015/08/08/actualidad/1439052273\\_583818.html](https://elpais.com/politica/2015/08/08/actualidad/1439052273_583818.html) (consultado el 22 de abril de 2018).
- Blanco White, J. M<sup>a</sup> (2003). *Sobre educación*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- Cruz, J. (2013). José María Maravall: “Me gusta demasiado estar en la oposición”. *El País*, 23 de julio de 2013. En: [https://elpais.com/elpais/2013/07/11/eps/1373545894\\_873805.html](https://elpais.com/elpais/2013/07/11/eps/1373545894_873805.html) (consultado el 18 de abril de 2020).
- Fundación Encuentro (1997). *Declaración conjunta en favor de la educación*. En: [https://www.fund-encuentro.org/fundacion\\_php/declaracion.php](https://www.fund-encuentro.org/fundacion_php/declaracion.php) (consultado el 20 de abril de 2020)
- Flotats, A. (2013). Desmantelar la educación pública nos convertirá en un país bananero. *Público*, 18 de mayo de 2013. En <https://www.publico.es/actualidad/desmantelar-educacion-publica-converтира-pais.html> (consultado el 18 de abril de 2020).
- Gortázar L. y Moreno, J. M. (2017). Costes y consecuencias de no alcanzar un pacto educativo en España. *Revista de Educación, Política y Sociedad* 2 (2): 9-37.
- Iglesias de Ussel, J. (2017). La política y las políticas educativas. *Participación Escolar, Segunda Época*, 3 (5): 17-23.
- López Martínez, J. (2010). Un pacto social y político por la Educación. *Avances en Supervisión Educativa* 12. Recuperado de <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/448> (consultado el 15 de abril de 2020).
- Martín Criado, E. (2017). Esperando el pacto por la educación. *Cuadernos de Relaciones Laborales* 35 (2): 249-264.
- Otero Novas, José Manuel (2015). Lo que yo viví. Memorias políticas y reflexiones. Barcelona, *Prensa Ibérica*.
- Tiana, A. (2016). ¿Cómo piensa un académico que se hace una ley y cómo una ley se hace realmente? Reflexiones a partir de la intrahistoria de la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006. *Historia y Memoria de la Educación* 3: 71-97.
- Puelles, M. de (2016). Reflexiones sobre cuarenta años de educación en España o la irresistible seducción de las leyes, *Historia y Memoria de la Educación* 3: 15-44.
- Sartori. G. (1987). Teoría de la democracia. I. *El debate contemporáneo*. Madrid, Alianza.
- Viñao, A. (2020). Educación, jueces y constitución, 1978-2018 (I). La educación separada por sexos. *Historia y Memoria de la Educación* 11: 435-473.



## EL PACTO TERRITORIAL EN EDUCACIÓN. REFLEXIONES A PARTIR DE LA PANDEMIA DE COVID-19

Alejandro Tiana Ferrer  
UNED

Fecha de recepción y de aceptación: 5 de septiembre del 2020, 19 de noviembre del 2020

**Resumen:** El artículo aborda la cuestión del pacto territorial en educación, en el contexto de una reflexión más general acerca de los pactos en materia de educación en España. Se plantea que la distribución de competencias establecida en la Constitución de 1978 y en los posteriores Estatutos de Autonomía configura un verdadero pacto territorial básico, que ha estado vigente y ha venido aplicándose durante los últimos cuarenta años. Se describen los elementos centrales de dicho pacto, centrándose fundamentalmente en los mecanismos establecidos para asegurar una coordinación territorial efectiva entre el Estado y las comunidades autónomas y entre estas. Posteriormente se analiza el impacto que ha tenido la pandemia de Covid-19 sobre el funcionamiento de dichos mecanismos de coordinación territorial en materia de educación, centrándose sobre todo en la puesta en marcha de varias iniciativas de cooperación y en el refuerzo de la actividad de la Conferencia Sectorial de Educación. Por último, se extraen algunas conclusiones acerca de la experiencia vivida en estas circunstancias excepcionales y se realizan algunas propuestas para reforzar la cooperación territorial, de acuerdo con unos planteamientos federalistas.

**Palabras clave:** coordinación territorial, distribución competencial, Constitución Española de 1978, programas de cooperación territorial, Conferencia Sectorial de Educación.

**Abstract:** The paper tackles the issue of territorial agreement in education, in the context of a more general reflection on educational agreements in Spain. It argues that the distribution of responsibilities set by the 1978 Constitution and the consequent Statutes of Autonomy depicts a basic territorial agreement, still valid and having been in force during the last forty years. The paper describes the main elements of such an agreement, focusing on the tools designed to ensure an effective coordination in educational matters between the State and the Autonomous Communities and among the last ones. The impact of the Covid-19 pandemic on those mechanisms for territorial coordination is later analyzed, describing several initiatives of territorial cooperation adopted and the reinforcement of the activities of the Conference of Education, integrated by the national minister and regional ministers of Education, during this period. Finally, some conclusions are driven from the experience had in addressing such exceptional circumstances and some proposals for reinforcing territorial cooperation in accordance with a federalist approach are presented.

**Keywords:** territorial coordination, distribution of responsibilities, 1978 Spanish Constitution, programs for territorial cooperation, Conference of Education.

## 1. LOS PACTOS EN LA EDUCACIÓN

Llevamos ya bastante tiempo hablando en España de la necesidad de lograr un pacto en educación, hasta el punto de que esa reclamación ha llegado a convertirse en un tópico del discurso político y se ha extendido como un mantra en la opinión pública. Al menos desde mediados de la década de los noventa se viene hablando de ello, en diferentes circunstancias y con diversos enfoques (Colectivo Lorenzo Luzuriaga, 2010). Pero, aunque el pacto se venga reclamando insistentemente desde entonces, dando de paso la impresión de no haberse conseguido nada con anterioridad, hay que reconocer que el establecimiento de un pacto básico en materia de educación se remonta a más atrás, en concreto, al momento de elaboración de la Constitución de 1978.

Como bien ha analizado Manuel de Puelles, el consenso básico en este campo se alcanzó con ocasión de la elaboración de la nueva Carta Magna. No en vano él mismo habla de un “pacto escolar constituyente” para referirse a ese logro (Puelles Benítez, 2007a: 26). Ese pacto constitucional correspondería al tipo del denominado *consenso básico*, que junto con el *procedimental* y el *político* constituyen los tres niveles de consenso que de manera muy sugerente analiza Giovanni Sartori (Sartori, 1987). Si el *consenso procedimental* resulta indispensable en cualquier sistema político democrático, ya que en él se basa el establecimiento de las reglas del juego y de los procedimientos para resolver los conflictos que se planteen, el *consenso básico*, que implica acordar valores que a veces son de difícil conciliación, resulta deseable, aunque no sea estrictamente imprescindible. Por su parte, el *consenso político* resulta más difícilmente alcanzable, puesto que supone el acuerdo acerca de las políticas concretas que se adoptan en un ámbito concreto de actuación de gobierno. Este último campo es más bien el terreno propio del disenso, por lo que lograr un pacto que lo abarque constituye una circunstancia excepcional, aunque no deje de resultar deseable para muchos sectores y personas.

Ese pacto escolar constituyente del que habla Puelles, correspondiente como se ha dicho a un modelo de consenso básico, se plasmó en el artículo 27 de la Constitución de 1978 y fue el resultado de un proceso laborioso de negociación, que estuvo a punto de dar al traste con el consenso constitucional, como es bien sabido (Puelles Benítez, 2007b: 119-131). Pero el hecho de haber conseguido acordar ese artículo, conciliando principios y valores hasta entonces considerados opuestos o incluso antagónicos, no implica que el acuerdo se lograra sin controversia, debido a las interpretaciones divergentes que ya entonces se hicieron del mismo y que continúan hasta la actualidad (Puelles Benítez y Menor Currás, 2018).

En efecto, a pesar de la existencia de ese pacto inicial, enseguida se manifestaron discrepancias importantes en materia de educación entre los distintos partidos políticos, que se hicieron especialmente evidentes tras la sustitución del PSOE por el PP en el gobierno en 1996. La voluntad expresada por la ministra Esperanza Aguirre de acabar con la ordenación académica establecida por la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) supuso una movilización de diversos actores educativos, que suscribieron en 1997 una *Declaración conjunta a favor de la educación*, auspiciada por la Fundación Encuentro. Ese documento sirvió de referencia para la reivindicación de un pacto en educación en los años siguientes.

Sin ánimo de hacer aquí una historia de los intentos de pacto escolar llevados a cabo desde entonces, vale la pena señalar que han sido varios y que algunos de ellos han estado muy cerca de conseguir su objetivo (Puelles Benítez, 2007a; Tiana, 2007a; Bedera Bravo, 2018). Pero lo cierto es que no ha sido posible alcanzar un pacto estable, en lo que sin duda ha influido la dificultad de lograr un *consenso político* en esta materia, como antes se señalaba.

En todo caso, no es propósito de estas páginas hacer una historia, ni un análisis, ni aún menos una

valoración, de los intentos de pacto en educación que se han vivido en España en las dos últimas décadas. El intento es más modesto y se circunscribe al análisis de una de las dimensiones de un posible pacto en educación que suele quedar fuera del foco habitual.

En efecto, cuando se habla de pacto se suele hacer hincapié habitualmente en el *pacto político*, esto es, entre partidos o grupos políticos, bien sea objeto de debate y negociación en el ámbito parlamentario o fuera de él. Otras veces, aunque sea una demanda menos frecuente, se reclama un pacto social, que debería ser suscrito entre los principales agentes del mundo de la educación (asociaciones, sindicatos, organizaciones sectoriales). No cabe duda de que uno y otro tipo de pacto tienen gran relevancia, si bien debe distinguirse entre ambos, pues poseen características y efectos diferentes.

Pero, más allá de ambos, cabe hablar en España de la necesidad de abordar un pacto territorial, esto es, entre las entidades autonómicas que componen el Estado español. No todos los países tienen un modelo político tan descentralizado como el español, con una amplia atribución de competencias en materia de educación a las diferentes entidades territoriales (en nuestro caso, las comunidades autónomas). Por lo tanto, la búsqueda de acuerdos y pactos en materia de educación implica buscarlos también entre entidades que dirigen y gestionan la educación en sus respectivos territorios y que pueden tener (y de hecho tienen) aproximaciones diferentes a los asuntos educativos. Y a este tema se suele dedicar menos atención que a los antes mencionados, a pesar de su importancia.

## 2. LA COORDINACIÓN TERRITORIAL EN MATERIA DE EDUCACIÓN

Como es sabido, la Constitución de 1978 diseñó un nuevo modelo de organización territorial, que conocemos coloquialmente como *Estado de las Autonomías*. Frente al anterior modelo estatal centralizado y uniformador adoptado por el régimen franquista, la Constitución abrió las puertas a una nueva distribución territorial de competencias en los distintos ámbitos de la vida pública y promovió el traspaso de algunas de ellas (entre las que se encuentran buena parte de las relativas a la educación) a las comunidades autónomas creadas por la Carta Magna.

Los estudios internacionales comparados han puesto de manifiesto que España se encuentra entre los países que disponen de un sistema de educación descentralizado (García Garrido, 2005). Sin llegar al extremo de Canadá, Bélgica o Suiza, que ni siquiera cuentan con un Ministerio nacional de Educación, las competencias en materia de educación atribuidas a la Administración central son más limitadas en España que en algunos países propiamente federales, como es el caso de México o Argentina. Si buscamos un país que pueda servirnos como referente en cuanto a la organización descentralizada de su sistema educativo, quizás haya que mirar a Alemania, cuyo modelo guarda indudables semejanzas con el español, aunque presente también diferencias relevantes. Así, nuestras comunidades autónomas disponen de un amplio margen de actuación en materia de educación, cuyas dimensiones conviene precisar para saber exactamente a qué nos referimos cuando hablamos de descentralización (Tiana, 2007b).

La Constitución de 1978 sentó las bases para el reparto de competencias en diversas materias, entre ellas la educación. Los artículos 148 y 149 fijan los límites de dicho reparto, al establecer las competencias que podrán asumir las comunidades autónomas y las que corresponden de manera exclusiva al Estado. Entre las primeras, la única competencia mencionada que se refiere explícitamente a la educación es “el fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma” (CE, art. 148.1.17ª). Por su parte, entre las competencias exclusivas del Estado se incluye una genérica, “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (CE,

art. 149.1.1ª), y otra específica sobre educación, consistente en la “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia” (CE, art. 149.1.30ª). Además, también se atribuyen al Estado la determinación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (CE, art. 149.1.19ª), lo que afecta a los funcionarios docentes, y la estadística para fines estatales (CE, art. 149.1.31ª), que incluye la relativa a la educación. El artículo 149 establece asimismo que “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos”, al tiempo que afirma que “la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas” (CE, art. 149.3). Este es el marco general a partir del cual se ha desarrollado el reparto de competencias en materia de educación.

Dado el amplio margen de apertura que deja la Constitución al reparto de las competencias educativas y teniendo en cuenta que las no atribuidas a las comunidades autónomas corresponden en exclusiva al Estado, no debe extrañar que la elaboración de los Estatutos de Autonomía, comenzando por los primeros en ser tramitados, que fueron los del País Vasco y Cataluña, implicase una intensa negociación. Como resultado final de ese laborioso proceso, se alcanzó un compromiso razonable entre la pretensión del poder central de ampliar lo más posible su ámbito de actuación y el deseo de las administraciones autonómicas de ejercer las más amplias competencias en materia de educación. La fórmula que finalmente se incorporaría en casi todos los Estatutos y no sólo en los primeros aprobados, consistiría en atribuir a las comunidades autónomas la regulación y la administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de la competencia del Estado sobre la regulación y expedición de los títulos académicos y profesionales, así como sobre las normas básicas de desarrollo del artículo 27 y la alta inspección para asegurar su cumplimiento y efectividad. Con ligeros matices, esa es la fórmula que aparece en los diversos Estatutos de Autonomía y que deslinda de manera general las competencias respectivas del Estado y de las comunidades autónomas.

Con posterioridad a 1978, la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE) atribuyó al Estado las siguientes competencias: a) la ordenación general del sistema educativo; b) la programación general de la enseñanza en los términos establecidos en la propia ley; c) la fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales con validez estatal; d) la alta inspección y demás facultades que permitan garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos (LODE, disposición adicional 1ª.2). Esta formulación ha sido posteriormente suprimida de la LODE e incorporada con ligeras variaciones a la Ley Orgánica de Educación (LOE, art. 6 bis) por la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) y continúa estando vigente en lo fundamental.

En realidad, como muchos constitucionalistas han subrayado, algunas de las competencias atribuidas en exclusiva al Estado no conllevan una capacidad ilimitada de regulación y gestión, sino que se limitan a la aprobación de la normativa básica que debe ser posteriormente desarrollada y ejecutada por parte de las administraciones autonómicas. Por lo tanto, puede decirse que se trata en buena medida de competencias concurrentes o compartidas, puesto que no son ejercidas por el Estado en toda su extensión.

Aunque sea de pasada, conviene indicar que la descentralización en materia de educación no alcanza en España por igual a todas las administraciones y todos los agentes que intervienen en el

proceso educativo. Así, mientras que se han transferido competencias relevantes a las comunidades autónomas, no puede decirse lo mismo respecto de las provincias o ayuntamientos, ni tampoco respecto de los propios centros educativos. En comparación con muchos otros países, resulta llamativo el escaso nivel de responsabilidad que tienen las autoridades locales en materia de educación y aún más el limitado grado de autonomía de los centros, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de un factor que todos los estudios internacionales ponen en relación con la calidad de la educación (Sancho Gargallo, 2015). Caso aparte constituye la descentralización en materia universitaria, dado el principio de autonomía establecido por la Constitución para las universidades. Por lo tanto, podríamos decir que el sistema educativo español es efectivamente descentralizado, pero sobre todo en lo relativo a la responsabilidad que las comunidades autónomas asumen en su regulación, desarrollo y gestión, y no tanto en la participación asumida por otros niveles administrativos ni en el plano propiamente escolar.

Las disposiciones incluidas en la Constitución de 1978, en los diversos Estatutos de Autonomía, antes en la LODE y ahora en la LOE, definen el modelo vigente de reparto de competencias en materia de educación. Este modelo puede en realidad entenderse como un *pacto territorial* básico en materia de educación, puesto que sienta las bases del funcionamiento del sistema educativo en nuestro contexto descentralizado. Si bien esta denominación no se ha utilizado frecuentemente, parece acertada para referirse al modelo constitucional establecido para la *cogobernanza* del sistema educativo.

Aunque todavía subsistan discrepancias relativas a la interpretación y el alcance de algunas competencias, sobre todo las de carácter compartido, puede afirmarse que el reparto competencial está suficientemente asentado y ha resistido el paso del tiempo. Una de las principales consecuencias de dicho modelo consiste en que las políticas educativas concretas, tal como las percibe el ciudadano, son el resultado del establecimiento de unas directrices estatales y la aplicación de unas políticas específicas autonómicas. Por lo tanto, la coordinación resulta imprescindible en este contexto, dado que se debe aunar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio pleno del derecho a la educación, independientemente de cuál sea su lugar de residencia, con la existencia de dos niveles sucesivos de toma de decisiones políticas. Vale la pena señalar que se habla aquí de coordinación, pero hay quien prefiere hacerlo de cooperación o de colaboración. La distinción, aunque no revista excesiva relevancia, manifiesta un enfoque más o menos autonomista en lo que se refiere a la organización territorial del Estado.

Existen varios mecanismos de coordinación establecidos por la Constitución y las leyes que la desarrollan, que merece la pena señalar. El primero consiste en la elaboración de normativa básica, fundamentalmente a través de leyes y en menor medida de reales decretos, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional. A ella va asociado el control de su cumplimiento, que se realiza a través de los servicios de la alta inspección de educación, ubicada orgánicamente en las delegaciones del Gobierno en las comunidades autónomas. Una pieza fundamental de coordinación, a la que se hará referencia más extensa, es la Conferencia Sectorial de Educación, que reúne al ministro o ministra de Educación y los consejeros o consejeras responsables de Educación de las comunidades autónomas y que cuenta con una serie de comisiones que se ocupan de diversos asuntos (personal, ordenación académica, formación profesional, programas internacionales y otros). Hay que mencionar también la existencia de mecanismos de evaluación y seguimiento del sistema educativo, que se desarrollan en estrecha cooperación entre el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) y los órganos autonómicos correspondientes. Por último, hay que destacar el desarrollo de programas de cooperación territorial, diseñados, aplicados y financiados conjuntamente entre el Ministerio de Educación y las comunidades autónomas. Todo ello constituye en conjunto un mecanismo coherente de coordinación y cooperación territorial, que ha jugado un papel relevante en la gestión del sistema educativo durante la pandemia de Covid-19.

### 3. LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN LA EDUCACIÓN DURANTE LA PANDEMIA

Toda esta estructura de coordinación territorial ha sido puesta a prueba como efecto de la pandemia que hemos vivido en el año 2020. Las tensiones experimentadas han sido múltiples y vale la pena detenerse a analizarlas, por las enseñanzas que de ello podamos extraer.

Conviene comenzar recordando que a lo largo de la segunda semana del mes de marzo algunas comunidades autónomas comenzaron a suspender las actividades escolares, de forma total o parcial, a causa de la expansión descontrolada de la Covid-19 en sus territorios. El sábado de esa misma semana, el día 14 de marzo, se proclamó el estado de alarma en todo el territorio nacional y entre otras medidas se suspendió la actividad lectiva presencial en todos los centros educativos, etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza (Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo). En consecuencia, el lunes 16 ya no abrieron los centros escolares y cesó la actividad lectiva presencial de forma generalizada.

Así pues, la vida escolar se vio profundamente alterada de manera tan inesperada como abrupta. Es cierto que en los días anteriores ya se produjeron indicios de que dicha decisión podría adoptarse, pero el plazo disponible para hacer previsiones fue muy breve y no dio tiempo a realizar una adaptación cuidadosa de las actividades lectivas a la situación que se avecinaba. Eso implicó que todas las programaciones desarrolladas con anterioridad por los equipos docentes se viesan sobrepasadas e incluso truncadas. Se estaba llegando en esas semanas al final del segundo trimestre del curso 2019-2020, pero se plantearon numerosos interrogantes con vistas a la reanudación de la actividad lectiva tras el paréntesis de la Semana Santa y hasta el final del curso académico.

La norma que proclamó el estado de alarma y decretó el confinamiento generalizado de la población española también dispuso que las actividades educativas se mantuviesen a través de las modalidades a distancia y en línea, siempre que resultase posible. Y fue precisamente eso lo que tuvieron que hacer todos los centros educativos y los docentes del país. La actividad presencial dejó paso de un día para otro a la enseñanza a distancia y en línea, aprovechando los recursos tecnológicos y didácticos disponibles, aunque conviene señalar que no siempre eran todos los que hubiesen resultado necesarios.

Si echamos la vista hacia atrás, debemos reconocer que el sistema educativo español había venido dando pasos decididos hacia su digitalización. La puesta en marcha en los últimos años de algunos programas con financiación europea, como el denominado Escuelas Conectadas, estaba consiguiendo dotar de equipamiento tecnológico y conectividad de alta velocidad e inalámbrica a la mayoría de los cerca de 30.000 centros educativos españoles. Y también se habían llevado a cabo algunos programas de formación del profesorado para el desarrollo de la competencia digital docente, así como varios proyectos orientados a la digitalización de la educación, como la comunidad eTwinning de centros educativos, amparada bajo el paraguas del Erasmus+. Por su parte, las administraciones autonómicas y los propios centros docentes habían venido desarrollando diversas plataformas, portales web y programas educativos, muchas veces en alianza con empresas del sector tecnológico o editorial.

Los avances en este campo se estaban dejando sentir con claridad, pero ello no implicaba que se hubiese llegado a una situación capaz de permitir el desarrollo de una actividad lectiva exclusivamente en línea. En honor a la verdad, tampoco esa posibilidad entraba en las previsiones anteriores. En efecto, la utilización de la tecnología digital venía siendo ampliamente considerada por las administraciones educativas y los equipos docentes como un apoyo a las actividades lectivas presenciales, pero no como un sistema alternativo que se pudiese utilizar de manera independiente. En consecuencia, resultaba poco menos que imposible recurrir a estos medios como sustitución de la metodología presencial.

No obstante, el profesorado, el alumnado, las familias y las autoridades educativas, todos se pusie-

ron inmediatamente manos a la obra para hacer posible la continuidad de la actividad lectiva, aunque fuese a través de medios muy diferentes de los habituales. A falta de unas perspectivas precisas acerca de la posible duración de esta situación excepcional, la actividad lectiva se desplazó al ámbito digital y se llevó a cabo fundamentalmente a distancia y en línea, con el propósito de continuar desarrollando las tareas educativas e impedir que los estudiantes viesan truncado su proceso de aprendizaje.

Con objeto de permitir el desarrollo de este tipo de actividades lectivas digitales o a distancia fue preciso poner en marcha diversas iniciativas. Algunas fueron emprendidas por algunas administraciones autonómicas de manera aislada, pero otras implicaron la cooperación de diversos agentes, fuesen solamente administraciones educativas o en colaboración con entidades del sector privado.

Como muestra de este tipo de iniciativas y sin ánimo de exhaustividad, se pueden citar las siguientes:

- Desde los primeros días del confinamiento, se pusieron a disposición de todas las comunidades autónomas los materiales para la formación profesional a distancia que se venían elaborando en el ministerio desde 2019 y se abrió el acceso a los materiales de otras enseñanzas (educación primaria, educación secundaria obligatoria y bachillerato) disponibles en el Centro de Innovación y Desarrollo de la Educación a Distancia (CIDEAD). Varias comunidades autónomas los incluyeron en sus portales y plataformas educativas, permitiendo su uso por los docentes y centros interesados, como efectivamente ocurrió.
- Se creó el portal web Aprendo en Casa (<https://aprendoencasa.educacion.es/>), a través del cual se canalizaron recursos, herramientas y aplicaciones educativas para el profesorado, las familias y el alumnado. Este portal, basado en los trabajos que se venían desarrollando en cooperación entre el ministerio y las comunidades autónomas, recibió más de 350.000 visitas y generó un tráfico de más de 15 millones de páginas vistas al día, con un pico de 23 millones de páginas vistas el 23 de abril.
- El Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y Formación del Profesorado (INTEF) abrió al público el portal web Recursos Educativos para el Aprendizaje en Línea (<https://intef.es/recursos-educativos/recursos-para-el-aprendizaje-en-linea/>), que facilitó a los docentes de todas las comunidades autónomas herramientas y recursos para continuar con la educación con medios digitales y a distancia. A ello se añadieron cursos de formación en red para docentes, unos tutorizados y otros abiertos, centrados en temas como los recursos para el aprendizaje en línea, el aprendizaje basado en proyectos o la ciberseguridad. Entre marzo y julio se ofrecieron 16 cursos abiertos, que contaron con la participación de 22.000 docentes.
- También en un plazo muy breve se inició la programación educativa Aprendemos en Casa, en colaboración con Radio Televisión Española (RTVE) y dirigida al alumnado de 6 a 16 años con dificultades o sin los recursos necesarios para seguir las actividades en línea, así como a quienes residen en territorios con dificultades de conexión a la red o tienen problemas para compartir las herramientas digitales o el ancho de banda. La iniciativa contó con una gran aceptación, pues en sus casi 60 días de emisión se proyectaron más de 2.600 vídeos educativos proporcionados por más de 110 entidades y personas que colaboraron de manera desinteresada, tales como editoriales, portales educativos, youtubers, docentes y otros proveedores de contenidos educativos en línea. En total contó con 14,3 millones de espectadores, un 31,7% de la población española.
- Con el objetivo de reducir el impacto de la brecha digital existente, se buscó la colaboración de entidades privadas con capacidad para poner a disposición, de manera rápida, recursos tecnológicos para que los estudiantes más vulnerables pudieran acceder a las enseñanzas en línea. Desde el 30 de marzo, el ministerio distribuyó a las comunidades autónomas 23.000 tarjetas de acceso

a internet de alta capacidad, 1.000 *smartphones*, 2.400 *tablets*, 131 equipos informáticos y 1.500 calculadoras científicas.

Así pues, como puede apreciarse, tras la interrupción de las actividades lectivas presenciales se pusieron en marcha varias iniciativas basadas en la cooperación entre el Ministerio de Educación y Formación Profesional y las comunidades autónomas. La relación anterior muestra también sus características principales, que se pueden sintetizar en varios rasgos generales.

En primer lugar, el desarrollo de tales proyectos se basó en la mayoría de los casos (portales web, cursos de formación, repositorios de materiales educativos) en la cooperación anteriormente existente entre todas las administraciones educativas. Sin la existencia de proyectos anteriores, por limitados que fuesen, la puesta en marcha de tales iniciativas habría tenido mucho menor alcance e impacto y hubiese requerido de plazos de tiempo más dilatados. La colaboración entre administraciones educativas venía siendo una práctica habitual, si bien las nuevas circunstancias obligaron a reforzarla. Y la existencia de unos mecanismos bien desarrollados y una práctica dilatada de cooperación permitieron hacerlo.

En segundo lugar, el cambio registrado en muy pocos días sirvió de aliciente poderoso para el refuerzo de los mecanismos de colaboración existentes, extendiendo notablemente su alcance y sus dimensiones, al tiempo que alentó el establecimiento de nuevas alianzas (como las establecidas con la radiotelevisión pública, editoriales, productores de contenidos audiovisuales, o empresas tecnológicas y de comunicación).

En tercer lugar, debe señalarse que este tipo de mecanismos de cooperación no tropezó con dificultades reseñables. Es cierto que algunas comunidades autónomas colaboraron de manera más activa que otras en los proyectos mencionados, pero todas ellas se implicaron en mayor o menor medida.

En general, puede afirmarse que los mecanismos existentes de cooperación territorial funcionaron adecuadamente en estas circunstancias imprevistas, lo que es una buena noticia. No cabe duda de que la práctica del desarrollo de programas conjuntos de cooperación territorial, los primeros de los cuales se pusieron en marcha en 2005, y sin solución de continuidad desde entonces, contribuyó de manera decisiva al éxito de estas iniciativas.

Pero este estilo de actuación no agotó los canales de cooperación entre el Ministerio de Educación y Formación Profesional y las comunidades autónomas. Más allá de los proyectos concretos mencionados, hay que destacar la celebración de un número importante de reuniones de la Conferencia Sectorial de Educación y de sus comisiones de trabajo. En los seis meses que transcurrieron entre la aprobación del estado de alarma y el inicio del curso escolar 2020-2021, se celebraron un total de veintiuna reuniones de este tipo, seis de ellas de la Conferencia propiamente dicha, esto es, con la presencia de los consejeros y consejeras de Educación de todas las comunidades autónomas, y quince de alguna de sus comisiones.

Estas reuniones sirvieron para acordar medidas de cooperación en unas circunstancias especialmente difíciles, para las que no se contaba con experiencia previa. En ellas se pusieron en común las decisiones adoptadas por cada administración para hacer posible la continuidad del curso escolar, se intercambiaron informaciones relevantes, se elaboraron o solicitaron informes jurídicos o técnicos sobre algunas cuestiones delicadas y se compartieron recursos educativos. Pero además sirvieron para adoptar algunos acuerdos de urgencia con el objetivo de dar respuesta a las dificultades planteadas.

Así, la Conferencia Sectorial debió llegar a acuerdos acerca de la adaptación y celebración de las pruebas de la EVAU, el reconocimiento de los estudios cursados en otros países por estudiantes españoles, la realización de las actividades de formación práctica en diversas enseñanzas profesionales y

artísticas, la evaluación de los aprendizajes en condiciones de confinamiento, el retorno a las actividades lectivas presenciales, o las condiciones del inicio del nuevo curso, por no citar sino algunos de los asuntos más relevantes. Es importante destacar que, si bien el real decreto que declaró el estado de alarma estableció un mando único en materia sanitaria y en algunas otras cuestiones de seguridad, movilidad y asuntos similares, no modificó la distribución de competencias en materia de educación. En consecuencia, las comunidades autónomas conservaron intactas sus competencias en este ámbito durante todo el estado de alarma.

En esta situación, la Conferencia Sectorial se convirtió en un lugar privilegiado para realizar la conducción del sistema educativo en este contexto tan excepcional. La adopción de decisiones se produjo en la mayoría de las ocasiones sin conflicto, pero en algunas otras provocó un debate intenso e incluso desacuerdos dignos de mención. Concretamente, vale la pena mencionar dos momentos en que dichos conflictos se manifestaron más abiertamente.

En la segunda de las reuniones mencionadas, celebrada el 15 de abril, el Ministerio presentó el documento “Acuerdos para el desarrollo del tercer trimestre del curso 2019-2020 y el inicio del curso 2020-2021”. En él se recogían siete propuestas relativas a otros tantos asuntos de primera importancia y cuyos enunciados eran los siguientes: 1) Cuidar a las personas como principio fundamental; 2) Mantener la duración del curso escolar 2019-2020; 3) Adaptar la actividad lectiva a las circunstancias; 4) Flexibilizar el currículo y las programaciones didácticas; 5) Adaptar la evaluación, promoción y titulación del curso 2019-2020; 6) Trabajar de manera coordinada; y 7) Preparar el curso 2020-2021. El objetivo consistía en conseguir el acuerdo de las comunidades autónomas sobre estos asuntos, cosa que se consiguió solo parcialmente. En efecto, finalmente fueron doce de las diecisiete comunidades autónomas las que lo suscribieron. El punto que suscitó mayores discrepancias, hasta ocasionar que cuatro comunidades no suscribieran el acuerdo, fue el quinto de los mencionados. La previsión de flexibilizar la aplicación de la normativa vigente acerca de la promoción de curso y la titulación provocó desavenencias que resultaron irresolubles. El acuerdo finalmente alcanzado en la Conferencia Sectorial por doce comunidades autónomas fue publicado unos días después en forma de orden ministerial (Orden EFP/365/2020, de 22 de abril).

En la cuarta de las reuniones, celebrada el 11 de junio, quince de las diecisiete comunidades autónomas suscribieron un documento relativo a la organización del curso escolar 2020-2021, que constaba de catorce puntos. En él se incluían cuestiones tales como la adopción de la presencialidad como principio general, la adaptación de las programaciones didácticas, el establecimiento de planes de seguimiento y apoyo para el alumnado con mayores dificultades, la aplicación de las directrices sanitarias dictadas por el Ministerio de Sanidad previo acuerdo del Consejo Interterritorial de Salud, las pautas generales para la preparación del nuevo curso, la elaboración de planes de contingencia, la reducción de la brecha digital, el refuerzo de la competencia digital y la puesta en marcha de programas de cooperación territorial. Los acuerdos alcanzados fueron asimismo publicados en forma de orden ministerial (Orden EFP/561/2020, de 20 de junio).

La experiencia de estos meses permite extraer algunas conclusiones. En primer lugar, hay que reconocer que la Conferencia Sectorial ha demostrado ser un mecanismo adecuado en líneas generales para asegurar la coordinación territorial en circunstancias complicadas y no solo en condiciones ordinarias. Ha bastado con intensificar el ritmo de trabajo y celebrar un mayor número de reuniones del pleno y de sus comisiones para articular muchas soluciones consensuadas a los problemas que se iban planteando. Pero eso no quiere decir que haya sido capaz de dar siempre respuesta a las necesidades planteadas, como hemos visto, lo que debería hacernos reflexionar.

En segundo lugar, se debe subrayar que el trabajo realizado se ha hecho con pleno respeto a las

competencias de las comunidades autónomas en materia de educación. Es más, puede mencionarse que el País Vasco se opuso a los dos acuerdos mencionados por considerar que al tener competencias plenas en esta materia no se sentía vinculado por acuerdos colectivos, aun cuando manifestase expresamente su coincidencia con las propuestas realizadas. Esto quiere decir que, aun realizando una interpretación abusiva de las implicaciones de la reserva de sus competencias, estas se mantuvieron en todo momento. Desde este punto de vista, puede hablarse de la existencia de una cogobernanza efectiva, por mencionar un término muy utilizado en ese periodo para poner de manifiesto la responsabilidad compartida de todas las administraciones en la conducción del sistema educativo.

En tercer lugar, la aparición de desavenencias como las mencionadas, capaces de impedir la adopción de acuerdos en aspectos importantes (como los relativos a la evaluación, promoción y titulación del alumnado), ha puesto de manifiesto la existencia de algunos defectos de concepción y funcionamiento de la Conferencia, que deberían corregirse. Concretamente, la principal dificultad ha tenido que ver con la insuficiente capacidad para dar respuesta unificada a problemas comunes surgidos en unas circunstancias excepcionales. Y, aunque pueda mencionarse de manera lateral, no se puede dejar de lado la exigencia de mantener una lealtad institucional, que no ha estado siempre presente en las circunstancias analizadas.

Esta dificultad ha llevado a que algunas personas, organizaciones y grupos políticos hayan propuesto de manera más o menos explícita la recentralización de algunas competencias, también de las educativas. Sin llegar a ese extremo, que es una posición minoritaria, es cierto que la situación provocada por la pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de adoptar mecanismos que permitan tomar decisiones coordinadas de manera urgente y ágil, lo que no se había planteado de manera tan acuciante con anterioridad. Sería necesario introducir algunos cambios en el funcionamiento de la Conferencia Sectorial que promoviesen la adopción de acuerdos ante cuestiones tan importantes como la reacción coordinada a esta pandemia imprevista.

Más allá de estas observaciones, se aprecian algunas preocupaciones recientemente formuladas por distintos analistas, de carácter más general y menos extremas que las propuestas mencionadas de recentralización. Así, por ejemplo, José María Lassalle afirmaba en un artículo de opinión que el diseño de nuestro Estado autonómico “limitándose a su descentralización territorial y competencial [...] ha replicado y perpetuado a nivel autonómico un modelo lineal de decisiones basado en una unidad de mando no cooperativa en el ejercicio de sus competencias excluyentes”, además de echar en falta “pasarelas de cooperación que fueran leales más allá del respeto a la competencia exclusiva de alguien de la que alguien es titular” (El País, 22 de octubre de 2020: 11). Por su parte, la Fundación Alternativas convocaba en noviembre un seminario acerca de “El Estado autonómico durante la pandemia”, afirmando en su nota de invitación que “el Estado autonómico se ha visto expuesto a evidentes tensiones durante la crisis de la COVID-19, ya que muchas de las decisiones que han tenido que adoptarse para combatir el virus necesitaban de la colaboración de diferentes niveles de Gobierno”. Y un amplio grupo de profesores, catedráticos y profesionales de la Sociología escribía en octubre una carta al director del CIS, José Félix Tezanos, solicitándole que preguntase a los ciudadanos su opinión acerca del reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, afirmando que “nuestro sistema de gobernanza multinivel ha evidenciado disfunciones que no parecen resueltas de cara a la preocupante segunda oleada de la pandemia”. Aunque buena parte de estas preocupaciones surgen en relación directa con el funcionamiento de los servicios sanitarios, la educación y la formación sufren una situación similar, que nos debe hacer reflexionar sobre las posibles soluciones.

#### 4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Tras el análisis realizado, estamos en condiciones de finalizar planteando algunas conclusiones y ofreciendo algunas propuestas. Lo primero que destaca de todo lo señalado con anterioridad es que contamos con un *pacto territorial básico* sólido, que posee los rasgos que se han presentado más arriba. La Constitución de 1978 y su desarrollo posterior en los Estatutos de Autonomía y las correspondientes leyes orgánicas ha servido para articular un sistema educativo único y coordinado, aunque con las lógicas especificidades autonómicas. Como se ha señalado, en los meses de la pandemia se han elevado voces que pretenden poner en duda dicho reparto competencial, pero ese debate no se ha planteado de manera rigurosa, pareciendo más bien el resultado de reacciones de indignación y de posiciones de rechazo del actual modelo autonómico. No quiere ello decir que este debate no pueda emprenderse en algún momento, pero la opinión más generalizada en España parece aceptar la situación actual, aunque esté abierta a algunos replanteamientos parciales o puntuales.

Por otra parte, también puede afirmarse que los mecanismos existentes para conseguir la coordinación efectiva en el sistema educativo resultan adecuados en líneas generales. Entre ellos destacan dos que han mostrado su solidez en circunstancias tan complicadas como las ocasionadas por la pandemia: el funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Educación como órgano de coordinación multilateral, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 147 a 152 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y el establecimiento de programas de cooperación territorial, que ya cuentan con una larga tradición.

No obstante, las tensiones generadas por la pandemia han puesto de manifiesto la existencia de algunas disfunciones y lagunas en el mecanismo y el funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Educación y sus comisiones de trabajo. Sin que se trate de problemas graves, convendría abordar su revisión. La experiencia acumulada por algunas otras Conferencias Sectoriales de otros ámbitos podría ayudar a buscar vías de mejora. Concretamente, tendría gran interés analizar la experiencia vivida en esos meses de 2020 por el Consejo Interterritorial de Salud, puesto que se ha visto en el foco de la gestión de la pandemia.

En términos generales, mi posición personal se orienta hacia una intensificación del federalismo y de los mecanismos de coordinación territorial que existen en esos contextos. Es un asunto que he abordado en alguna ocasión anterior y que considero que continúa teniendo vigencia (Tiana, 2016). Concretamente, me querría referir a dos de las propuestas que allí realizaba, que tienen bastante relación con el análisis que aquí se realiza.

La primera consistiría en establecer un reparto de competencias con rango constitucional, lo que tendría la virtud de proporcionar una mayor seguridad jurídica acerca de la distribución de responsabilidades, evitando el riesgo de una modificación interesada por parte del nivel central o de las unidades federales. Esa delimitación podría redundar además en una mayor estabilidad normativa que la actualmente existente.

La segunda consistiría en reforzar el papel de la Conferencia Sectorial de Educación como instrumento de coordinación de las políticas educativas. En un sistema federal debería verse aún más reforzada, constituyendo el espacio principal de debate y de acuerdo entre el gobierno central y las comunidades autónomas, así como entre estas últimas. Al igual que sucede en la mayor parte de los Estados Federales, sería el lugar donde se adoptasen los acuerdos necesarios para asegurar la unidad del sistema educativo y la coherencia de las políticas educativas territoriales. Para poder cumplir dicho papel, debería revisarse su normativa, estableciendo unos modos de funcionamiento más claros que en la actualidad y dotándola de los medios necesarios para asegurar su funcionamiento. Por otra parte,

sus reglas deberían ser más explícitas, dependiendo en menor medida su dinamismo de la voluntad manifestada por la autoridad ministerial.

Un aspecto al que habría que conceder especial importancia en un sistema federal es el relativo al seguimiento y control del cumplimiento de los acuerdos adoptados. Si la Conferencia es el espacio central de acuerdo, le debería corresponder también la responsabilidad de dicho seguimiento y control. En esta línea, cabría pensar en la sustitución de la Alta Inspección actual por un sistema dependiente de la Conferencia Sectorial de Educación, que asegurase el cumplimiento de sus acuerdos y resolviese los eventuales conflictos que pudieran producirse. Frente a un modelo basado en el control jerárquico del cumplimiento de las normas, habría que pensar en otro más cooperativo en que participasen todas las unidades territoriales.

Es evidente que estas propuestas no deben valorarse de manera aislada, sino que deberían entenderse en una propuesta más amplia y ambiciosa de transformación federal del Estado español. Pero muchas personas consideramos que valdría la pena considerarlo o, al menos, tenerlo en cuenta como objetivo tendencial.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bedera Bravo, M. (2018). Del pacto “acordado pero no firmado” a la contrarreforma educativa (2008-2018). *El artículo 27 de la Constitución: Cuaderno de quejas*. Coords. M. de Puelles Benítez y M. Menor Currás. San Sebastián de los Reyes (Madrid): Morata. 121-149.
- Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2010). *Mejorar la educación. Pacto de Estado y escuela pública*. Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer.
- García Garrido, J.L. (2005). *Centralización y descentralización en los sistemas educativos. La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?* Coord. J. Gairín. Las Rozas (Madrid): CISSPRAXIS. 29-83.
- Puelles Benítez, M. de (2007a). ¿Pacto de estado?: la educación entre el consenso y el disenso. *Revista de Educación* 344: 23-40.
- Puelles Benítez, M. de (2007b). *Política y educación en la España contemporánea*. Madrid: UNED.
- Puelles Benítez, M. de y Menor Currás, M., coords. (2018). *El artículo 27 de la Constitución: Cuaderno de quejas*. San Sebastián de los Reyes (Madrid): Morata.
- Sancho Gargallo, M.A. (2015). *La autonomía de la escuela pública*. Madrid: lustel.
- Sartori, G. (1987). *Teoría de la democracia*. I. *El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- Tiana, A. (2007a). *A la búsqueda del consenso en educación: la experiencia de la LOE*. *Revista de Educación* 344: 83-100. Reproducido en *Por qué hicimos la Ley Orgánica de Educación*. Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer, 2009. 103-120.
- Tiana, A. (2007b). La coordinación sectorial en materia de educación en España. *Revista de Administración Sanitaria* vol. 5, 3: 373-389. Reproducido en *Por qué hicimos la Ley Orgánica de Educación*. Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer, 2009. 83-97.
- Tiana, A. (2016). La organización del sistema educativo en un marco federal. Análisis y propuestas. *Berceo* 171: 13-33.

**Otras referencias**

*Informe de gobernanza del sistema educativo. Actuaciones y medidas del ministerio de educación y formación profesional ante la pandemia por covid-19 (14 de marzo a 14 de septiembre de 2020)* (<https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:cbbd1a79-514e-4a34-9ec6-3d9a25d591e5/informe-de-gobernanza-del-sistema-educativo-ante-la-covid19.pdf>)

*Orden EFP/365/2020, de 22 de abril, por la que se establecen el marco y las directrices de actuación para el tercer trimestre del curso 2019-2020 y el inicio del curso 2020-2021, ante la situación de crisis ocasionada por el COVID-19* (<https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/24/pdfs/BOE-A-2020-4609.pdf>)

*Orden EFP/561/2020, de 20 de junio, por la que se publican Acuerdos de la Conferencia Sectorial de Educación, para el inicio y el desarrollo del curso 2020-2021* (<https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-6685-consolidado.pdf>)

*Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19* (<https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/14/pdfs/BOE-A-2020-3692.pdf>)



## PACTO EDUCATIVO Y ESTRUCTURAS TERRITORIALES

Concepción Gómez Ocaña  
Prof. Honoraria Universidad de Valencia  
Prof. Master de Pedagogía Social

Fecha de recepción y de aceptación: 3 de septiembre del 2020, 17 de noviembre del 2020

**Resumen:** En esta presentación no quiero hablar de la nueva ley de educación, porque aún no se ha publicado y espero que se discuta y se acepten algunas enmiendas para mejorarla.

Analizo algunos aspectos en la aplicación de las leyes educativas en las distintas comunidades autónomas; Propongo distintas soluciones para que las comunidades autónomas tengan una descentralización simétrica, tal y como prevé la ley estatal.

**Palabras clave:** educación, política educativa, política regional, inversión educativa, autonomía regional, competencias básicas, descentralización simétrica.

**Abstract:** In this presentation I don't want to talk about the new education law, because it has not been published yet, and I hope it is discussed and some amendments are accepted in order to improve it.

I analyze some aspects in the application of the educational laws in the different autonomous regions; I propose different solutions so that autonomous regions have a symmetric decentralization, as provided by the state law.

**Keywords:** education, educational policy, regional policy, educational investment, regional autonomy, basic competences, symmetric decentralization.

## ASPECTOS GENERALES

Ante la posibilidad de un pacto educativo, surgen muchos interrogantes, tanto desde el punto de vista general, como particular o territorial:

En este artículo, voy a centrarme exclusivamente, en el sistema educativo no universitario, y sobre todo en las políticas territoriales que emanan de la Ley Orgánica.

En primer lugar, quisiera resaltar, refiriéndome al pacto de la educación, que o se pacta, o estaremos otra vez en la situación tantas veces repetida, de que cada vez que hay cambio de partido en el gobierno se cambian aspectos de la ley existente, generando la expectativa de una nueva ley de educación, causando inestabilidad, inseguridad, desconocimiento, desconcierto profesional, descontento social, etc. La ley de educación no debe ser la herramienta propicia donde mostrar los desacuerdos, sino muy al contrario, si queremos una ley de educación con una estructura estable, que al mismo tiempo permita la regulación del sistema, debe ser fruto del consenso. Tal y como señaló el Ministro Gabilondo lo que demanda la sociedad no es seguir publicando nuevas leyes, sino mejorar las ya existentes. Estoy absolutamente de acuerdo con él, porque pienso que la estabilidad educativa es un derecho de los alumnos. Ahora bien, ¿es fácil llegar a un consenso? A mi manera de ver no, ¿por qué digo que no?, porque se ha hablado repetidamente de la relación de la educación y el cambio social, es más, el interrogante de ¿cuánto influye la educación en ese cambio? Ha sido preocupación constante de la sociología de la educación. Cuando se hace referencia al cambio social, la sociología señala que nos encontramos, ante todas las variaciones históricas de las sociedades humanas.

El sistema educativo, es un subsistema social y como tal, se comporta como un elemento que forma parte del sistema social, donde conviven distintos modelos ideológicos y sociales, que como no puede ser de otra manera influyen en la configuración de la política educativa, y es ahí donde surgen los primeros problemas que hay que resolver, para llegar a un pacto educativo, hay que estar dispuestos a hacer cesiones por todas las partes involucradas en el pacto, en cuanto haya imposiciones, seguramente habrá ley, pero con poca permanencia y volveremos a la inestabilidad, que redundará negativamente en la calidad de la educación, eso supondría una gran irresponsabilidad por parte de los actores involucrados, políticos, profesionales y sociales, que forzosamente serán requeridos para ese trabajo conjunto, que supone acordar una nueva LEY DE EDUCACIÓN.

La política educativa juega un papel fundamental en el funcionamiento del sistema educativo, ya que es, un conjunto de fines y objetivos que orientan el quehacer educativo a nivel nacional, se trata pues de un patrón o norma, donde se recogen las directrices criterios y necesidades inspirados en las necesidades individuales y sociales, solo así reunirá los aspectos formales e informales, es decir el sentir de la sociedad, el tan reclamado consenso.

No obstante, cabe resaltar, que tanto sistema social, y por lo tanto el sistema educativo, pasan constantemente de la estabilidad al cambio, característica por otra parte de todos los sistemas abiertos, por tanto la nueva Ley de Educación, deberá garantizar estabilidad, al tiempo que una estructura flexible que facilite la adaptación a las nuevas necesidades, facilitando la regulación del sistema, en especial, en el control y avance de los objetivos, contenidos actividades y los efectos de la educación directamente relacionados con el funcionamiento del proceso educativo.

## POLÍTICAS TERRITORIALES

Desde el punto de vista de las Políticas Territoriales, empezaría por analizar, qué supuso la descentralización educativa, a mi manera de ver, fué un gran avance, que se pudiera gestionar la educación desde los distintos contextos, lo que propició acercar la gestión a las necesidades de cada una de las CCAA. En

general se pensó, que reduciría las desigualdades ¿pero qué ha ocurrido en realidad?

El modelo de descentralización educativa española, legalmente es un modelo de descentralización simétrico, pero en realidad no se comporta como tal, y podemos observar grandes diferencias entre los sistemas educativos de las comunidades autónomas, podemos preguntarnos, por qué se da esta disfunción, si las Leyes Educativas estatales tienen rango de Ley Orgánica, y por tanto son de obligado cumplimiento y dejan muy claro cuál es el margen de actuación de las CCAA, eso sí, si no se pisan líneas rojas, respecto al cumplimiento de la norma. Yo creo que ese, es un problema que ha de resolver el pacto educativo, respetando como no, la libertad e idiosincrasia de cada una de las CCAA, pero dentro del cumplimiento de la Ley. Quizá sería conveniente estudiar los elementos que han funcionado bien en cada CCAA, y configurar un modelo consensuado que de verdad sea de descentralización simétrica.

Es cierto que cada CCAA tiene sus peculiaridades, culturales y lingüísticas, pero no creo que eso sea un obstáculo para tener un marco legal común respetado por todos. En general los Estatutos de Autonomía, son bastante claros y disponen, lo que es competencia exclusiva de las CCAA, “la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades”, sin perjuicio de los que dispone el artículo 27 de la Constitución Española y las Leyes Orgánicas que, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 81 de aquella, lo desarrollan, de las facultades que atribuyen al Estado, el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española y de la Alta Inspección, necesaria para su cumplimiento y garantía. ¿Todo eso ha funcionado? creo que no, al menos como debiera.

Otro tema que quisiera poner de relieve es la inversión en educación,” hay que dotar al sistema educativo de los recursos, necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la educación, lo que supone un aumento progresivo del gasto, a mi me gusta llamarle inversión en educación hasta alcanzar la media de los países europeos”. Este párrafo lo encontramos casi literal en todos los documento que hablan de la financiación de la educación, pero, ¿qué ocurre en la realidad? Los datos que normalmente se analizan en los Organismos Internacionales, es inversión por país, muy bien, es un dato interesante, pero en nuestro caso la educación la gestionan las CCAA, ¿todas invierten el mismo % PIB nacional, o % del PIB de la CCAA?, ¿por qué el presupuesto transferido a las CCAA para educación no puede ser finalista?, la respuesta política ya la sabemos, hay que respetar la autonomía, y yo me pregunto: ¿En detrimento de quién?, ahí quizá, empiezan las desigualdades, y si no hay equidad no hay igualdad de oportunidades ni de servicios.

Por otra parte, no podemos aceptar una vez más una LEY DE EDUCACION, sin memoria económica, y lo que es muy importante para las CCAA, qué incremento de gasto va a suponer la aplicación de la nueva ley en cada una de ellas, todo eso vinculado como no, a un modelo de financiación que haga posible, que las CCAA no tengan que recurrir, en muchas ocasiones al endeudamiento. Hay que pensar muy bien, cuáles son las medidas propuestas, tanto por su eficacia, como por su eficiencia.

Esas medidas lógicamente deben redundar en la Calidad Educativa, ¿por qué varía de unas CCAA a otras, según los resultados de las evaluaciones internacionales? A mi modo de ver destacaría cuatro puntos:

- Inversión real
- las políticas que se aplican en unas u otras, en el marco de las competencias autonómicas atribuidas
- el punto de partida social y cultural
- peculiaridades del contexto, sociales, lingüísticas, geográfico, población etc.

En cuanto a las políticas que se aplican en las distintas CCAA, volvemos a la influencia que ejercen

los distintos modelos ideológicos y sociales en el desarrollo normativo. Por eso, encontramos diferencias sustanciales entre CCAA, porque el orden de prevalencia de los principios que animan el desarrollo de la normativa de cada CCAA no es el mismo, y poco a poco se van creando diferencias sustanciales, pero eso no sería un problema, si los datos de las evaluaciones internacionales, no nos devolvieran una imagen preocupante, es verdad que el punto de partida es distinto y es un dato a tener en cuenta, pero mi pregunta es ¿hemos hecho lo suficiente para acortar distancias?

Por otro lado, seguramente, la nueva ley de educación, introducirá en alguno de sus títulos EDUCACION Y CALIDAD, y ahí surge otro interrogante, cuando hablamos de calidad educativa, ¿de qué estamos hablando, entendemos todos lo mismo?, creo que es otro de los puntos importantes que habrá de resolver y por tanto, buscar acuerdos en individualizar indicadores comunes de calidad, aunque hay uno, reconocido internacionalmente, es el clima de convivencia de los centros. ¿Por qué, de qué Calidad pretendemos hablar si antes no garantizamos, la integridad, la seguridad y el respeto en las relaciones de quienes forman la comunidad escolar? La escuela, junto a la familia, es la institución socializadora por excelencia y es responsabilidad de los educadores enriquecer las relaciones que se entretejen en los centros educativos, y velar en que no se malogren con actitudes violentas que actúan como barrera en el desarrollo académico y personal de los alumnos.

Otro indicador a tener en cuenta, creo que deberá ser, los cambios sociales, culturales, laborales etc. que se producen en la nueva globalización, máxime cuando el último informe de la OCDE nos advierte que las profesiones que elijen nuestros jóvenes, en un futuro inmediato, no van a existir cuando ellos mismos lleguen al mercado laboral, luego no sirven soluciones del pasado para abordar un futuro educativo tan cambiante, porque a pesar de los logros alcanzados, nuestro sistema educativo presenta deficiencias referidas a la calidad, es decir, a su capacidad de lograr los objetivos que debería alcanzar una sociedad con el grado de progreso económico y social de nuestro país. Esas deficiencias deben ser subsanadas, con estrategias adecuadas, así lo reclaman nuestros jóvenes, las aspiraciones de las familias la necesidad de nuestra economía y de nuestra sociedad, el desafío de la educación del siglo XXI, deberá consistir en reagrupar todos los objetivos educativos en la perspectiva de una educación y una formación a lo largo de toda la vida, en el que todas las etapas educativas formen un continuo y se relacionen entre sí, desde el punto de vista de la eficacia de las acciones educativas, como desde la eficiencia de la inversión pública en educación, para lograr un modelo educativo que permita la excelencia, sin olvidar la comprensividad y la inclusión, que han permitido tantos avances en la educación social. Como consecuencia, creo que cada CCAA, dentro del marco legal del Estado, deberá estudiar sus propias estrategias para lograr los objetivos generales y los específicos de cada CCAA para el siglo XXI.

Quizá, deberíamos proponernos en primer lugar, objetivos muy concretos, pero que están muy vinculados a la CALIDAD, no solo educativa sino también social, hemos de tener en cuenta, como hemos visto anteriormente, que el conjunto de la sociedad es producto, entre otros factores, del sistema educativo. Los problemas prioritarios de nuestro sistema educativo que necesitan de una solución inmediata, y que tienen distinta incidencia en las CCAA respecto a los alumnos, se podrían concretar seis objetivos básicos:

- Reducir las elevadas tasas de alumnos que no logran alcanzar los objetivos de la ESO
- Mejorar el nivel medio de los conocimientos de los escolares
- Reducir drásticamente el abandono escolar prematuro
- Mejorar el número de alumnos que ingresan en la educación secundaria superior.
- Introducir medidas que reduzcan al máximo el acoso escolar
- crear climas de convivencia satisfactorios

Si se lograra una mejora en estos seis objetivos, redundaría seguramente, en una mejora social y laboral, de los alumnos egresados del sistema educativo, tendrían mejores oportunidades de desarrollar su vida adulta y por tanto laboral, ya que existe una estrecha relación entre capital humano y crecimiento económico. Es evidente que a estos objetivos de Calidad, podemos añadir muchos más, como veremos más adelante, pero tenemos que pensar en soluciones básicas, para ir añadiendo todas aquellas que las mejorarán, pero que sin una base no vamos a conseguir los Objetivos de Calidad perseguidos en educación.

## COMPETENCIAS BASICAS DE LAS CCAA

Las competencias educativas básicas que tienen las CCAA, fundamentalmente y de ellas se pueden desarrollar toda la política educativa, son las siguientes: planificación, política de personal, calidad educativa, ordenación académica e innovación educativa, plurilingüismo, implantación de las tecnologías de la información y comunicación, la atención integral a las diferencias individuales, la inspección educativa, siempre dentro de límites de las competencias transferidas, recordemos que el Estado se reserva:

- la ordenación general del sistema educativo
- la programación general de las enseñanzas mínimas y la regulación de las demás condiciones para la expedición y homologación de títulos académicos y profesionales validos para todo el Estado Español
- La alta inspección y demás facultades que conforme al artículo 149.1.30 de la Constitución le corresponde para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.

### 1. PLANIFICACIÓN

Las CCAA deciden su propio mapa escolar, teniendo en cuenta distintos criterios, población, orografía, climatología, distribución de la población y establecen los criterios para la distribución de los centros educativos, ciertamente tienen normativa estatal en cuanto el tipo de centros sus características y niveles académicos que escolarizan, pero solo establece mínimos, que las CCAA pueden mejorar, en tanto que es su competencia la construcción y ampliación de centros, así como su equipamiento, según el plan de necesidades para la escolarización, y el modelo de plantillas.

1.1- la escolarización: las CCAA tienen plenas competencias para establecer el modelo de escolarización, se me ocurren al menos tres: modelos de intervención:

- 1.1.1. asignar un centro concreto para la escolarización sin posibilitar a las familias a ningún tipo de elección,
- 1.1.2. escolarización por zonas, donde los padres tienen la posibilidad de establecer un orden de prioridad de los centros que desean escolarizar a sus hijos dentro de la zona más cercana a su domicilio o lugar de trabajo del padre o la madre, o tutor/a legal, así pues se distribuyen a los alumnos según la vacantes de cada centro solicitado
- 1.1.3. escolarización de zona única, donde los padres pueden establecer sus prioridades no solo de una zona concreta, sino de zonas amplias como puede ser toda la ciudad.

Evidentemente estos modelos no se aplican en poblaciones donde hay un solo centro, los distintos modelos de escolarización inciden sobre todo en poblaciones con dos o más centros. En algo tan neutro, como a simple vista puede parecer el modelo de escolarización hemos podido ver, que según la

ideología, y por tanto el modelo de educación que sustenta, puede ser más o menos intervencionista, respetar más o menos la libertad de la educación, la posibilidad de elegir centro educativo no es baladí, porque se está incidiendo en la elección de modelo educativo. Lo que está claro es que todos los padres quieren el mejor colegio para sus hijos, pero todos no coinciden en cuál perciben como mejor, y eso también depende, de la concepción de sociedad que cada uno tenga, es decir, a su ideología.

Vinculado al modelo de escolarización hay que proceder, a lo que normalmente llamamos, “arreglo escolar”, que consiste en asignar para cada curso las vacantes que podrá ofertar cada centro, bien pues en este proceso también depende de los criterios que se establezcan, por ejemplo, la ratio, el ministerio establece por ley la ratio máxima, a ratios más altas menos vacantes, a ratios más bajas más vacantes, lo que significa más o menos plantilla de profesores en los centros, teniendo en cuenta, no obstante el tipo de centro, de alumnado, si hay alumnado con necesidades especiales etc., respecto a la escuela rural, a partir de cuántos alumnos se deja abierta la escuela, ahora que hablamos tanto de la España vacía o vaciada, una manera de vaciar un pueblo es cerrar la escuela, detrás de los niños se van los padres, eso bien lo saben los alcaldes, sean del color político que sean, luchan a brazo partido para que la escuela de su pueblo no se cierre, hay que buscar por tanto soluciones, como el modelo de escuelas rurales agrupadas, donde el maestro generalista es fijo y los especialistas son itinerantes, con este modelo mi experiencia me dice que una escuela de infantil y primaria puede permanecer abierta con un mínimo de cinco alumnos, pero todas esas soluciones son competencia exclusiva de las CCAA, y como he dicho anteriormente, es su competencia establecer los modelos de plantillas.

Por supuesto, este modelo no es válido para los IES, ya que necesariamente tiene que haber una estructura mínima que garantice la calidad, es necesario poder ofertar optativas, por tanto esos centros están en poblaciones no estrictamente rurales, a donde los alumnos son desplazados con transporte escolar gratuito.

Respecto a la escolarización también tienen competencias en la decisión de que % de escuela concertada incorpora a su mapa escolar, en eso hay mucha diferencia entre CCAA, y por supuesto una vez más esta decisión depende del modelo educativo que sustente la ideología del gobierno autonómico.

Las CCAA tienen también competencias en legislar sobre el funcionamiento de los centros, si se orienta más o menos hacia un modelo basado en el principio de autonomía pedagógica, de organización y gestión económica de los centros, a la vez que se rijan por el principio de rendición de cuentas y de responsabilidad de los resultados de los alumnos, o por el contrario se elijan modelos basados solo en el control.

## **2. POLITICA DE PERSONAL Y CALIDAD EDUCATIVA**

El profesorado de los centros educativos, junto a los alumnos, son el capital humano, es uno de los valores más importantes con el que cuenta la sociedad, porque transmiten los conocimientos necesarios a los alumnos, sin ellos no podríamos hablar ni de formación ni de educación. Por ello es muy importante la política de personal dirigida a mejorar las condiciones profesionales del profesorado, de modo que favorezcan el desempeño de su función docente, porque constituyen un elemento valioso y decisivo a la hora de lograr mayor calidad. Por eso es necesario atraer a la profesión docente a los mejores estudiantes y retener en el mundo educativo a los excelentes profesionales.

Las CCAA, tienen competencias en muchos otros aspectos que revierten en la calidad, y el bienestar del profesorado, evitando situaciones de burn out, ya sea proporcionando modelos de plantillas que se ajusten a las necesidades de cada tipo de centro y de alumnado escolarizado, condiciones laborales, salariales, o desarrollo normativo que ayude a incrementar la importancia de su labor a nivel

social, propiciando un mayor respaldo por parte de las familias y del conjunto de la sociedad, mejorar su protección jurídica, que se mejoren aspectos como la reducción de la interinidad, convocando oposiciones, facilitar los concursos de traslado, etc.

También es fundamental, estructurar de manera eficaz y eficiente la Formación Continua del profesorado, no voy hablar de la formación inicial, porque no es el objeto de este artículo, y no es competencia directa de las CCAA. Pero igual, que en otros apartados me he referido a la importancia de la educación durante toda la vida, porque estamos viviendo una época de extraordinarios cambios, la escuela, como no puede ser de otra manera, es fiel reflejo de ellos y por lo tanto los profesores necesitan esa herramienta de apoyo que les ayude a estar al día de esos cambios y adecuar a ellos su labor docente, una formación continua que de verdad de respuesta a sus necesidades.

### 3. ORDENACION E INNOVACION ACADEMICA

En cuanto a la Ordenación académica, cada CCAA puede legislar en aquellos ámbitos que le son competentes, esa legislación debe ir dirigida a la atención integral de los alumnos en su proceso educativo, que refuerce significativamente un sistema de calidad para todos, desde la educación infantil hasta los niveles postobligatorios. En una sociedad basada en el conocimiento, la educación y la formación se han convertido en indicador económico, por eso el sistema educativo a de configurarse como una tupida red de oportunidades, que permita a cada persona transitar por ella y alcanzar sus propios objetivos de formación. Todo ello exige una configuración normativa flexible, capaz de adaptarse a las diferencias individuales, en aptitudes, necesidades, intereses y ritmos de maduración, para así ampliar el horizonte de oportunidades y alcanzar objetivos de calidad para todos. De ahí la necesidad de diseñar modelos robustos de orientación educativa, que faciliten a los alumnos la adaptación y el desarrollo personal. Hay que subrayar la importancia de la orientación educativa, que debe estar ligada a la orientación psicopedagógica y a la tutoría, recayendo en uno u otro según la competencia o pertinencia del tutor o del psicopedagogo como agente de la orientación educativa, solo con un adecuado modelo de orientación, se logrará que los alumnos transiten de manera eficaz y eficiente por la tupida red de oportunidades, que le ofrece el sistema educativo.

Es también competencia de las CCAA:

- legislar sobre las materias no troncales, para atender a las distintas motivaciones, intereses y capacidades. La nueva realidad educativa, debe fomentar la innovación educativa, nuevas metodologías, nuevas tecnologías de información y comunicación como instrumento de la instrucción educativa, que favorezcan que el proceso enseñanza-aprendizaje, logre mayores tasas de idoneidad.

Respecto a la Innovación, cada CCAA establece Planes de Innovación Educativa, que deberán integrar todas las acciones y medidas dirigidas a la mejora del éxito escolar. Estos planes, normalmente se elaboran a partir de los datos de las evaluaciones diagnósticas con el objetivo de mejorar los resultados, y hacer propuestas de mejora, sus objetivos suelen ser:

Lograr el éxito escolar de todo el alumnado

La mejora de la enseñanza a través de la investigación, la innovación y el trabajo en equipo de los docentes

Promover el liderazgo eficaz de los equipos directivos

Fomentar la implicación de los docentes en la innovación educativa.

#### **4. PLURILINGÜISMO**

Otro ámbito que pueden y deben legislar las CCAA es en el del aprendizaje de al menos una lengua extranjera, que generalmente es el inglés. Por eso se establecen programas plurilingües, es decir, son aquellos programas que permiten incluir como lengua vehicular una o dos lenguas extranjeras, incentivando así el aprendizaje de idiomas en todas las etapas educativas, al tiempo que se favorece la creación de competencias lingüísticas de calidad. En las CCAA con lengua propia normalmente se establecen itinerarios diferenciados, según las distintas situaciones educativas y territoriales, se fijan los porcentajes en el que se impartirán las materias en las distintas lenguas, así como en la lengua propia.

En algunas CCAA se han creado incluso, centros bilingües.

#### **5. LAS TIC**

Las tecnologías de la información y la comunicación, deberán ser un eje prioritario en la futura Ley de Educación, ya que será una competencia básica el uso y manejo de las TIC. Por lo tanto las CCAA deberán continuar haciendo un esfuerzo económico para dotar a los centros de los recursos necesarios, no solo de equipamiento, sino que es vital proporcionar a los centros conexiones eficientes a internet, software, porque sino es así, sería imposible avanzar en el proceso de modernización tecnológica tan necesaria para avanzar en las nuevas tecnologías en educación. Todo eso vinculado a la formación del profesorado, que forzosamente tiene que adquirir las competencias didácticas en las nuevas tecnologías.

#### **6. LA ATENCION INTEGRAL A LAS DIFERENCIAS INDIVIDUALES**

El sistema educativo, en general y en particular en las CCAA, debe de disponer de los medios necesarios para adaptarse a todo el alumnado, reconociendo las potencialidades de cada una de sus necesidades específicas, con el fin de que todos alcancen el máximo desarrollo personal y adquieran los conocimientos y la autonomía personal y de participación social, por eso es importante que la nueva ley, tenga una estructura flexible, que permita responder a las necesidades educativas y sociales del alumnado, que precise incremento específico de apoyo. La inclusión educativa es un principio básico irrenunciable, para conseguir una escuela de todos y para todos, que garantice el desarrollo de las capacidades de los alumnos.

En esta materia, se tendrán que coordinar con educación distintos ámbitos de la administración autonómica, como sanidad, o bienestar social, con el fin de garantizar la detección de necesidades educativas especiales así como la intervención temprana, asegurando de esta manera la atención educativa, social y sanitaria de los alumnos.

#### **7. SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y CONTROL DE LOS CENTROS EDUCATIVOS: LA INSPECCION EDUCATIVA**

El artículo 27.8 de la Constitución dice: Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.

También se recogen las funciones de la inspección en las sucesivas leyes orgánicas, no obstante las CCAA delimitan o pueden ampliar las funciones atribuidas a la inspección de educación en la normativa de desarrollo. Me gustaría resaltar que la inspección educativa, además de su función de control, es o debería ser un factor de calidad, y deberá participar activamente en la mejora del sistema educativo, aumentando en lo posible las visitas de inspección específicas a docentes en el aula, así como asistir a

las reuniones de los órganos de gobierno y de organización pedagógica.

Una función que me parece imprescindible de la inspección, es la colaboración en la evaluación del sistema educativo, de este modo podrán elevar informes de mejora, sugerir cambios normativos, en una palabra, contribuir a la mejora del sistema. Siendo actores principales de la mejora, podrán ejercer mejor su labor de control, que como hemos visto les es conferida desde la Constitución y desarrollada por toda la normativa estatal y autonómica.

## CONCLUSIONES:

Las CCAA tienen un gran margen no solo en la gestión, sino que también lo tienen en el desarrollo normativo, por eso, he defendido anteriormente que, a la nueva ley, se la debe dotar de una estructura flexible para atender a las necesidades educativas tanto presentes como futuras, habrá que buscar la mejor solución para que el margen de competencias de las CCAA, no sea óbice para que haya un común denominador enmarcado en la Ley Orgánica y que sea aceptado y respetado por todos. Algunos principios de los principios generales, que deberían animar la nueva Ley, podrían ser los siguientes:

- Afrontar los desafíos que la sociedad del conocimiento plantea a los sistemas de educación y formación de los países desarrollados.
  - Transmitir de los principios y valores de la Constitución y los estatutos de Autonomía, para favorecer la libertad personal, la igualdad, la solidaridad y el respeto. Formando a ciudadanos críticos responsables, fomentando el respeto a los derechos humanos y a la cultura de la paz y el diálogo.
  - Proporcionar la mejora continua del sistema educativo, orientado a proporcionar mejores oportunidades, mejores resultados, prevenir el abandono escolar prematuro y disminuir el fracaso escolar.
  - Asegurar que el sistema educativo sea equitativo, garantizando la igualdad de oportunidades, que posibilite la integración e inclusión escolar de todos los alumnos, evitando cualquier tipo de discriminación.
  - Garantizar la flexibilidad del sistema educativo, adecuando su estructura y organización, para adaptarse a las demandas y necesidades cambiantes de la sociedad y a las características del alumnado.
  - Favorecer el reconocimiento social del profesorado, atendiendo prioritariamente su formación, actualización y promoción profesional.
  - Estimular y reconocer la responsabilidad y el esfuerzo de todas las personas e instituciones que intervienen en el sistema educativo.
  - Auspiciar el compromiso y la participación de las familias en el proceso educativo de sus hijos.
  - Fomentar la convivencia en los centros.
  - Inspirar modelos de evaluación, que permitan el análisis y mejora del sistema educativo.
- 
- EN EL AMBITO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
  - Afrontar los desafíos que la sociedad del conocimiento plantea al sistema educativo, en el ámbito de las competencias que le correspondan.
  - Mejorar la estructura y los contenidos de las enseñanzas, en el ámbito competencial que le corresponda.
  - Desarrollar normativa que optimice los procedimientos sistemáticos y efectivos de mejora de la

calidad.

- Promover modelos pedagógicos que desarrollen metodologías que mejoren los resultados académicos.
- Potenciar las medidas de atención a la diversidad.
- Propiciar las relaciones institucionales
- Fomentar en toda la Comunidad educativa el compromiso de colaboración y el esfuerzo compartido de todos sus miembros en la mejora de la calidad de la educación.

A lo largo de este artículo, he querido, demostrar que el margen libertad de las CCAA, y por lo tanto en el desarrollo de las políticas territoriales, no es óbice para el cumplimiento de las Leyes Orgánicas logrando la vertebración, cohesión y coordinación del Estado y de las diferentes CCAA. Hay que tener en cuenta que esta vertebración es deseada por gran parte de la sociedad. Me consta que grupos significativos de la sociedad civil han hecho llegar al Ministerio de Educación, propuestas elaboradas por grupos de profesionales, sometidas a debate con los distintos grupos políticos, convencidos de que estos documentos, si se tienen en cuenta, ayudaran al consenso tan esperado. Como profesional de la educación así lo deseo, porque como he expresado al principio, una Ley de Educación sin consenso, por definición está llamada a ser efímera, y eso sería fallar otra vez a la Comunidad Educativa.

## BIBLIOGRAFÍA

AGULLA, J.C BARRAGAN,A. (1973) : Educación, Sociedad y Cambio Social. Biblioteca uazuay.edu.ec

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: (1978)

COLELLA. L Et. Al. (2015) “El discurso de la calidad educativa: un análisis crítico”. Rv.Educación y Educadores ISSM: 0123-1294 Univesidad de la Sabana. Colombia

ESPIGADO TOCINO, G. CABRERA MONTOYA, B. (2016) “Las Leyes Educativas de la democracia en España, a exámen (1980-2013)”. Historia y memoria de la educación. Sociedad Española de Historia de la Educación

FADEL.CH. (2015) “El rediseño de los objetivos de la educación del siglo XXI”. WISE ed.review

FERRER.L. Et al. (1994) Análisis de Sistemas. Escuela Europea de Sistemas.Ed. Ayuntamiento de Valencia  
Financiación de la Educación (2020) Eurydice 14 abril.

GABILONDO, A. (2010) Presentación del documento final del Pacto Social, y Político por la Educación. Consejo Escolar del Estado.Madrid

GOMEZ OCAÑA,C. (1989) Modelos de descentralización Educativa. Rev. Española de Pedagogía, año XLVII,nº 183 mayo-agosto

KING, E. (1989) Los Sistemas Educativos. Narcea S.A.Madrid

OCDE, Informe PISA 2018

## LA FORMACIÓN INICIAL DEL PROFESORADO EN LOS PACTOS EDUCATIVOS AUTONÓMICOS. EL CASO DE LAS ILLES BALEARS

Miquel F. Oliver-Trobat

*Profesor Titular de Universidad y decano de la Facultad de Educación de la Universitat de les Illes Balears.*

Joan Amorós-Salinas

*Maestro y director del CEIP Can Misses (Eivissa) y presidente de la Asociación Profesional de Docentes de Eivissa (APDE).*

Jaume Sureda-Negre

*Catedrático de Universidad e Investigador Principal del Grupo de Investigación Educación y Ciudadanía de la Universitat de les Illes Balears.*

Fecha de recepción y de aceptación: 27 de octubre del 2020, 4 de diciembre del 2020

**Resumen:** En este artículo se constata el escaso protagonismo de la formación inicial del profesorado en los pactos educativos aprobados en las últimas décadas en diversas Comunidades Autónomas españolas. Se realiza un pormenorizado relato del proceso de elaboración del Pacto por la Educación de las Illes Balears, acuerdo alcanzado mediante el trabajo colaborativo de los distintos agentes de la comunidad educativa de Baleares. Se pone el foco en el tratamiento de la formación del docente señalando las propuestas en relación con este tema, El análisis pone de relieve los problemas surgidos en el proceso de elaboración del pacto, así como la necesidad de un cambio de paradigma que apodere a las asociaciones profesionales y restaure el protagonismo de la comunidad educativa.

**Palabras clave:** Pacto educativo, formación del profesorado, política educativa, concertación de políticas.

**Abstract:** This paper highlights the scanty relevance given to initial teacher training in education agreements approved in recent decades in differing self-governing regions of Spain. A detailed account is given of the process leading to the drafting of the Balearic Education Agreement, reached through collaboration among different stakeholders from the Balearic educational community. The spotlight is cast on how the issue of teacher training is dealt with, indicating related proposals. The analysis sheds light on the problems that emerged during the drafting of the agreement and the need for a paradigm shift that empowers professional associations and restores the education community's active role.

**Keywords:** Educational pact, Teacher Training, Educational policy, Policy agreements.

## 1. INTRODUCCIÓN

El profesorado constituye el eje fundamental del buen funcionamiento de los centros educativos; el elemento clave de la educación. Los docentes son el factor que más influye sobre la calidad de la educación escolar; después de los padres, los maestros son las personas más decisivas en el futuro de los menores. Esta premisa, de cada día más asentada gracias a las evidencias aportadas por la investigación educativa (Hattie, 2003; Barber y Mourshed, 2007; Benhenda, 2020, Fernández-Enguita, 2020; Tournier, Chimier, Childress y Raudanyte, 2020 y UNESCO, 2020), refuerza la idea de que la política más eficaz para la mejora de la escuela es la centrada en el profesorado (OECD, 2018); una política que implica múltiples aspectos, entre ellos el de la formación de los docentes.

En este contexto, cabría esperar que su formación inicial del profesorado –y también la permanente– se erigiese como uno de los ejes básicos de los pactos educativos que en los últimos decenios se han propuesto y, en algunos casos, puesto en práctica en España. Cabe señalar que a pesar de la existencia de una remarcable producción bibliografía sobre estos pactos (Puelles, 2007; Lorente-Arroyo, 2018; Puelles, 2010; Marina, Pellicer y Manso, 2015 y Merchán, 2020) sigue pendiente un análisis sistemático del tratamiento que en ellos se hace de temas como el que nos ocupa. No es la pretensión de este trabajo subsanar esta laguna, pero sí que queremos evidenciar que la formación inicial del profesorado es un tema escasamente considerado en los acuerdos para la mejora del sistema educativo propuestos o llevados a cabo en España desde 1997 hasta la actualidad. Esta escasa consideración está en total disonancia con la importancia del factor profesorado en la mejora de los sistemas educativos.

En tres de los pactos autonómicos firmados (en los de Andalucía del 2006, Murcia 2009 y Navarra 2018) no hay la más mínima referencia a la formación inicial y en dos (el de Extremadura del 2006 y el de Canarias de 2013) las referencias son escasas. El de Extremadura se limita a señalar que se tratará de incidir en los planes de formación del profesorado; una incidencia, sin embargo, con unos objetivos limitados a potenciar “la implicación de todo el colectivo docente en la adecuada atención a la diversidad y en la individualización de la enseñanza” (Junta de Extremadura, 2006: 8412) En el de Canarias se plantea como uno de los objetivos estratégicos “potenciar y garantizar una adecuada formación y competencia del profesorado...” (Consejo Escolar de Canarias, 2013: 15) Sin embargo, en las acciones a desarrollar no hay referencias explícitas a esta formación. Sólo se señala que las Universidades “deben ser determinantes ... en la formación inicial del profesorado” (Consejo Escolar de Canarias, 2013: 18). Cabe remarcar que en julio del 2013 el Consejo Escolar de Canarias publica un documento (Consejo Escolar de Canarias, 2013) con las aportaciones de diversos sectores a la propuesta del 2013 en el que se señala la necesidad puesta de manifiesto por instituciones, organizaciones y comunidades educativas de una zona de Tenerife de “coherencia entre formación inicial, continua y específica” (Consejo Escolar de Canarias, 2013: 70).

Referencias a la Formación del Profesorado				
	Sin referencias	Referencias escasas	Referencias extensas	Tratamiento en profundidad
Pactos firmados	Andalucía (2006) Murcia (2009) Navarra (2018)	Extremadura (2006) Canarias (2013)	Cataluña (2006) Aragón (2016) Euskadi (2014) (2018)	Illes Balears (2017)

Fuente: Elaboración propia

Hay cuatro acuerdos que han tratado algo más extensamente el tema de la formación inicial. Señalar, en primer lugar, el de Cataluña de 2006 (Generalitat de Catalunya, 2006). En este acuerdo se manifiesta la confianza en que el proceso de Bolonia, entonces en sus inicios, posibilitase una mejora del sistema formativo del profesorado y que atendiese a los nuevos requerimientos educativos. También se hace referencia al periodo de prácticas, señalando la necesidad de determinar los requisitos y capacidades profesionales que tiene que reunir el profesorado de los centros docentes no universitarios tutores de las prácticas.

En el acuerdo vasco de 2014 (Gobierno Vasco, 2014) se constata que los cambios propiciados por el Plan Bolonia han permitido introducir mejoras importantes en la formación inicial pero que el profesorado "...precisa, después de la titulación, un periodo de aprendizaje y formación en centro" (Gobierno Vasco, 2014: 56) Esta necesidad, junto a la de atraer y retener a los mejores estudiantes para la docencia, "...apunta hacia el MIR educativo y requiere replantear los sistemas de acceso y selección y, sobre todo, el periodo de los primeros años, de inducción o práctica guiada por profesorado experto" (Gobierno Vasco, 2014: 55).

Más detalladas son las medidas sobre la Formación del Profesorado (FdP) propuestas en el pacto de Aragón de 2016 (Consejo Escolar de Aragón, 2016) La primera acción contempla la evaluación de los modelos de formación inicial para, a partir de los resultados, introducir "las modificaciones necesarias para su mejora" (Consejo Escolar de Aragón, 2016: 9) La segunda propuesta de acción prevé el establecimiento de canales de coordinación entre los responsables de la formación inicial y permanente, abogando para que se favorezca "el acceso de los docentes a la formación impartida en las Universidades y viceversa" (Consejo Escolar de Aragón, 2016: 10) La tercera acción hace referencia al diseño de un modelo de prácticas que garantice que el futuro profesorado sea conocedor de la realidad del sistema educativo de Aragón. La cuarta aboga por favorecer modelos de formación a través de estancias en otros centros, mientras que la última propone el impulso de la FdP de Formación Profesional y de Enseñanzas de Régimen Especial. Cabe remarcar las continuas referencias a la necesidad de coordinación: por una parte, entre la formación inicial, los procesos de selección y la formación permanente, y por otra entre las instituciones implicadas.

El reconocimiento de la importancia del profesorado en el Acuerdo por la Educación de Euskadi (Gobierno Vasco, 2018) queda claramente explicitado entre los principios fundamentales que rigen el acuerdo. El primero de estos principios se titula "Un profesorado empoderado y prestigiado para responder a un alumnado con nuevas necesidades y nuevas formas de aprender" señalándose que "Considerado el principal agente de transformación del sistema, la mejora de la calidad de la educación está por tanto condicionada por la mejora de la calidad docente. En consecuencia, los procesos de selección y formación -tanto inicial como continua- del personal docente han de tener un carácter prioritario..." (Gobierno Vasco, 2018: 10). Se señala que "el proceso formativo global del profesorado debe sustentarse en una excelente formación inicial"; una formación que debe contemplar un "adecuado equilibrio entre la formación disciplinar, la pedagógica y la práctica", apostando por revisar "el sistema de acceso y selección de candidaturas" a los estudios de magisterio. También se señala la necesidad de una formación más dual, "con la actualización del modelo de prácticas tutorizadas" (Gobierno Vasco, 2018: 11).

Ya hemos señalado que no es pretensión de este trabajo analizar en profundidad el tratamiento del tema de la FdP en los pactos educativos. Pero hemos considerado pertinente aportar en esta introducción una serie de datos para constatar la escasa consideración que este tema ha suscitado en el momento de perfilar la política educativa mediante estos pactos. A partir de esta constatación es la intención de este trabajo analizar otro de los documentos aprobados (el Pacto Educativo de les Illes

Balears gestado entre los años 2014<sup>1</sup> y 2017) y, muy especialmente, el tratamiento de la formación del profesorado. Para ello, en un primer aparatado se describen los orígenes, los protagonistas y el recorrido de este pacto, mientras que el segundo se centra en la formación de los docentes.

## 2. EL PACTO POR LA EDUCACIÓN DE LAS ILLES BALEARS

### 2.1. Sus orígenes

El año 2008, una fuerte crisis económica sacudió el planeta. Esta crisis derivó en unos fuertes recortes que afectaron a diferentes sectores de la sociedad. Entre ellos, la educación fue una de las principales perjudicadas con unos presupuestos que se vieron ampliamente recortados. En el ámbito balear, el presupuesto para educación se vio reducido el año 2010, ya que pasó de los 826.901 millones de euros del año anterior, a 802.286. En el año 2011 el presupuesto se mantuvo, para el 2012 volver a disminuir a 742.173 millones de euros. Esto supuso una reducción en cuatro años de un 12,82%. Como se puede ver en la Figura 1, la cantidad de dinero destinado a educación por ciudadano/a pasó de los 767 euros en el año 2009 a los 651 del año 2013.

Año	Gasto	% del Total	Per cápita	Var	Partido
2019	1.000.108	18,32%	834	6,91%	PSOE
2018	935.440	18,68%	796	5,99%	PSOE
2017	882.577	18,91%	762	8,13%	PSOE
2016	816.255	19,25%	714	5,39%	PSOE
2015	774.526	19,19%	686	4,59%	PSOE
2014	740.540	19,11%	661	2,18%	PP
2013	724.742	20,14%	651	-2,35%	PP
2012	742.173	20,11%	672	-7,49%	PP
2011	802.286	23,62%	732	0	PP
2010	802.286	23,62%	738	-2,98%	PSOE
2009	826.901	23,20%	767	5,95%	PSOE
2008	780.452	23,45%	738	14,81%	PSOE
2007	679.772	23,45%	663	6,17%	PSOE
2006	640.271	23,55%	649	4,74%	PP
2005	611.323	23,62%	640		PP

Fuente: Expansión (2020)

<sup>1</sup> Situamos en 2014 el inicio del pacto ya que es el año que se inició el trabajo conjunto de las organizaciones de todas las islas sin embargo las plataformas de las distintas islas trabajaron en documentos propios a partir del año 2012.

Se puede situar aquí el inicio del malestar docente y de las familias. Diferentes movimientos se organizaron en las diferentes islas para intentar revertir esta situación. Paralelamente a esta disminución de los presupuestos, el malestar se vio incrementado cuando por dos cursos consecutivos se iniciaron diferentes medidas que ponían en entredicho el modelo lingüístico de la educación a Baleares, que gozaba desde el año 99 un consenso generalizado. El gobierno del Partido Popular preguntó a las familias en los cursos 2011-12 y 2012-13 sobre cual era la lengua que preferían para que sus hijos/as hicieran el aprendizaje de la lectura y la escritura. El curso 11-12, se hacía con el alumnado que empezaba en el segundo ciclo de la etapa de infantil con tres posibles respuestas: catalán, castellano o Proyecto Lingüístico del centro. Sólo un 8% de las familias eligieron castellano. El siguiente curso, la ofensiva continuó y esta vez la Consejería envió una carta a todas las familias de alumnos no escolarizados con sólo dos opciones: catalán y castellano. El porcentaje fue 70% y 30% respectivamente. Si el hecho ya enervó una amplia mayoría de la comunidad educativa, dentro de los centros nunca se supo como llevar a cabo esta escolarización en dos lenguas para alumnos que estaban dentro de la misma aula, ya que la Ley de Normalización Lingüística de las Illes Balears impide la separación de alumnos por razón de lengua.

Para al siguiente curso, 13-14, y siguiendo con la ofensiva lingüística, se preparó el polémico decreto conocido oficialmente como Tratamiento Integral de Lenguas, pero que siempre llevo el sobrenombre de TIL (publicado en abril del 2013, con su despliegue normativo de mayo del mismo año). Este decreto pretendía que los centros educativos no universitarios impartieran un tercio de las asignaturas en cada lengua: catalán, castellano e inglés. La excusa era que el elevado número de alumnos que abandonaban el sistema educativo, sin ofrecer datos ni estudios que argumentaran esta afirmación. Las diferentes denuncias sobre esta normativa fructificaron el 6 de septiembre, ya que el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (TSJIB) suspendió el decreto y los anexos. A las pocas horas, el Govern aprobó el Decreto Ley 5/2013 que hacía efectiva la implantación del mismo proyecto con diferente nombre, para eludir la sentencia del tribunal, para el curso que en aquel momento se iniciaba.

Esta fue la gota que colmó el vaso. Los docentes, con los movimientos de la *Assemblea de Docents* (en todas las islas), la *Plataforma Crida* (Mallorca), el movimiento *Professorat Preocupat* (Eivissa) y *Menorca Edu XXI*, con el apoyo de los sindicatos educativos, convocaron una huelga indefinida que fue histórica por su seguimiento y por su duración: 21 días. La implicación de los sindicatos de estudiantes y de las diferentes federaciones de asociaciones de familias fue fundamental para el éxito de las movilizaciones. Conjuntamente, y con la adhesión de la ciudadanía, se organizó una manifestación simultánea en las cuatro islas, que a la postre fue la más multitudinaria en la historia de las Baleares. Más de 110.000 personas se manifestaron el domingo 29 de setiembre en el que fue la cumbre de la protesta provocada por los recortes y una forma de ejercer la política sin contar con la comunidad educativa y en contra de la lengua propia de las islas.

La polémica entre Govern y comunidad educativa se alargó durante todo el 2014, pero diferentes voces de las que ejercían la oposición a este proyecto decidieron dar un paso hacia un proceso constructivo.

Fue en el marco de las jornadas organizadas por Menorca Edu XXI para presentar su documento de pacto educativo, elaborado durante dos años, donde se inició el camino de Illes per un Pacte (IxP). En el inmejorable paraje de *Ses Salines Velles*, una antigua salinera en la localidad de Fornells, el miércoles 27 de agosto de 2014 se sentaron en una mesa dispuesta en el interior de unos de los almacenes que servía para resguardar la sal, un grupo de representantes de las diferentes entidades que hasta ese momento habían combatido contra el despropósito en educación.

## 2.2. Sus protagonistas

La Confederación de Asociaciones de Padres y Madres de Baleares (COAPA Balears), la *Universitat de les Illes Balears* (UIB), la *Assemblea de Docents* (las 3 de ámbito balear), el *Cercle per l'Educació* (plataforma que integra diferentes entidades educativas y sociales), la *Plataforma Crida* (ambas de Mallorca), *Pitiüses per l'Acord Educatiu* (plataforma que unía la comunidad educativa de Eivissa y Formentera) y la propia anfitriona, *Menorca Edu XXI*, ocupaban las sillas de aquella sala. Ejercía de moderador un invitado de lujo, el director de la Fundació Jaume Bofill, Ismael Palacín, con un objetivo claro: identificar los puntos de acuerdo existentes y los desacuerdos iniciales para poder planificar una hoja de ruta que nos llevará a un documento de consenso para establecer las bases de una educación del siglo XXI. Todo ello con un componente diferencial a otras situaciones, tal y como era la construcción de un pacto desde las entidades de base. El final de la mañana se cerró con la llamada *Declaración de Ses Salines*, que ha sido identificada siempre como el acta fundacional de IxP. Este documento recogía tres puntos, que fueron clave para el desarrollo de todo el proceso:

1. Manifiestar su coincidencia en los objetivos de un Pacto para la educación, que haga posible la estabilidad de un modelo educativo más allá de la coyuntura política y garantizar la calidad y la equidad de la educación.
2. Expresar la voluntad de iniciar un proceso conjunto para elaborar unas bases compartidas de un pacto para la educación en las Illes Balears. En este sentido se comprometieron a iniciar de forma inmediata una serie de reuniones y acciones para poner en marcha este proceso.
3. Invitar toda la comunidad educativa y toda la sociedad a sumarse a esta iniciativa tan importante para el futuro de las Illes Balears.

La organización de la plataforma y el inicio del trabajo fue una ardua tarea que se complicaba aún más por la presencia del mar que separaba a sus componentes. El trabajo se organizó con una coordinadora que ejercía su labor de organización del trabajo, un plenario, donde de forma virtual o presencial se preparaba de forma general la hoja de ruta y el calendario, y una comisión de redacción formada por más de cuarenta personas que culminó con el primer borrador, acabado de perfilar en la sesión del 10 de enero de 2015. Fueron sesiones eternas, sobretudo los fines de semana donde se reunían presencialmente, y donde el documento iba tomando forma no sin dificultades. Se encontraron con las aristas que ya se habían localizado en Ses Salines y que, para vencerlas, fueron útiles los diferentes documentos de pacto educativo de las plataformas integrantes, como también mucha literatura educativa, contactos con expertos para resolver dudas, y sobretudo, mucha negociación para poder llegar a un acuerdo que era como un tren que nadie estaba dispuesto a dejar pasar.

Este primer borrador tenía la intención de recoger el máximo de alegaciones posibles de la comunidad educativa y de las diferentes entidades que formaban IxP. En este momento salieron a la luz fuertes reticencias desde diferentes sectores, tanto internos a IxP como externos. La Plataforma Crida se descolgó después de conocer este primer borrador, a pesar del esfuerzo de negociación con sus representantes. Los diferentes sindicatos educativos (no presentes de forma intencionada en los inicios de esta andadura) seguían con recelo y fueron mayoritariamente críticos con este primer borrador. Sin desfallecer, diferentes miembros de IxP concertaban reuniones para poder explicar de primera mano la intencionalidad de las medidas más contestadas, y así, limar asperezas. Desde dentro muchas veces se vivía con desconcierto las diferentes críticas al documento, ya que mientras unos lo calificaban como pacto neoliberal, otros lo definían como izquierdoso.

El 14 de marzo de 2015, en una maratónica jornada de 11 horas, se discutieron las decenas de alegaciones recibidas para poder ir perfilando el documento. Significativas son las palabras que se es-

cribieron al blog de IxP después de aquella sesión interminable:

Venimos de islas diferentes, de sensibilidades e ideologías diversas, pero nos une una convicción: si la educación es el faro del futuro, las Islas Baleares no nos podemos permitir una navegación inestable, sometida a los cambios políticos y a las ocurrencias coyunturales de los gobiernos de turno. Tenemos demasiados jóvenes que no llegan a puerto, un exceso de profesores agotados de navegar contracorriente, y las más altas tasas de abandono escolar del estado español. Es la hora de remangarse. De construir el futuro desde la base social (Illes per un Pacte, 2015).

### 2.3. Sus principales ejes

El 27 de marzo de 2015 se pudo cerrar el segundo borrador, que se presentó, cuatro días después, en una reunión específica a los sindicatos educativos. Fruto de esta reunión se publicó el tercer borrador que circularía por las diferentes entidades para ser ratificado o no por estas, así como por los propios sindicatos. El documento se basaba en cuatro líneas fundamentales (Illes per un Pacte, 2016):

#### 1. La estabilidad del sistema educativo.

El pacto educativo tiene como objetivo principal la estabilidad del sistema educativo, de forma que sus cimientos científicos y normativos no dependan de la coyuntura política del momento. Esta estabilidad se genera a partir del consenso, construido a partir de la transparencia de los datos de la situación, del conocimiento y aportaciones de los expertos, y de la participación de la ciudadanía y de la comunidad educativa.

#### 2. La educación como servicio público.

Entender la educación como servicio público significa promover de manera efectiva que toda la ciudadanía pueda ejercer realmente el derecho en la educación y que esta, sostenida con fondos públicos, sea universal y tome como cimientos la igualdad y la equidad.

#### 3. Participación democrática.

El proceso que tiene que permitir llegar a un pacto educativo se tiene que basar en la participación efectiva, real y democrática, de todos los actores implicados. Nadie se puede sentir excluido, para que, en la aplicación de los acuerdos y en la gestión educativa, las familias y la sociedad se sientan plenamente implicadas, junto a los profesionales docentes y de la Administración.

#### 4. Adecuación a los cambios sociales y tecnológicos.

La elaboración del pacto, y su aplicación, tiene que adecuarse al contexto de cambios sociales y a las exigencias del futuro. Por eso, se tiene que plantear de manera abierta, flexible y adaptada a las nuevas demandas sociales y a las necesidades emergentes de la sociedad.

Los principales cambios que promueve en el funcionamiento educativo eran (CEIB, 2017):

- Un funcionamiento más democrático y transparente del sistema educativo, donde los centros tengan los recursos y la verdadera autonomía para decidir y donde se impulse la participación de todos los agentes (estudiantes, familias, docentes, tercer sector).
- Una provisión de profesorado a los centros que fomente equipos estables, la actualización del sistema educativo y una mayor autonomía de centro.
- Un modelo lingüístico adecuado al contexto actual, donde las decisiones dependan de los centros en función de su alumnado y de sus familias, para conseguir una sociedad verdaderamente bilin-

güe; y una enseñanza de lenguas extranjeras que tenga se fundamentación en las nuevas formas de aprender lenguas y que se vea apoyada por diferentes acciones fuera del contexto educativo formal para poder implementar un verdadero aprendizaje integral.

- Una elección de las direcciones de los centros democrática.
- Una carrera profesional que dote de alicientes a los profesionales, y que ayude a los noveles a en su proceso de aprendizaje una vez empiecen el los centros educativos.

Era otro de los momentos claves de IxP, ya que a finales de mayo había elecciones autonómicas y era urgente disponer del documento para presentarlo en sociedad y a los partidos políticos. Todas las entidades que formaban IxP ratificaron este tercer borrador, que tuvo su puesta de largo el 5 de mayo de 2015, en un acto celebrado en Mallorca. Con este, se inició una campaña para obtener adhesiones y se celebraron contra el reloj, reuniones con los diferentes partidos político que 20 días después concurrirían a las elecciones. Cinco días después ya se habían adherido 49 entidades (del mundo educativo, del tercer sector y del sector productivo) y más de mil personas a título individual.

#### 2.4. Su recorrido

El proceso de presentación a los partidos políticos se cerró con las adhesiones de un buen número de partidos políticos, de los que solo nombraremos los que después conseguirían representación en el *Parlament de les Illes Balears*: Podemos Eivissa, Gent per Formentera, Més per Mallorca, Més per Menorca, Partit Socialista de les Illes Balears (PSIB-PSOE), *Proposta per les Illes* (PI).

El proceso electoral supuso un vuelco en la composición del Parlament, con la salida del gobierno del Partido Popular, que con sus políticas originó todo el movimiento de protesta que derivó en IxP. Este resultado propició que dos partidos que habían manifestado su adhesión al documento de IxP, acabarían formando el nuevo gobierno balear (PSIB-PSOE y Més per Mallorca). Después de las elecciones se siguieron con las reuniones con partidos y sindicatos educativos, para intentar sumar las máximas adhesiones, en busca de un acercamiento de posturas que se enrocaban en diferentes puntos bien localizados: modelo lingüístico, sistema de provisión del profesorado a los centros educativos y el modelo de carrera profesional.

Una vez constituido el nuevo gobierno, el documento de pacto se trasladó, por voluntad del nuevo Consejero de Educación, al Consell Escolar de les Illes Balears (CEIB), como órgano superior de consulta educativo a nivel autonómico. Se pretendía realizar un trabajo de debate para su posterior aprobación. Este camino se inició a finales de 2015, y las primeras señales de preocupación salieron a la luz en el seno de IxP en septiembre de 2016, casi un año después del paso del documento al CEIB. En aquel momento se denunció, por parte de IxP dicha lentitud en el proceso de debate, a parte de algunas decisiones muy controvertidas por parte del nuevo ejecutivo, como fueron decisiones a la espalda de los colectivos que llevaron el peso de las movilizaciones en la legislatura anterior, ninguneo de la *Assemblea de Docents* y decisiones educativas de calado que llegaban a oídos de los implicados por la prensa.

Sin novedades importantes, llegamos a febrero de 2017, con una noticia que en primer momento fue una alegría y un reconocimiento para la plataforma, pero que ahora es valorado como una limosna y quizás nunca se sepa que intención tenía. El Govern otorgó a IxP el Premio Ramon Llull, en reconocimiento de su labor en pos de un pacto educativo. Valga la valoración que en aquel momento IxP hizo del premio como parte esencial de la conclusión que esta parte del artículo tendrá en las próximas líneas: “Esperemos que este galardón sea el anticipo del premio que será conseguir entre todos que el pacto educativo sea una realidad” (Illes per un Pacte, 2017).

## 2.5. En la recta final: entre el cansancio y la decepción

El 4 de abril de ese mismo año, con más dilación de la esperada y necesaria, se aprobaba al CEIB el documento de pacto que, aunque sufrió alguna modificación, lo hizo siempre en un proceso de debate, discusión y negociación. A esas alturas, después de tanto intentos y según como se había desarrollado las sesiones de la comisión del pacto dentro del CEIB, quedaba claro que los sindicatos mayoritarios no iban a apoyar el documento, ya que los puntos de desacuerdo mencionados anteriormente resultaron insalvables. Así fue. A pesar de todo, el texto obtuvo en el seno del CEIB 33 votos a favor, 9 en contra y 1 abstención. Así mismo FE-CCOO y STEI, presentaron sendos votos particulares donde hacían constar sus reticencias, referidas principalmente a temas lingüísticos, de desarrollo profesional y de gestión de centros educativos.

Una vez el documento salió del CEIB, los componentes de IxP retomaron la actividad con los partidos políticos para, en un más que probable paso por el Parlament, conseguir los máximos apoyos posibles. Contra todo pronóstico y delante de la sorpresa de las entidades que componían la plataforma, el Consejero de Educación no llevó el documento al Parlament, sino que lo hizo a una comisión parlamentaria para volver a debatir el documento (noviembre 2017) e iniciar una ronda de comparecencias que acabó siendo un interminable desfile de casi 100 personas, muchas de ellas con dudosa eficacia o nulo objetivo para la mejora del documento. Desde IxP se abogaba por un debate serio, centrándose en los puntos de desavenencia entre los partidos políticos, que una vez identificados, fueran, esta vez sí, resueltos por expertos en dichos temas. Nada más lejos de la realidad. La comisión resultó un auténtico fracaso en sus conclusiones (que se conocieron nada más y nada menos que un año después) y acabó reflejando a la perfección el fracaso político que en educación llevamos arrastrando todo el periodo democrático: exceptuando honradas excepciones, cada partido defendió su particular visión de la educación, y no lo que las bases educativas habían acordado. La decepción era evidente, ya que nunca antes se había conseguido un entendimiento entre tan amplios sectores educativos y sociales. Es más, si el documento se hubiera llevado a votación del *Parlament*, con las adhesiones que IxP tenía de los diferentes partidos políticos, el resultado hubiera sido favorable: sumaba un total de 30 votos a favor de un total de 59 (PSIB-PSOE con 14 escaños, *Més per Mallorca* con 6, *Més per Menorca* con 3, El PI con 3, *Podem Eivissa* con 3 y *Gent per Formentera* con 1).

Además, el Consejero de Educación y la propia presidenta del Govern, anunciaron en debate parlamentario la presentación de la ley educativa propia de las Baleares para 2018. Este anuncio resultó ser falso, ya que no se produjo tal tramitación parlamentaria en el año 2018 y se llegaron a unas nuevas elecciones en 2019 sin tener noticias de este anuncio. La reacción de IxP no pudo ser más diáfana: “Ante el fracaso político de esta legislatura, por no haber completado un trabajo que ya tenía un largo camino recorrido de despliegue y apoyo de una mayoría social y educativa, volvemos a insistir que no habrá avances significativos sin pacto” (Illes per un Pacte, 2019).

Las elecciones de 2019 no supusieron cambios significativos en la composición del *Parlament*, con las mismas personas al frente del Govern y de la Consejería de Educación. En el verano de 2019, dicha Consejería presentó el anteproyecto de Ley Educativa Balear. Fue quizás el último golpe a IxP, ya que a pesar de las palabras del Consejero de Educación sobre que este anteproyecto estaba basado en el documento de IxP, una vez hecho el análisis del mismo, no había ni rastro de los principales ejes que se proponían en el documento original. Nos encontrábamos delante de un documento vacío, nada desarrollado, que lo dejaba todo a las posteriores normativas que se pudieran establecer, que no avanzaba en los cambios que se han detectado necesarios a nivel internacional por numerosos estudios e investigaciones, y con escasa valentía para establecer un sistema educativo del siglo XXI. En definitiva, un largo y duro camino, que tal vez aún no valoremos en su justa medida.

Esta es la pequeña historia de vida de IxP. Un movimiento surgido desde las bases por la extrema necesidad. Un movimiento que hizo del consenso su razón de existir. Un movimiento que buscó en referencias internacionales lo que se podría adaptar al contexto balear. Un movimiento voluntario, de base, de gente implicada en educación, que a pesar de conseguir metas importantes, no ha conseguido su objetivo principal. Un movimiento que se fue diluyendo en las profundas aguas de unas maniobras políticas que fueron dilatando intencionadamente un proceso que estaba a las puertas de ser culminado. Un movimiento que ha demostrado la incapacidad política de anteponer los intereses de los ciudadanos a los de la propia maquinaria política.

### 3. LA FORMACIÓN INICIAL DEL PROFESORADO EN EL PACTO POR LA EDUCACIÓN DE LAS ILLES BALEARS

El Pacto por la Educación de las Illes Balears (PEIB) aprobado por el CEIB en el año 2017, contempla cuatro grandes apartados: (a) sociedad, (b) políticas públicas y administración, (c) centros y (d) profesorado. En este último bloque se recogen los acuerdos en torno a la formación inicial y permanente.

La propuesta se basa en el análisis de la FdP a nivel internacional realizado por las tres entidades integrantes de IxP y por los documentos elaborados desde la UIB (Oliver, 2014; Sureda y Oliver, 2015 y Sureda, Oliver y Comas, 2016).

El PEIB apuesta por el “reconocimiento de la función docente, la implicación, las buenas prácticas” (Consell Escolar de les Illes Balears [CEIB], 2017: 35) pero además hace un desarrollo muy pormenorizado, a partir de diez propuestas, de los ejes que deben regir la formación inicial<sup>2</sup> Estas son las propuestas:

#### 1. Atracción de personas predispuestas a la docencia y pre-competentes

Se apuesta por la creación de medidas de atracción de a los mejores candidatos con el fin de incorporar como alumnos a “las personas más predispuestas y competentes para poder llevar adelante una buena tarea educativa” (CEIB, 2017: 32).

#### 2. Realización de pruebas de admisión

Al manifestar que “Se deben mejorar los criterios de selección para acceder a la formación inicial del profesorado” (CEIB, 2017: 32), se pone de manifiesto la necesidad de realizar pruebas de admisión para la formación de maestros (*Admission Exams for Teacher Education*) (Klassen, Bardach, Rushby y Durksen, 2020).

#### 3. Definición de los perfiles de los formadores de los docentes

El perfil de los docentes de la formación inicial, su formación, experiencia y ámbito profesional quedan definidos como un elemento clave para el éxito de la formación inicial. De este modo se especifica que “El profesorado universitario debe tener experiencia en investigación y transferencia del conocimiento y trabajos realizados en los niveles educativos o enseñanzas en que ejerza la docencia” (CEIB, 2017: 33). Así mismo se condidera que el profesorado universitario que tutorice las prácticas curriculares “deberá trabajar de forma conjunta con el profesorado-tutor de los centros que lleven a cabo este proceso” (CEIB, 2017: 33).

A parte del profesorado universitario el PEIB apuesta claramente por la participación de los maestros y los profesores de secundaria en los procesos formativos sin dejar de ejercer su docencia principal

<sup>2</sup> Señalar que también se hace referencia a cinco propuestas sobre la formación permanente que están relacionadas con la Formación inicial, véase la Figura 2.

“El profesorado con experiencia también debe participar en los otros procesos formativos (inicial y permanente)” (CEIB, 2017: 35). Respecto al profesorado asociado de universidad específica que “Serán docentes con experiencia y en activo. Se articularán los medios para que esta formación se pueda realizar dentro de su horario lectivo” (CEIB, 2017: 33).

#### 4. Ampliación período de formación inicial

La propuesta incluye el aumento del período de formación inicial con 60 créditos más pasando así a los 300 créditos de formación “La formación inicial docente durará cinco años, entre formación básica y especialización” (CEIB, 2017: 31).

#### 5. Cambios curriculares y metodológicos

Los planes de estudio se conciben a partir de las necesidades del alumnado y este “debe ser protagonista de su proceso de aprendizaje” (CEIB, 2017: 32). El currículum formativo debe centrarse en los:

Conocimientos básicos: didáctica, metodología, dinámicas de grupo, habilidades sociales, resolución de conflictos, habilidades tutoriales y relación con las familias, capacidad de comunicación, TIC y lenguas extranjeras (...) debe incluir una formación en didáctica general y específica: organización escolar, psicología y conocimientos de los procesos de enseñanza-aprendizaje (CEIB, 2017: 32).

#### 6. Formación más competencial y cercana a la práctica profesional

Se pretende una formación más cercana a la práctica docente, por ello se “deben establecer estructuras e itinerarios más cercanos a la práctica profesional” (CEIB, 2017: 31).

Desde el primer momento de la formación por ello se especifica que “A partir del primer año se establecerán en los centros prácticas tutorizadas para docentes” (CEIB, 2017: 32).

Así mismo se indica que la Universidad debe crear una red de centros colaboradores innovadores y será en ellos donde el alumnado realizará su formación práctica “La selección se hará de acuerdo con el modelo de centro y de docente que se presenta en este documento” (CEIB, 2017: 32).

#### 7. Conexión de la formación docente con el entorno social e internacional

El PEIB se alinea en torno al concepto de escuela como comunidad, ciudad educativa o el más reciente denominado escuela 360. En este contexto no es de extrañar que en la formación inicial del profesorado se planteen conexiones entre la escuela y el entorno y la sociedad. En este sentido se especifica que “durante la formación universitaria, se deberán realizar unas prácticas sociales y/o laborales supervisadas por personal universitario y combinadas con un proyecto temático concreto” (CEIB, 2017: 32).

En este sentido, en el apartado de sociedad el pacto establece las bases para el trabajo en red y la colaboración entre los docentes y la sociedad y el entorno:

Las propuestas que se desarrollan se orientan hacia el trabajo en red y los vínculos que este establece con la educación, un trabajo que potencia la complementariedad y la colaboración entre las instituciones, asociaciones, organizaciones, colectivos y personas de la comunidad de un barrio o pueblo, para unificar esfuerzos y crear sinergias. En una sociedad en constante cambio como el actual, es necesario reflexionar sobre el papel de la institución educativa y su interdependencia de otras entidades que también educan: la familia, los medios de comunicación, los espacios de ocio y diversión, organizaciones y asociaciones de la comunidad. (CEIB, 2017: 7).

La internacionalización también es un aspecto destacado hasta el punto de que se determina que se debe fomentar “la participación del alumnado universitario en, al menos, un proyecto o intercambio internacional” (CEIB, 2017: 32).

**8. Acceso a la docencia mediante un proceso de evaluación de la práctica docente**

El PEIB apuesta claramente por incorporar una fase de inducción antes de acceder a la función docente y que esta actué como sistema de acceso a la profesión a partir de su evaluación, de este modo se indica que “se debe revisar profundamente el sistema de acceso a la función docente. Se establecerá un sistema que cambie la actual y que dé peso a la evaluación de la práctica docente” (CEIB, 2017: 33).

Esta propuesta, en el Estado español, ya ha sido recogida por gran parte de los especialistas en el tema (Foro de Sevilla, 2014; López Rupérez, 2015; Marina, Pellicer y Manso, 2015; Conferencia Decanas/os de Educación, 2017; Grupo Palma, 2018 y Martínez y Marin, 2019 entre otros).

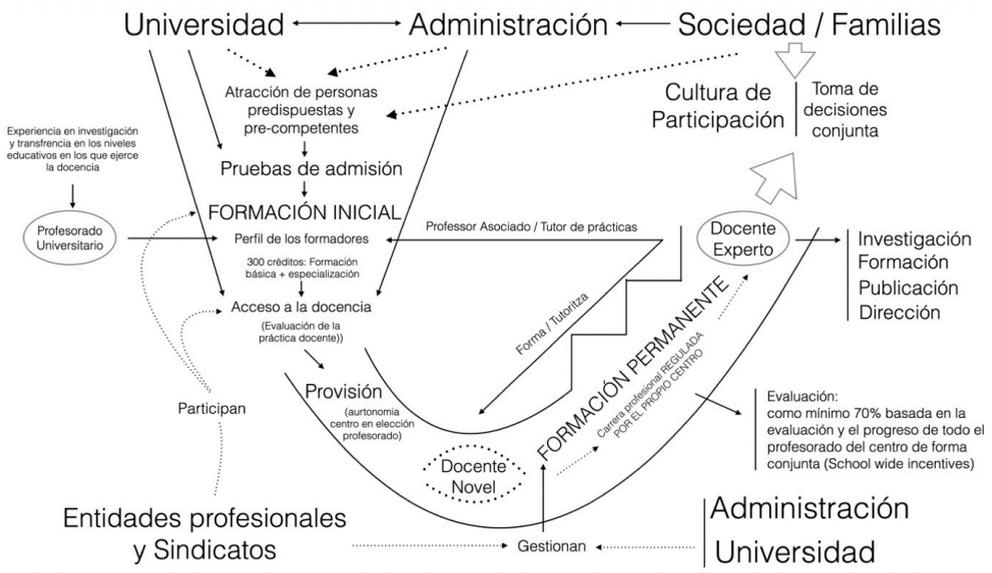
**9. Definición de los agentes participantes en el proceso**

Aunque las competencias de la formación inicial son de la Administración (quien establece las ordenes con los requisitos para la verificación de los títulos) y las Universidades, el PEIB aboga por la participación de las organizaciones sindicales y las entidades profesionales de docentes juntamente con las administraciones educativas para establecer “las competencias (estándares profesionales) de los docentes” (CEIB, 2017: 32).

**10. Definición del mecanismo para desarrollar la formación inicial**

El pacto contempla la necesidad de desarrollar las propuestas que recoge en relación a la formación inicial y para ello establece que se “constituirá una comisión de trabajo entre las universidades, la Administración educativa, los representantes de los docentes, sindicatos y la comisión de seguimiento del Pacto por la Educación” (CEIB, 2017: 31) para trabajar en la concreción de las propuestas realizadas.

Finalmente, que en su conjunto el PEIB contempla la importancia de la formación del profesorado como eje fundamental para la mejora educativa y opta por una formación inicial más competencial, con un período de inducción vinculada a centros de referencia y coordinada y relacionada con la formación permanente tal como puede apreciarse en la Figura 2.



Fuente: Elaboración propia a partir de Oliver (2014) y CEIB (2017)

#### 4. CONCLUSIONES

Las conclusiones de este artículo pueden organizarse en torno a los tres ámbitos abordados: (a) el tratamiento que hacen los pactos educativos autonómicos de la formación inicial; (b) la experiencia del pacto balear y (c) la FdP en el pacto de las Illes Balears.

- a) Por lo que respecta a los pactos autonómicos –y a falta de análisis más sistemáticos– concluir que la FdP no es tratada acorde con su importancia como factor clave para la mejora de la educación.
- b) Por lo que hace referencia a la experiencia del PEIB destacar que:
  - Su proceso de elaboración es un ejemplo de las posibilidades de consenso que se puede llegar a conseguir mediante el trabajo colaborativo de los distintos agentes de la comunidad educativa.
  - Pone en evidencia el camino que aún tienen que recorrer los sindicatos para dejar de nuevo el protagonismo a las asociaciones profesionales (Hargreaves y Shirley, 2009).
  - Supone un ejemplo de como una administración educativa autonómica puede quedar atrapada en lo que Hargreaves y Shirley (2009) denominan la tercera vía del cambio ofreciendo soluciones y servicios desde arriba y minimizando el protagonismo de la comunidad educativa. El PEIB era una oportunidad para restaurar la experiencia, la integridad profesional y una mayor cohesión con la comunidad educativa en el marco de lo que dichos autores denominan la cuarta vía del cambio educativo. La Consejería de Educación de Baleares desaprovecho la oportunidad de adentrarse en la vía, como mínimo experimental, de las propuestas innovadoras del PEIB inspiradas en los planteamientos más novedosas de la FdP a nivel internacional.
- c) En relación con la Formación del Profesorado en el PEIB destacar que sus propuestas son quizás las más atrevidas de las contempladas en los pactos educativos autonómicos españoles. Estas propuestas están en consonancia con las recomendaciones emanadas de las más destacables investigaciones sobre la formación inicial y permanente y que hacen referencia a las pruebas de admisión (Klassen, Bardach, Rushby y Durksen, 2020); al período de inducción como proceso de selección para el acceso a la profesión (Kessels, 2010 y López Rupérez, 2015); a la formación ligada a la práctica (Anijovich y Cappelletti, 2014); a la metodología de práctica reflexiva (Domingo, 2013); a la mejora conjunta de todo el equipo docente (Hargreaves y Goodson, 1996); al desarrollo profesional regulado por el propio centro (Ladd, 1999); a la formación ligada a la evaluación y a la mejora (Teddle y Reynolds, 2000); a la participación de múltiples agentes en el proceso (OCDE, 2013), etc. Cabe señalar que algunas de las propuestas contempladas en el PEIB van más allá de las competencias autonómicas. En todo caso, son de carácter estatal y otras se pueden realizar en el ámbito autonómico. No obstante, el espíritu del pacto es promover reformas y transformaciones en los distintos niveles de la administración siempre priorizando la mejora de la calidad educativa.

Esperamos que la formación inicial y permanente siga de cada vez más en la agenda de los cambios educativos a abordar de forma consensuada, pero sobretodo esperamos que dichos cambios sean una realidad en el futuro inmediato para el bien de la educación en el Estado español.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anijovich R. y Cappelletti G. (coord.) (2014). *Las prácticas como eje de la formación docente*. Buenos Aires: Eudeba.
- Barber, M. y Mourshed, M. (2009): *Shaping the Future: How Good Education Systems Can Become Great in the Decade Ahead: Report on the International Education Roundtable*. London: McKinsey & Company.
- Benhenda, A. (2020). *Tous des bons profs. Un choix de société*. Paris: Éditions Fayard.
- Conferencia Decanos/as Educación (2017). *Documento de la conferencia nacional de decanos/as y directores/as de educación sobre la formación y el acceso a la profesión docente. Bases para establecer una carrera profesional*. Madrid: Conferencia Decanos/as Educación. [Documento de Internet disponible en: <http://www.conferenciadecanoseducacion.es/reunion-con-la-secretaria-de-estado-de-educacion-y-universidades-del-mecd/>].
- Consejo Escolar de Aragón. (2016). *Pacto Social por la Educación en Aragón*. Zaragoza: Consejo Escolar de Aragón.
- Consejo Escolar de Canarias. (2013). *Pacto social, político y económico por la educación en Canarias*. Documento I Base. San Cristobal de la Laguna: Consejo Escolar de Canarias.
- Consell Escolar de les Illes Balears [CEIB] (2017). *Pacto por la educación de las Illes Balears*. Palma: Consell Escolar de les Illes Balears. [Documento de Internet disponible en: [https://illesperunpacte.files.wordpress.com/2017/04/pacte\\_per\\_educacio\\_aprovat\\_ple\\_04\\_04\\_17\\_castellano.pdf](https://illesperunpacte.files.wordpress.com/2017/04/pacte_per_educacio_aprovat_ple_04_04_17_castellano.pdf)].
- Domingo, A. (2013). *Práctica reflexiva para docentes. De la reflexión ocasional a la reflexión metodológica*. Saarbrücken: Publicia. [Documento de Internet disponible en: <https://practicareflexiva.pro/wp-content/uploads/2015/09/Practica-reflexiva-para-docentes.pdf>].
- Expansión. (2020). *Expansión*. Datosmacro.com [Documento de Internet disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/estado/presupuestos/espana-comunidades-autonomas/islas-baleares?sc=PR-G-F-32>].
- Fernández-Enguita, M. (2020) *Una profesión firme para un contexto inestable*. Temas para el Debate, 309-310.
- Foro de Sevilla (2014). *El profesorado y su formación como actores necesarios y comprometidos con la educación pública*. Sevilla: Foro de Sevilla. [Documento de Internet disponible en: <http://www.educacionyfp.gob.es/yosoyprofe/documentacion.html#ancla00-1>].
- Generalitat de Catalunya. (2006). *Pacte Nacional per a l'Educació*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Gobierno Vasco. (2014). Heziberri 2020. *Marco del modelo educativo pedagógico*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- Gobierno Vasco. (2018). *Acuerdo por la Educación*. Bases para el Acuerdo. Vitoria: Gobierno Vasco.
- Grupo Palma (2018). *La universidad y la formación inicial del profesorado*. Palma: Grupo Palma. [Documento de Internet disponible en: <http://www.educacionyfp.gob.es/yosoyprofe/documentacion.html#ancla00-1>].
- Hargreaves, A. y Goodson, I.F. (1996). *Teachers' professional lives: Aspirations and actualities*. A: Goodson, I.F. y Hargreaves, A. (Edits.). *Teachers' professional lives*. Londres: Falmer Press: 1-27.
- Hargreaves, A. y Shirley, D. (2009). *The Fourth Way. The inspiring Future for Education Change*. Thousand Oaks: Corwin.
- Hattie, J. (2003). *Teachers Make a Difference. What is the research evidence?* Australian Council for Edu-

- cational Research Annual Conference, octubre 2003. [Documento de Internet disponible en: <http://www.educationalleaders.govt.nz/Pedagogy-and-assessment/Building-effective-learning-environments/Teachers-Make-a-Difference-What-is-the-Research-Evidence>].
- Illes per un Pacte (2015). *Bloc d'Illes per un pacte*. Entrada del 16 de marzo de 2015. Palma: Illes per un Pacte. [Documento de Internet disponible en: <https://illesperunpacte.wordpress.com/2015/03/16/que-siguin-moltes-les-matinades-que-entraras-en-un-port/>].
- Illes per un Pacte (2016). *Pacte per l'Educació de les Illes Balears*. Palma: Illes per un pacte. [Documento de Internet disponible en: [https://illesperunpacte.files.wordpress.com/2014/10/doc\\_ixp\\_\\_23\\_gener\\_2016.pdf](https://illesperunpacte.files.wordpress.com/2014/10/doc_ixp__23_gener_2016.pdf)].
- Illes per un Pacte (2017). *Bloc d'Illes per un pacte*. Nota de prensa de día 17 de febrero de 2017. Palma: Illes per un Pacte. [Documento de Internet disponible en: <https://illesperunpacte.wordpress.com/?s=lull>].
- Illes per un Pacte (2019). *Bloc d'Illes per un pacte*. Nota de prensa del 17 de mayo de 2019. Palma: Illes per un Pacte. [Documento de Internet disponible en: <https://illesperunpacte.wordpress.com/2019/05/19/comunicat-premsa-17-5-19/>].
- Junta de Extremadura (2006). *Resolución de 25 de abril de 2006, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo entre la Consejería de Educación de la Junta de Extremadura y las organizaciones sindicales de la Enseñanza para la mejora de la calidad en la educación del siglo XXI*. DOE, 57, 16 de mayo de 2006. [Documento de Internet disponible en: <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2006/570o/06061144.pdf>].
- Kessels, C. (2010). *The influence of induction programs on beginning teachers' well-being and professional development*. ICLON, Leiden University Graduate School of Teaching.
- Klassen, R., Bardach, L., Rushby, J., y Durksen, T. L. (2020). *Examining Teacher Recruitment Strategies in England*. Preprint: [Documento de Internet disponible en: <https://doi.org/10.31234/osf.io/5q-g4h>].
- Ladd, H. (1999). *The Dallas school accountability and incentive program: An evaluation of its impacts on student outcomes*. *Economics of Education Review*, 18: 1-16.
- López Rupérez, F. (2015). *MIR educativo y profesión docente. Un enfoque integrado*. *Revista de Pedagogía*, 261: 283-299.
- Lorente-Arroyo, M. (2018). *Historia de los pactos educativos en España*. *Cuadernos de Pedagogía*, 488: 55-60.
- Marina, J.A., Pellicer, C. y Manso, J. (2015). *Libro Blanco de la profesión docente y su entorno escolar*. [Documento de Internet disponible en: <https://repositorio.uam.es/handle/10486/669976?show=full>].
- Martínez, M y Marín, A. (2019). *De la formació inicial a la professió docent: la inducció a la docència*. En: Riera, J. (director) *Reptes de l'educació a Catalunya*. Anuari 2018 Barcelona, Fundació Jaume Bofill: 491-535.
- Merchán, F. J. (2020). *Volviendo sobre el anhelado pacto educativo en España*. *Con-Ciencia Social*, 3: 137-146.
- OECD (2013). *Innovative Learning Environments, Educational Research and Innovation*, Paris: OECD Publishing. [Documento de Internet disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264203488-en>].
- OECD (2018). *Effective teacher policies: Insights from PISA*. Paris: OECD Publishing.

- Oliver, M.F. (2014). *Procés formatiu i carrera professional del docent a les Illes Balears*. Proposta per al debat. Ponencia presentada en las Jornades d'Estiu de Menorca Edu21. Es Mercadal: Menorca Edu21. [Documento de Internet disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/280977050\\_Proces\\_formatiu\\_i\\_carrera\\_professional\\_del\\_docent\\_a\\_les\\_Illes\\_Balears\\_Proposta\\_per\\_al\\_debat](https://www.researchgate.net/publication/280977050_Proces_formatiu_i_carrera_professional_del_docent_a_les_Illes_Balears_Proposta_per_al_debat)].
- Puelles, M. (2007). *¿Pacto de estado?: la educación entre el consenso y el disenso*. Revista de Educación, 344: 24-30.
- Puelles, M. (2010). *¿Un nuevo pacto en Educación?: Historia de un proceso*. Avances en Supervisión Educativa, 12: 20.
- Sureda J. y Oliver, M.F. (dir.) (2015). *La formació inicial del professorat d'Educació Infantil i Primària a les Illes Balears. Estat de la qüestió i propostes per a la millora*. Dossier d'Actualitat del Departament de Pedagogia Aplicada i Psicologia de l'Educació, núm 3.
- Sureda, J. Oliver, M.F. y Comas, R. (2016). *Medidas para la mejora de la formación inicial de los maestros según el profesorado de un departamento de pedagogía*. Bordón. Revista de Pedagogía, 68(2), 155-168.
- Teddlie, C., y Reynolds, D. (2000). *The International Handbook of School Effectiveness Research*. Londres: Falmer Press.
- Tournier, B.; Chimier, Ch.; Childress, D. y Raudanyte, I (2020). *Réformes de la carrière des enseignants: les leçons de l'expérience*. París: UNESCO.
- UNESCO (2020). *Guide pour l'élaboration d'une politique enseignante*. París: UNESCO.

## LA FORMACIÓN DEL PROFESORADO, PIEDRA ANGULAR DEL SISTEMA EDUCATIVO

Miguel Ángel Santos Guerra  
*Catedrático Emérito de la Universidad de Málaga*

Fecha de recepción y de aceptación: 7 de octubre del 2020, 5 de noviembre del 2020

**Resumen:** En el artículo se plantean algunas cuestiones sobre la importancia de la formación y de la selección del profesorado, como piedra angular de la calidad del sistema educativo.

Se abordan tres cuestiones de manera breve. Por una parte la conveniencia de un proceso de selección que permita que sean los mejores quienes se dediquen a la compleja, problemática y decisiva tarea de la educación. Por otra se plantean algunas ideas sobre la formación inicial de los profesionales de la enseñanza. En tercer lugar, se analiza de forma sucinta la importancia del desarrollo profesional, ya que enseñar es el oficio de aprender.

La formación no tiene que limitarse a competencias relacionadas con el saber sino que tiene que tener en cuenta todo lo relacionado con el saber hacer, el saber sentir, el saber contar y el saber ser.

Todo ello es necesario para contar con buenos profesionales pero también para que estos puedan realizar su tarea de manera conducente a su realización personal y a su felicidad.

**Palabras clave:** profesor, selección, formación, desarrollo profesional, práctica, teoría, investigación, calidad.

**Abstract:** The article raises some questions about the importance of teacher training and selection, as a cornerstone of the quality of the educational system.

Three questions are briefly addressed. On the one hand, the convenience of a selection process that allows the best to dedicate themselves to the complex, problematic and decisive task of education. On the other, some ideas are raised about the initial training of teaching professionals. Third, the importance of professional development is briefly discussed, since teaching is the trade of learning.

Training does not have to be limited to skills related to knowledge, but rather has to take into account everything related to knowing how to do, knowing how to feel, knowing how to count and knowing how to be.

All this is necessary to have good professionals but also so that they can carry out their task in a way that is conducive to their personal fulfillment and happiness.

**Keywords:** teacher, selection, training, professional development, practice, theory, investigation, quality.

A mi juicio, la selección y formación de los profesionales de la enseñanza constituyen la piedra angular de la calidad del sistema educativo. Ningún otro elemento es comparable a este: ni la cuantía del presupuesto destinado a la educación, ni la inteligencia y honradez de los políticos que gobiernan el sistema educativo, ni la organización de las escuelas, ni la coherencia y extensión del currículum... Todo se mejora si contamos con profesionales motivados, cohesionados, bien formados (Imbernón, 2014). Digo cohesionados porque la enseñanza es una tarea colegiada, porque la educación es el desarrollo compartido de un proyecto, porque una escuela no es el sumatorio de numerosas clases particulares. Porque las plantillas deberían configurarse en función de proyectos sólidos y estables. No hay niño que se resista a diez profesores que estén de acuerdo durante tiempos prolongados. Y porque las bisagras del sistema deberían estar mejor engrasadas para que lo que se hace en una etapa no se destruya en la siguiente.

## 1. UN COMPLEJO DILEMA

Me refiero a la decisiva cuestión de si ha de ser antes la formación o la selección. Se ha hablado mucho (luego haré referencia a esta cuestión) del “MIR docente”. No me gusta mucho la expresión, pero la utilizo porque se ha incorporado así al debate sobre la formación del profesorado. He participado durante muchos años en la formación de tutores y tutoras para la formación de Médicos Internos Residentes. En el año 2001 realizamos una evaluación externa de la formación de médicos internos residentes (Santos Guerra y otros, 2001a). Fue una experiencia apasionante en la que todos pudimos aprender a través de la reflexión sobre la práctica. Dos años de exploración, de reflexión y de diálogo para buscar una mejor formación. Analizamos cursos, guardias, consultas... Y entrevistamos a tutores y residentes, estudiamos documentos, observamos las prácticas... Y redactamos un informe que presentaba sobreimpresas en azul todas aquellas cuestiones que tenían que ver con la mejora del programa de formación.

Después de hacer la carrera de medicina se produce la formación durante un largo período de seis años. Para participar en ese proceso formativo se realiza un examen que actúa de filtro para la selección. De modo que primero se hace la selección y luego la formación

Lo que pasa es que en la carrera docente existen distintos tipos de entrada. Para la función de maestro se acude directamente a las Facultades de Educación. En ese caso el proceso de selección ha de ser previo. Pero ha de ser. Y creo que, como luego diré, hay que encaminar a la docencia a los memores, después de un exigente proceso de selección. Para la docencia en Secundaria y en la Universidad primero se hace la formación específica y luego, en Secundaria, se procede a la formación docente. Para la docencia universitaria no existe formación alguna de carácter pedagógico.

## 2. SELECCIONAR A LOS MEJORES

Si la tarea educativa es importante y decisiva para las personas y para los pueblos, habrían de dedicarse a ella, por lógica y por ética, los mejores profesionales, y las mejores personas de un país.

Sin embargo, el estado de opinión viene a decir que quien no vale para otra cosa, vale para la enseñanza. Lo decía cáusticamente Bernard Shaw: “Aquí, el que sabe hace y el que no sabe, enseña”. Pensamiento que adorna Muriel en la sugerente novela “La elegancia del erizo”: “El que sabe, hace. El que no sabe, enseña. El que no sabe enseñar, enseña a los que enseñan. Y el que no sabe enseñar a los que enseñan, se mete en política”. He citado de memoria, pero no creo que haya imprecisión.

Políticos, familias, ciudadanía en general (qué decir de los que, de forma tan significativa y vergonzosa se denominan antipedagogos) consideran que esta es una profesión inespecífica. Es decir, que no requiere de un saber especializado, que no necesita de unas destrezas y habilidades peculiares, que no

exige unas especiales actitudes.

Los mismos docentes nos metemos en esta nefasta filosofía.

- ¿Qué vas a enseñar este año?, le pregunta un profesor a otro.
- Francés.
- Pero, ¿sabes francés?
- No. Pero, para enseñarlo, sí.

Es decir, que para enseñar francés no es que no haga falta tener conocimientos didácticos o psicopedagógicos. Es que ni siquiera es necesario saber francés. Ya sé que se trata de una evidente exageración.

Es imprescindible, antes de dar otro paso, tener esta convicción. La convicción de que para esta tarea tan importante y a la vez tan compleja, hacen falta personas de altura. Tanto intelectual como humana. No van a trabajar con materiales inertes, con productos químicos, con programas informáticos, con cifras o letras. Van a trabajar con la mente, el cuerpo y el corazón de las personas. Y, además, en su mayoría niños y jóvenes. Es decir, con personas que todavía no tienen cristalizadas sus actitudes, ni su sistema de concepciones, valores y creencias. Cada uno de ellos diferente a cualquier otro (Santos Guerra, 2017). Hay dos tipos de alumnos en el sistema educativo: los inclasificables y los de difícil clasificación. La tarea que realizan los docentes es muy compleja, porque tienen que ser capaces de despertar el amor al conocimiento y ayudar a que cultiven actitudes solidarias. Tienen que enseñar a pensar (lo que tienen que pensar) y a convivir. Tienen que favorecer el desarrollo integral, tanto intelectual como emocional y ético (Darder, 2017; Santos Guerra, 2020).

Digo que es necesario tener esta convicción porque, sin ella, ni siquiera nos plantearemos cómo llevarla a la práctica. Bastaría pensar, para instarnos a hacerlo, en las terribles consecuencias que tiene para los niños o las niñas un mal profesional. Un mal profesor es como un lanzador de cuchillos con la enfermedad de Parkinson. Nadie dejaría a su hijo o a su hija frente a un profesional con estas características porque las heridas o la muerte estarían garantizadas. Me imagino las aulas como pequeños aviones pilotados por personas sin capacidad técnica y psicológica para hacerlo. Recuérdese el terrible caso del piloto de Germanwings que estrelló intencionadamente el avión contra una montaña causando la muerte a todos los pasajeros y pasajeras. Los malos docentes, los que no tienen competencia estrellan a sus alumnos contra la montaña de la ignorancia, del aburrimiento, de la pasividad, de la insolidaridad y de la baja autoestima.

Hay que establecer procesos eficaces para que esta idea se haga realidad. Aumentar las exigencias de acceso y establecer controles eficaces sobre la competencia profesional.

El ingreso a la carrera docente tiene dos momentos importantes. El primero tiene que ver con la elección de carrera. ¿Quiénes acuden a las Facultades de Educación? En general hace falta una nota de corte muy baja para ingresar. Los mejores se van a otras especialidades. Este hecho tiene una segunda pésima consecuencia. Quienes no tienen nota suficiente para acceder a los estudios que desean, se inscriben en las Facultades de Educación para formarse como maestros de Infantil y Primaria. Para acceder a la formación de profesores de Secundaria nada se dice ni se hace sobre la futura docencia.

El segundo tiene que ver con el sistema de oposiciones que convierte en funcionarios a los candidatos y las candidatas. Hace tres años dirigí una tesis doctoral sobre esta cuestión. No recuerdo ni una sola opinión de las recogidas que fuera favorable a la bondad del sistema. No entra en las cuestiones de fondo, no discrimina, no permite adaptarse a la historia y a la identidad de cada candidato o candidata, nada plantea sobre cuestiones ajenas al saber académico.

Pondré dos ejemplos de buena práctica para el ingreso en la carrera. Visité Cuba hace años para conocer el sistema educativo. Si un joven desea ser químico, por ejemplo, se dirige a la Facultad de Química pero si lo que desea es ser profesor de Química se inscribe en el Instituto Pedagógico de Química. Hay tantos Institutos Pedagógicos como asignaturas. Es decir se sabe quién quiere ser profesor y quién no. Y, en segundo lugar: si para ingresar en la Facultad de Química hacen falta 92 puntos, para ingresar en el Instituto Pedagógico de Química hacen falta 98. Es decir, los mejores a la educación.

En segundo ejemplo está situado en Finlandia. Para el ingreso de los estudiantes de magisterio existen criterios exigentes. Deben tener una media de sobresaliente en bachillerato y haber mostrado una disposición favorable a los problemas sociales. Los mejores, las mejores, a la educación.

### 3. TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA NATACIÓN

Los profesionales de la educación que tienen que realizar esa tarea tan compleja y tan importante deben estar bien formados. Bien seleccionados (como decíamos anteriormente) y bien formados (como explicaré a continuación).

Para ello hacen falta buenos formadores y formadoras, buenas teorías y buenas prácticas. Hacen falta instituciones bien dotadas, con un proyecto sólido de capacitación y evaluación rigurosa y exigente sobre el proceso y el resultado.

En España tenemos, a mi entender, un grave problema con la formación. Para ser profesor universitario no hace falta absolutamente nada relacionado con los saberes y destrezas específicos de la profesión docente. En Secundaria se hacía antes un curso que yo llamaba de “capación pedagógica” (no hay errata) y en Infantil y Primaria había una Diplomatura que no alcanzaba el rango de Licenciatura universitaria. Es decir que quien iba a trabajar con perros, como un veterinario, tenía cuatro o cinco años de formación, pero quien iba a trabajar con niños y niñas tenía solo tres. Es que el perro es el perro y el niño es el niño.

Hoy han mejorado algo las cosas. Hay algunos cursos para profesores noveles en la Universidad, el CAP se ha convertido en un Master y la Diplomatura se ha convertido, después de muchos quebrantos, en una Licenciatura.

Pero queda mucho camino por recorrer. Una parte de ese camino tiene que ver con el acceso a las carreras y otro con el diseño, el desarrollo y la evaluación del currículum. Sin olvidar la decisiva cuestión de que esa tarea se realiza en instituciones que están integradas por equipos de profesionales que deberían tener un proyecto compartido y unas actitudes cooperativas. ¿Es siempre así? ¿No es más frecuente que cada uno vaya a lo suyo, que no siempre es lo de todos?

Utilicé hace años para reflexionar sobre esta cuestión la metáfora de la formación del nadador. El artículo se titulaba así: El currículum del nadador. Decía allí que no se puede formar a un buen nadador con un currículum integrado por las siguientes materias: Química del Agua, Historia de la Navegación, Filosofía de la Natación, Psicología del nadador, Economía de la Natación, Marcas Olímpicas, Estilos de Natación... Y con una parte práctica consistente en ver un vídeo de Michael Phelps para hacer sobre él un trabajo de 200 folios, observar a excelentes nadadores detrás de una mampara, entrevistar a grandes nadadores, recopilar lo que han dicho los medios sobre las Olimpiadas habidas en la Historia...

¿Qué sucederá con ese aprendiz una vez que haya conseguido superar las pruebas con matrícula en ambas secciones? ¿Qué le pasará si le arrojan a un mar agitado, con olas gigantescas en medio de una tormenta? Porque las instituciones escolares tienen presión social, disputa ideológica, prescripciones ilimitadas e incoherentes, medios insuficientes, estructuras anquilosadas... Se ahogará sin remisión con sus diplomas en la boca. Solo se salvará algún nadador afortunado que encuentre la tabla

de salvación de un proyecto educativo innovador, de un equipo directivo responsable, de un grupo de docentes comprometido...

Por eso nos encontramos con algunos cadáveres psicológicos en las escuelas. Los cadáveres psicológicos se distinguen de los físicos por cinco características: no huelen, se mueven, hablan, corren y hasta se ríen... Pero están muertos. Y las resurrecciones son difíciles.

He visto confeccionar muchos planes de estudio. Con más o menos lógica. Con más o menos fortuna. Porque la lógica exige que se tenga en cuenta cuáles son las competencias que necesitan los profesionales (competencias relacionadas con el saber, con el saber hacer, con el saber sentir y con el saber ser) en mucho mayor grado que los intereses del reparto de la tarta de créditos que tienen en juego quienes deciden.

En la Universidad Mayor de Chile (con sede en Santiago y en Temuco) coordiné un proyecto titulado Buen Profesional/Profesional bueno. No se trata solo de tener buenos médicos sino médicos buenos, no solo buenos ingenieros sino ingenieros buenos. Porque fueron médicos muy bien formados, ingenieros muy bien capacitados y enfermeras muy bien preparadas en su oficio, los profesionales que diseñaron las cámaras de gas en la Segunda Guerra Mundial.

Tiene que haber una perfecta simbiosis de teoría y de práctica (Sanjurjo, 2002). Con la metáfora del currículum del nadador no quiero decir que solo importa enseñar a nadar (solo la práctica) porque la teoría de por qué y para qué se nada es quizás más importante. Se dice con indudable acierto: no hay nada más práctico que una buena teoría.

Se ha planteado con insistencia en los últimos meses la idea del “MIR docente”, haciendo referencia al sistema español de formación de médicos. No solo lo veo con buenos ojos sino que, en su día, lo llevé a la práctica durante varios años con treinta estudiantes de aquel malhadado CAP. Toda la formación se hacía dentro de las instituciones. Y los resultados fueron estupendos no solo para ellos sino para la institución matriz que los acogía. Suponía más trabajo, más compromiso, más inmersión y más exigencia en la simbiosis de la teoría y de la práctica.

Nunca he entendido cómo las instituciones de formación no se preocupan de analizar qué es lo que pasa con sus egresados, una vez incorporados a la práctica. Es como si esa organización que tiene que formar nadadores nunca se preocupase de saber si una vez en el agua, pueden avanzar sin problema o se ahogan irremisiblemente. Por eso me parece tan importante el diálogo entre la institución formadora y sus egresados (Valen, 2020) y la investigación que responda a esta pregunta: ¿les preparamos bien para aquello que están haciendo?

Y, si se hiciera y se comprobase que existe un total o relativo fracaso, no me parecería lógico ni justo que se explicase todo el fracaso por la falta de vigor de los músculos de los aprendices, por la falta de atención a las explicaciones o por la carencia de interés por sobrevivir en el agua.

#### **4. DESARROLLO PROFESIONAL O LA CASA DE LOS MIL ESPEJOS**

La vida es una obra de teatro que no admite ensayos. Cada profesional tiene en las manos su destino. Con el mismo Ministro, el mismo inspector, el mismo director, los mismos alumnos, las mismas familias, el mismo contexto, las mismas condiciones laborales, de un lado del tabique (20 centímetros de grosor), está un profesional entusiasmado que contagia alegría a todos los que mira y del otro lado está un profesional amargado que hace triste todo lo que toca.

¿De qué depende? Depende de muchos factores pero, sobre todo, de la actitud de cada uno. Depende, claro está, de lo cohesionado, formado y entusiasmado que esté el resto del equipo del que

forma parte, de la calidad de la dirección, de la colaboración de las familias, del compromiso con el aprendizaje que tienen sus alumnos, de las condiciones de trabajo... Pero, sobre todo, insisto, depende de su actitud

Hace dos años publiqué en Argentina (Santos Guerra, 2015) en la Editorial Homo Sapiens (Rosario) un libro titulado “La casa de los mil espejos y otros relatos para la Educación Inicial” (nosotros hablamos de Educación Infantil). Da título al libro uno de los relatos que el libro contiene en el que se cuenta la historia de una casa abandonada que hay en las afueras de una ciudad. En esa casa se encuentra una sala circular con mil espejos. Un perro vagabundo que transita por la zona entra en la casa por un hueco que hay en la puerta, sube las escaleras y llega a la sala de los mil espejos. El perro está muy feliz ese día y comienza a dar saltos de alegría. Muy sorprendido, observa que mil perros dan a su alrededor saltos de alegría como los suyos y piensa que ese es un lugar fantástico. Mueve el rabo de manera festiva y ve que mil perros mueven también el rabo como él. Y se dice que ese es un lugar maravilloso al que volverá siempre que pueda. Horas después aparece por la zona otro perro vagabundo. Entra por el mismo agujero, sube por la misma escalera y llega a la misma sala de los mil espejos. Saca los colmillos de manera agresiva y ve que mil perros sacan los colmillos como él, ladra de manera violenta y ve que mil perros ladran como él de forma violenta. Y piensa que ese es un lugar horrible. Un lugar insoportable. Concluyo el relato preguntándome si no será la escuela la casa de los mil espejos. Una casa que nos devuelve multiplicada por mil la actitud con la que nosotros llegamos.

La práctica es un aula viva llena de aprendizajes. El profesional se hace mejor a través del ejercicio crítico de la práctica. Ser profesional es el oficio de aprender (Santos Guerra, 2001b). Son los profesores quienes pueden transformar el mundo de la enseñanza, comprendiéndola, le oí decir a Laurence Stenhouse. La investigación del profesor sobre su práctica es el camino para transformar su racionalidad y su justicia.

No se hace uno maestro o maestra de una vez para siempre. Alguna vez he pensado que los títulos deberían tener fecha de caducidad. Porque todo cambia. Cambias los contextos, las funciones de la escuela, los saberes, el alumnado... Hay que seguir aprendiendo siempre, hay que seguir formándose (Navia Antezana, 2006).

Hay quien repite, un año tras otro durante muchos años, lo mismo que hizo el primero. Sin crecer, sin desarrollarse. Y hay quien cada día aprende porque se cuestiona, se interroga, investiga y comprende.

El conocimiento pedagógico crece sin cesar, la ciencia avanza de forma acelerada, la psicología de los aprendices se transforma, el contexto se modifica, las exigencias de la sociedad cambian. ¿Qué decir de las consecuencias que tiene la cultura digital, tanto por lo que respecta al conocimiento como a las relaciones interpersonales?

En ese desarrollo hay problemas, errores, fracasos. Pero pueden utilizarse para el crecimiento, para el desarrollo, para la felicidad personal. Existen un arte y una ciencia imprescindibles en la vida que permiten construir con dos signos menos un signo más.

Lo explico con esta fábula (Santos Guerra, 2012). Una familia tenía un caballo. Un día, el caballo se escapa y, después de varias horas de búsqueda infructuosa, descubren que se ha caído a un pozo. El pozo es tan profundo y el caballo tan viejo que deciden enterrarlo y cegar el pozo para evitar el peligro de que caiga en él alguna persona. Van con palas y arrojan tierra encima del caballo. Al sentirla sobre su lomo, se mueve con energía, la tierra cae a sus pies y él sube de nivel. Le siguen echando tierra, él la sacude, cae a sus pies y sube de nivel. Le siguen echando tierra y él va subiendo, va subiendo, hasta poder salir trotando en libertad. Las paladas de tierra que pretendían sepultarlo, son transformadas en la escalera para la liberación.

Nadie puede evitar que otros cavén pozos y que echen tierra sobre sus espaldas pero nadie puede arrebatarnos la estrategia del caballo.

Hay profesores a quienes la experiencia les va haciendo más amargos, más cínicos, más cáusticos, más perezosos, más torpes, más tristes. A otros, por contra, va haciéndoles más felices, más sensibles, más comprometidos, más trabajadores, más inteligentes, más optimistas. Lo que nos da la experiencia de manera inexorable son años. No nos da necesariamente sabiduría.

Sé que la evolución no es rectilínea. Tiene avances y retrocesos. Hay etapas en las que todo parece ir bien y otras en las que se todo parece torcerse. Lo importante es el sentido de la evolución.

Esa evolución no solo beneficia a los profesionales. Tiene una repercusión inequívoca en los alumnos y en la comunidad. Un profesor comprometido, que aprende de forma progresiva, es capaz de entender y motivar a sus alumnos.

Hay quien está deseando llegar a la jubilación y hay quien lamenta que llegue ese momento. No es igual. Creo que no hay señal más clara y definitiva de inteligencia que desarrollar la capacidad de ser felices y de ser buenas personas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DARDER, P. (Coord.) (2017): *La formación emocional de los docentes*. Barcelona. Ed. Octaedro.
- FEITO, R. (2020): *¿Qué hace una escuela como tú en un siglo como este?* Madrid. Ed. La Catarata.
- IMBERNÓN, F. (2014): *Calidad de la enseñanza y formación del profesorado: Un cambio necesario*. Barcelona. Octaedro.
- NAVIA ANTEZANA, C. (2006): *Autoformación de maestros en los márgenes del sistema educativo*. Cultura, experiencia e interacción formativa. Barcelona. Ediciones Pomares.
- SANJURJO, L. (2002): *La formación práctica de los docentes. Reflexión y acción en el aula*. Rosario. Ed. Homo Sapiens.
- SANTOS GUERRA, M.A, y otros (2001a): *Evaluación externa de la formación de médicos internos residentes o el arte de cambiar a través del conocimiento*. Madrid. Semfyc.
- SANTOS GUERRA, M.A. (2001b): *Enseñar o el oficio de aprender*. Rosario. Homo Sapiens.
- (2012): *La estrategia del caballo y otras fábulas para trabajar en el aula*. Rosario. Homo Sapiens.
- (2015): *La casa de los mil espejos y otros relatos para la educación inicial*. Rosario. Ed. Homo Sapiens.
- (2017): *La gallina no es águila defectuosa. Organización, liderazgo y evaluación en las instituciones educativas*. Bogotá. Ed. Uniminuto.
- (2020): *Educación del corazón. Los sentimientos en la escuela*. Rosario. Ed. Homo Sapiens.
- VALEN, E. (2020): *Crítica a la escuela media. Reflexiones de un egresado*. Rosario. Ed. Homo Sapiens.



## FORMACIÓN DEL PROFESORADO Y PACTO POLÍTICO-SOCIAL PARA IBEROAMÉRICA. UNA PROPUESTA TEÓRICA DESDE LA ÉTICA.

Juan Martín López-Calva  
UPAEP Universidad

Fecha de recepción y de aceptación: 7 de octubre del 2020, 4 de diciembre del 2020

**Resumen:** Este trabajo aporta una propuesta teórica para la formación del profesorado desde la mirada de la ética. No es una teoría sobre la formación ética de los maestros sino un planteamiento que concibe como finalidad de la docencia la construcción del bien humano en tres niveles: el bien particular del educando, el bien de orden social y el desarrollo de una cultura de búsqueda de valor. La propuesta teórica sostiene que la formación del profesorado debe promover una transformación intelectual y moral que desarrolle la capacidad de agencia para ser sujetos activos en la transformación personal, social y cultural requeridas para superar la desigualdad que constituye el principal obstáculo para el desarrollo en los países iberoamericanos. Se presentan en la primera parte los fundamentos: la ética del logro de Bernard Lonergan y la noción de agencia planteada en el enfoque de capacidades de Sen y Nussbaum. Se desarrolla después la propuesta teórica de transformación docente a partir de la reflexión desde las fuentes, que se complementa con las opiniones de 22 expertos en el tema que respondieron a un instrumento diseñado ex profeso. Finalmente se plantea la necesidad de un pacto socio-político que ponga las condiciones para esta transformación docente.

**Palabras clave:** formación de docentes, ética profesional, desarrollo intelectual, desarrollo moral, transformación social.

**Abstract:** This work provides a theoretical proposal for teacher education from the perspective of ethics. It is not a theory on the ethical training of teachers but an approach that conceives as the purpose of teaching the construction of the human good at three levels: the particular good of the student, the good of the social order and the development of a culture of search for value. The theoretical proposal maintains that teacher training should promote an intellectual and moral transformation that develops the agency capacity to be active subjects in the personal, social and cultural transformation required to overcome the inequality that constitutes the main obstacle to development in the Ibero-American countries. The foundations are presented in the first part: Bernard Lonergan's ethics of achievement and the notion of agency raised in Sen and Nussbaum's approach to capabilities. The theoretical proposal of teaching transformation is then developed from the reflection from the sources that is complemented by the opinions of 22 experts on the subject who responded to an instrument designed specifically. Finally, the need of a socio-political covenant that sets the conditions for this educational transformation is raised.

**Keywords:** teacher education, ethics, intellectual developmen, moral development, social change.

## INTRODUCCIÓN: EL PROBLEMA DE LA FORMACIÓN DEL PROFESORADO DESDE UNA PERSPECTIVA ÉTICA

Desearía hablar acerca del bien. Lo que pretendo es proporcionar una base para sus discusiones sobre el fin, el objetivo, la meta de la educación. ¿Por qué se educa a la gente? Presumiblemente es por algún bien. Pero ¿Qué queremos decir con la palabra “bien”? Esta es la pregunta que nos va a ocupar... (Lonergan, 1998: 59)

Este trabajo presenta una propuesta teórica propia sobre la formación del profesorado para Iberoamérica desde una perspectiva diferente a la de la literatura existente (OEI, 1999; Cuenca, 2005; Vaillant, 2013 y 2018; Suárez, N., Mena, D., Gómez, V. y Fernández, A.I., 2019). Se trata de la formación de profesores desde la mirada de la Ética, basada en una concepción que hemos llamado humanista compleja (López-Calva, 2009). Resulta esencial aclarar que esta perspectiva no consiste en el análisis de la formación de los profesores en la ética profesional o en una teoría para la formación ética de los docentes sino en la reflexión filosófica sobre las dimensiones fundamentales para una formación docente que concibe como misión central de la práctica de los educadores la contribución a la construcción del bien humano entendido en su sentido complejo, dinámico, dialéctico e histórico (López-Calva, 2019).

Se educa siempre para un bien, dice Lonergan (1998) en la cita que abre esta introducción. La base de esta propuesta teórica propia para mirar la formación del profesorado desde la ética se encuentra en el Método trascendental o Método empírico generalizado y en la Estructura dinámica del bien humano como objeto en construcción que plantea el filósofo canadiense Bernard Lonergan S. J. en su obra filosófica (1988, 1998, 1999) y la traducción de estas nociones al ámbito educativo que han sido construidas y difundidas en diversos trabajos previos desde el año 1998 hasta la fecha y cuyo desarrollo más amplio puede encontrarse en las obras: *Una filosofía humanista de la Educación* (López-Calva, 2006), *Más allá de la educación en valores* (López-Calva, 2007) y *Educación humanista* –en tres tomos– (López-Calva, 2009). Este desarrollo se complementa, como se dijo ya en el párrafo previo, con la noción de Agencia propuesta en el Enfoque de capacidades (Sen, 1999; Nussbaum, 2010) que se plantea como el sentido de la transformación docente, en tanto que se busca convertir al profesor en sujeto libre, responsable y comprometido con la transformación de sus estudiantes, de las sociedades desiguales y excluyentes de los países iberoamericanos y de la cultura dominante que se orienta hacia bienes aparentes meramente materiales y no hacia la búsqueda de valor.

La estructura de este artículo consta de cuatro apartados: el primero presenta una síntesis de los fundamentos filosóficos que sustentan la propuesta. El segundo formula la propuesta teórica propia desarrollada en un proceso de investigación reflexiva descrito en el párrafo anterior, complementada con la percepción de un grupo de expertos en el tema de la formación del profesorado en México e Iberoamérica que fueron consultados a través de un instrumento diseñado con base en las dimensiones de nuestra propuesta teórica.

El tercer apartado plantea brevemente la necesidad de un pacto socio-político real y operante para hacer viable esta propuesta teórica de formación del profesorado y describe la opinión de los expertos consultados, respecto a la ausencia de este pacto. Finalmente se plantean las conclusiones.

El objetivo de la consulta complementaria de carácter exploratorio fue contar con una fuente empírica de contraste que nos permitiera conocer la presencia o ausencia de las dimensiones básicas de la propuesta teórica en los procesos de formación del profesorado.

El cuestionario que se diseñó y aplicó consta de cinco secciones de preguntas agrupadas en las

siguientes categorías: Agencia, Transformación intelectual, Transformación moral (ética), Pacto educativo y Futuro. Las primeras tres secciones están integradas con ítems cerrados con respuesta en escala tipo Likert de 7 opciones que van desde Totalmente en desacuerdo (1) hasta Totalmente de acuerdo (7). La sección de Agencia tiene 4 ítems, la de Transformación intelectual tiene 5 ítems y la de Transformación ética consta de 11 ítems. Las siguientes secciones del instrumento tienen respectivamente 3 y 1 pregunta abierta.

De un total de 35 expertos invitados por correo electrónico personalizado a responder un instrumento en línea, se obtuvo la participación de 22 sujetos, 13 hombres y 9 mujeres. Del total que respondió, 17 tienen más de 30 años de experiencia en el campo y el resto se distribuye entre varios rangos que van desde 16 hasta 29 años. En cuanto a su perfil dentro del campo de la formación docente (el cuestionario permitía marcar más de una opción), 16 de ellos son docentes formadores de maestros, 15 investigadores educativos, 10 directivos de instituciones o programas de formación y 5 funcionarios públicos, entre ellos dos ex Secretarios de Educación Pública estatal y un ex Secretario de Educación Pública a nivel nacional. En cuanto a país de residencia, la mayoría (18) son de México y una persona de cada uno de los siguientes países: Argentina, Uruguay, Venezuela y Colombia.

## 1. LOS FUNDAMENTOS FILOSÓFICOS DE LA PROPUESTA

### 1.1.-La ética del logro o de la realización humana de Bernard Lonergan.

¿Qué cosa es verdadera respecto al bien humano en cualquier lugar o tiempo? Nosotros distinguimos tres aspectos principales. También hay niveles: el bien particular [...] el bien de orden y el valor. (Lonergan, 1998: 68)

La propuesta teórica de este trabajo se fundamenta básicamente en la aportación del filósofo jesuita canadiense Bernard Lonergan (1904-1984) que propone una Ética del logro o de la realización humana basada en la concepción del bien humano no como algo abstracto contenido en valores universales e inmutables que deben ser enseñados -a lo que denomina *Ética de la ley* (Lonergan, 1999)- sino desde la comprensión del bien humano como concreto, dinámico, dialéctico y complejo.

Se trata de una ética que está en permanente construcción a partir de una estructura heurística básica que está presente en todos los seres humanos: *la estructura dinámica de la consciencia intencional humana* (Lonergan, 1988: cap. 1). La estructura de la consciencia está constituida por cuatro grandes grupos de operaciones que son el nivel empírico -ver, oír, tocar, oler, saborear-, el nivel intelectual -preguntar, imaginar, comprender, concebir, formular-, el nivel racional -hacer preguntas para la reflexión, buscar pruebas, ponderarlas y juzgar- y finalmente el nivel existencial -hacer preguntas para la deliberación, deliberar, valorar y decidir- para actuar de forma más o menos libre y responsable.

El valor en esta ética del logro es una tendencia de búsqueda permanente del bien, a partir de las preguntas para la deliberación que nos planteamos (Lonergan, 1988: 40). Esta búsqueda requiere como insumos: datos suficientes y relevantes, buenas intelecciones y reflexión crítica que lleva a juicios de hecho razonables. A partir de estas operaciones antecedentes, se puede realizar una adecuada deliberación y valoración que culmina con el Insight práctico que es un acto de cognición afectiva que conduce a la construcción de juicios de valor y decisiones libres y responsables.

La realización auténticamente humana de estos grupos de operaciones para tener mayor probabilidad de cumplir con aquello a lo que tienden es el apego a lo que Lonergan (1988) llama preceptos

trascendentales. Estos preceptos no son una creación teórica del autor sino una exigencia intrínseca en la naturaleza propia de cada grupo de operaciones. Los preceptos trascendentales son: sé atento –para el nivel de la experiencia empírica-, sé inteligente –para el nivel de la comprensión y formulación de ideas-, sé razonable –para el nivel racional en el que se formulan juicios de hecho sobre las distintas realidades conocidas- y sé responsable –para el nivel existencial en el que se aprehende el valor, se construyen juicios de valor y se toman decisiones-.

El bien es humano “...en la medida en que se realiza mediante la captación y la elección humanas. Sin la captación y la elección humanas no existiríamos...” dice Lonergan (1988: 67), es decir, el bien humano es el producto de la captación y la elección de cada persona, de cada grupo y de la humanidad toda como sujeto colectivo.

Si se analiza al bien humano como objeto en desarrollo histórico, se puede constatar que como afirma el mismo autor en la cita que sirve de epígrafe a este apartado, lo que es verdadero en el bien humano en cualquier lugar y tiempo es que se va realizando en tres grandes niveles: el bien particular, el bien de orden y el valor (Lonergan, 1998: cap. 2).

En efecto, el bien humano se realiza cada vez que una persona o grupo accede a un bien que satisface alguna necesidad humana física, intelectual, emocional, social, espiritual, etc. es decir, en los bienes particulares. Pero la satisfacción de las necesidades humanas no puede depender del azar, se requiere una estructura que garantice el flujo permanente y sistemático de todos los bienes particulares requeridos para hacerlos llegar a todos los miembros de la sociedad. De manera complementaria, se requiere también una cultura que se pregunte por lo que es auténticamente bueno y no solamente bueno en apariencia, que reflexione críticamente acerca de la estructura para juzgar si se trata de un auténtico bien de orden. Se requiere, en fin, de una cultura que busque permanentemente el valor (Lonergan, 1998).

Si el bien humano no se va realizando en estos tres niveles, se va concretando el mal tanto en el nivel particular –carencia de ciertos bienes en ciertas personas o grupos- como en el nivel de orden –mal estructural que reproduce sistemáticamente el flujo desigual de bienes particulares beneficiando a una minoría y perjudicando a las mayorías- y el mal que surge de la distorsión de la cultura en la que se valora como bueno aquello que en realidad perjudica o destruye, normalizando las conductas deshumanizantes.

## 1.2.-La noción de agencia en el enfoque de capacidades de Sen y Nussbaum.

The capabilities approach can be provisionally defined as an approach to comparative quality-of-life assessment and to theorizing about basic social justice. It holds that the key question to ask, when comparing societies and assessing them for their basic decency or justice is, ‘What is each person able to do and to be’... (Nussbaum, 2010: 18)

El enfoque de capacidades desarrollado por Amartya Sen en el campo de la Economía y el combate a la pobreza y por Martha Nussbaum en el terreno filosófico es básicamente una perspectiva teórica, conocida también como enfoque de desarrollo humano, que busca explicar el desarrollo de las personas y la justicia social con base en la pregunta que señala Nussbaum en la cita previa: ¿Qué es lo que cada persona es capaz de hacer y de ser?

Esta es la pregunta básica para saber qué tan justa es una sociedad o qué tantas posibilidades de

desarrollo humano reales tiene una persona o una comunidad de personas. Se trata de un enfoque que se sustenta en la dignidad humana inalienable como punto de partida y que busca que esta dignidad sea realizada de manera efectiva en la existencia de las personas y grupos y no solamente como declaración abstracta.

Una noción central en el enfoque de capacidades, es la Agencia, que puede ser entendida “...como libertad efectiva u oportunidad real de alcanzar aquello que el sujeto posee razones para valorar...” como dice Reyes (2008: 170) de manera que el desarrollo humano es conceptualizado como desarrollo de la libertad, es decir, como la condición por la cual cada persona o grupo puede elegir realmente entre distintas opciones de vida o entre distintos funcionamientos según lo que valore como mejor para su crecimiento.

De acuerdo con la propuesta de Nussbaum (2010 y 2012) y Sen (1999), cada persona debe convertirse en agente de su propio proceso de desarrollo y de su propia construcción existencial, así como cada grupo social o comunidad debe ser también agente de su proceso de organización y mejoramiento de sus condiciones.

## 2. LA FORMACIÓN DEL PROFESORADO COMO TRANSFORMACIÓN PARA LA AGENCIA

El problema de los procesos de formación docente vigentes, es que, en su mayoría, no se preocupan por propiciar la reflexión del docente sobre sus propias creencias educativas, sino por capacitarlo en conceptos pedagógicos actuales o en el uso de técnicas, tecnologías y métodos avanzados, que según las creencias acriticas institucionales mejorarán automáticamente la educación. (López-Calva, 2003, p. 45)

La propuesta de formación del profesorado desde la mirada de la Ética que aquí se presenta constituye una apuesta básica por concebir la práctica docente como una praxis de construcción del bien humano –particular, social, cultural- de la que se desprende la visión del proceso de educación de los maestros y maestras como un proceso orientado hacia la transformación docente. Esta manera de entender la formación del profesorado se desarrolla ampliamente en trabajos previos (López-Calva, 2003 y 2006). Se trata de una visión que sin dejar de lado la relevancia de los contenidos teóricos o metodológicos o las habilidades técnicas, didácticas, evaluativas y tecnológicas en los procesos formativos de los educadores centra su mirada en el profesor como persona y como profesional en desarrollo.

La estrategia metodológica central es la construcción de espacios de trabajo introspectivo para que cada docente ejercite sus operaciones conscientes y las pueda analizar, distinguir y apropiarse progresivamente. A partir de esta introspección sistemática el docente irá paulatinamente liberándose del conceptualismo para convertirse en un sujeto buscador de inteligencia y razonabilidad en el conocimiento y liberándose del moralismo, para convertirse en un sujeto buscador de valor en sus decisiones prácticas.

Tal como afirmamos en un artículo previo sobre esta propuesta para enfocar la formación del profesorado: “El cambio que se propone es [...] de horizonte y no sólo de enfoque pedagógico. El cambio necesario exige una radical TRANSformación en la manera de concebir la formación docente y en la forma concreta de vivirla” (López-Calva, 2003: 49).

## 2.1.- Transformación intelectual

Comprende cabalmente lo que es comprender, y así no sólo habrás de comprender los lineamientos esenciales de todo lo que hay por comprender, sino también tendrás una base firme, un modelo invariante, abierto a todos los desarrollos posteriores a la comprensión. (Loneragan, 1999: 31)

La primera dimensión para la transformación docente propuesta es la intelectual. No se trata de una transformación sencilla puesto que implica una profunda reorientación del proceso intelectual y racional del profesor para hacerlo plenamente consciente de su ser sujeto cognoscente y de las exigencias que tiene el proceso de conocimiento.

Históricamente en nuestros países iberoamericanos se ha planteado una trayectoria educativa en la que los docentes –al igual que los estudiantes– son obligados a pensar en muchas cosas –contenidos–, pero raramente son estimulados a pensar sobre lo que es pensar (Lipman, 2016) y sobre las características y condiciones del proceso de conocimiento.

La transformación intelectual consiste en el giro radical que implica el paso del comprender temas o conceptos al comprender cabalmente lo que es comprender, a partir de la experiencia propia como sujeto capaz de conocer, es decir, de experimentar atentamente los datos de un determinado campo, entender inteligentemente la relación entre los mismos a partir de preguntas e imágenes adecuadas y juzgar razonablemente la veracidad o falsedad de lo entendido, reuniendo pruebas y ponderando las evidencias.

Comprendiendo cabalmente lo que es comprender, conociendo acertadamente lo que es conocer, el docente podrá autoafirmarse como sujeto cognoscente y promover eficazmente la apropiación de este proceso de conocimiento en cada uno de sus alumnos, dejando atrás la simple repetición, memorización o descripción acrítica de ideas y contenidos que caracterizan la formación conceptualista aún presente en el ámbito escolar.

Este paso fundamental no se consigue enseñando al docente teorías del aprendizaje o mediante cursos de epistemología sino promoviendo un proceso de introspección en el que vaya progresivamente apropiándose del dinamismo de su propio proceso cognitivo y dominando poco a poco sus operaciones y condiciones.

La consulta realizada al grupo de expertos que describimos en la introducción parece darnos la razón sobre la necesidad de transformación intelectual en los procesos de formación del profesorado. En esta dimensión se incluyeron cuatro ítems que indagan sobre: la comprensión sólida de los fundamentos de la profesión, la comprensión objetiva de los contenidos centrales de la profesión, las capacidades de comprensión intersubjetiva hacia los demás, el desarrollo del pensamiento crítico y el desarrollo del pensamiento complejo y la visión interdisciplinaria en los profesores.

Todos los ítems fueron respondidos con una tendencia negativa salvo el relativo al desarrollo de la comprensión objetiva de los contenidos de la profesión, que manifestó un 60% de acuerdo con que la formación de los maestros capacita en este aspecto, cosa que coincide con la predominancia de una formación docente basada en contenidos. El resto de las respuestas se orientaron hacia la parte negativa de la escala -63.6% en la referida a la comprensión de los fundamentos de la profesión, 50% en la de comprensión intersubjetiva y empatía, 50.5% en pensamiento crítico y 59% en pensamiento complejo e interdisciplina- con lo que se puede ver que los expertos consultados no consideran que la formación actual del profesorado esté desarrollando suficientemente la búsqueda de inteligencia, criticidad y abordaje complejo de los problemas educativos.

## 2.2.- Transformación moral.

The unavoidable fact is that we are continuously making judgments of value, that is, knowing values and living our lives on the basis of these values. We distinguish between good and bad schools, good and bad policies, honest and dishonest politicians, good and bad actions. We function in society on the bases of these values. (Cronin, 2006: p. 5)

Además de la transformación intelectual, la formación del profesorado desde una visión ética requiere por supuesto de una transformación moral. Como dice Cronin, los seres humanos estamos continuamente haciendo juicios de valor, es decir, deliberando y valorando sobre las distintas cuestiones que se nos presentan en la vida.

Los profesores enfrentan todos los días una serie de situaciones en su práctica formativa en las que tienen que hacer juicios de valor y tomar decisiones para orientar el curso de su práctica y facilitar de la manera significativa la formación de los estudiantes.

De la misma manera que la transformación intelectual no consiste en la enseñanza de cursos sobre teorías del aprendizaje o epistemología, la transformación moral del profesor no se consigue con cursos de Educación y valores o de Ética profesional para aprender valores o códigos deontológicos. Aunque este tipo de cursos pueden ser útiles en la formación del profesorado, la clave de la transformación moral del docente no se encuentra ahí sino en la generación de procesos mediante los cuales el profesor vaya explorando a través de la introspección, las operaciones que realiza cuando delibera, valora y decide para ejercitarlas con cada vez mayor conciencia y apropiarse de ellas.

A partir de esta introspección el profesor en formación irá experimentando su propia transformación moral y dejando de lado el moralismo o moralina, como llama Morin (2005) al apego acrítico a determinados valores o normas morales que se han aprendido en el proceso de formación, para convertirse un sujeto en búsqueda permanente de valor.

Así como para poder tener la clave para el desarrollo intelectual de los estudiantes el docente necesita comprender cabalmente lo que es comprender, para poder tener la clave para el desarrollo moral y ciudadano de los educandos el docente debe comprender cabalmente lo que es valorar y decidir y cómo se realiza ese proceso de forma auténtica.

El progreso procede de los valores originantes, es decir, de los sujetos que son verdaderamente ellos mismos mediante la observancia de los preceptos trascendentales: sé atento, sé inteligente, sé razonable, sé responsable... El progreso naturalmente, no consiste simplemente en hacer alguna mejora, sino en un fluir continuo de mejoras. (Loneragan, 1988; p. 57)

La transformación moral resulta fundamental porque promueve que los profesores sean verdaderamente ellos mismos o ellas mismas mediante la observancia de los preceptos trascendentales: sé atento, sé inteligente, sé razonable, sé responsable.

El cuestionario de consulta a expertos contiene en esta dimensión 11 ítems, aunque son los 5 primeros los que indagan directamente sobre la transformación moral y los 6 restantes sobre la formación en los principios y deberes de la ética profesional.

En los 5 ítems que abordan la dimensión de la transformación moral del profesorado, se pregunta si la formación docente genera reflexión sobre la ética en la educación, si desarrolla una sólida ética profesional docente, si genera reflexión sobre las condiciones estructurales de bien o mal en la sociedad, si promueve la reflexión sobre el compromiso del profesor hacia la transformación social y si plantea el análisis de las escalas de valores que promueve la cultura dominante.

Todas las respuestas a estos ítems se sitúan también en la parte negativa de la escala, siendo el

ítem relacionado con la formación de una ética profesional docente la más equilibrada y menos orientada hacia lo negativo con 45.4% de respuestas de acuerdo o acuerdo parcial. Parece, sin que las respuestas sean contundentes, que la formación del profesorado sí incluye aunque sea de manera parcial o incompleta una formación en ética profesional aunque no se oriente toda ella, como proponemos en este trabajo, desde una visión ética entendida como construcción del bien humano en sus tres niveles.

Las otras cuatro proposiciones son respondidas con una tendencia más negativa. Las respuestas al ítem sobre la reflexión acerca de la ética en educación resaltan con un 68% de respuestas en desacuerdo o desacuerdo total; las relativas a las condiciones estructurales de la sociedad muestra un 54.6% de respuestas del lado negativo, mismo porcentaje que se obtiene en el siguiente ítem relativo a la conciencia operante sobre el compromiso social del profesor. En la última aseveración acerca del análisis sobre el sistema de valores que orienta la cultura dominante un 63.6% responde del lado negativo de la escala.

En general podemos inferir de la consulta sobre este apartado que la transformación moral parece atenderse solamente desde visión tradicional del bien particular reflejado en la enseñanza de la Ética profesional a los docentes pero que hay una carencia significativa de la dimensión moral entendida desde la visión comprensiva y compleja de nuestra propuesta en los programas de formación docente.

### 2.3.- Agencia para la transformación social.

La libertad de las personas para llevar una vida que consideren valiosa es indicativa del desarrollo de una sociedad. Un individuo es libre según lo significativas que le sean sus opciones de vida y el número de opciones para escoger... (PNUD, 2004: 1)

Las condiciones sociohistóricas de los países iberoamericanos están marcadas por enormes desigualdades socioeconómicas y por grandes sectores de la población en condiciones de pobreza o pobreza extrema. La educación tiene el enorme reto de convertirse en un factor de movilidad social que contribuya a la disminución de las brechas entre las minorías que viven con todos los privilegios y las grandes mayorías que no tienen acceso a una vida digna. Como dice Savater (1997), la educación es la antifatalidad por excelencia y debe ser el medio por el cual los hijos de los pobres se liberen del destino que los condena a seguir siendo pobres. Sin embargo las cifras demuestran que esto aún no sucede y que la educación reproduce o ahonda las desigualdades (CEPAL, 2016).

Un ejemplo es el estudio de Huerta (2012) en el que se analizan los casos de México y Chile y se concluye que mientras en el país sudamericano parece haberse roto la relación entre origen y destino a partir de políticas educativas orientadas hacia la movilidad social, el Estado mexicano no ha planteado políticas públicas sólidas en ese sentido. Desafortunadamente el caso de México no es la excepción sino lo predominante en la región. La educación en este escenario, sigue siendo parte del problema y no de la solución.

Los profesores tienen el reto de formar a las nuevas generaciones desarrollando sus capacidades para poder ser libres, es decir, para tener las herramientas necesarias para elegir entre opciones de vida significativas. Esto implica desde la perspectiva de Lonerger (1988) la formación orientada a la construcción de su libertad efectiva o en términos de Nussbaum (2011) el desarrollo de la agencia que deriva de la relación estructural entre capacidades y funcionamientos. Las capacidades no tienen sentido si no pueden ser llevadas a la acción y para ello tiene que haber un marco de libertad de elección. Si las personas desarrollan sus capacidades básicas y combinadas y pueden ejercerlas eligiendo entre distintas opciones de vida digna, entonces se convierten en agentes de su propio desarrollo (Nussbaum, 2011).

Las personas deben ser vistas [...] como agentes activamente involucrados [...] en la construcción de su propio destino y no solamente como receptores pasivos del fruto de ingeniosos programas de desarrollo... (Sen, 1999: 53)

Para formar agencia en los educandos, los profesores deben también formarse como agentes de su propio proceso de desarrollo profesional y de contribución a la construcción del bien humano y no ser tampoco meros receptores pasivos de programas de formación del profesorado, diseñados desde las cúpulas gubernamentales y sindicales bajo presiones de tipo laboral más que desde preocupaciones formativas como ha sucedido históricamente en muchos países de la región (Imbernón y Canto, 2013).

La transformación intelectual y moral debe desarrollar en el docente la capacidad de agencia para volverlo efectivamente libre de construir su propia trayectoria profesional y personal orientada a la transformación de sus estudiantes, de la sociedad en la que ejercen su profesión y de la cultura que determina las formas concretas de vivir en esa sociedad.

Las respuestas al instrumento en la consulta exploratoria a los expertos muestran también la carencia de los programas de formación docente respecto al desarrollo de agencia. El cuestionario tiene en esta dimensión 4 ítems en los que se indagaban básicamente: la confianza en el profesor como agente de su formación, el desarrollo de la autonomía en el profesor, la concepción del profesor como agente de cambio social y la finalidad de dignificación y valoración de la profesión.

Los cuatro ítems fueron respondidos de manera predominante en el lado negativo de la escala. El ítem sobre la confianza básica en el profesor el 81% de las respuestas van de “parcialmente de acuerdo” a “totalmente en desacuerdo”; en el relativo al desarrollo de la autonomía en el profesor la suma de respuestas entre acuerdo parcial y desacuerdo total es del 95.4%; en el del profesor como agente de cambio social los expertos muestran respuestas divididas pues resulta una gráfica bimodal en la que el 22:7% está de acuerdo y un porcentaje idéntico en desacuerdo. La sumatoria de respuestas positivas se inclina hacia el 50% mientras que las negativas al 40%. Finalmente, en el ítem relativo a la formación orientada hacia la dignificación y valoración de la profesión hay una tendencia claramente negativa con una suma de respuestas entre indiferente y total desacuerdo del 72.7%.

Al relacionar las respuestas de los expertos con la propuesta teórica, parece ser que la formación de agencia en el profesorado es una necesidad aún pendiente de resolver por los programas de formación del profesorado.

### **3.-EL PACTO POLÍTICO SOCIAL NECESARIO PARA GENERAR LAS CONDICIONES DE TRANSFORMACIÓN DOCENTE**

La experiencia reciente indica que la concertación es rechazada o resistida desde dos perspectivas: una es la que proviene de los enfoques económicos y políticos de inspiración neoliberal, según los cuales las decisiones educativas no pueden someterse a procesos de concertación ni de negociación política, sino que deben ser dejadas a los mecanismos del mercado[...] La otra es la que proviene de los enfoques fundamentalistas autoritarios, según los cuales las decisiones son o deben ser tomadas sólo por los que controlan el manejo del aparato del Estado, excluyendo toda posibilidad de pluralismo y de debate (Tedesco, 2004: 21).

Desde nuestra experiencia y análisis de la literatura –que en buena medida ha sido citada a lo largo de este trabajo- la formación del profesorado sigue estando mediada fuertemente por presiones económicas y políticas, por intereses gremiales de los sindicatos magisteriales y por lógicas de corte tecnocrático neoliberal por un lado o enfoques fundamentalistas autoritarios por otro. A pesar de

que que como señalan Imbernón y Canto (2013) existe similitud en los marcos de referencia, autores y enfoques metodológicos innovadores entre los países iberoamericanos y España en el nivel de las preocupaciones discursivas, en la práctica las políticas públicas de formación del profesorado en gran parte de los países iberoamericanos responden más bien a las lógicas señaladas por Tedesco y sólo algunas organizaciones independientes de profesionales o de la sociedad civil hacen esfuerzos por una formación docente que esté más a la altura de los desafíos actuales.

... corresponde preguntarse si, en efecto, los pactos educativos son posibles. Aunque pueda parecer muy voluntarista, el argumento final de nuestro análisis consiste en reconocer que, si algo es considerado socialmente necesario, tiene que ser posible... El pacto no es un instrumento válido en sí mismo, sino que constituye un procedimiento consistente con un proyecto social basado en la idea de construir una sociedad equitativa y dinámica. En tal contexto, concertar políticas educativas es parte de un proceso más general de fortalecimiento de la ciudadanía y de construcción de un orden político democrático. (Tedesco 2004: 27)

Frente a este panorama resulta muy necesario el establecimiento de pactos educativos en las distintas naciones y en la región iberoamericana en general, para que a partir de la participación de los distintos actores que tienen algo que decir en la definición y orientación de la educación y en nuestro caso, de la formación del profesorado, se puedan establecer consensos sobre las líneas básicas de acción a seguir para lograr una apuesta real por la mejora educativa como un elemento esencial para el desarrollo de los países.

Como afirma Tedesco en la cita anterior, estos pactos educativos deben ser posibles en la medida en que son socialmente necesarios para lograr la transformación social. Pero su posibilidad está ligada a la existencia de un proyecto social y político de construcción de sociedades democráticas. La concertación sobre las políticas educativas y de formación del profesorado debe mirarse en el contexto más amplio de un horizonte de formación de ciudadanía y de construcción de un auténtico bien de orden democrático y de una cultura de participación e inclusión.

La consulta realizada a los expertos arroja elementos interesantes que permiten ver la necesidad aún pendiente de construir estos pactos educativos en la región.

Respecto a la existencia o no de un pacto educativo real y operante en el que los sectores sociales planteen claramente la relevancia de la Educación y la formación del profesorado, la consulta muestra un consenso respecto a que desafortunadamente no existe. En las respuestas a esta pregunta, 18 de 22 sujetos respondieron que no existe tal pacto o que existe solamente en el discurso oficial pero no en la realidad. Solamente dos sujetos responden que no saben si existe y dos respuestas son ambiguas.

La mayoría de los sujetos de esta consulta residen en México, por lo que muchas respuestas parecen referirse a la realidad concreta de este país, por ello resulta interesante transcribir aquí la única respuesta que hace referencia explícita a otra nación:

Aunque en los documentos oficiales y la política pública de Venezuela asume que la educación de calidad es indispensable para el desarrollo en la práctica esto no se realiza. Las condiciones de precariedad de las escuelas y los maestros hacen imposible que este supuesto pacto educativo pueda ser calificado como 'operante' (Cuestionario, 4.1: R21).

Para concluir esta parte destacamos un fragmento de una de las respuestas que hace un planteamiento muy bien sustentado que sintetiza esta carencia de un pacto educativo:

Explícitamente no existe un pacto educativo como tal, mucho menos en el sentido que concibe Tedesco (2004) a un "pacto educativo". No se vislumbra la convergencia o alianza de fuerzas y resistencias de procedencia diversa (ideológica, política, económica) en torno a la educación como un bien público como medio para una sociedad justa y equitativa.... (Cuestionario, 4.1: R1).

Los expertos también mencionan algunos obstáculos para la existencia de estos pactos educativos. La mayoría destaca los de naturaleza política como el control político del magisterio por parte de los gobiernos, la inexistencia de una política de Estado y no de gobierno, la sujeción de la educación a los planes cambiantes de cada período gubernamental, la burocratización de la educación, la excesiva centralización y falta de consulta a los docentes, etc.

a) La concentración del poder político en los titulares de las secretarías de Estado, y consiguientemente en los mandos medios de las dependencias y organismos de la administración pública federal y en la de las entidades federativas. b) La reducción de la política a la lógica antagónica “nosotros/ellos”; es decir la incapacidad política del actor político para construir pactos, alianzas y acuerdos con sus adversarios. c) El debilitamiento de contrapesos ciudadanos ante la fuerza política del gobierno (no del Estado) (Cuestionario, 4.3: R1)

Se señalan también obstáculos de naturaleza pedagógica que pueden sintetizarse en estas dos necesidades: “Superar la mirada racional técnica de la profesión docente. Tener una perspectiva de justicia social..” (Cuestionario, 4.3: R4) y “Transformar el actual diseño de formación de docentes instructorista, reactivo a las nuevas pedagogía y cerrado a los nuevos conocimientos en ese campo..” (Cuestionario, 4.3: R7).

Si aplicamos la mirada ética que orienta nuestra propuesta teórica para la formación del profesorado, resulta iluminador plantear que desde la ética del logro de Lonergan (1988; 1999) se afirma que el desarrollo de las sociedades es siempre un proceso dialéctico en donde se mezclan elementos de progreso y de declive. Los elementos de progreso contribuyen a la construcción del bien humano en sus tres niveles –particular, estructural, cultural- y los elementos de declive tienden a empeorar las situaciones incrementando los males particulares, reforzando el mal estructural y distorsionando la cultura.

La dinámica de progreso se da cuando los distintos actores sociales, incluyendo a los gobernantes analizan la situación actual atentamente, la comprenden inteligentemente, la revisan críticamente y deliberan responsablemente para generar acciones comprometidas y responsables. La dinámica del declive se da cuando los actores sociales, incluyendo a los gobernantes ven la situación actual desde la óptica de sus intereses particulares o de grupo, se cierran a la comprensión inteligente y al análisis crítico, deciden y actúan interesadamente empeorando la situación previa.

De manera que la construcción de un pacto educativo real y operante desde esta mirada ética depende también de que los principales actores sociales vivan una transformación intelectual y moral que les lleve a unirse a la dinámica de progreso y a rechazar y combatir la dinámica de declive.

#### 4. CONCLUSIONES

Este trabajo contribuye con una propuesta teórica para la formación del profesorado desde una mirada ética, partiendo de la convicción de que la misión central de los docentes es la construcción del bien humano particular –en cada educando-, estructural o de orden –hacia la transformación social- y cultural –contribuyendo a una cultura que busque valor auténtico en las distintas realidades.

Dicha propuesta teórica que entiende la formación del profesorado como transformación docente se sustenta centralmente en la ética del logro o de la realización humana de Lonergan y se complementa con la noción de agencia del enfoque de capacidades de Sen y Nussbaum.

El trabajo ha presentado de manera sintética estos fundamentos filosóficos y la propuesta teórica de transformación intelectual, transformación moral y desarrollo de la capacidad de agencia para la transformación social, articulando la investigación reflexiva que define cada una de estas dimensiones

con los resultados de una consulta de carácter exploratorio realizada a un grupo de 22 expertos en la formación del profesorado de cinco países de Iberoamérica.

La propuesta de mirar la formación del profesorado desde la ética –construcción del bien humano particular, social y cultural– adquiere relevancia dado que la mayoría de los países de Iberoamérica, tienen como un problema fundamental la desigualdad económica, social y cultural en la que hoy la educación es aún parte del problema y aún no el factor de ruptura de la fatalidad que condena a los niños y niñas a que su origen siga marcando su destino.

Para lograr generar las condiciones de probabilidad para la construcción de una política de formación docente real y operante que sea convergente con esta mirada ética y contribuya a construir procesos de transformación hacia la construcción del bien humano es necesario construir pactos educativos que trasciendan los discursos y generen consensos sobre las políticas de formación del profesorado y de la Educación en general. Estos pactos tienen que estar enmarcados en proyectos políticos y sociales orientados hacia la construcción de ciudadanía y democracia.

Aplicando la misma mirada teórica que sustenta esta propuesta sostenemos que la construcción de estos pactos, será posible en la medida en que los actores sociales experimenten también un proceso de transformación intelectual y moral que los haga abrirse a la comprensión inteligente y crítica y a la decisión comprometida con el bien humano dejando de lado la lógica de sus intereses personales o de grupo.

## REFERENCIAS

- CEPAL (2016). La matriz de la desigualdad social en América Latina. Santo Domingo. Autor. [Documento de Internet disponible en <https://repositorio.cepal.org>].
- Cronin, B. (2006). *Value ethics. A Lonergan perspective*. Consolata Institute of Philosophy. Nairobi.
- Cuenca, R. (2005). “La formación docente en América Latina y el Caribe: tensiones, tendencias y propuestas”. (Versión preliminar). OEI. Perú. Recuperado de: [https://www.oei.es/historico/docentes/articulos/formacion\\_docente\\_america\\_latina\\_caribe\\_tensiones\\_tendencias.pdf](https://www.oei.es/historico/docentes/articulos/formacion_docente_america_latina_caribe_tensiones_tendencias.pdf)
- Huerta, J.E. (2012). El rol de la educación en la movilidad social de México y Chile ¿La desigualdad por otras vías? *Revista mexicana de investigación educativa (RMIE)* Vol. 17: 65-88. COMIE. México. Recuperado de: <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v17/n052/pdf/52003.pdf>
- Ibernon, F., Canto, P. J. (julio-diciembre, 2013). La formación y el desarrollo profesional del profesorado en España y Latinoamérica. *Sinética* 41: 1-12. Recuperado de: [http://www.sinectica.iteso.mx/articulo/?id=41\\_la\\_formacion\\_y\\_el\\_desarrollo\\_profesional\\_del\\_profesorado\\_en\\_espana\\_y\\_latinoamerica](http://www.sinectica.iteso.mx/articulo/?id=41_la_formacion_y_el_desarrollo_profesional_del_profesorado_en_espana_y_latinoamerica)
- Lipman, M. (2016). *El lugar del pensamiento en la Educación*. Madrid. Octaedro.
- Lonergan, B. (1988). *Método en Teología*. Salamanca. Ed. Sígueme.
- Lonergan, B. (1998). *Filosofía de la educación*. Ed. Universidad Iberoamericana. México.
- Lonergan, B. (1999). *Insight. Estudio sobre la comprensión humana*. Ed. Sígueme-Universidad Iberoamericana. Salamanca.
- López Calva, M. (2003). “Mi rival es mi propio corazón...” El docente universitario y sus exigencias de transformación. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* 33: 43-81. Recuperado de: ht-

- [tps://www.redalyc.org/pdf/270/27033203.pdf](https://www.redalyc.org/pdf/270/27033203.pdf)
- López-Calva, M. (2006). *Una filosofía humanista de la Educación*. México. Trillas.
- López-Calva, M. (2007). *Más allá de la educación en valores*. México. Trillas.
- López-Calva, M. (2009). *Educación humanista*. Tres tomos. México. Gernika.
- López-Calva, M. (2019). Ética e investigación educativa: aproximación teórica para su comprensión desde la estructura dinámica del bien humano. *Revista Colombiana de Educación*, 76: 223-242. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rcde/n76/0120-3916-rcde-76-223.pdf>
- Messina, G. (1999). Investigación en o investigación acerca de la formación docente: un estado del arte en los noventa. *Revista Iberoamericana de Educación* 19: 145-207. Recuperado de: <https://rieoei.org/RIE/article/view/1057>
- Morin, E. (2005). *O Método VI. Ética*. Brazil. Editora Sulina.
- Nussbaum, M. (2011). *Creating capabilities. The human development approach*. Boston. Harvard University Press.
- Nussbaum, M. (2012). *Las fronteras de la justicia*. España. Paidós.
- PNUD, (2004) *Informe de desarrollo humano*. México, Autor.
- Reyes, A. (2008). El enfoque de las capacidades, la agencia cognitiva y los recursos morales. *Recerca, revista de pensament i anàlisi* 8: 153-172. Recuperado de: <https://www.raco.cat/index.php/RecercaPensamentAnalisi/article/view/182954>
- Savater, F. (1997). *El valor de educar*. México. Ed. Ariel.
- Savater, F. (2015). *El valor de elegir*. Madrid. Ariel.
- Schön, D. (1982). *El profesional reflexivo. Cómo piensan los profesionales cuando actúan*. BA: Paidós.
- Sen, A. (1999) *Development as freedom*. New York, Random House.
- Suárez, N., Mena, D., Gómez, V. y Fernández, A.I. (2019). *La formación del profesorado en Iberoamérica. Tendencias, reflexiones y experiencias*, Quito, Ecuador: Universidad Tecnológica Indoamérica.
- Tedesco, J.C. (2004). ¿Por qué son tan difíciles los pactos educativos? *Revista Iberoamericana de Educación*. 34: 17-28. Recuperado de: <https://rieoei.org/historico/documentos/rie34a01.PDF>
- Vaillant, D. (2013). Formación inicial del profesorado en América Latina: dilemas centrales y perspectivas. *Revista Española de Educación Comparada* 22: 185-206. [http://www.uned.es/reec/pdfs/22-2013/22-MO-09\\_Vai-llant.pdf](http://www.uned.es/reec/pdfs/22-2013/22-MO-09_Vai-llant.pdf)
- Vaillant, D. (2018). Formación inicial de profesores en América Latina. *Contexto de actuación, dilemas y desafíos*. [Documento de Internet disponible en <http://www.denisevaillant.com>].



## LA FORMACIÓN PERMANENTE DEL PROFESORADO. ALGUNAS INQUIETUDES, EVIDENCIAS Y RETOS A SUPERAR

Francisco Imbernón

*Departamento de Didáctica y Organización Educativa de la Universidad de Barcelona*

Fecha de recepción y de aceptación: 7 de septiembre del 2020, 19 de noviembre del 2020

**Resumen:** Durante los años que se lleva investigando y practicando en el campo de la formación permanente del profesorado se han podido constatar diversas evidencias que, hoy día, son casi incuestionables para todos aquellos, que de una u otra forma, se dedican a la formación del profesorado con la intención de que el profesorado sea sujeto de su formación y que la unidad de cambio sea el centro educativo en su contexto.

La formación del profesorado hace tiempo que intenta superar el predominio de una formación excesivamente transmisora, con un predominio de una teoría descontextualizada, alejada de las situaciones problemáticas de los docentes, basada en un ideal o perfil de profesorado que no existe. A pesar del discurso y de tantos informes de que el profesorado es uno de los protagonistas importantes en la calidad educativa y que la formación ha de acercarse al territorio, a la escuela y partir de las situaciones problemáticas y necesidades del profesorado, los proyectos de innovación colaborativos en los centros continúan siendo una eterna reivindicación.

El artículo analiza las inquietudes, evidencias y algunos retos en la teoría y en la práctica de la formación permanente del profesorado: La formación en las instituciones educativas, las relaciones entre el profesorado, las emociones y actitudes, la complejidad docente, la comunicación y la formación con la comunidad.

**Palabras clave:** Formación permanente del profesorado, profesorado, formación en centros, modelos de formación, profesorado investigador.

## 1. INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes temas de las últimas décadas en educación en todo el contexto internacional, ha sido la preocupación sobre el papel del profesorado y su formación permanente (y también la inicial que no tratamos en este artículo, pero que también ha sido muy tratada últimamente). En esas preocupaciones aparecen declaraciones políticas y los informes existe un discurso sobre la formación y la profesionalización del profesorado en ejercicio para mejorar la calidad educativa.

Tradicionalmente y a lo largo de la historia, la formación permanente del profesorado ha estado basada en el supuesto de la homogeneidad del profesorado y en un único modelo de formación, el modelo de “entrenamiento” que se basa en la transmisión por expertos infalibles, normalmente mediante cursos teóricos o conferencias. Esta concepción estaba orientada por la racionalidad técnica, característica de la época moderna y de la perspectiva de la ilustración. Desde esta perspectiva, el Universo funciona mecánicamente y las leyes de la naturaleza se presentan como eternas e inmutables. Según esta perspectiva, el conocimiento es totalmente objetivo y la finalidad de la ciencia es alcanzar la verdad. De acuerdo con esto, el modelo tradicional de formación docente, el cual se enmarcaba en la lógica del paradigma educativo de la modernidad, se caracterizaba por tener su énfasis en la adquisición y dominio de conocimientos, mientras que el currículum de formación se imponía como fragmentado y regido por la lógica disciplinaria. Es una perspectiva cuestionada desde hace años pero aún existente, en la formación permanente del profesorado, por diversos factores: la subordinación del profesorado a la producción del conocimiento, la separación entre teoría y práctica educativa, el aislamiento profesional en el trabajo educativo, la marginación y olvido de los problemas morales, éticos y políticos de la educación y el factor de la descontextualización (Esteve, 2001). Pero ha sido la perspectiva predominante en la formación y siempre quedan atisbos. Pero en el último tercio del siglo XX, esta orientación fue cambiando o al menos se fue cuestionando y llega hasta nuestros días.

El análisis de la formación y sus modelos se inició en la década de los años 80 a 90 del siglo pasado (Sparks, y Loucks Horsley, 1990). Es en esa época cuando se analiza la satisfacción o insatisfacción del profesorado sobre su formación y se empezaba a valorar la importancia de la formación permanente para el cambio y la mejora de la escuela y la práctica educativa para favorecer el aprendizaje del alumnado con nuevos modelos y modalidades formativas.

Ello no implica que, con anterioridad a esos años, no existiera preocupación por la formación permanente del profesorado. Por el contrario, tanto en los Institutos de Ciencias de la Educación de las universidades, grupos de profesores y profesoras comprometidos educativamente, política y sindicalmente ya existía una preocupación, crítica y acciones alternativas, sobre todo, de las escuelas de verano, en los encuentros, en publicaciones en las revistas pedagógicas y los actos sindicales y de movimientos de renovación pedagógica.

Y en el transcurso del tiempo todo lo relativo a la formación permanente ha ido aumentando con un gran interés como se comprueba en la cantidad de informes, publicaciones, propuestas, congresos e investigaciones realizadas.

Si hacemos un pequeño y escueto resumen, las inquietudes, viejos y nuevos retos más importantes que han existido desde hace tiempo como endémicos, destacamos:

- La formación en los centros educativos que considera el centro como la unidad de cambio. Para cambiar la educación se ha de cambiar al profesorado y el contexto donde trabaja.
- La participación colaborativa y el protagonismo del profesorado en las actividades de formación. La colaboración como cultura necesaria en el profesorado.
- Las diferentes modalidades formativas para realizar la formación permanente.

- Las nuevas estrategias de formación para desarrollar la innovación institucional mediante modelos de desarrollo y mejora de la enseñanza mediante proyectos e investigación-acción.
- La necesidad de una red de apoyo a la formación permanente.
- La importancia de un asesoramiento de proceso que ayude a los proyectos de cambio en la formación en la escuela pero que no les de la solución en lo que tiene que hacer.
- La importancia de otros aspectos en la formación como son los aspectos emocionales, tecnológicos, éticos y morales.

Delante de cómo llevar a cabo esos retos, la formación permanente del profesorado ha realizado una evolución tanto en el cambio de sus estructuras (centros del profesorado y en algunos lugares su desaparición, el papel de las universidades, de los colegios profesionales, de los movimientos de maestros, etc.), haya experimentado durante las últimas décadas una evolución significativa tanto por lo que respecta a estructuras como a sus planteamientos teóricos o a sus modalidades de aplicación. Aunque, según mi opinión, se ha desarrollado más la parcela teórica que la práctica.

## 2. EL VIEJO RETO DE SER UN PROFESORADO INVESTIGADOR

La introducción de nuevas ideas en el último tercio del siglo anterior, sobre todo a través de los intercambios y de la traducción de artículos y libros sobre todo anglosajones, originó que muchos sectores se adscriban a un nuevo proceso de análisis de la formación y la importancia de la investigación sobre la práctica en y con el profesorado dando un nuevo sentido a la profesión docente y a su formación (Imbernón, 2014).

Así, apareció con fuerza, hace tiempo, el concepto de **profesorado investigador**. Desde el punto de vista de este nuevo enfoque, se plantea la formación del profesorado no para acumular conocimientos disciplinares (también necesario, por supuesto) sino para investigar, pensar, reflexionar sobre lo que se hace, comunicarse e intercambiar las situaciones educativas, tener iniciativa en la innovación, aprender a trabajar por su propia cuenta y en grupo y de esta manera contribuir al desarrollo de un proyecto profesional y colectivo.

De acuerdo con este planteamiento, el docente asume su papel protagónico en la transformación del sistema educativo; para eso, se requiere de un docente que rompa con la concepción de una simple transmisión del saber y que participe activamente en la investigación de su propia práctica, en la gestión de aula, de conflictos y en la resolución de los problemas que le plantea su entorno social. En este sentido, la investigación educativa ya no puede ser, exclusivamente, cuestión de laboratorio para controlar variables, sino un proceso creativo, autónomo y autorreflexivo, durante el cual el docente establezca críticas a sus interpretaciones sobre los valores, ideologías, creencias y costumbres de la educación.

El concepto de un profesorado investigador intentaba rebatir el rol histórico de reproductor de las ideas de otros o de una cosa (libro de texto o manual) en la formación docente y empezar a tratar el tema de la reflexión sobre la práctica que se pondrá tan de moda en los últimos años.

Y aunque, hoy día, se ha olvidado algo de lo que se pretendía con desarrollar un profesorado investigador mediante la formación, las circunstancias hicieron que su plasmación práctica fuera minoritaria ya que tenía que romper con las rutinas, la falta de formación en procesos investigativos de investigación-acción, la tradición y cultura educativa de los centros, superar el modelo normativo de transmisión con modelos individuales o de entrenamiento mediante cursos, que se había ido inocu-

lando durante muchos años en las prácticas formativas. La investigación-acción posee la posibilidad de comprometer y transformar el conocimiento de los profesores y profesoras en investigadores sobre sí mismos, instándoles directamente a reconstruir y a transformar su práctica cotidiana y, además, a teorizar y revisar continuamente sus procesos educativos. Es una forma democrática de investigación que se hace por los “prácticos” y desde la práctica, que todos los actores participan por igual y se comprometen en cada una de las fases de la investigación ya que se comunican entre sí mediante una relación simétrica y aceptan la diversidad de puntos de vista y la diferente toma de decisión. La investigación-acción posibilita, dentro de un marco de un proceso de colaboración, el desarrollo personal, profesional e institucional del profesorado y formarse en nuevas habilidades, métodos y potencialidades analíticas, y motivar y profundizar en su conciencia profesional asumiendo alternativas adicionales de innovación y comunicación.

### **3. EL CAMBIO DE BINOMIO PARA POTENCIAR LA REFLEXIÓN SOBRE LA PRÁCTICA**

Pero si ahondamos en una formación basada en esa indagación docente sobre la práctica encontramos que lleva parejo un concepto de autonomía en la colegialidad, y la autonomía de cada uno de los profesores y profesoras sólo es compatible mediante su vinculación a un proyecto común en donde trabaja el profesorado de forma colaborativa, o sea, en la institución educativa. Provoca más innovación el unir la formación a un proyecto de trabajo en el contexto que no al revés (hacer formación y, posteriormente, elaborar un proyecto en el centro). Ello comporta que la formación esté al servicio del proyecto elaborado por un grupo. El nuevo binomio de la formación permanente debería ser la capacidad de realizar un proyecto de cambio sobre una situación problemática que se quiere solucionar y para ello recibir la formación necesaria para ello. Contrario al binomio clásico de primero formación y después ir a los centros a realizar proyectos de cambio, perdiéndose mucho durante el tránsito a la práctica y al contexto.

Ese cambio de binomio en la formación permanente se basa en una autonomía para formarse para realizar una intervención educativa en todos sus ámbitos teóricos y prácticos. Históricamente, la formación permanente del profesorado poco tiene que ver con la participación del profesorado más o menos esporádica en actividades de formación que ofertan organismos y asociaciones diversas. Estas actividades con frecuencia tienen más que ver con la necesidad de obtener créditos para completar los necesarios para el próximo sexenio o con la necesidad de acumular méritos para la oposición o traslado. La necesaria autonomía significa tener una identidad donde el profesorado es capaz de generar y promover conocimiento e innovaciones pedagógicas con sus compañeros en las escuelas, a elaborar y construir el sentido y el significado de cada situación, muchas veces única e irrepetible. (Day, 2006). Y la formación aparece como un importante proceso para formar en el cambio y para el cambio, superando viejas estructuras y modalidades que provocan ciertos cambios individuales pero no institucionales que, estos últimos, son los que posibilitan el cambio en la educación.

Desde esta perspectiva se propone un proceso de formación que forme al profesorado en el desarrollo del proyecto conjunto teniendo en cuenta qué conocimientos, destrezas y actitudes se necesitan para asumir el reto del cambio y se pregunten que lo que hacen porqué lo hacen. Se considera, así, como eje clave de la formación permanente del profesorado el desarrollo de instrumentos intelectuales para facilitar las capacidades reflexivas sobre la propia práctica docente, y cuya meta principal es aprender a interpretar, comprender y reflexionar sobre la enseñanza y la realidad social. Y adquiere relevancia también en ese proceso un tema a veces olvidado: el carácter ético de la actividad educativa. La importancia del trabajo colaborativo en la elaboración de procesos de cambio será fundamental en una formación ética para asumir una responsabilidad institucional de la educación, así como para

establecer vínculos afectivos entre el profesorado, de las decisiones colectivas, de la participación de otros sectores sociales en el campo educativo (Revista de educación, 2006).

#### **4. LA IMPORTANCIA DE LA FORMACIÓN HORIZONTAL MEDIANTE LA COLABORACIÓN**

La formación permanente del profesorado está directamente relacionada con el enfoque o la perspectiva que se tenga sobre sus funciones profesionales. Por ejemplo, si se prioriza la visión del profesorado que enseña de manera aislada en un aula, la formación se centrará en las actividades del aula predominantemente metodológicas; si se concibe el profesorado como un aplicador de técnicas, la formación se orientará hacia la disciplina académica y los métodos y técnicas de enseñanza; si se basa en un profesional más reflexivo y crítico, se orientará hacia el desarrollo de capacidades de procesamiento de la información, análisis y reflexión crítica, diagnóstico de situaciones problemáticas, decisión colectiva, evaluación de los procesos y reformulación de proyectos en una formación más horizontal.

Para desarrollar esa formación que desarrolle lo que anteriormente comentábamos es necesario una formación horizontal que significa una formación permanente orientada a interactuar y aprender con sus iguales; consultar y relacionarse con agentes externos y relacionarse con la comunidad. Ello no excluye las asistencias de formadores o asesores, pero para ayudar a ese proceso no para dar la solución a la situación educativa.

Ello implica la participación del profesorado en el diseño y en la gestión de su propia formación como sujeto de formación y no como objeto de la formación. Y por supuesto, implica realizar la formación en los territorios (intercentros) y centros educativos, complementaria a otras modalidades formativas más de formación vertical o del conocimiento del estado de la cuestión sobre un tema determinado. Unas modalidades pretenden más informar sobre temas nuevos y otras, formar para cambiar. La formación en el puesto de trabajo implica formarse para introducir cambios e innovaciones en la práctica educativa mediante el análisis y la solución de situaciones problemáticas en el contexto donde se dan.

La formación en el puesto de trabajo significa realizar una “formación desde dentro”, convertir a la institución educativa en la unidad de cambio, de un lugar de formación en una constante indagación colaborativa sobre lo que pasa. Partir de las prácticas y de las representaciones del profesorado con un diálogo profesional y de interacción social compartido: compartir problemas, fracasos y éxitos. Crear un clima de escucha activa y de comunicación. Colaborar quiere decir tener un clima en la institución educativa que ponga el profesorado en situaciones de identificación, de participación, de aceptar críticas, de discrepancia, suscitando la inventiva y la comunicación. La capacidad de respetar la diferencia de los demás y de elaborar itinerarios educativos diferenciados con herramientas con un carácter abierto y generador de dinamismo innovador en situaciones diversas, es una gran finalidad de la formación permanente.

La formación horizontal podría favorecer en el profesorado el debate y la construcción de unas bases sobre las cuales construir nuevos proyectos de innovación en el centro, intentando eliminar al mismo tiempo los procesos individualistas y atomizados en el trabajo profesional. Y la innovación quedará en el centro.

#### **5. EL RETO DE SALTAR LOS OBSTÁCULOS**

La formación permanente del profesorado no es una actividad aislada ya que está vinculada a los supuestos que en un determinado momento político y socio histórico determina un concepto de formación del profesorado que orientará la acción formativa en las políticas públicas y en las propuestas formativas.

La diferencia entre políticas educativas progresistas y conservadoras es evidente en la formación permanente del profesorado. En general, las políticas progresistas educativas se las caracteriza, desde hace más de un siglo, por la lucha por una nueva y renovada escuela y confían más en el profesorado, en el desarrollo de las personas y la menor intervención del currículum, en una escuela pública y laica donde la participación es fundamental y con una defensa de la igualdad, libertad, democracia y justicia, buscando un progreso y bienestar social mayoritario.

Las políticas conservadoras no confían tanto en el profesorado, un ejemplo es desde hace años la eliminación de los centros de profesorado o similar puesto que, para esas políticas, son centros de adoctrinamiento mediante la formación y les horroriza la descentralización, puesto que el centralismo es una de sus defensas históricas. También tienen un gran rechazo al cambio y luchan por la aplicación de la moral religiosa, los valores tradicionales y familiares sin intromisión del Estado amparándose en una determinada concepción de la libertad personal. Y, por supuesto, el orden y el control son elementos fundamentales en su forma de pensar la realidad social y educativa.

Y eso repercute mucho en la formación, aunque, sea cual sea las políticas públicas, siempre han existidos mecanismos de resistencias y alternativas generadas por colectivos. Pero no se puede negar que la influencia de las políticas públicas y los presupuestos influyen mucho en el desarrollo de los planes de formación permanente y la concepción de la formación.

En este sentido, es paradójico contemplar que muchos de los obstáculos que encuentra la formación permanente del profesorado son por una determinada política pública y, a veces, pueden convertirse fácilmente en coartadas para la resistencia por parte de algún sector del profesorado para participar o no participar de la formación permanente ya que no se ve como parte intrínseca de la profesión sino como una imposición burocrática.

Otros obstáculos que encontramos son:

- La falta de coordinación, seguimiento y evaluación por parte de las instituciones y servicios implicados en los planes de formación permanente para comprobar su eficacia y eficiencia en el impacto educativo.
- La ambigua definición de objetivos o principios de procedimiento formativos, o sea, la orientación de la formación muchas veces ambigua o con falta de precisión en lo que se pretende o con necesidades prescriptivas no necesarias en todos los contextos.
- La falta de presupuesto después de la anterior y actual crisis y los recortes educativos que, a veces, son excusas para reducir la formación docente.
- Los horarios, las plantillas y las ratios inadecuadas, sobrecargando la tarea docente e impidiendo una adecuada formación permanente.
- La falta de formadores o asesores con una formación en práctica reflexiva ya que las políticas conservadoras anteriores cuasi los eliminaron o eliminaron su formación específica. Y entre muchos de los existentes, una formación basada en un tipo de transmisión normativo-aplicacionista de formador experto.
- La formación en contextos individualistas mediante un modelo de entrenamiento basado en cursos transmisivos.
- La formación vista únicamente como incentivo salarial o de promoción y no como parte intrínseca de la profesión docente lo que perjudica el desarrollo profesional de los docentes que puede quedar aumentado por la falta de una carrera docente donde la formación asume un papel importante..

Los procesos de formación actual deberían analizar estos obstáculos para establecer mecanismos de crítica, reajuste y reivindicación profesional para que sus actuaciones no se limiten únicamente a una formación técnica y metodológica en el trabajo en las aulas y en los centros. Es, por tanto, una nueva reconceptualización de la formación permanente basada en la experiencia y en las evidencias de las investigaciones en los últimos decenios y no tanto en políticas anticuadas y partidistas.

## 6. Y, ¿CÓMO SALTAMOS ESOS OBSTÁCULOS?

La formación permanente tiene el objetivo de mejorar el desarrollo personal, profesional e institucional del profesorado para que su trabajo sea más eficaz en el aprendizaje del alumnado. Pero para llegar a esa meta, el profesorado más que darle soluciones de experto que son genéricas u orientaciones de soluciones de otros, debe saltar los obstáculos que le permitan al profesorado a encontrar soluciones en su contexto. Hay obstáculos que son personales y otros institucionales. La formación debe incidir más en los obstáculos que en dar la solución genérica a todos mediante una transmisión desde arriba. Pero para saltar los obstáculos se han de hacerlos evidentes y que sean factibles, sino el profesorado ve la formación como algo que no le es útil en su desarrollo.

Quizás una manera de saltar esos obstáculos es favorecer procesos que posibiliten:

- Apoyar y compartir la práctica docente en sus clases, bien por parte de los compañeros o por un asesor externo de carácter práctico reflexivo. Un ejemplo serían la metodología basada en la Lesson Study o estudio de la lección para compartir la práctica docente.
- Si la mejora de la escuela requiere de un proceso sistémico, ello supone que los cambios en un parte del sistema afectan a los otros. Por lo tanto, la formación permanente del profesorado influye y recibe la influencia del contexto en el que tiene lugar, y esta influencia condiciona los resultados que puedan obtenerse. O sea, para cambiar la educación se ha de formar al profesorado en el contexto donde trabaja, o sea, la institución educativa.
- Mejorar la formación inicial y realizar un periodo de inducción profesional en el acceso laboral a la práctica docente. Es importante valorar la experiencia docente y convertirla en una oportunidad de aprender porque son muy importantes las primeras incursiones en la práctica evitando los sueños rotos o el choque de la realidad entre lo que se ha estudiado y la práctica laboral.
- Que la Administración que administra al profesorado y las políticas públicas, clarifique los objetivos que pretende con la formación y apoyen los esfuerzos del profesorado para cambiar su práctica dando mayor autonomía para generar procesos pedagógicos de cambio con los compañeros.
- Es necesario investigar en qué medida la formación afecta a los cambios en el aprendizaje del alumnado y contribuye a la profesionalización del profesorado. Verificar si las diferentes modalidades de formación que se ofrecen desde todos los ámbitos contribuyen a la mejora del profesorado, y saber cómo diferentes modalidades de formación se coordinan entre ellas y qué objetivos se consiguen.
- También la estructura organizativa de la formación debería cambiar. Si a finales del siglo pasado la organización de referencia fueron los centros de profesores o las instituciones de apoyo a la formación, lo que necesitará el profesorado en el futuro serán estructuras más flexibles, aún más cercanas a las instituciones educativas y por supuesto, introducir la formación dentro de las escuelas. El modelo de entrenamiento mediante planes institucionales debe entrar en crisis para dejar paso a un modelo más indagativo y de desarrollo donde el profesorado de un contexto determinado asuma el protagonismo que se merece y sean ellos quienes planifiquen, ejecuten y evalúen su propia formación mediante proyectos de innovación.

## 7. PARA ACABAR. ALGUNAS EVIDENCIAS A TENER EN CUENTA

La sociedad cambia muy rápidamente. Y las concepciones de la formación permanente también han ido cambiando y deberían cambiar aún más. Ya sabemos que no es suficiente la formación estrictamente disciplinar, sino que son muy importantes en la formación del profesorado los aspectos éticos, colegiales, la investigación, la tolerancia profesional, las emociones, la comunicación, el trabajo en grupo, la toma de decisiones, etc.

Si la formación permanente del profesorado ha de servir para alguna cosa más allá del desarrollo personal, profesional e institucional, también es para constatar las enormes contradicciones que está inmersa la profesión de enseñar, y ha de intentar proporcionar elementos para superar las situaciones perpetuadoras que se arrastran desde hace mucho tiempo: la alienación profesional, las condiciones de trabajo, la estructura jerárquica, la formación mediante una actualización de otros, etc., y esto implica, formar al profesorado en el cambio y para el cambio mediante el rompimiento de tradiciones, inercias e ideologías impuestas; formarse a través del desarrollo de capacidades reflexivas en grupo, ya que la profesión docente se ha hecho cada vez más compleja y las dudas, la falta de certeza y la divergencia sea aspectos consustanciales con los que debe convivir un profesional de la educación. Así pues, esto implica un cambio en las políticas y en las prácticas de la formación.

Si la formación permanente pretende el cambio hemos de recordar ciertas evidencias que, muchas veces no se tienen en cuenta en la formación permanente del profesorado (Atkinson y Claxton, 2002) como personas. Estas evidencias nos permiten una reflexión sobre qué deberíamos conocer para establecer unas modalidades de formación más adecuadas al colectivo de profesorado:

El profesorado, como todo ser humano, posee conocimientos objetivos y subjetivos.

Durante mucho tiempo, la formación ha incidido en los conocimientos que podemos llamar “de contenido”. La perspectiva técnica y racional que ha controlado la formación durante las últimas décadas (la pasión por lo metodológico) apostaba por un profesorado que tuviera conocimientos uniformes en el campo del contenido científico y psicopedagógico. Hoy día, las actitudes y emociones se consideran tan importantes como esos contenidos; es decir, se valora todo lo que representa formar las actitudes. Es posible que un profesor o profesora domine los mismos contenidos y, sin embargo, no pueda compartir las decisiones, la comunicación, la dinámica del grupo, etc. por un problema de actitudes. En definitiva, es necesario destacar la conveniencia de desarrollar una formación donde se revalorice la aportación de las actitudes.

La adquisición de los conocimientos por parte del profesorado es un proceso largo y no lineal.

El cambio en las personas es muy lento y nunca se produce de manera lineal. Nadie cambia de un día para el otro. Cualquier persona necesita interiorizar, adaptar y experimentar los aspectos nuevos que ha vivido en la formación. La adquisición de conocimientos ha de tener lugar de la forma más interactiva posible y reflexionando sobre situaciones prácticas reales.

La adquisición de conocimientos por parte del profesorado está muy unida a la práctica laboral y condicionada por la organización del centro educativo en donde trabaja.

Se destaca así la importancia de desarrollar una formación en el centro educativo, una formación desde dentro de las instituciones, ya que la práctica educativa es idiosincrásica y contextualizada, por lo que necesita una formación que parta de sus situaciones problemáticas. En la práctica no hay problemas genéricos para todos los contextos y, por tanto, tampoco hay soluciones para todos, sino que encontramos situaciones problemáticas en un determinado entorno que demandan actuaciones concretas. Por tanto, el currículo de formación debería consistir en el análisis, la reflexión y la intervención sobre situaciones problemáticas (Schön, 1992).

La adquisición de conocimientos por parte del profesorado es un proceso complejo, adaptativo y experiencial.

Cada persona aprende una manera determinada, tiene un estilo cognoscitivo de procesar la información que le llega. Así pues, aprender para llevar a la práctica una innovación supone un proceso complejo; complejidad que es posible afrontar cuando la formación se adapta a la realidad educativa del que aprende. Para que la formación sea significativa y útil ha de tener un alto componente de adaptabilidad a la realidad diversa del profesorado. Y cuánto más adaptable sea, más fácilmente será experimentada en la práctica del aula o del centro y se acabará incorporando a las prácticas habituales profesionales. Toda formación válida ha de tener como objetivo que se pueda experimentar y ha de proporcionar la oportunidad para desarrollar una práctica reflexiva competente.

El trabajo colaborativo mejora el trabajo individual.

Realizar una formación colaborativa del colectivo docente, con el compromiso y la responsabilidad colectiva, con interdependencia de metas para convertir la institución educativa en un lugar de formación permanente como proceso comunicativo compartido, para aumentar el conocimiento profesional pedagógico y la autonomía. Es provocar que se vea la formación como parte intrínseca de la profesión, asumiendo una interiorización cotidiana de los procesos formativos y con un mayor control autónomo de la formación. Pero esa formación colectiva supone también una actitud constante de diálogo, debate, consenso no impuesto, no huir del conflicto, indagación colaborativa para el desarrollo de la organización, de las personas y de la comunidad que las envuelve.

En resumen y para acabar este artículo, la formación permanente del profesorado no puede limitarse a que el profesorado sea objeto de la formación, sino que su participación en los procesos formativos ha de englobar tareas de desarrollo curricular, de diseño de programas, de innovación y de investigación sobre la práctica y, en general, de mejora personal y del centro educativo, en un intento de resolver situaciones problemáticas generales o específicas relacionadas con la enseñanza en su contexto. La formación basada en situaciones problemáticas centradas en los problemas prácticos responde a las necesidades definidas de la escuela. La institución educativa se convierte en lugar de formación prioritario mediante proyectos o investigaciones acciones frente a otras modalidades formativas de entrenamiento. La escuela pasa a ser foco del proceso “acción-reflexión-acción” como unidad básica de cambio, desarrollo y mejora. No es lo mismo que en la escuela se dé una innovación, que la escuela sea sujeto y objeto de cambio.

No discutiremos si es cierto que la calidad de la enseñanza depende casi en exclusiva del profesorado, de su formación inicial, de su formación permanente y de su competencia profesional, como muchos informes defienden o si se tiende a responsabilizar en exceso al profesorado de la calidad del proceso y del producto final. Pues existen muchos otros aspectos relacionados con la educación, como la calidad de los materiales didácticos, las estructuras, las políticas públicas, la coordinación entre servicios, las ratios adecuadas, los recursos y medios suficientes, la calidad de los centros educativos (espacios, mobiliario, aulas, bibliotecas, laboratorios, etc...) que constituyen todos ellos condicionantes que influyen en gran medida en la calidad de la enseñanza y por tanto en la formación.

Todo esto supone la combinación de diversos componentes y modalidades de en la formación del profesorado, lo que no sería viable sin la real implicación de cada profesor y cada profesora en este proceso(Day, 2005).

Hoy día la importancia del campo de conocimiento de la formación permanente del profesorado permite que empiecen a cuestionarse aspectos que durante mucho tiempo habían permanecido inamovibles o que estaban estancados en una inercia institucional o políticas públicas inadecuadas y por

otra parte potencia que aparezcan alternativas o propuestas nuevas, que pueden provocar un nuevo pensamiento y proceso formativo y sobre el papel del profesorado en el cambio profesional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Atkinson, T y Claxton, G. (eds.) (2002), *El profesor intuitivo*. Barcelona: Octaedro.
- Day, C. (2005), *Formar docentes. Cómo, cuándo y en qué condiciones aprende el profesorado*. Madrid: Narcea.
- Day, Ch. (2006), *Pasión por enseñar. La identidad personal y profesional del docente y sus valores*. Madrid: Narcea.
- Esteve, J. M. (2001). “El profesorado de secundaria. Hacia un nuevo perfil profesional para enfrentar los problemas de la educación contemporánea” en *Revista Fuentes*, 3, firma invitada, 22 págs.
- Imbernón, F. (2017). *Ser docente en una sociedad compleja. La difícil tarea de enseñar*. Barcelona: Graó.
- Imbernón, F.(2014) *Calidad de la enseñanza y formación del profesorado. Un cambio necesario*. Barcelona. Octaedro.
- Revista de educación (2006), *La tarea de enseñar: atraer, formar, retener y desarrollar buen profesorado*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Schön, D. (1992). *La formación de profesionales reflexivos*. Barcelona: Paidós/Mec.
- Sparks, d. & Loucks Horsley, S. (1990). “Models of Staff Development”. En Houston, W.R. (ed.). *Handbook of Research on Teacher Education*. NewYork: MacMillan.

## FORMACIÓN Y COMPETENCIAS DEL PROFESORADO EN LA ERA DIGITAL

Julio Cabero-Almenara

*Universidad de Sevilla*

Antonio Palacios-Rodríguez

*Universidad de Sevilla*

Fecha de recepción y de aceptación: 5 de noviembre del 2020, 14 de diciembre del 2020

**Resumen:** En una sociedad hipertecnologizada como la nuestra, la integración de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los contextos educativos está adquiriendo cada vez más relevancia. Por ello, tratar la formación del profesorado en TIC exige un análisis pormenorizado de aquellos principios y dimensiones contemplados por diferentes estudios, instituciones y organizaciones educativas. En este sentido, este trabajo pretende describir los principales factores a tener en cuenta para el desarrollo de la Competencia Digital Docente (CDD). Dicho estudio está enmarcado en uno mayor, denominado Diseño, Producción y Evaluación de t-MOOC para la Adquisición por los Docentes de Competencias Digitales Docentes (DIPROMOOC). Para ello, se comienza analizando la significatividad de las Tecnologías de la Información y la Comunicación para la educación del Siglo XXI. Tras ello, se estudian algunos de los modelos y marcos de desarrollo competencial, como el reciente DigCompEdu publicado por la Unión Europea. Finalmente, se discute la practicidad de dichos modelos para identificar necesidades formativas docentes, proponer itinerarios de formación personalizados y certificar el dominio competencial.

**Palabras clave:** Tecnología educativa, competencia digital docente, DigCompEdu, formación del profesorado.

**Abstract:** In a hypertechnologized society like ours, the integration of Information and Communication Technologies (ICT) in educational contexts is gaining more and more relevance. For this reason, dealing with the training of teachers in ICT requires a detailed analysis of those principles and dimensions contemplated by different studies, institutions and educational organizations. In this sense, this work aims to describe the main factors to take into account for the development of the Teaching Digital Competence (CDD). This study is framed in a larger one, called Design, Production and Evaluation of t-MOOC for Acquisition by Teachers of Digital Teaching Competences (DIPROMOOC). To do this, it begins by analyzing the significance of Information and Communication Technologies for education in the 21st century. After that, some of the competency development models and frameworks are studied, such as the recent DigCompEdu published by the European Union. Finally, the practicality of these models is discussed to identify teacher training needs, propose personalized training itineraries and certify the competence domain.

**Keywords:** Educational technology, teaching digital competence, DigCompEdu, teacher training.

## 1. LAS TIC EN LA ENSEÑANZA

La presencia de las TIC en los contextos de enseñanza está adquiriendo cada vez más relevancia. Esto se ha percibido con aún más claridad en los momentos actuales de pandemia que nos está tocando vivir, donde la formación, con sus defectos, se ha podido llevar gracias a su utilización (Cabero y Valencia, 2020). Tal es su presencia que ya hay tecnologías que empiezan a adquirir el grado de invisible. Se puede considerar que una tecnología es invisible cuando no pensamos ni nos fijamos si está o no presente en el aula, asumiendo que lo estará. Un ejemplo claro de invisibilidad tecnológica es la pizarra; se suele presuponer al entrar en un aula que allí siempre habrá una pizarra negra, blanca o digital. Este fenómeno empieza a repetirse con otras tecnologías como, por ejemplo, la conexión a internet o la presencia de videoproyectores en las aulas universitarias.

La presencia de las tecnologías digitales va a ir en aumento, tal y como ponen de manifiestos diferentes informes como los EduTrends del Observatorio de Innovación educativa del Instituto Tecnológico de Monterrey (<https://bit.ly/3jQgbxM>) o los Informes Horizon publicados últimamente por Educause (<https://bit.ly/30R9Eeq>). Estos apuntan que una serie de tecnologías se están acercando a las instituciones de formación: realidad aumentada, realidad virtual, realidad mixta, aprendizaje adaptativo, internet de las cosas, etc. Conjuntamente, dicha penetración está llevando a un impulso de las investigaciones y los estudios conceptuales sobre ellas (Escalona et al., 2017; Recio-Muñoz et al., 2020).

Sin embargo, existen algunas contradicciones. Por ejemplo, “no se ha encontrado una correlación directa entre mejores resultados, como por ejemplo en las pruebas PISA de lectura, matemáticas y ciencias, o en otras pruebas nacionales o internacionales, y las inversiones en tecnología en el aula” (Unesco, 2016:16). Por ello, las esperanzas que desde ciertos sectores se formularon respecto a que la presencia de las TIC transformaría fuertemente la educación no se han visto confirmadas. Es más, incluso aparecen titulares en la prensa llamando la atención a que los grandes gurús de Silicon Valley llevan a sus hijos a centros donde no se integran tecnologías, o publicaciones con títulos sugerentes como la reciente de Desmurget (2020), denominada: “La fábrica de cretinos digitales”.

Las explicaciones a esta situación pudieran tener diferentes explicaciones:

- a) Cambiar el imaginario creado sobre su potenciar y asumir que su significación para mejorar la calidad y el rendimiento educativo no viene exclusivamente por su presencia, sino por su interacción con el resto de variables curriculares.
- b) La necesidad de cambiar las percepciones que tenemos sobre sus potencialidades, pasando de percibir las exclusivamente como Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), a concebirlas como Tecnologías para el Aprendizaje y el Conocimiento (TAC) y Tecnologías para el Empoderamiento y la Participación (TEP) (Cabero, 2014; Pinto et al., 2017).
- c) Las estructuras organizativas que tienen los centros, más ancladas en respuestas analógicas que en digitales.
- d) Encajar la tecnología en un plan de innovación educativa y no como meros añadidos al sistema educativo (Fundación Telefónica, 2016).
- e) La formación de los docentes en competencias digitales.

Como señala el Banco Interamericano de Desarrollo, las infraestructuras tecnológicas son necesarias para mejorar los aprendizajes, pero no suficientes. “Para alcanzar este objetivo, es fundamental trabajar con los actores clave del proceso de aprendizaje y coordinar sus acciones a nivel del sistema educativo. En primer lugar, se debe apoyar a los docentes para que la enseñanza responda más a las necesidades de los alumnos, y se los debe entrenar para enseñar en el nuevo contexto tecnológico.” (Arias y Cristia, 2014:3).

En este tema de los actores, se presenta una situación curiosa. Por una parte, cuando se les pregunta a los docentes sobre las actitudes, creencias y grado de motivación para la utilización de las TIC en la enseñanza, pocos son los estudios que lleven a señalar posiciones desfavorables, más los datos encontrados van en la dirección contraria (Broadbent, 2016; Diep et al., 2017; González, 2017). Al mismo tiempo, la formación que indican que tienen para su utilización educativa es baja y, sobre todo, más referida a aspectos didácticos que al manejo instrumental (Cabero y Barroso, 2016; Valdivieso y Gonzáles, 2016; Sola et al., 2017). Finalmente, existen diferencias entre el dominio que los profesores hacen de las tecnologías, puesto que se muestran competentes para su utilización en los escenarios domésticos y no en los educativos (Durán et al., 2017; Lauricella et al., 2020).

Además, no cabe duda de que la formación que tengan los docentes es determinante. Por una parte, para utilizar las TIC en la práctica profesional y, por otra, para llevar a cabo usos más innovadores de ellas (Vargas et al., 2014). No se debe olvidar que el docente del futuro debe poseer una serie de competencias como: saber colaborar y trabajar en equipo; ser adaptativo y adaptarse con facilidad a los cambios y transformaciones de los nuevos tiempos y escenarios formativos; asumir el principio del aprendizaje a lo largo de la vida; valorar de forma positiva y significa su profesión; y poseer competencias digitales para el manejo de las TIC. Dichas competencias, apellidadas como digitales, pueden ser definidas como la capacidad de aplicar constantemente las actitudes, los conocimientos y las competencias requeridos para planificar, dirigir, evaluar y revisar de forma continua la enseñanza apoyada por las TIC, basada en la teoría, la investigación actual y la experiencia comprobada (Cabero-Almenara y Palacios-Rodríguez, 2020).

Desgraciadamente, por lo que se refiere al dominio de las TIC, la situación no puede ser muy prometedora, como bien nos describen Fernández y Vázquez (2016:153): “La formación docente en el uso de los recursos digitales es inadecuada. Insignificante en la universidad, errática en el trabajo, sesgada hacia la informática de usuario en detrimento de la competencia pedagógica digital y sin vinculación a proyectos colaborativos. El énfasis de los productores de recursos se mueve hoy, por ello, hacia la formación y el coaching”.

Ahora bien, no es suficiente con reclamar la necesidad de formación, sino reflexionar respecto a cómo debe abordarse la misma, desde qué modelos educativos y desde que visiones y perspectivas de la enseñanza.

Antes de comenzar con la descripción de los modelos, perspectivas y marcos, comentar que este trabajo forma parte del proyecto I+D+I “Diseño, producción y evaluación de t-MOOC para la adquisición por los docentes de Competencias Digitales Docentes” (DIPROMOOC-RTI2018-097214-B-C31). En una de sus fases se persigue la determinación de los contenidos formativos de una acción formativa centrada en la adquisición de la competencia digital docente. Para ello, se trata de realizar una revisión de las principales propuestas realizadas sobre las competencias digitales que deben poseer los docentes.

## **2. MODELOS Y PERSPECTIVAS PARA EL DESARROLLO DE LA COMPETENCIA DIGITAL DOCENTE**

Antes de abordar algunas referencias a modelos de formación del profesorado en TIC, se añaden dos aspectos fundamentales que pueden ser significativos a la hora de abordar la situación: a) que la adquisición de esta competencia digital es un proceso y largo, y b) que no todos los docentes se encuentran en el mismo nivel de competencia y tampoco todos tienen que llegar al nivel máximo.

Por lo que se refiere al primero, ya Krumsvik (2009, 2014) elaboró un modelo para exponer cómo el profesorado desarrolla un alto nivel competencial, pasando por las siguientes fases: adquisición de habilidades digitales básicas, competencia didáctica con las TIC, las estrategias de aprendizaje y la construcción digital.

El primero lo conforman la adquisición de habilidades digitales básicas para el acceso, la gestión, la evaluación, la creación y la comunicación a través de las TIC. Este tipo de formación debe ser adquirida por lo normal en los niveles iniciales de formación del docente, y cada vez se hace más fácil su adquisición teniendo en cuenta la facilidad y simplicidad de manejo que progresivamente tienen las tecnologías. Al mismo tiempo y, como se señaló dichas competencias, son también utilizadas por el docente cuando incorpora las tecnologías a su espacio personal y doméstico.

El segundo nivel está relacionado con la competencia didáctica a desarrollar por el profesorado para integrar las TIC en las experiencias de aprendizaje. Éste viene condicionado por el denominado conocimiento pedagógico de Shulman (1987), aquel que Mishra y Koehler (2006) y Koehler y Mishra (2008) ampliaron en el ámbito de la Tecnología Educativa como conocimiento tecnológico, pedagógico y de contenido.

Respecto al tercer nivel, las estrategias de aprendizaje son consideradas como fundamentales: elementos, recursos y fuentes para el aprendizaje a lo largo de la vida. Conjuntamente, dichas habilidades deben ser desarrolladas por los estudiantes.

Finalmente, el cuarto nivel de construcción o capacitación digital, hace énfasis en el desarrollo crítico y ético con y sobre TIC para el desarrollo de una sociedad digital responsable. Por tanto, supone una mirada crítica y reflexiva sobre las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Hay que señalar que para Krumsvik (2009), en esta transformación digital el docente pasa por una serie de fases que establece en las siguientes: adopción, adaptación, apropiación e innovación. Estas fases suponen que el docente irá adquiriendo prácticas más innovadoras a la hora de la utilización de las tecnologías.

Como señala Krumsvik (2009:179): “El principal reto para los profesores de hoy es ante todo la fase de apropiación y el desarrollo de competencias didácticas sobre las TIC. Esta parte particular de la competencia didáctica en TIC supone que el profesor tiene las destrezas básicas en TIC como premisa para reconocer el valor de las TIC”.

En una línea muy similar, los resultados que se derivan desde el proyecto ACOT, proyecto que perseguía conocer el proceso que los docentes seguían para adoptar las tecnologías en la enseñanza. Las conclusiones a las que llegaron es que el periodo de adopción de una tecnología pasa por distintas fases (Figura 1), y que para la llegada a la fase superior el docente suele invertir de 3 a 5 años.



**Figura 1.** Fases de adopción de las TIC por los docentes de acuerdo con el proyecto ACOT (1985).

Estas etapas del modelo SAMIR son explicadas por García-Utrera et al. (2014) en los siguientes términos:

1. **Sustitución.** Es el nivel más bajo de uso de la TIC, y simplemente implica la sustitución de una tecnología por otra, sin ninguna transformación metodológica. Por ejemplo, cambio de las transparencias para el retroproyector por el uso de presentaciones tipo Power Point.
2. **Aumento.** Se reemplaza una TIC por otra que incorpora mejoras funcionales que facilitan la realización de las tareas, ninguna transformación tecnológica. Por ejemplo, la utilización de copiar-pegar en el procesador de texto.
3. **Modificación.** Implica un cambio metodológico en el cual la tarea a realizar es rediseñada por la introducción de la tecnología. Por ejemplo, la utilización de wikis, para que los alumnos lleguen a un consenso sobre definiciones de términos.
4. **Redefinición.** Implica la creación de nuevas actividades y ambientes de aprendizaje que, sin el uso de la tecnología disponible serían imposibles. Por ejemplo, la utilización de la realidad aumentada para la organización de itinerarios formativos artísticos por una ciudad.

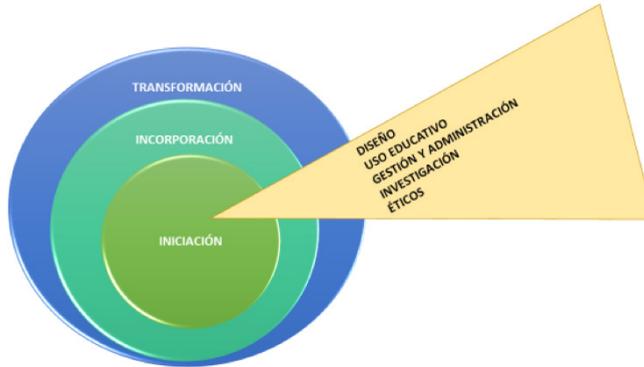
En otro trabajo, se señala que dicho proceso de formación pasaba por tres etapas que denominamos: iniciación-instrumentación, incorporación-sustitución, y revisión-transformación (Cabero y Valencia, 2018; Cabero y Martínez, 2019). En la primera, el docente toma contacto con las TIC y adquiere competencias técnico-instrumentales. Siendo una formación que el docente adquiere en sus estudios de magisterio, de pedagogía o psicopedagogía, o a través del Máster Universitario en Profesorado en Enseñanza Secundaria Obligatoria y Bachillerato Formación Profesional y Enseñanzas de Idiomas (MAES). Aunque la facilidad y usabilidad que están adquiriendo las TIC, y el número de videotutoriales que existen en la red hace que mucho aprendizaje lo esté adquiriendo el docente de forma personal. También en esta fase es importante que el docente “adquiera una visión de la galaxia mediática con la que cuenta para su práctica profesional y su adecuación a determinadas áreas de conocimiento. Al mismo tiempo, debe comenzar con la adquisición de bases conceptuales respecto a su utilización. En definitiva, es una fase de adopción de un nivel adecuado de alfabetización y aptitud digital, y de comprensión del papel jugado por las TIC en los procesos de enseñanza-aprendizaje en el desarrollo de la sociedad del conocimiento; sobre todo a través de ellos los estudiantes adquieren conocimientos en los contextos no formales e informales” (Cabero y Martínez, 2019:262).

Es en la segunda fase, en la cual fundamentalmente el docente incorpora las TIC a la enseñanza, “inicialmente para sustituir determinadas acciones por las tecnologías para hacerlas más eficaces, eficientes y atractivas, y, la reflexión respecto al comportamiento que las TIC adquieren en los contextos reales de formación que le lleve a una visión crítica, ni apocalíptica ni integrada, respecto a las posibilidades de las TIC en los procesos formativos” (Cabero y Martínez, 2019:262).

Por la última fase, el docente transforma la enseñanza y crea entornos de formación enriquecidos mediante las tecnologías. Estos entornos superan la simple función de transmisión de información y permiten llevar a cabo acciones de aprendizaje colaborativo. Al mismo tiempo, en esta fase el docente empieza a realizar acciones formativas más innovadoras con las tecnologías, como la de facilitar que los estudiantes se conviertan en productores de mensajes, o la realización de aprendizajes adaptativos. También esta fase el docente comienza a convertirse en diseñador de tecnologías adaptadas a su grupo diana. La adquisición de esta competencia “se lleva a cabo en la acción profesional docente y puede potenciarse mediante comunidades de prácticas y el trabajo colaborativo con otros docentes. Es el momento en el cual el docente adquiere una aptitud y actitud respecto a la aplicación de las TIC, y puede convertirse en formador de formadores” (Cabero y Martínez, 2019:262). También en su adquisición adquiere bastante valor, la práctica

reflexiva que realice el docente sobre su propia práctica de enseñanza.

Como señala otro trabajo (Figura 2), en “cada una de estas etapas existirá una tendencia hacia la formación en diferentes dimensiones: diseño, uso educativo, gestión y administración, investigación, y ética, que deberán traducirse en estándares específicos e irán haciéndose más complejos progresivamente el docente vaya pasando por las diferentes etapas de apropiación técnica y conceptual de la tecnología” (Cabero y Martínez, 2019:263).



**Figura 2.** Fases y dimensiones formación del docente en TIC.

La existencia de diferentes niveles de formación en Competencias Digitales Docentes (CCD) es recogida en los diferentes marcos competencias que se han propuesto desde diferentes instituciones y organizaciones internacionales. Así, por ejemplo, en la propuesta de CDD elaborada por Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2013), se establecen cinco grandes áreas: tecnológica, pedagógica, comunicativa, de gestión, e investigativa. Además, se establece que el docente puede tener tres niveles diferentes, que denomina: explorador, integrador e innovador

La Tabla 1 presenta las variables que son contempladas para la clasificación de los docentes en cada uno de los niveles.

**Tabla 1.** Niveles de ejecución de TIC según el Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2013, p.26)

NIVEL	ACCIONES
Explorador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Se familiarizan poco a poco con todo el espectro de posibilidades – desde las básicas hasta las más avanzada que ofrecen las TIC en educación”.</li> <li>• “Empiezan a introducir las TIC en algunas de sus labores y procesos de enseñanza y aprendizaje”.</li> <li>• “Reflexionan sobre las opciones que las TIC les brindan para responder a sus necesidades y a las de su contexto”.</li> </ul>
Integrador	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Sabén utilizar las TIC para aprender de manera no presencial lo que les permite aprovechar recursos disponibles en línea, tomar cursos virtuales, aprender con tutores a distancia y participar en redes y comunidades de práctica”.</li> <li>- “Integran las TIC en el diseño curricular, el PEI y la gestión institucional de manera pertinente”.</li> <li>- “Entienden las implicaciones sociales de la inclusión de las TIC en los procesos educativos”.</li> </ul>

NIVEL	ACCIONES
Innovador	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Son capaces de adaptar y combinar una diversidad de lenguajes y de herramientas tecnológicas para diseñar ambientes de aprendizaje o de gestión institucional que respondan a las necesidades particulares de su entorno”.</li> <li>- “Están dispuestos a adoptar y adaptar nuevas ideas y modelos que reciben de diversidad de fuentes”.</li> <li>- “Comparten las actividades que realizan con sus compañeros y discuten sus estrategias recibiendo realimentación que utilizan para hacer ajustes pertinentes a sus prácticas educativas”.</li> <li>- “Tienen criterios para argumentar la forma en que la integración de las TIC cualifica los procesos de enseñanza y aprendizaje y mejora la gestión institucional”.</li> </ul>

También, desde el modelo DigCompEdu de la Unión Europea desarrollado en el siguiente apartado, se establecen diferentes niveles asociados a las diferentes áreas, tal como se recoge en la Tabla 2.

**Tabla 2.** Convergencia de las áreas DigCompEdu con los niveles competenciales.

	Novato (A1)	Explorador (A2)	Integrador (B1)	Experto (B2)	Lider (C1)	Pionero (C2)
1. Compromiso profesional	Poco uso: no estar seguro	Ser consciente: uso de herramientas digitales básicas	Uso eficiente, responsable, experimentar	Práctica creativa, responsiva, transparente, refleja	Evaluar, discutir, reflexionar de manera crítica y estratégica	Rediseñar, innovar
2. Recursos digitales	Usar poco: no estar seguro	Ser consciente: uso de herramientas básicas	Criterios y estrategias básicos y a veces avanzados	Estrategias avanzadas, criterios complejos; crear recursos	Usar herramientas avanzadas de manera comprensiva; publicar recursos	Crear y publicar de manera profesional
3. Pedagogía digital	Usar poco: no estar seguro	Ser consciente: uso de herramientas básicas	Integración e implementación de manera significativa	Mejorar; orquestar	Adaptar métodos de manera flexible, estratégica, intencional	Innovar en la enseñanza
4. Evaluación y retroalimentación	Usar poco: no estar seguro	Uso de herramientas básicas para reforzar estrategias tradicionales	Uso de herramientas digitales para mejorar estrategias tradicionales	Uso estratégico y eficiente	Práctica comprensiva, crítica y refleja	Innovar en la educación
5. Empoderar a los estudiantes	Usar poco: no estar seguro	Ser consciente: uso de herramientas básicas	Considerar empoderar a los estudiantes	Usar varias herramientas de forma estratégica	Mejorar de manera comprensiva y crítica	Innovar métodos
6. Facilitar la CD de los estudiantes	Poco uso: no estar seguro	Animar a los estudiantes a usar herramientas digitales	Implementar actividades para fomentar la CD de los estudiantes	Usar varios métodos de forma estratégica	Métodos complementarios y críticos	Usar formatos innovadores para fomentar la CD de los estudiantes

Continuando con el análisis de los modelos en los cuales se debe centrar la formación del profesorado en TIC, señalar que hace algunos años se indicaron algunos principios generales que debían dirigir esta formación y, entre ellos, se señalaban una serie de dimensiones a considerar (Cabero, 2014, p.6). Por lo que respecta a estas dimensiones, se apuntan las siguientes: “instrumental, semiológica/estética, curricular, pragmática, psicológica, productora/diseñadora, seleccionadora/evaluadora, crítica, organizadora, actitudinal, e investigadora a la hora de su capacitación”.

En definitiva, hablar de la formación del profesorado en TIC es tener en cuenta desde el principio la política de las competencias digitales y los estándares que sobre ellas han publicado diferentes instituciones y países. Aun así, respecto a su conceptualización, y de acuerdo con la Comisión Europea, “implica el uso crítico y seguro de las Tecnologías de la Sociedad de la Información para el trabajo, el tiempo libre y la comunicación. Apoyándose en habilidades TIC básicas: uso de ordenadores para recuperar, evaluar, almacenar, producir, presentar e intercambiar información, y para comunicar y participar en redes de colaboración a través de Internet” (European Parliament and the Council, 2006).

En definitiva, la competencia digital se asume como una competencia básica que debe poseer el docente en la sociedad del siglo XXI. Para ello, se han formulado diferentes estándares para la capacitación de los docentes, que han sido ampliamente tratadas en diferentes trabajos como Cejas, Navío y Barroso (2016) o el de Cabero et al. (2020). Por su parte, la Comisión Europea (2017) ha propuesto recientemente el modelo “Digital Competence Framework for Educators DigCompEdu” (Redecker y Punie, 2017), el cual es desarrollado a continuación.

### 3. EL MODELO DIGCOMPEDU DE COMPETENCIAS DIGITALES

Previo al análisis de DigCompEdu, matizar que recientemente se han realizado diferentes investigaciones afines para evaluar la viabilidad de diferentes marcos de competencia digital docente en el plano internacional:

1. Marco DigCompEdu
2. Estándares ISTE
3. Marco UNESCO
4. Marco Común español (ISTE)
5. Marco Británico de Enseñanza Digital
6. Competencias TIC de Colombia
7. Competencias y Estándares TIC de Chile

Los resultados apuntan a DigCompEdu como el mejor valorado para trabajar el desarrollo competencial tanto en el ámbito universitario como en el no universitario (Cabero-Almenara, Romero-Tena y Palacios-Rodríguez, 2020; Cabero-Almenara et al., 2020).

El Marco Europeo de Competencia Digital del Profesorado DigCompEdu aparece a finales de 2017 (Redecker y Punie, 2017). DigCompEdu es el producto de una serie de deliberaciones con expertos y profesionales en diferentes espacios científicos: congresos, jornadas, debates... Conjuntamente, es construido tras una revisión bibliográfica, conformando una síntesis de los instrumentos más usados de evaluación de la Competencia Digital Docente (Ghomi y Redecker, 2018; Redecker y Punie, 2017). El resultado es un modelo con 6 áreas competenciales (Figura 3).



Figura 3. Modelo DigCompEdu: áreas y competencias

Se trata de un modelo de competencia digital para formadores y sus áreas competenciales, según Cabero-Almenara y Palacios-Rodríguez (2020, p.218) son:

- Compromiso profesional: “se centra en el entorno de trabajo de los docentes. La competencia digital de los docentes se expresa en su capacidad para utilizar las tecnologías digitales no solo para mejorar la enseñanza, sino también para interactuar profesionalmente con compañeros/as, alumnado, familia y distintos agentes de la comunidad educativa”.
- Recursos digitales: “relacionada con las fuentes, creación y distribución de recursos digitales. Una de las competencias clave que cualquier docente debe desarrollar es identificar buenos recursos educativos. Además, debe ser capaz de modificarlos, crearlos y compartirlos para que se ajusten a sus objetivos, alumnado y estilo de enseñanza. Al mismo tiempo, debe saber cómo usar y administrar de manera responsable el contenido digital, respetando las normas de derechos de autor y protegiendo los datos personales”.
- Pedagogía digital: “la competencia fundamental de todo el marco DigCompEdu es saber diseñar, planificar e implementar el uso de tecnologías digitales en las diferentes etapas del proceso de enseñanza y aprendizaje. Además, se aboga por un cambio de enfoques y metodologías que estén centradas en el alumnado”.
- Evaluación y retroalimentación: “vinculada al uso de herramientas y estrategias digitales en la evaluación y mejora de los procesos de enseñanza-aprendizaje. Las tecnologías digitales pueden mejorar las estrategias de evaluación existentes y dar lugar a nuevos y mejores métodos de evaluación. Además, al analizar la gran cantidad de datos (digitales) disponibles sobre las acciones individuales de los estudiantes, los docentes pueden ofrecer comentarios y apoyos más específicos”.
- Empoderar a los estudiantes: “uso de herramientas digitales para el empoderamiento del alumnado. Una de las fortalezas clave de las tecnologías digitales en la educación es su potencial para impulsar la participación activa de los estudiantes en el proceso de aprendizaje y su autonomía sobre el mismo”.
- Facilitar la competencia digital de los estudiantes: “sobre cómo desarrollar y facilitar la competencia digital ciudadana DigComp del alumnado”.

Siguiendo con la lógica de DigCompEdu, se establecen 6 niveles competenciales o perfiles progresivos de manejo: Novato (A1), Explorador (A2), Integrador (B1), Experto (B2), Líder (C1) y Pionero (C2).

Esta propuesta está contemplada dentro de las “Iniciativas DigComp”, contribuye a la “Agenda de Competencias para Europa” de la Comisión Europea (Consejo de la Unión Europea, 2006, 2018) y a la “Iniciativa de la Estrategia Europa 2020 de Nuevas Capacidades para Nuevos Empleos” (Comisión Europea,

2013; Cuartero, Espinosa, y Porlán, 2019; Kluzer et al., 2018). Así mismo, DigCompEdu ha dado pie a recientes investigaciones relacionadas con su idoneidad en el ámbito universitario y no universitario (Cabero-Almenara, Romero-Tena y Palacios-Rodríguez, 2020; Cabero-Almenara et al., 2020) o el desarrollo de escalas de evaluación (Cabero-Almenara y Palacios-Rodríguez, 2020; Barragán-Sánchez et al. 2020; Romero-Tena et al., 2020).

#### 4. CONCLUSIONES

La significación que las Tecnologías de la Información y Comunicación tienen en la sociedad de la Información y en la Cuarta Revolución Industrial hacen que una competencia clave para desenvolverse en dicho escenario es la digital. Esta presencia en la sociedad se percibe también en las instituciones educativas, donde nunca como hasta ahora el docente había contado con tantos recursos tecnológicos para desempeñar su actividad profesional. Y esta presencia, como han ido poniendo de manifiesto este trabajo, requieren que los educadores posean unos niveles significativos de Competencia Digital para desenvolverse en estos entornos educativos mediáticos (Alexander et al., 2019). Su desarrollo implica la adquisición de un conjunto de habilidades, conocimientos y actitudes, que debe poseer el docente para la incorporación técnica y pedagógica y didáctica de las TIC en los contextos educativos; en definitiva, lo que debe conocer un docente para el diseño, producción, utilización y evaluación para la incorporación educativa de las TIC (Cabero-Almenara et al., 2020).

Por ello, los diferentes marcos que proponen algunas instituciones, como la Unión Europea con el modelo DigCompEdu, además de proponer las competencias en las cuales deben formarse los docentes, persiguen identificar necesidades sus formativas, proponer itinerarios formativos personalizados y acreditar su adquisición (Yazon et al., 2019).

Finalmente, resaltar que este estudio sirve como base para el proyecto I+D+I “Diseño, producción y evaluación de t-MOOC para la adquisición por los docentes de Competencias Digitales Docentes” (DIPRO-MOOC-RTI2018-097214-B-C31). Concretamente, para determinar los contenidos formativos de una acción formativa centrada en la adquisición de la competencia digital docente en formato t-MOOC.

#### FINANCIACIÓN

Diseño, Producción y Evaluación de t-MOOC para la Adquisición por los Docentes de Competencias Digitales Docentes (DIPROMOOC). Referencia RTI2018-097214-B-C31. Plan Estatal 2017-2020 Retos - Proyectos I+D+I financiados por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

#### REFERENCIAS

- Adams, S., Cummins, M., Davis, A., Freeman, A., Hall, C., y Ananthanarayanan, V. (2017). *NMC Horizon Report: 2017 Higher Education Edition*. Austin, Texas: The New Media Consortium.
- Aguilar, S. y Barroso, J. (2018). Evaluación de un entorno de formación para la adquisición de competencias tecnológicas en el profesorado universitario. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 22(3): 359-374. <https://doi.org/10.30827/profesorado.v22i3.8006>
- Alderete, M., Di Meglio, G. y Formichella, M. (2017). Acceso a las TIC y rendimiento educativo: ¿una relación potenciada por su uso? Un análisis para España. *Revista de Educación*, 377: 54-81. <https://doi.org/10.4438/1988-592X-RE-2017-377-353>
- Alexander, B., Ashford-Rowe, K., Barajas-Murph, N., Dobbin, G., Knott, J., McCormack, M., y Weber, N. (2019). *Horizon Report 2019 Higher Education Edition*. EDUCAUSE.

- Arias, E. y Cristia, J. (2014). *El BID y la tecnología para mejorar el aprendizaje: ¿cómo promover programas efectivos*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.
- Ay, Y., Karada, E. y Acat, M. (2015). The Technological Pedagogical Content Knowledge-practical (TPACK-Practical) model: Examination of its validity in the Turkish culture via structural equation modeling. *Computers y Education*, 88, 97-108. <http://dx.doi.org/10.1016/j.compedu.2015.04.017>
- Ay, Y., Karadag, y Acat, M. (2015). The Technological Pedagogical Content Knowledge-practical (TPACK-Practical) model: Examination of its validity in the Turkish culture via structural equation modeling. *Computer & Education*, 88, 97-108. <http://dx.doi.org/10.1016/j.compedu.2015.04.017>
- Barragán-Sánchez, R., Corujo-Vélez, M. C., Palacios-Rodríguez, A., y Román-Graván: (2020). Teaching Digital Competence and Eco-Responsible Use of Technologies: Development and Validation of a Scale. *Sustainability*, 12(18): 7721. <https://doi.org/10.3390/su12187721>
- Barroso, J. y Cabero-Almenara, J. (2010). *La investigación educativa en TIC. Visiones practicas*. Madrid: Síntesis.
- Broadbent, J. (2016). Academic success is about self-efficacy rather than frequency of use of the learning management system. *Australasian Journal of Educational Technology*, 32(4): 38-49.
- Cabero, J. (2014). Formación del profesorado universitario en TIC. Aplicación del método Delphi para la selección de los contenidos formativos. *Educación XXI*, 17(1): 111-132. <https://doi.org/10.5944/educxx1.17.1.10707>
- Cabero, J. y Barroso, J. (2016). ICT teacher training: a view of the TPACK model / Formación del profesorado en TIC: una visión del modelo TPACK. *Cultura y Educación*, 28(3): 633-663. <http://dx.doi.org/10.1080/11356405.2016.1203526>
- Cabero, J. y Marín, V. (2014). Miradas sobre la formación del profesorado en TIC. *Enl@ce. Revista venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento*, 11(2): 11-24.
- Cabero, J. y Valencia, R. (2018). Teacher education in ict: contributions from different training models. *Revista Caribeña de Investigación Educativa (RECIE)*, 2(2): 61-76. <https://doi.org/10.32541/recie.2018.v2i2.pp61-76>
- Cabero, J. y Valencia, R (2020). Y el COVID-19 transformó al sistema educativo: reflexiones y experiencias por aprender. *International Journal of Educational Research and Innovation (IJERI)*, 15: 217-227.
- Cabero, J., Marín, V. y Llorente, M.C (2012). *Desarrollar la competencia digital docente*. Sevilla: Eduforma.
- Cabero-Almenara, J., y Palacios-Rodríguez, A. (2019). Marco Europeo de Competencia Digital Docente «Dig-CompEdu». Traducción y adaptación del cuestionario «DigCompEdu Check-In». *EDMETIC*, 9(1): 213-234. <https://doi.org/10.21071/edmetic.v9i1.12462>
- Cabero-Almenara, J., Barroso-Osuna, J., Palacios-Rodríguez, A., y Llorente-Cejudo, C. (2020). Marcos de Competencias Digitales para docentes universitarios: su evaluación a través del coeficiente competencia experta. *Revista Electrónica Interuniversitaria De Formación Del Profesorado*, 23(2). <https://doi.org/10.6018/reifop.413601>
- Cabero-Almenara, J., Romero-Tena, R., y Palacios-Rodríguez, A. (2020). *Evaluation of Teacher Digital Competence Frameworks Through Expert Judgement: the Use of the Expert Competence Coefficient*. *Journal of New Approaches in Educational Research*, 9(2): 275-293. <http://dx.doi.org/10.7821/naer.2020.7.578>
- Castañeda, L., Esteve, F. y Adell, J. (2018). ¿Por qué es necesario repensar la competencia docente para el mundo digital? *RED. Revista de Educación a Distancia*, 56(6). <http://dx.doi.org/10.6018/red/56/6>.

- Cejas, R., Navío, A. y Barroso, J. (2016). Las competencias del profesorado universitario desde el modelo TPACK (conocimiento tecnológico y pedagógico del contenido). *Pixel-Bit. Revista de Medios y Educación*, 49: 105-119. <http://dx.doi.org/10.12795/pixelbit.2016.i49.07>
- Chai, C. S., Koh, J. H. L., y Tsai, C. C. (2013). A review of technological pedagogical content knowledge. *Educational Technology y Society*, 16 (2): 31–51
- Cobos, C. (2016). La innovación pendiente. Reflexiones (y provocaciones) sobre educación, tecnología y conocimiento. Montevideo: Ceibal debate.
- Deng, F., Sing, Ch., So, H-J, Qian, Y. y Chen, L. (2017). Examining the validity of the technological pedagogical content knowledge (TPACK) framework for preservice chemistry teachers. *Australasian Journal of Educational Technology*, 33(3): 1-14.
- Desmurget, M. (2020). *La fábrica de cretinos digitales. Los peligros de las pantallas para nuestros hijos*. Barcelona: Península.
- Diep, A., Zhu, Ch., Struyven, K y Blicek, Y. (2017). Who or what contributes to student satisfaction in different blended learning modalities? *British Journal of Educational Technology*, 48(2): 473–489. <https://doi.org/10.1111/bjet.12431>
- Durán, B. Z., Durán, B. Z., López, J. F. B., Martínez, J. G., y Flores, T. G. (2017). *Formación en TIC y competencia digital en la docencia en instituciones públicas de educación superior*. Apertura, 9(1): 80–96. <https://doi.org/10.18381/Ap.v9n1.922>
- Duyer, D. (1994). Apple Classrooms of Tomorrow: What We've Learned. *Educational Leadership*. 51(5): 4-10.
- Escalona, J., Gómez, y Escalona, I. (2017). Las TIC en la educación española a través de las publicaciones periódicas: un análisis bibliométrico. *Pixel-Bit. Revista de Medios y Educación*, 51: 21-36. <http://dx.doi.org/10.12795/pixelbit.2017.i51.02>
- Esteve, F., Castañeda, L. y Adell, J. (2018). Un Modelo Holístico de Competencia Docente para el Mundo Digital. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 91(32): 105-116.
- European Parliament and of the Council (2006). *Recommendation of 18 December 2006, on key competences for lifelong learning*, L394/10-L394/18. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:394:0010:0018:en:PDF>
- Fernández, M. y Vázquez, S. (2016). La larga y compleja marcha del CLIP al CLIP. *Escuela y profesorado en el nuevo entorno digital*. Madrid: Fundación Telefónica-Ariel.
- Fisher, Ch. (1988). *The influence of High Computer Access on Schoolwork and Student Empowerment: An Exploratory Study of the Nashville ACOT Site*. Apple Computer, Inc., Cupertino, CA.
- Fundación Telefónica (2016). *Prepara tu escuela para la sociedad digital*. Madrid: Fundación Telefónica.
- García-Utrera, L., Figueroa-Rodríguez, S. y Esquivel-Gámez, I. (2014). Modelo de Sustitución, Aumento, Modificación, y Redefinición (SAMR): Fundamentos y aplicaciones. En I. Esquivel-Gámez (Coord.), *Los Modelos Tecno-Educativos: Revolucionando el aprendizaje del siglo XXI* (205-220). México: DSAE-Universidad Veracruzana.
- Ghomi, M., y Redecker, C. (2018). Digital Competence of Educators (DigCompEdu): Development and Evaluation of a Self-Assessment Instrument for Teachers' Digital Competence. Berlin: Joint Research Center.
- González, N. (2017). Influencia del contexto en el desarrollo del conocimiento tecnológico pedagógico del contenido (TPACK) de un profesor universitario. *Virtualidad. Educación y Ciencia*, 8(14): 42-55.
- Gutiérrez, I. (2014). Perfil del profesor universitario español en torno a las competencias en tecnologías de

- la información y la comunicación. *Píxel-Bit. Revista de Medios y Educación*, 44, 51-65.
- Guzmán, T., García, M T. y Chaparro, N. (2011). *Formación docente para la integración de las TIC en la práctica educativa*. Apertura, 3(1).
- Hooper, S., y Rieber, L. P. (1995). Teaching with technology. In A. C. Ornstein (Ed.), *Teaching: Theory into practice*. Needham Heights, MA: Allyn and Bacon.
- Hsu, Ch. y Liang, J. (2015). The Role of the TPACK in Game-Based Teaching: Does Instructional Sequence Matter? *Asia-Pacific Educational Research*, 24(3): 463-470. <https://doi.org/10.1007/s40299-014-0221-2>.
- Imbernón, F. y Colén, M.T. (2015). Los vaivenes de la formación inicial del profesorado. Una Reforma siempre inacabada. *Tendencias Pedagógicas*, 25: 57-76.
- Johnson, L. y Adams, S., (2016). NMC Horizon Report: 2016 Higher Education Edition. Austin, Texas: The New Media Consortium.
- Khine, M., Ali, N. y Afar, E. (2015). Exploring relationships among TPACK constructs and ICT achievement among trainee teachers. *Education Information Technology*, 20: 241-263. <https://doi.org/10.1007/s10639-016-9507-8>.
- Koehler, M.J., y Mishra: (2008). Introducing TPCK. In AACTE Committee on Innovation and Technology (Ed.), *The handbook of technological pedagogical content knowledge (TPCK) for educators* (pp. 3-29). New York, NY: Routledge.
- Krumsvik, R. J. (2009). Situated learning in the network society and the digitised school. *European Journal of Teacher Education*, 32(2): 167-185.
- Krumsvik, R. J. (2014). Teacher educators' digital competence. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 58(3): 269-280, <https://doi.org/10.1080/00313831.2012.726273>
- Lauricella, A. R., Herdzina, J., y Robb, M. (2020). Early childhood educators' teaching of digital citizenship competencies. *Computers & Education*, 158: 103989. <https://doi.org/10.1016/j.compedu.2020.103989>
- Leiva, J., Ugalde, L. y Llorente, M.C. (2018). El modelo TPACK en la formación inicial de profesores: Modelo universidad de Playa Ancha (UPLA), Chile. *Píxel-Bit. Revista de Medios y Educación*, 53: 165-177,
- Lichtman, G. (2016). Will educators get virtual reality right? *ISTE*.
- Maor, D. (2017). Using TPACK to develop digital pedagogues: a higher education experience. *Journal Computer Education*, 84(1), 71-86.
- Marcondes, M.I., Finholdt, V. y Karl, R. (2017). Integrating Theory and Practice in Initial Teacher Education, en Mena, J., García-Valcarcel, A., García Peñalvo, F.J. y Martín del Pozo, M. (Eds). *Search and research: Teacher education for contemporary contexts*. Salamanca: Ediciones Universidad.
- Ministerio de Educación de Chile (2006). *Estándares en Tecnología de la Información y la Comunicación para la Formación Inicial Docente*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación de Chile.
- Ministerio de Educación Nacional (2013). *Competencias TIC. Para el desarrollo profesional docente*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional
- Mishra: y Koehler, M.J. (2006). Technological pedagogical content knowledge: A framework for teacher knowledge. *The Teachers College Record*, 108(6): 1017-1054.
- Pinto, A., Cortés, O. y Alfaro, C. (2017). Hacia la transformación de la práctica docente: modelo espiral de competencias TIC TAC TEP. *Píxel-Bit. Revista de Medios y Educación*, 51: 37-51. <http://dx.doi.org/10.12795/pixelbit.2017.i51.03>
- Prendes, M.P. y Gutiérrez, I. (2013). Competencias tecnológicas del profesorado en las universidades es-

- pañolas. *Revista de Educación*, 361, 196-222. <https://doi.org/10.4438/1988-592X-RE-2011-361-140>
- Rangel, A. (2015). Competencias docentes digitales: propuesta de un perfil. *Píxel-Bit. Revista de Medios y Educación*, 46: 235-248. <http://dx.doi.org/10.12795/pixelbit.2015.i46.15>
- Recio-Muñoz, F., Silva Quiroz, J., y, Abricot Marchant, N. (2020). Análisis de la Competencia Digital en la Formación Inicial de estudiantes universitarios: Un estudio de meta-análisis en la Web of Science. *Píxel-Bit. Revista de Medios y Educación*, 59: 125-146. <https://doi.org/10.12795/pixelbit.77759>.
- Redecker, C., y Punie, Y. (2017). *Digital Competence of Educators DigCompEdu*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Romero-Tena, R., Barragán-Sánchez, R., Llorente-Cejudo, C., y Palacios-Rodríguez, A. (2020). The Challenge of Initial Training for Early Childhood Teachers. A Cross Sectional Study of Their Digital Competences. *Sustainability*, 12(11): 4782. <https://doi.org/10.3390/su12114782>
- Rossi, A. y Barajas, M. (2018). *Competencia digital e innovación pedagógica: Desafíos y oportunidades. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 22(3): 317-339. <https://doi.org/10.30827/profesorado.v22i3.8004>
- Salas-Castro, R. y Martínez, J. (2014). Aulas Apple del mañana: Resultados empíricos de educación básica (Modelo ACOT). En Esquivel-Gámez (Coord.), *Los Modelos Tecno-Educativos: Revolucionando el aprendizaje del siglo XXI* (pp. 17-32). México: DSAE-Universidad Veracruzana.
- Sang, G., Valcke, M., van Braak, J., Tondeur, J. y Zhu, Ch. (2011). Predicting ICT integration into classroom teaching in Chinese primary schools: exploring the complex interplay of teacher-related variables. *Journal of Computer Assisted Learning*, 27: 160-172.
- Shulman, L.S. (1987). Knowledge and teaching: Foundations of the new reform. *Harvard Educational Review*, 57: 1-22.
- Smith, S. (2013). Through the teacher's eyes: Unpacking the TPACK of digital fabrication integration in middle school language arts. *Journal of Research on Technology in Education*, 46(2): 207-227.
- Sola, T., Nniya, M., Moreno, A. y Romero, J.J. (2017). Valoración del profesorado de educación secundaria de la ciudad de Tetuán sobre la formación en TIC desarrollada desde el Ministerio de Educación Nacional. *Píxel-Bit. Revista de Medios y Educación*, 50: 49-63. <http://dx.doi.org/10.12795/pixelbit.2017.i50.03>
- Suárez, J., Almerich, G. Gargallo, B. y Aliaga, F. (2013). Las competencias del profesorado en TIC: estructura básica. *Educación XXI*, 16(1): 39-62. <https://doi.org/10.5944/educxx1.16.1.716>
- Tecnológico de Monterrey (2015). Reporte EduTrends. Radar de Innovación Educativa 2015. Monterrey: Tecnológico de Monterrey.
- Tejada: y Pozos, K. (2018). Nuevos escenarios y competencias digitales docentes: hacia la profesionalización docente con TIC. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 22(1): 25-51.
- Teo, T. (2012). Examining the intention to use technology among pre-service teachers: An integration of the technology acceptance model and theory of planned behavior. *Interactive Learning Environments*. 20(1): 3-18.
- Tokmak, H., Incikabi, L., y Ozgelen, S. (2013). An investigation of change in mathematics, science, and literacy education pre-service teachers' TPACK. *Asian-Pacific Education Researcher*, 22(4): 407-415.
- Unesco (2008). *Estándares de competencias en TIC para docentes*. Eduteka.
- Unesco (2016). *Tecnologías digitales al servicio de la calidad educativa*. Unesco: Santiago de Chile. <http://dx.doi.org/10.12795/pixelbit.2018.i53.11>

- Valdivieso, T. y Gonzáles, M.A. (2016). Competencia digital docente: ¿dónde estamos? Perfil del docente de educación primaria y secundaria. El caso de Ecuador. *Pixel-Bit. Revista de Medios y Educación*, 49, 57-73. <http://dx.doi.org/10.12795/pixelbit.2016.i49.04>
- Valencia-Molina, T. y Serna-Collazos, A. (2016). Competencias y estándares TIC desde la dimensión pedagógica: Una perspectiva desde los niveles de apropiación de las TIC en la práctica educativa docente. Cali: Pontificia Universidad Javeriana Cali – Unesco Oficina Santiago de Chile.
- Vargas, J., Chumpitaz, L. y Suárez, G. (2014). Relación entre las competencias digitales de docentes de educación básica y el uso educativo de las tecnologías en las aulas. *Revista de currículum y formación del profesorado*, 18(3): 362-377.
- Yazon, A., Ang-Manaig, K., Buama, C., y Tesoro, J. (2019). Digital literacy, digital competence and research productivity of educators. *Universal Journal of Educational Research*, 7(8): 1734-1743. <https://doi.org/10.13189/ujer.2019.070812>
- Zempoalteca-Durán, B., Barragán-López, J., González, J., y Guzmán, T (2017). Formación en TIC y competencia digital en la docencia en instituciones públicas de educación superior. *Apertura*, 9(1): 80-96. <https://doi.org/10.18381/Ap.v9n1.922>



## SOBRE LA TRANSFORMACIÓN DE LA FORMACIÓN INICIAL Y EL ACCESO A LA PROFESIÓN DOCENTE

Miquel Martínez  
Universitat de Barcelona

Fecha de recepción y de aceptación: 17 de noviembre del 2020, 14 de diciembre del 2020

**Resumen:** El artículo está estructurado en cinco apartados. En el primero se apuntan algunos argumentos a favor de transformar la formación inicial docente. En el segundo se presenta el programa de mejora e innovación en la formación docente MIF del Consell Interuniversitari de Catalunya y se describen las acciones más relevantes desarrolladas en su primer período entre 2013 y 2018. En el tercero se formula un conjunto de consideraciones para la mejora de la formación inicial del profesorado derivadas de los trabajos del programa MIF. En el cuarto se propone la incorporación de un período de introducción a la docencia- acreditación docente o inducción- previo al acceso a la función docente. Y en el quinto se propone un conjunto de acciones a desarrollar por los diferentes agentes que intervienen en la formación inicial y en la iniciación a la docencia con el objetivo de generar los cambios que han de propiciar innovación y mejora en estas primeras fases del desarrollo profesional docente.

**Palabras clave:** Formación inicial docente. Inducción. Desarrollo profesional docente. Transformación e innovación. Profesorado. Acceso a la profesión docente.

**Abstract:** The article is structured into five sections. The first sets out various arguments in favour of transforming initial teacher training. The second presents the MIF Programme of Improvement and Innovation in Teacher Training of the Inter-University Council of Catalonia, and describes the most relevant actions developed during its first stage from 2013 to 2018. A set of considerations derived from the work of the MIF programme is formulated in the third section, aimed at improving the initial training of teachers. The fourth section proposes an introductory period – teaching accreditation or induction – prior to access to the teaching profession. In the fifth section, a number of actions are suggested to be implemented by the different agents who intervene in initial teacher training and introduction to the profession, with the aim of bringing about the changes that should foster innovation and improvement in these first phases of professional teacher development.

**Keywords:** Initial teacher training. Induction. Professional teacher development. Transformation and innovation. Teachers. Access to the teaching profession.

Las reflexiones y propuestas que se formulan en este artículo han sido posibles gracias al trabajo desarrollado entre 2013 y 2018 por el autor junto a Enric Prats, Teresa Guixé y Ana Marín de la Universidad de Barcelona en el marco del Programa para la Mejora e Innovación en la Formación de maestros MIF del Consell Interuniversitari de Catalunya.

## 1. LA NECESARIA TRANSFORMACIÓN DE LA FORMACIÓN DOCENTE Y EL ACCESO A LA PROFESIÓN

La transformación, revisión y mejora de la formación de los docentes no es una demanda nueva. Está siendo reclamada por la sociedad desde hace años y abordada por las facultades que los forman y también por algunas administraciones educativas, aunque los marcos normativos y la cultura docente y de la administración no la facilita.

Algunas de las razones de esta demanda tiene su origen en los cambios sociales y culturales que comporta la sociedad digital y de la diversidad en la que vivimos, en la que la calidad de la educación, el sujeto que aprende (Whaslh, 2016; Serres, 2014) cómo se aprende (Gros, 2008) y poseer un buen nivel de aprendizaje no significan lo mismo que hace algunas décadas. Otras razones están relacionadas con algunos desajustes entre nuestro sistema de formación docente y el de otros países de nuestro entorno de los que podemos aprender para mejorar.

La formación docente en España continua manteniendo dos culturas y dos itinerarios formativos diferentes y diferenciados según se trate de formar docentes para la educación infantil y primaria o para la educación secundaria. Esta diferenciación no se corresponde con los cambios en un sistema educativo cada vez más comprensivo. Estas diferencias entre culturas, sistemas de formación y percepciones profesionales ubican a los docentes en compartimentos estancos, no facilitan una visión global del proceso educativo ni el trabajo en equipo que podría integrar lo mejor que tiene cada una de las dos culturas y percepciones profesionales. Deberíamos aplicar la filosofía del aprendizaje a lo largo de la vida al modelo de desarrollo profesional docente, facilitando que la opción del que inicia sus estudios para ser docente - en una u otra etapa del sistema- no sea finalista de por vida y sí en cambio facilite moverse en el sistema educativo con mayor flexibilidad. Tenemos sistemas de formación docente menos polivalentes de lo que hoy conviene a la sociedad y al profesional.

Si miramos a nivel internacional se puede constatar como y desde hace años a nivel europeo (Caena, 2014; Eurydice, 2013; Prats y Marín, 2016)) en un buen número de países se establecen requisitos para acceder a los estudios para ser docente; en doce países establecen el nivel de máster para el desempeño docente; en la formación inicial se incrementa el número de horas de prácticas en centros y se incorpora progresivamente la investigación educativa en los estudios para ser docente. Estas son algunas de las tendencias más notables con las que seguimos manteniendo una distancia que no favorece la mejora en la calidad de la formación docente en nuestro país.

Por otra parte y en el Simposio Internacional sobre formación de maestros celebrado en Barcelona los días 18 y 19 de febrero de 2015, académicos de diferentes países coincidieron en destacar algunas de las tendencias en la transformación de los modelos de formación docente y las condiciones que la posibilitan. (Lavonen, 2016; Fraiser, 2016). De sus aportaciones y de una revisión de la literatura (Darling- Hammond, 2012) enfatizamos las siguientes: lograr un mayor equilibrio entre saberes académicos y profesionales; adoptar un enfoque competencial y a la vez intensificar el aprendizaje de conocimientos en la formación inicial (Martinez, 2016; Prats, 2016); alcanzar una mayor vinculación de la formación académica con la construcción de conocimiento práctico en los centros; ofrecer un enfoque transversal y globalizador en el proceso de formación en las facultades y fundamentar tal formación en la acción de equipos docentes. Y también destacamos la importancia de atraer talento y estudiantes de perfiles diferentes para cursar las titulaciones que capacitan para la docencia e incorporar en los equipos docentes de las facultades profesorado con amplia y reconocida experiencia docente en el sistema educativo.

Más recientemente, el Foro convocado por el Ministerio de Educación en noviembre de 2018 sobre "Educar para el siglo XXI. Desafíos y propuestas para la profesión docente" (MEFP, 2019) recogió la opinión

de los más de 3000 docentes que participaron virtualmente en el mismo y constató que existe consenso respecto a algunas de las cuestiones clave de la transformación que queremos. En concreto, una amplia mayoría de aproximadamente dos tercios de quienes cumplimentaron el cuestionario se pronuncia a favor de un acceso selectivo a los estudios de formación inicial de los docentes. Cuando se les preguntó su opinión sobre cómo mejorarían la formación inicial, afirmaron que habría que aumentar el tiempo dedicado a las prácticas, revisar la preparación del profesorado universitario desde el punto de vista de su conocimiento sobre la realidad de los centros educativos y revisar la forma de impartir clase en los estudios iniciales. También afirmaron que conviene revisar los contenidos y que echaban en falta aprendizajes relacionados con el desarrollo social y emocional del alumnado, la mejora de la convivencia, resolución de conflictos, la atención a la diversidad y el uso de las tecnologías digitales.

Otra de las diferencias que mantenemos con algunos países, y que algunos sostenemos que sería bueno corregir, es la falta de un periodo de iniciación o introducción en la docencia posterior a los estudios iniciales y que junto a ellos constituyen las primeras fases del desarrollo profesional docente. En nuestro sistema educativo lo más parecido a ese periodo es el año como funcionario en prácticas que el profesorado de los centros de educación pública realiza posterior a superar la oposición. Cuando en el Foro antes citado se les preguntaba sobre la conveniencia de una posible fase de introducción- que en la mayoría de países se denomina “inducción”- a la profesión docente, afirmaban por amplia mayoría- más del 70%- que debería aplicarse a todos los centros financiados con fondos públicos, que debería realizarse antes de la oposición, ser prácticas tuteladas y evaluables, estar remuneradas y de una duración de un año. En algunas de las respuestas sobre la conveniencia de un periodo de inducción se afirma que éste obligaría a repensar la formación inicial.

Por todo ello desde diferentes foros, organizaciones de docentes, agentes sociales y desde las propias universidades y administración educativa la demanda de una transformación en la formación docente y acceso a la profesión esta siendo objeto de análisis. Sin embargo, el acuerdo sobre tal necesidad no viene por el momento acompañado de las acciones que deben propiciarla. Falta tejer alianzas entre todos los implicados y urge hacerlo.

## **2. UNA EXPERIENCIA PARA AVANZAR EN ACUERDOS Y PROPONER ACCIONES: EL PROGRAMA DE MEJORA E INNOVACIÓN EN LA FORMACIÓN DOCENTE MIF**

Precisamente este debate sobre la preparación del profesorado y su adecuación a las necesidades del sistema educativo y de la sociedad que ha estado presente a lo largo de la última década de forma recurrente, fue el que propició en Cataluña la creación del Programa de Mejora e Innovación en la Formación inicial de maestros y maestras MIF.

El Programa de Mejora e Innovación de la Formación de Maestros (MIF) fue una iniciativa del Departament d'Ensenyament y del Departament d'Economia y Coneixement de Catalunya, junto con las universidades del sistema universitario catalán implicadas en la formación de maestros y maestras. Se constituyó en junio del 2013 por un periodo inicial de cinco años y mediante un acuerdo del Consejo Interuniversitario de Cataluña que se concretó en la firma de un convenio, en noviembre de 2013, entre las universidades y el Gobierno de Cataluña. El programa continúa en la actualidad en su segundo periodo.

Lo que motivó la creación del Programa fue la necesidad de mejorar la formación inicial de los maestros y maestras en Cataluña, conseguir un mejor equilibrio cuantitativo y cualitativo entre la oferta formativa de las universidades y las demandas del sector educativo. Desde el Departament d'Ensenyament y desde el Consell Interuniversitari de Catalunya se insistía desde el año 2012 en la necesidad de reducir el número de plazas de acceso a los grados de Educación infantil y Educación primaria y en la necesidad de

ofrecer una titulación doble en Educación infantil y primaria para facilitar la polivalencia y mejor ocupabilidad de los graduados y graduadas. La creación del Programa MIF supuso añadir a esta inicial preocupación el objetivo de mejorar la formación inicial de todos los maestros y maestras del sistema. Por ello, los objetivos iniciales del Programa fueron los siguientes:

- Acompañar el proceso de puesta en marcha de la oferta piloto de titulación doble de educación infantil y de educación primaria.
- Hacer el seguimiento y la evaluación de la oferta de titulación doble y otras iniciativas orientadas a mejorar la formación de los maestros.
- Facilitar la movilidad internacional de estudiantes y profesores por medio de estancias en centros educativos e instituciones de formación.
- Constituir un espacio de consulta y documentación en clave internacional sobre experiencias y modelos de formación de los maestros.
- Facilitar el análisis y el debate sobre la formación de los maestros, a partir de la valoración del modelo actual y de las tendencias internacionales.

Para el logro de estos objetivos, a lo largo de los años 2013-2018, desde la coordinación del Programa se propició el intercambio de experiencias y se promovió la investigación en docencia universitaria sobre la formación de maestros. También se fomentaron actividades de debate y difusión acerca de la formación inicial de maestros. Paralelamente, desde el Programa se procedió a un análisis del perfil de los estudiantes que acceden por primera vez a los grados de Educación infantil y Educación primaria; se valoró la conveniencia de establecer unas pruebas de aptitud personal para el acceso a tales estudios y se intensificó la movilidad internacional de los y las estudiantes.

Las actuaciones del Programa MIF<sup>1</sup> no se han limitado a mejorar las titulaciones de magisterio, sino que han incidido, directa o indirectamente, en aspectos laterales, como por ejemplo el acceso a los estudios y a la función docente, dos momentos clave situados en el principio y después del proceso de formación inicial y que constituyen dos puntos críticos en el desarrollo profesional docente.

El programa tiene una intencionalidad triple: reflexiva, propositiva y aplicativa y ha incidido en los ámbitos siguientes: análisis y estudio del modelo formativo generando proyectos de investigación conjuntos entre docentes de escuelas y profesorado universitario; desarrollo de estancias de estudio del profesorado para facilitar un conocimiento directo de prácticas formativas en centros de referencia; elaboración de propuestas para la mejora de nuestras prácticas y modelo formativo y aplicación de resultados de los proyectos de investigación para la mejora de la docencia y aprendizaje en las titulaciones de magisterio.

Partiendo de una concepción sistémica sobre la transformación y mejora del sistema educativo en la que la formación de docentes es una herramienta de indudable relevancia -aunque no la única para su logro- se abordó la gobernanza del programa prestando especial atención a que fuera inclusivo y avanzara colaborativamente. Era imprescindible- continúa siéndolo- que cualquier reforma tenga en cuenta a todos los actores que intervienen como auténticos participantes de un proyecto compartido. Para ello es necesario construir una visión compartida que genere sentido de pertenencia y compromiso para lograr un cambio de perspectiva que suponga interés en determinados objetivos de mejora que sólo se alcanzarán si son comunes.

Son muchas las voces que defienden la necesidad de pactos de estado para una mejora sustancial en la calidad de la educación. En este mismo documento lo estamos proponiendo. Pero la lógica de los pactos

<sup>1</sup> Ver información sobre el programa MIF, acciones desarrolladas y documentos e informes en: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-e&q=mif.cat>

para que se alcancen exige pequeños acuerdos sectoriales y que no se formulen a nivel meramente declarativo. Necesitan traducción a nivel propositivo. En ámbitos como el que nos ocupa los cambios menores a veces son incluso más eficaces para el logro de mayores transformaciones que los acuerdos macro y generales.

El programa MIF se constituyó y desarrolló desde este enfoque. Por otra parte, el entramado de la formación del profesorado y el del acceso a la función docente es complejo, y su transformación y mejora requieren estructuras que permitan el diálogo, colaboración y acuerdo entre la diversidad de agentes implicados. Es así que en la constitución y como condición para el inicio del MIF se estableció la participación de todas las universidades públicas y privadas implicadas, la Consejería responsable de las universidades y la Consejería de Educación. Además se contó con la implicación de docentes de especial relevancia y miembros de los movimientos de renovación pedagógica. Lograr que todas las instituciones implicadas compartieran el proyecto, el consejo de coordinación y su comisión técnica fue el primer objetivo del programa.<sup>2</sup>

Ciertamente, hasta ese momento las relaciones entre las diferentes universidades responsables de la formación de maestros en Cataluña y la Consejería de Educación no eran muy fluidas o, mejor dicho, estaban bastante deterioradas. Varias declaraciones de la Consejería mostraban una confianza escasa en las posibilidades de que fueran las propias universidades las que lideraran el proceso de mejora que se debía activar en torno a la formación de maestros. Desde las universidades y, concretamente, desde las facultades encargadas de la formación de maestros, la actitud de la Consejería y las alusiones frecuentes que caracterizaban a éstos como graduados de bajo nivel no eran compartidas y dificultaban avanzar en una reforma consensuada.

Iniciativas como crear un centro formador de maestros de élite en Cataluña y hacer pivotar casi exclusivamente la clave del éxito educativo en Cataluña sobre la formación de los docentes fueron algunos de los factores que motivaron esta situación y la falta de confianza entre universidades y el Departament d'Ensenyament. Afortunadamente, con la puesta en marcha del Programa MIF, se inició un camino de sinergias entre la administración educativa y las universidades que hizo posible un conjunto de acciones que, inicialmente, parecía difícil poner en marcha.

De entre las acciones desarrolladas destacan las convocatorias de investigación y las acciones de internacionalización. En 2014, 2016 y 2017 el Programa MIF, mediante la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación, convocó un concurso competitivo de ayudas de investigación para la mejora y la innovación en la formación inicial de maestros ARMIF para las titulaciones impartidas en las universidades que participaban en el programa. El propósito de esa convocatoria era consolidar un modelo fundamentado en una concepción transversal de la docencia, que integrase contenidos y actividades de materias diferentes, implicase el trabajo del profesorado en equipos docentes y fomentara la práctica reflexiva y el trabajo colaborativo en los estudiantes, con una vinculación estrecha con la práctica real en centros educativos. En los equipos de los proyectos de investigación se incentivó que su composición fuera interuniversitaria y se estableció como condición que formarían parte del equipo de investigación maestras y maestros en activo.

<sup>2</sup> El programa cuenta con un consejo de coordinación y una comisión técnica. Forman parte del consejo dos representantes del rectorado de cada universidad- uno de ellos el decano o decana de Educación- el director/a general y el subdirector general de universidades, el secretario de política educativa y el director general de educación infantil y primaria del departamento de Educación de la Generalitat. La comisión técnica que inició el programa en 2013 y hasta el 2018 estaba formada por Montserrat Payes y Xavier Melgarejo docentes del sistema educativo; Jaume Aguilar docente y miembro de los Movimientos de Renovación Pedagógica; Carme Armengol, Francesc Codina, Josep Maria Serra, Enric Prats y Miquel Martínez por parte de las universidades y contó con la colaboración técnica de las pedagogas Ana Marín y Teresa Guixé. Desde 2019 el coordinador del programa es el Prof. Jaume Ametller de la Universitat de Girona.

Mediante esta convocatoria, un total de más de cuatrocientos docentes de ocho universidades y más de ochenta maestros de sesenta escuelas de educación infantil y primaria han desarrollado diferentes estudios e investigación sobre la mejora de la formación de los maestros. Los ámbitos temáticos en los que se desarrollan las investigaciones son las competencias básicas, la competencia lingüística, el prácticum, la identidad docente y las prácticas activas.

En relación con la internacionalización se promovieron acciones para conocer otros sistemas formativos e intensificar la movilidad internacional de profesores y de estudiantes universitarios. En este sentido, una primera acción, en colaboración con el Instituto Iberoamericano de Finlandia, un organismo promovido por el Gobierno finlandés con sede en Madrid, fue una estancia de trabajo en Finlandia, en febrero de 2014, para conocer a fondo el sistema de formación inicial de maestros, acompañados de nuestro añorado colega Xavier Melgarejo, experto en educación y especialista en el sistema educativo finlandés y miembro de la comisión técnica del programa. Los aspectos que nos convenía incorporar a nuestro sistema eran el mecanismo de acceso a los estudiantes de magisterio, el modelo formativo y la vinculación con las escuelas. En la misma línea se convocó un simposio internacional en febrero de 2015 que permitió abrir un debate público sobre la formación del profesorado con participación de ponentes de diferentes países.

En el ámbito de la promoción de la movilidad internacional del profesorado universitario, el Programa MIF inició en 2014 una convocatoria de ayudas (MOBMIF) para estancias en centros internacionales de referencia de corta duración - entre dos y cuatro semanas- en universidades, centros de innovación y de investigación y / o centros educativos fuera del Estado español, con el fin de estudiar iniciativas, experiencias o innovaciones en la formación inicial de maestros de educación infantil y primaria.

### 3. ANÁLISIS Y PROPUESTA DE FORMACIÓN INICIAL DOCENTE DEL MIF

Además de las acciones anteriormente citadas y para atender el objetivo principal del Programa, la mejora de la formación inicial de maestros y maestras, se promovieron diferentes grupos y equipos de trabajo que hicieron una revisión de los aspectos que parecían más críticos de dicho proceso de formación. En la constitución de los grupos de trabajo, al igual que se hizo con los equipos de los proyectos de investigación, se incentivó que su composición fuera interuniversitaria y que de ellos formaran parte maestras y maestros en activo.

Cada grupo presentó, al finalizar su trabajo, un informe ejecutivo donde se especificaban el objetivo inicial del grupo, los instrumentos utilizados, la dinámica de funcionamiento, la metodología empleada y los resultados obtenidos, con un repaso del estado de la cuestión y las propuestas ejecutivas planteadas (Martínez, M.; Prats, E. i Marín, A, 2016). En la mayoría de los casos, también se realizaba un pequeño seminario donde exponer públicamente los resultados del trabajo realizado.

Se constituyeron los siguientes grupos: la perspectiva de género; la lengua extranjera; el prácticum; la evaluación de los grados según los planes actuales de estudio; evaluación de indicadores de calidad, costes, perfil de acceso y rendimiento en la doble titulación educación infantil y educación primaria; competencia digital docente; condiciones de acceso a los estudios de grado en educación infantil y primaria; perfil de los estudiantes que acceden a los estudios de maestro y maestra; seguimiento de rendimiento académico y niveles de aprendizaje exigidos en los primeros años de estudio; y de adecuación de las menciones y titulaciones a los perfiles específicos para acceder a la función docente a través de la bolsa de interinos de la administración educativa. Y para integrar las conclusiones derivadas de los diferentes grupos y equipos de trabajo, proyectos de investigación y estancias internacionales, se constituyó un grupo específico para formular propuestas de transformación del modelo formativo.

Más de cincuenta profesionales de la educación, entre profesorado universitario y docentes del siste-

ma educativo, analizaron en profundidad las diferentes temáticas específicas propuestas por el Programa que se consideraron relevantes para la mejora de la formación de maestros y maestras, constituyendo diferentes grupos de trabajo.

Paralelamente, se elaboró un espacio virtual y un conjunto de documentos que recogen resúmenes sintéticos de tendencias en relación con el profesorado y los sistemas educativos a nivel internacional. En este espacio virtual se fueron incorporando los documentos de trabajo de los diferentes grupos y equipos, así como la información, documentos y publicaciones relativas a los proyectos de investigación seleccionados en las diferentes convocatorias, y los informes de las estancias internacionales del profesorado.

El grupo de trabajo sobre condiciones de acceso a los estudios de maestro fue creado en 2015 con el fin de diseñar una Prueba de Aptitud Personal (PAP) que mediante un acuerdo compartido por todas las universidades públicas y privadas que ofrecían estas titulaciones que garantizara que el perfil de los estudiantes que accedían a los estudios reunían las condiciones necesarias para poder cursar satisfactoriamente el primer año de sus estudios universitarios.

El resultado de su trabajo fueron los dos ejercicios de que consta la prueba piloto: competencia lógico-matemática (CLOM) y competencia comunicativa y de razonamiento crítico (CCiRC) y el establecimiento de los criterios de corrección pertinentes. Una vez realizada la prueba piloto, se constituyeron dos nuevos grupos de trabajo para valorar la adecuación de la prueba a sus objetivos y colaborar con la Oficina de Acceso a la Universidad (OAU) en la elaboración y desarrollo de ésta que, a partir de diciembre de 2017, fueron competencia de dicha OAU.

El grupo de trabajo de seguimiento académico, con el fin de lograr unos criterios compartidos entre las universidades participantes en el Programa, se constituyó a través de dos comisiones, una para cada una de las competencias evaluadas en la PAP (CLOM y CCiRC). Su tarea principal consistía en hacer un seguimiento de la consecución y desarrollo de las competencias mencionadas por parte de los estudiantes de magisterio. Por una parte, el grupo de seguimiento de la CLOM estudió la formación matemática y didáctica que reciben los futuros maestros y desarrolla una caracterización y seguimiento de la competencia de análisis matemático-didáctica para la profesión de maestros de infantil y primaria. Por otra parte, el grupo de seguimiento de la CCiRC concretó cómo debe progresar la capacidad crítica y comunicativa de los estudiantes durante los estudios de grado y las metas a alcanzar en finalizarlos en este ámbito.

El grupo de trabajo sobre el modelo formativo analizó los retos de la formación inicial y elaboró propuestas globales de mejora en la estructura y el desarrollo de la formación inicial. El grupo cerró su actividad con un primer documento de trabajo sobre reflexiones y propuestas en torno al modelo formativo que se presentó en un seminario de trabajo celebrado el 14 de diciembre de 2016, en la Universidad Autónoma de Barcelona. (MIF, 2018 a).

Éste se completó con la propuesta del conjunto de acciones estratégicas a desarrollar fruto de un debate con miembros de diferentes organizaciones educativas y movimientos de renovación pedagógica, sindicatos, administración educativa y expertos en política educativa que tuvo lugar en la Universidad de Barcelona el 4 de diciembre de 2017. Fruto de este debate se redactó el texto que se presentó públicamente el 16 de octubre de 2018 (MIF, 2018 b) en el Aula magna de la Universidad de Barcelona y que se hizo coincidir con el acto académico de reconocimiento a Xavier Melgarejo fallecido en 2017 y que formó parte de la comisión técnica del programa MIF desde sus inicios en 2013.

Entre sus conclusiones se apunta que: aunque los conocimientos que se aprenden en la formación inicial no son en modo alguno obsoletos, es necesario incorporar nuevos y revisar las maneras de enseñarlos; que el número de horas lectivas en las aulas de las facultades -especialmente en la formación de maestros y maestras- puede reducirse y que se debe avanzar hacia un modelo de docencia y aprendizaje híbrido,

presencial con integración de recursos digitales; que es deseable más exigencia de calidad en los aprendizajes de los y las estudiantes, más estudio personal y más espacios para análisis y solución de casos; más tiempo en centros de referencia formadores de práctica; y más formación en pensamiento pedagógico, didáctica, metodología de la investigación, evaluación y educación inclusiva.

El modelo de formación docente del MIF propone una formación universitaria de 300 créditos que incluya un grado y un máster para poder ejercer en las etapas educativas desde los 0 a los 18 años. Plantea una formación inicial para ejercer como docente con el mismo número de créditos con independencia de la etapa educativa, aunque obviamente con contenidos diferentes. Dibuja una arquitectura en la que el acceso al máster puede realizarse desde diferentes grados- en Educación o en otros ámbitos del conocimiento- y diferentes itinerarios curriculares del máster según etapas y/o ámbitos de conocimiento. Se propone una formación más compleja que la que facilita el nivel de grado. Se sostiene que las titulaciones que conducen al ejercicio de la profesión regulada de la docencia deberán tener no sólo un número de trescientos créditos como mínimo, tal y como sucede ahora en el caso del profesorado de educación secundaria, sino también una formación equivalente al nivel de máster a diferencia de la actualmente exigida para la docencia en educación infantil y educación primaria. La complejidad de la tarea docente, en educación infantil, educación primaria y educación secundaria, es diferente pero no es menor o mayor en función de la edad del alumnado.

El acceso al máster estaría en función del número de plazas de centros formadores de prácticas y de la tasa de reposición de docentes. Por ello en la propuesta se insiste en la importancia que el grado en educación al igual que sucede con el resto de grados no sea un grado finalista que sólo conduzca a la docencia. Debe ser una formación que permita, además del acceso a otros másteres, el desempeño profesional en otras tareas del sector educativo diferentes a la docencia, ya que el acceso al máster no sería automático desde el grado de educación.

Conviene que esta formación, además de facilitar los conocimientos y las competencias necesarias para el ejercicio de la docencia hoy, garantice que en el proceso formativo del máster, teoría y práctica han estado estrechamente ligadas y que incluya un prácticum residente intensivo. Debe ser una formación construida alrededor del centro educativo y de la práctica docente como eje vertebrador de la formación del docente y de su identidad personal y profesional, que prepare al futuro docente para que sea un buen referente en lenguaje, razonamiento, lectura, expresión, comprensión crítica y valores, y tiene que fundamentarse en metodologías alineadas con el enfoque transversal globalizador necesario para una buena praxis docente en la escuela actual, integrando práctica reflexiva, cultura de evaluación y una concepción del centro educativo como una organización que aprende, tal y como señalamos en el documento del Grupo de Palma (Grupo Palma, 2018).

Se propone que la arquitectura de la formación inicial de los docentes posibilite la movilidad horizontal y vertical a lo largo de la vida profesional, con sistemas de formación complementaria ágiles, que permitan, junto con la formación continua, actualización y preparación para el ejercicio docente en espacios diferentes de los previstos inicialmente. Y también considera que, como se puede acceder al máster desde diferentes grados, se ofrezca la formación complementaria que haga falta en función del grado de acceso para poder acceder en buenas condiciones y adquirir los conocimientos y las competencias necesarias en cada etapa y ámbito curricular de enseñanza y aprendizaje.

#### **4. DE LA FORMACIÓN INICIAL A LA FUNCIÓN DOCENTE**

Una formación inicial alineada con los objetivos de una educación de calidad debe garantizar las condiciones básicas para la incorporación de los ya titulados al aula y al centro en su primer año de actividad

docente (Manso, 2017). Sin embargo, en algunos países esta formación se completa con un periodo de “inducción” o periodo de introducción en la práctica real como docente novel en un centro y que hemos tratado extensamente en otros trabajos (Martínez, M. y Marín, A. 2019). Es lo que en otros momentos hemos identificado como periodo de acreditación docente, y del que estamos a favor. Tal acreditación debería ser condición necesaria para incorporarse a la bolsa de interinos de la administración educativa o para ser contratado por un centro educativo de titularidad privada sea o no concertado.

En el proceso de inducción que proponemos para ser acreditado como docente, la formación inicial recibida adquiere una especial relevancia. Si está alineada con las necesidades actuales de la escuela, el aprovechamiento, eficacia y eficiencia de esta segunda fase del desarrollo profesional docente serán mayores. Por ello no podemos pensar la inducción separadamente de la fase de formación inicial universitaria ni conviene que en la fase de inducción la universidad esté ausente razones (Egido, 2017). Administración educativa y universidades deben compartir esta fase por varias razones: En primer lugar porque además de conducir a la acreditación del docente y/o informar al futuro docente sobre la necesidad de formación complementaria individual puede informar a las universidades sobre la necesidad de cambios y mejoras en la formación inicial.

La evaluación en este periodo conviene que también sea un componente relevante en la de evaluación externa de la calidad de la formación de las universidades. Y en segundo lugar porque es conveniente que las universidades, como centros de formación inicial y continua de docentes, colaboren en este periodo de inducción compartiendo con el profesorado mentor de los centros la formación teórica y práctica que tiene que acompañar a los noveles a lo largo de este curso escolar de inducción y que les tiene que ayudar a analizar la práctica de forma reflexiva (Martínez, Calderón y Villamor, 2019), construir conocimiento práctico (Clarà y Mauri, 2010), hacer propuestas de mejora y vivir el centro educativo como una organización que aprende.

Para que esta fase del desarrollo profesional docente sea eficaz es fundamental garantizar un buen proceso de selección de centros educativos para la acreditación de noveles y que tales centros dispongan de un plan de mentoría reconocida y profesorado formado y en condiciones laborales para ejercerla. De igual manera conviene aprender de los errores cometidos en otros procesos de selección de candidatos para procesos semejantes y evitar procesos de re-examen de los contenidos de la carrera y de proliferación de ofertas de centros preparatorios para superar las pruebas. Los procesos de evaluación y ordenación de candidatos deben contemplar diferentes aspectos de su trayectoria personal, de sus competencias docentes, de su currículum académico, sus habilidades sociales y comunicativas y la evaluación del periodo de prácticum docente de sus estudios anteriores y que posea los conocimientos y competencias necesarias para ser docente en el marco de un sistema educativo inclusivo y plurilingüe y en el contexto de la sociedad digital.

## **5. CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS FINALES PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA FORMACIÓN INICIAL DEL PROFESORADO Y DE LA INICIACIÓN A LA DOCENCIA**

Decíamos al principio que a lo largo de los últimos años se ha podido constatar cómo crecía el nivel de acuerdo sobre el horizonte hacia el que avanzar en la transformación y mejora de la formación y desarrollo profesional docente. Existe ciertamente un consenso sobre la importancia y urgencia de la transformación de la formación del profesorado y de los sistemas de acceso a la tarea docente. La conferencia de decanas y decanos de las facultades responsables de la formación de docentes, diferentes grupos de opinión sobre el tema e iniciativas como el programa MIF que hemos descrito o el grupo de Palma formado por profesorado de diferentes universidades son ejemplo. También lo son y de forma destacada los informes y propuestas recogidos en el monográfico especial sobre la profesión docente, número 489, de Cuadernos de Pedagogía,

el documento a debate con la comunidad educativa y la sociedad que COTEC- Atlántida presente en este monográfico (AA.VV, 2018) o el documento propuesto por el Consejo General de Colegios de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias (Valle y Manso, 2018) sobre un modelo de acceso a la docencia basado en docentes internos residentes (DIR) a partir de tendencias internacionales presentado en mayo de 2018.

Sin embargo, y en función de la experiencia de estos últimos años, mientras este acuerdo se iba forjando no sucedía lo mismo a nivel propositivo. La lentitud de la administración ante los cambios, la de las universidades para cambiar su cultura y práctica docente y la de las organizaciones de docentes para apostar por una auténtica transformación que no esté limitada por actitudes conservadoras y de mantenimiento de la situación actual son factores que dificultan el cambio. En lo que sigue formularé un conjunto de propuestas que afectan a algunos de los actores implicados y que deberían ser objeto de acciones específicas si en verdad lo que se declara como algo necesario queremos que sea una realidad.

Son propuestas que no requieren grandes cambios de marcos legales - aunque sí se produjeran en la misma línea sería muy pertinente- pero sí voluntad política y capacidad de liderazgo en las instituciones implicadas. Son propuestas que son realizables si se aprovechan creativamente las posibilidades del sistema.

Efectivamente, conviene y urge una regulación legal que genere las condiciones para la transformación educativa que necesita nuestro país porque aunque las leyes no cambian la realidad, sí crean las condiciones que posibilitan su transformación. Son condición necesaria pero no suficiente. En el tema que nos ocupa para que la realidad cambie además hace falta compromiso y alianzas entre todos los actores del proceso, lo que significa generosidad y diálogo para la construcción de un nuevo enfoque en formación y desarrollo profesional del profesorado. Y también determinados cambios en la cultura docente del profesorado universitario y en la cultura sobre la evaluación y el desarrollo profesional docente de los responsables de los procesos correspondientes. Estos cambios sin duda serán más fáciles si además disponemos de los marcos normativos que generen las condiciones adecuadas para que no dependan de actitudes voluntaristas o sólo del esfuerzo personal.

Cinco son los retos principales que destacamos para afrontar tal transformación. El primero consiste en garantizar un buen comienzo y seguimiento de los estudios que conduzcan a la docencia, y para ello es necesario establecer los procedimientos que comprueben que los estudiantes que quieren ser docentes reúnen las competencias y conocimientos suficientes para iniciarlos. El segundo está relacionado con el enfoque del modelo de formación de las facultades y su transformación, tal y como hemos expresado en apartados anteriores y al que se debe avanzar en función del contexto y práctica formativa de cada universidad. El tercero se refiere a la calidad del aprendizaje de los estudiantes que debe fomentar el profesorado universitario y por ende a la que aquellos deben propiciar en su alumnado cuando sean docentes. El cuarto está relacionado con el acceso a la docencia universitaria para formar docentes. Y el quinto con el acceso a la profesión y el diseño de un periodo de práctica profesionalizadora en el que el novel aprenda y comparta con un equipo docente la realidad de la práctica en un centro y permita acreditar o no su idoneidad para la docencia y la tarea educadora.

### **1. Garantizar un buen comienzo de los estudios que conducen a la docencia**

Con independencia de las pruebas de acceso a los estudios de grado y máster que conducen al ejercicio docente en educación infantil, primaria y secundaria, las universidades deben garantizar que los estudiantes poseen las competencias necesarias comunicativamente, en comprensión crítica y en razonamiento lógico-matemático desde el primer año de estudios. Además de ser una condición necesaria para un aprovechamiento adecuado de los mismos también lo es para desempeñar bien su función como estudiante en prácticas en un centro educativo y ser referente para su alumnado. Hoy por hoy obtener una puntuación

alta en las pruebas de acceso a la universidad no es garantía de estar en posesión de tales competencias.

## **2. Fomentar condiciones docentes para un nuevo enfoque en la formación**

La administración responsable de universidades y las universidades en el marco de sus competencias deben establecer un coeficiente de estructura docente y experimentalidad para los estudios en educación que propicie las condiciones docentes y de aprendizaje adecuadas para un enfoque globalizador, de integración teórico práctica y con ratios adecuados. El coeficiente actual por debajo de lo que debería ser no es en modo alguno adecuado para el cambio de cultura en el quehacer docente del profesorado de las facultades.

Paralelamente y para incentivar tal enfoque se deben promover proyectos de innovación y mejora de la calidad de la formación inicial docente mediante contratos programa que afecten al conjunto de una titulación y fomenten la creación de equipos docentes por materias y grupos clase, una buena coordinación con los centros formadores de prácticas de estudiantes futuros docentes desde un enfoque globalizador y competencial de la formación.

## **3. Profundizar en la calidad de los aprendizajes**

La actual sociedad, de la información y la diversidad es más compleja que antes y para lograr el éxito educativo personal y académico del alumnado y avanzar hacia una sociedad de la creación del conocimiento, más justa e inclusiva requiere una mejor y más completa preparación de los docentes. Requiere que su formación adopte un enfoque competencial, aprendizaje más profundo, más formación disciplinar en el caso de la educación infantil y primaria y más formación psicopedagógica y didáctica en la educación secundaria, y nuevos conocimientos y estrategias para abordar su tarea en una escuela y sociedad inclusiva. Conviene establecer un marco de referencia de los estándares de niveles de aprendizaje de los futuros docentes que sea fruto de acuerdos interuniversitarios y permita un seguimiento compartido de la calidad de la formación que reciben. En este sentido, además de los saberes académicos, los docentes deben aprender de la escuela y su realidad saberes escolares derivados del conocimiento práctico y para ello se requiere mayor coordinación entre universidades y centros educativos formadores de estudiantes en prácticas. El encuentro entre estos dos tipos de saberes es clave en su formación. Las administraciones educativas deben cuidar especialmente la selección de estos centros y dotarlos de los recursos suficientes para que puedan disponer de un plan de mentoría adecuado y de la formación y dedicación del profesorado para ejercer como mentores de los estudiantes.

Conviene que el futuro docente se encuentre acompañado en sus prácticas por un equipo que le observe y valore sus competencias como educador y docente y que viva la dinámica del centro, de las relaciones con las familias y no sólo la del aula. El trabajo colaborativo entre los tutores de universidad y los mentores de los centros es capital para poder compartir espacios para que los estudiantes o docentes noveles puedan construir conocimiento práctico y para hacer un buen seguimiento de su identidad docente a nivel personal, profesional y social.

## **4. Modificar los criterios para el acceso a la docencia universitaria en la formación de docentes**

Las universidades y las agencias de evaluación y acreditación de profesorado universitario deben considerar como mérito de especial relevancia y/o condición para la contratación, acreditación y promoción del profesorado los méritos docentes y servicios prestados en centros de educación infantil, primaria y secundaria. El profesorado que está formando docentes hoy no tiene necesariamente ni la experiencia ni el suficiente conocimiento de la escuela ni de la realidad educativa, familiar y antropológica del alumnado hoy. La integración en la docencia de las facultades de cuestiones relacionadas con la realidad social y de la escuela, la innovación educativa y la investigación en educación se logra mejor y es más eficaz cuando

forma parte de sus departamentos profesorado que ha estado o está vinculado profesionalmente al aula y al centro. No se trata de incrementar el número de profesorado asociado, se trata de incorporar un nuevo perfil de profesorado semejante al profesorado vinculado en el ámbito de la salud y/o de cambiar los criterios de acreditación para acceder a la carrera académica. De igual manera, la actividad investigadora que es importante que esté presente en toda Facultad de Educación puede contribuir más eficazmente a la mejora de la educación y desarrollarse con una mayor responsabilidad social si este profesorado forma parte de sus equipos de investigación. Del mismo modo su presencia podría contribuir al desarrollo de programas de doctorado mixto Universidad- Escuela semejantes a los doctorados industriales en otros sectores.

### 5. Promover un nuevo sistema de acceso a la profesión

En tanto la legislación no permita una estructura 3+2 para acceder a la profesión docente en las etapas de educación hasta los 18 años del alumnado, las universidades en colaboración con la administración educativa convendría que promovieran – inicialmente en plan piloto- nuevos sistemas de acceso a la profesión. En concreto, y en aquellas universidades y territorios más motivados por la mejora de la formación y desarrollo profesional docente, se podrían ofrecer postgrados en educación que complementaran la actual formación de grado o máster y capacitaran según la titulación de origen para ejercer en las diferentes etapas de la educación primaria y secundaria obligatoria. Esta formación sería de postgrado residente intensivo de un año de duración en cuestiones emergentes y necesidades educativas de los centros. La evaluación favorable de este periodo debería ser un componente relevante en los procesos de selección, promoción y desarrollo profesional en los que pueda participar el docente y debería significar un mérito de especial relevancia o para acceder a la bolsa de interinos y a la contratación como docente. Se trataría de experiencias piloto que informarían sobre el mejor diseño y seguimiento del periodo de acreditación mencionado en apartados anteriores y que además permitirían en los centros el trabajo en equipo entre profesorado de educación primaria y secundaria obligatoria en la línea de los Institutos- Escuela.

Para afrontar mejor estos retos es preciso tejer alianzas entre todos los agentes implicados. La constitución de un espacio de colaboración o mesa que garantice el seguimiento y mejora de la calidad de la formación y desarrollo profesional docente puede ser una buena vía. Probablemente debe ser un espacio a nivel territorial que integre universidades, administraciones educativas, organizaciones de docentes y agentes sociales. Tal espacio podría ser un lugar en el que establecer colaborativamente estándares competenciales tanto en la formación inicial docente - aspecto antes mencionado- como en la evaluación del profesorado novel y en las diferentes fases del desarrollo profesional. De igual modo sería un buen espacio para avanzar hacia modelos de formación continua del profesorado más ligados a su desarrollo profesional y más arraigados al contexto y territorio.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA.VV. (2018) “Profesión docente, desafíos y perspectivas”. *Cuadernos de Pedagogía*.489.
- Caena, F. (2014). *Initialteachereducation in Europe: anoverview of policyissues*, Backgroundnote for the ET2020 Working Group on SchoolsPolicy, Comissió Europea. Luxembourg: Publications Office of theEuropean Union.
- Clarà, M. y Mauri, T. (2010). “Una discusión sobre el conocimientopráctico y sus relaciones con el conocimientoteórico y la practica”. *Infancia y Aprendizaje*, 33(2): 199-207.
- Darling-Hammond, L. and Lieberman, A. (2012) *Teacher education around the world. Changing policies and practices*. London New York: Routledge.
- Egido, I. (2017). El prácticum como elemento clave en la iniciación al desarrollo profesional docente: debates y líneas de futuro. *La profesionalización docente: debates y propuestas*. Coords. H. Monarca, y B.

- Thoilliez .Madrid: Editorial Síntesis. 133-146.
- European Commission /EACEA/EURYDICE. (2013) *Key Data on Teachers and School Leaders in Europe. 2013 Edition. Eurydice Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. <[http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key\\_data\\_series/151en.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/151en.pdf)
- Fraser, J.W. (2016) “Debating teacher education in the United States Universities and their critics”. *Bordón*. 68(2): 35-50.
- Gros, B. (2008) *Aprendizajes, conexiones y artefactos. La producción colaborativa del conocimiento*. Barcelona: Gedisa.
- GRUPO PALMA para la mejora de la formación inicial del profesorado. (2018). *La universidad y la formación inicial del profesorado*. Palma de Mallorca: Universitat Illes Balears (Document intern no publicat).
- Lavonen, J. (2016) “Educating professional teachers through the Master’s Level Teacher Education Programme in Finland”.. *Bordón*. 68(2): 51-68.
- Manso, J. (2017) Rupturas en la iniciación profesional del docente. Riesgos y posibilidades. *La profesionalización docente: debates y propuestas*. Coords. H. Monarca, y B. Thoilliez .Madrid: Editorial Síntesis. 109-122.
- Martínez, M. (2016) “La formación inicial de los maestros: una responsabilidad compartida”. *Bordón*. 68(2): 9-16.
- Martínez, M., Prats, E. i Marín, A. (2016). “La Millora de la formació inicial de Mestres: El Programa de Millora i Innovació en la Formació de Mestres, MIF”. *Revista Catalana de Pedagogia*, 9 :24-42. <http://www.publicacions.iec.cat>
- Martínez, M i Marín, ,A. (2019). De la formació inicial a la professió docent: la inducció a la docència. Reptes de l’educació a Catalunya. Anuari 2018. Dir. J. Riera. Barcelona: *Fundació Jaume Bofill*.491-535.
- Martínez, M.; Calderón, I. Y Villamor, P. (2019). El papel de la práctica en la formación de profesionales de la educación. *Formar para transformar. Cambio social y profesiones educativas*. Coord J.Vera. Málaga: Editorial GEU
- MIF. Programa de millora i innovació en la formació de mestres (MIF). (2017). *Millora de la formació inicial per a la docència. Reflexions i propostes*. Extret el 9 d’octubre de 2018, de <http://mif.cat>.
- MIF. Programa de millora i innovació en la formació de mestres (2018). *Millora de la formació inicial per a la docència. Accions estratègiques*. Extret el 5 de desembre de 2018, de <http://mif.cat>.
- MEFP. Ministerio de Educación y Formación Profesional. (2019). Informe de síntesis de las aportaciones al Foro Educar para el siglo XXI. *Desafíos y propuestas para la profesión docente*. <https://docplayer.es/176322630-Informe-de-sintesis-de-las-aportaciones-al-foro-educar-para-el-siglo-xxi-desafios-y-propuestas-para-la-profesion-docente.html>
- Prats, E. (2016) “La formación inicial docente entre profesionalismo y vías alternativas;: mirada internacional”. *Bordón*. 68(2): 19-33.
- Prats, E y Marín, A. (2017) La formación inicial de docentes: enfoques contrapuestos. *La profesionalización docente: debates y propuestas* Coords. H. Monarca, y B. Thoilliez .Madrid: Editorial Síntesis. 17-30.
- Serres, M. (2014) *Ditona*. Barcelona: Gedisa.
- Valle, J.M. y Manso, J. (Dir) (2018). *El acceso a la docencia basado en docentes internos residentes Propuesta de un modelo a partir de tendencias internacionales*. Madrid: Consejo General.
- Walsh, L. (2016) *Educating Generation Next: Young People, Teachers and Schooling in Transition*. New York: Springer



# Crónica

REVISTA CIENTÍFICO PROFESIONAL  
DE LA PEDAGOGÍA Y PSICOPEDAGOGÍA