

POLÍTICA Y EDUCACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO

Por JAIME ANTONIO FOCES GIL, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2017. 474 páginas. ISBN 978-84-259-1749-3.

Educación y política nacieron juntas desde la cultura griega, ya fuera como instrumento para la transmisión de valores o ideales morales desde el punto de vista normativo o prescriptivo, o desde la vertiente positiva o descriptiva. Una relación constante en la historia que las revoluciones liberales reforzaron sobre el horizonte de la razón, el progreso y los derechos ciudadanos. Relación que permite que un grupo de gente que ocupa un mismo territorio y con una estructura social, por embrionaria que sea, desarrolle necesariamente la cooperación, la decisión firme (política) de educar con la palabra, en el diálogo que abre al mundo y sostener el recuerdo que mediatiza nuestras relaciones. Y desde ese diálogo, siempre conflictivo, se construye el proceso de aprendizaje a través del discurrir de todo un aparato institucional, administrativo, que ayuda a conservar, reproducir y despertar los ideales morales que tejen la convivencia. Pues bien, sobre ese diálogo entre política y educación, dentro de la actual arquitectura constitucional española, trata el libro que presento. Un libro más que oportuno, como bien señala acertadamente en el prólogo Fernando Rey Martínez, precisamente cuando en este momento hay una demanda y un contexto político y jurídico de revisión del entero edificio constitucional por efecto del posmodernismo, de los tiempos múltiples y del capitalismo global. Este es precisamente el marco sustantivo que cobija la escritura del libro de Jaime Antonio Foces. En sus páginas pretende clarificar y estudiar la configuración política de la educación en nuestro marco constitucional para, desde tal dosel, descender a los territorios autonómicos, resaltar las diferencias educativas entre ellos y culminar con un análisis amplio de una Comunidad Autónoma: Castilla y León. Con esta estructura tan coherente, que se inicia en lo general hasta descender a lo más parti-

cular, analiza el autor de forma temática y problemática los diferentes aspectos que conforman la educación en una Constitución de diseño descentralizado y abierto (art. 148.2: «las comunidades autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias»), con su diversidad de territorios y resultados. De ahí que el libro se estructure en tres partes, claramente diferenciadas, pero entrelazadas.

La primera parte, que el autor titula «La Educación en la Encrucijada Constitucional», analiza cómo se configuró el pacto político que anidó en el art. 27 de la Constitución Española. Ello remite, ineludiblemente, a la llamada transición política, cuando se trató de edificar un sistema de democracia abierta posibilitada por los cambios acaecidos con la disolución de la agricultura tradicional, un acelerado proceso de industrialización, las remesas de los emigrantes, los préstamos internacionales, el incremento de la penetración del capital extranjero, el turismo, la ampliación del mercado interno, las tasas de crecimiento económico, una sociedad plenamente urbanizada, una cultura política capaz de absorber la discrepancia, un creciente proceso de secularización, un ansía por salir del aislamiento internacional, etc. Hechos que habían erosionado los cimientos de papel de la dictadura y habían trastocado el marco de creencias e ideas que habían orientado España desde la Guerra Civil. Estas condiciones, que constituyeron el trasfondo que posibilitó un cambio político desde julio de 1976, derivaron en un proceso constituyente que definió la identidad y la unidad del sujeto titular de la soberanía, mediante un pacto entre instancias territoriales históricas que no conservaron derechos anteriores y superiores a la Constitución. Una norma del poder constituyente que dibujó, en lo tocante a la educación, su arquitectura fundamental en el artículo 27, cuya vida y engarce constituye la primera parte de este libro. En el ámbito histórico que le acompaña, nos cuenta cómo se configuró el pacto constituyente en el marco del consenso de la transición a partir de las fuentes más autorizadas —entre otras, la del profesor Manuel de Puelles—, las ideologías en juego de lo que gruesamente llamamos derecha e izquierda, el proceso político a través del juego democrático partidista, las leyes educativas promulgadas desde entonces como expresión histórica nutrida en los ideales y valores de los partidos políticos, y el edificio institucional y jurídico anclado en los principios de la cooperación entre el Estado y las autonomías (Conferencia Sectorial de Educación, Consejo Escolar e Instituto Nacional de la Evaluación) y

control (Alta Inspección). Sobre este complejo entramado culmina esta parte como preludio de la siguiente con un análisis de las dificultades en ciernes sobre el dibujo político-jurídico nacido en 1978, que refleja con acierto en el siguiente subtítulo: «Pero ¿aún existe la Constitución de 1978?». Constitución que, como en todos los países democráticos, pero en el nuestro con mayor intensidad, sufre la erosión provocada por la embestida de los poderes económicos privados, en estrecha connivencia con poderes políticos y mediáticos, llevando, como acabamos de ver recientemente en una parte de España, a una crisis de legalidad y, con ella, del estado de derecho como límite a los poderes, sean económicos o políticos. Si Jaime Antonio Foces apunta problemas, también esboza soluciones sin desbordar el marco constitucional. Páginas que hoy mismo se nos ofrecen a una reflexión oportuna para repensar lo político dentro de los lindes del libro: España y la educación de sus ciudadanos. Y es que la igualdad en educación, que despliega el principio constitucional de la solidaridad fijado en la actual Constitución, marco de una nación española cívica, exige conjeturas razonables para crear mejores condiciones que redunden entre los distintos territorios en una desigualdad de más baja intensidad.

Desde el marco constitucional y la configuración del sistema educativo nacional se desciende, en la segunda parte del libro, a la realidad cotidiana de la desigualdad entre territorios autonómicos. Si la igualdad es un ideal, la desigualdad es una realidad que vive entre nosotros bajo distintos rostros. Aunque podría haber distintos puntos de partida para el estudio de la desigualdad —de clase, de rango, etc.—, el autor se adentra por la forma más vinculada a la riqueza medida a través del gasto en educación, pues la financiación constituye su verdadera dimensión sustantiva y operativa. Y sobre esta base trata de medir la desigualdad a través de cinco indicadores: 1) El fracaso escolar, entendido como la no consecución de un título académico o certificado oficial; 2) el abandono escolar temprano, o lo que es lo mismo: el porcentaje de jóvenes entre 18 a 24 años que no continúan en el sistema educativo; 3) el rendimiento conforme a la prueba desarrollada en el año 2012 por el programa PISA; 4) el índice de desarrollo educativo, incluido en el informe PISA, constituido en provechoso instrumento sintético para analizar las diferencias entre comunidades autónomas sobre la base de tres elementos que lo integran: el rendimiento, la equidad y la calidad; 5) y, por último, un indi-

cador relevante para observar las diferencias educativas: el índice de pobreza educativa que aporta, como afirma el autor, información sobre las diferencias educativas considerando los resultados en el programa PISA de los estudiantes que no han alcanzado el nivel 2. El resultado, después de detenerse en cada categoría o indicador, y de ofrecer los resultados y comparar los mismos junto a sus causas, lo vemos en la tabla número 17 (p. 355), en la que se cruzan las comunidades autónomas con los datos de los cinco indicadores, proporcionándonos una síntesis de la desigualdad educativa en España. ¿Qué imagen nos devuelve la tabla? Aunque las correlaciones no son nunca lo suficientemente precisas, sí nos dicen, en palabras del autor, que en conjunto

España tiene un nivel de desarrollo educativo que la sitúa entre los países más avanzados del mundo —como son los de la UE—, pero las desigualdades interregionales son tan grandes que la ubican en una zona que podemos denominar media, todo ello a pesar de los profundos cambios acontecidos en el último medio siglo. Siguen coexistiendo dentro del mismo país Comunidades Autónomas que están a un nivel similar al de México, mientras que otras están al nivel de Finlandia en los mismos indicadores (p. 354).

Pero Jaime Antonio Foces no sólo constata, con los indicadores elegidos, el hecho de la desigualdad en educación entre territorios, sino que apunta sus causas como paso previo a un posible diagnóstico. No sólo trata de enfrentarse a los conceptos —abandono escolar temprano, índice desarrollo educativo, índice de pobreza educativa— en un sentido nominalista y con sus consiguientes cautelas críticas, sino que, más que sus efectos, nos expone el mapa de la desigualdad en las comunidades autónomas, lo que no es óbice para que acentúe las causas de raíz histórica y de tipo social como factores explicativos en el marco de las distintas políticas educativas, a los que añade, como afirma, una explicación novedosa: la diferenciación sexual. Esto es lo novedoso: introduce el diferencial sexual como manifestación de las desigualdades en la alfabetización. Y es que, y constituye la posición más original, es la incidencia, el peso de lo que llama el entorno, la influencia de la familia principalmente, el elemento más determinante de dichas desigualdades. Con ello, el autor no desdeña las políticas educativas, sino que pone la atención, cuando los factores socioeconómicos no marcan suficientemente la diferencia,

en aquellas variables externas al sistema educativo que puedan derivar de otras instancias, caso de la familia. Factor a considerar, máxime si tenemos en cuenta que parte de los datos proporcionados por el programa PISA, cuyos resultados se basan en conocimientos de carácter general vinculados a la capacidad general de razones razonar y enfrentarse a los problemas cotidianos. Y es que al programa PISA no le interesan los conocimientos que se enseñan en la escuela, sino la formación general, aquella que se aprende alrededor de la institución escolar y está estrechamente vinculada con la inteligencia y el marco social que le ha tocado a uno vivir.

La tercera parte, y cierre coherente del libro, aterriza en el análisis educativo de Castilla y León, cruce y cauce territorial de las políticas educativas desarrolladas desde la transición por el Estado y los partidos políticos de la comunidad autónoma. Las comunidades autónomas, que en España siguen el modelo de integración en lugar del modelo de racionalización al modo de Estados Unidos, cada una de ellas con su expresión política y jurídica, permite a Jaime Antonio Foces poner la lupa en Castilla y León. Le interesa analizarla, examinarla de manera detallada a la luz de la política del Estado y de sus circunstancias específicas, y ver cómo a través de su autonomía política se configura lo que llama su *singularidad educativa*. Hoy, cuando la conformación territorial de España en la Constitución, junto al resto de sus artículos, al decir de un eminente historiador, se vive como mito, mentira, amnesia y traición, Jaime Antonio Foces, frente a las rupturas de corte nacional-populista, no sólo no recusa a la Transición, sino que intenta diseccionar la política y su realidad en la comunidad autónoma de Castilla León con un fondo: como parte de la España plural, ve en su tierra un horizonte de posibilidades esperanzadoras. Es el sentido que late detrás de sus palabras. De ahí que esta tercera parte comience con el nacimiento de Castilla y León como comunidad autónoma, con el dibujo de su administración educativa y su evolución hacia un modelo estable. Sobre este dosel, nos explica el despliegue de la política educativa con la diseminación de los colegios rurales agrupados, los centros de innovación educativa, los centros de educación obligatoria, las escuelas hogar y residencias, los institutos de enseñanza secundaria, el currículo prescripto, la enseñanza de lenguas extranjeras o su modelo bilingüe, la convivencia escolar y las medidas políticas de promoción del éxito escolar. Un modelo que, hilvanando con

la estructura de la primera y segunda parte del libro, entiende que goza de una serie de rasgos que lo dotan de una nota de singularidad:

observamos que nos encontramos ante un modelo educativo con particularidades suficientes para ser considerado singular, aunque sostenemos que esa singularidad se debe a un elevado porcentaje a los condicionamientos sociales —particularmente las familias y concretamente las madres— de Castilla y León y en menor medida, aunque también constatamos que se deje notar su influencia, a las políticas puestas en práctica en la región tanto por el Gobierno de España hasta las transferencias educativas como por la Junta de Castilla y León desde que las mismas se hicieron efectivas, pues, a la luz de los datos que venimos aportando, no creemos que se trate simplemente de la aplicación de las diferentes leyes educativas en un entorno especialmente favorable (pp. 422-423).

Singularidad que se asienta en un largo proceso histórico de alfabetización, en el que las familias «han valorado la educación como una forma de progreso». Teniendo en cuenta las políticas puestas en marcha en Castilla y León por los gobiernos autonómicos, considera la favorable tradición social y cultural. Tradición reforzada con un pacto educativo entre las fuerzas políticas firmado en 1999. Estabilidad fundada en la gestión sobre este acuerdo junto a la atención a la escuela rural, el impulso de las materias instrumentales curriculares, el fomento de la convivencia escolar y la preocupación por los resultados escolares. Todo ello explica que Castilla y León ocupe uno de los primeros puestos entre las comunidades autónomas según el programa PISA, guía de evaluación de los aprendizajes de los alumnos y de perfeccionamiento de los mismos. Y, en efecto, Jaime Antonio Foces nos invita a mirar los resultados en Ciencias, Lectura y Matemáticas, así como los índices de desarrollo educativo, pobreza educativa y abandono escolar en Castilla y León —no tanto los de fracaso escolar— para mostrarnos un panorama positivo y esperanzador. La historia, las políticas educativas, el valor de la educación entre las familias y el consenso entre las fuerzas políticas se alzan como un buen escudo educativo en la región. La historia, las instituciones políticas y sociales, junto a los acuerdos políticos, viene a decirnos Jaime Antonio Foces, son las fuerzas que más condicionan el sistema

educativo, no solo porque crean y mantienen el mismo, sino porque lo afectan con su acción y determinación.

Jaime Antonio Foces ha abierto una mirada, una perspectiva política que va desde la Transición, para observar las desigualdades educativas que se manifiestan entre las comunidades autónomas, hasta su tierra, Castilla y León. Es cierto que con frecuencia reconoce la necesidad de profundizar en los temas que aborda, pero no lo es menos que disecciona en profundidad la realidad dinámica de la educación de su tierra y, al mismo tiempo, nos ofrece, de manera problematizada, no sólo una explicación de la situación educativa de Castilla y León, sino también una serie de líneas o ideas para un intercambio entre entes políticos como son las comunidades autónomas y el propio Estado que las cobija en los aspectos esenciales en educación. En conjunto, estamos ante un libro oportuno, que trata un tema, por cierto, que parece vivir en estado vegetativo en la investigación española, pero que el autor trata de impulsarlo, pues es en la política educativa, con su acción y determinación en las demandas sociales, sobre el sedimento de la tradición cultural y social, como se aborda esa realidad cotidiana que es la desigualdad y la comunicación pedagógica. El tema tratado, que raramente recibe un tratamiento explícito, con una escritura fluida que otorga claridad y precisión al mensaje, lo que es de agradecer, abre un horizonte más amplio, pues no se agota en las páginas del libro. Esperemos que así sea y que el análisis de Jaime Antonio Foces sobre la política y educación en la España autonómica, fructifique, germine y madure en nuevas investigaciones.

Elías Ramírez Aísa
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
elias.ramirez@madrid.org