

# Reasons for an educational pact in Spain within the framework of decentralised government administration

## *Razones para un pacto educativo en España en el marco de una administración descentralizada*

Encarnación SÁNCHEZ LISSEN, PhD. Associate Professor. Universidad de Sevilla ([eslissen@us.es](mailto:eslissen@us.es)).

### Abstract:

Every time a new political party has taken office in Spain in recent decades, it has fully or partially repealed the education law enacted by the previous government and, almost simultaneously, there has been renewed talk of an educational pact. However, unlike legislation, the pact never materialises, leading to disagreements within the political class and great frustration among members of the educational community.

Among the difficulties that prevent a pact from being reached, ideological and political reasons have been cited and the model of educational administration has also been blamed, with claims that it interferes negatively and arguments that its decentralised nature prevents unity in the field of education. This

article highlights some of its strengths and suggests they might be good advocates for reaching an education pact in Spain. In this respect, each autonomous community must meet certain minimum requirements as an intermediate step towards correcting the overall data. The following reasons for an educational pact are priorities: reducing school dropout rates, improving the number of students in vocational training, improving the figures for education spending, and, with regards to teachers, strengthening processes for selecting students to train as teachers as well as the social status of this profession. If territorial differences are reduced by improving educational indicators, it seems more likely that a consensus can be reached as a prelude to an education pact.

---

Revision accepted: 2022-02-22.

This is the English version of an article originally printed in Spanish in issue 282 of the **revista española de pedagogía**. For this reason, the abbreviation EV has been added to the page numbers. Please, cite this article as follows: Sánchez Lissen, E. (2022). Razones para un pacto educativo en España en el marco de una administración descentralizada | *Reasons for an educational pact in Spain within the framework of decentralised government administration*. *Revista Española de Pedagogía*, 80 (282), 311-329. <https://doi.org/10.22550/REP80-2-2022-03>

<https://revistadepedagogia.org/>

ISSN: 0034-9461 (Impreso), 2174-0909 (Online)

year 80, n. 282, May-August 2022, 311-329  
revista española de pedagogía



**Keywords:** school dropout, decentralised administration, education expenditure, education pact, teaching profession.

## Resumen:

En las últimas décadas, cada vez que un nuevo partido político llega al gobierno de España, directamente se deroga en todo o en parte la ley educativa promulgada por el gobierno anterior y, casi al mismo tiempo, se vuelve a hablar de un pacto por la educación. No obstante, a diferencia de la ley, el pacto nunca llega a materializarse, lo que provoca desencuentros en la clase política y grandes frustraciones entre los miembros de la comunidad educativa.

Entre las dificultades que impiden alcanzar un pacto se han citado motivos de carácter ideológico y político, pero también se ha culpado al modelo de administración educativa, indicando que interfiere negativamente porque su carácter descentralizado entorpece para

que haya unidad en materia de educación. Este artículo muestra algunas de sus fortalezas y las reivindica como buenas intercesoras para alcanzar un pacto educativo en nuestro país. En torno a él, cada comunidad autónoma debe cumplir unos objetivos mínimos, como paso intermedio para corregir los datos globales. Entre las razones que motivan un pacto educativo priorizamos las siguientes: disminuir las cifras de abandono escolar, mejorar los datos de estudiantes en formación profesional, reforzar las cifras relacionadas con el gasto en educación y, en torno al profesorado, fortalecer los procesos de selección a la carrera, así como la consideración social de esta profesión. Si reducimos las diferencias territoriales mejorando los indicadores educativos, parece más probable que podamos alcanzar un consenso, antesala de un pacto por la educación.

**Descriptor:** abandono escolar, administración descentralizada, gasto educativo, pacto educativo, profesión docente.

## 1. Introduction

*To begin again* [*Volver a empezar*]. These words — the title of the film that gave José Luis Garci the Oscar for the best foreign language film in 1983 — may sound good, but if we use them to talk about an *educational pact* rather than cinema, not only does their intonation change, but so too does our expression, turning into a cry of unease like Munch's famous *Scream*. Sadly, this situation occurs every time the term of office of a new government of a different colour to the previous one begins, as they

seek with some excitement to revive hopes of a pact. When this moment arrives, we all accept with resignation, and perhaps some enthusiasm, this desire to begin again!

What is it that happens in Spain that makes it so difficult or even almost impossible to achieve an educational pact that provides a quality educational system with solidity over time? There is no single answer, nor is there a simple response. It is striking that, as López Serrano notes (2019, p. 559), while “more than 65% of or-

ganic laws have passed with the consensus of the opposition; in the case of education acts: none". If opportunities for consensus are scarce in matters of educational legislation, this leads us to think that an educational pact, which unavoidably requires signatories to be capable of agreeing and collaborating, will struggle to achieve its task under these circumstances.

There have been many pacts over the history of civilisation, some relating to education, but many others being social, economic, political, or religious in character. In all cases, even in those that differ in condition and scope, they have been crafted through understanding, compromise, and respect. In Spain, looking towards the twentieth century, a variety of pacts shaped much of the country's trajectory its achievements. However, none of them related exclusively to education, and so we turn to the *Moncloa Pacts* of 1977 and the *Spanish Constitution* of 1978 itself, given their symbolic value. While the former is a document that very much focussed on economic matters, with the aim of improving the country's beleaguered indicators, it did include a section on education, namely Chapter IV on educational policy. This chapter, which set out various principles and criteria, revolves around democratising the education system, a gradual roll-out of free education, the diversity of languages and cultural content, training of teaching staff, cooperation between the central government and the institutions of the autonomous communities, and policies regarding the acquisition of land, among others (Congress of Deputies, 1977). Therefore, without being a strictly edu-

cational pact, it was of great importance for education as, among other things, it set in motion a Special Plan for Education (Hernández Beltrán, 2002).

The latter, the Spanish constitution of 1978, has been viewed as the foremost pact or the first major pact, as its Article 27 has been described as "a true academic pact" (Puelles Benítez, 1992, pp. 318-319), although, as this author himself suggests, while the constitutional consensus of Article 27 might have been a necessary condition, it was not a sufficient one (Puelles Benítez, 2016). Indeed, various nuances and more than a few limitations have prevented the "dialogue" that this topic requires from being achieved (Puelles & Menor, 2018).

Liberty, equality, rights, and democratic principles of coexistence are the most important values set out in Article 27 and they should form the backbone of any educational pact. Nonetheless, they are also controversial values and both the right to education and equality and the freedom to choose schools (Fernández Soria, 2007) have been interpreted in ways that have caused significant ideological disputes.

After these two documents, between the 1980s and the current decade of the 2020s, the signing of no other educational pact has been achieved, even though there have been various attempts. The closest moment probably came when Ángel Gabilondo was minister for education (2009-2011), but this did not lead to anything definitive. Indeed, the famous phrase of "agreed, but not signed"

went down in history, uttered by Adolfo González, the universities spokesperson of the Partido Popular's grouping in Spain's Congress (Bedera Bravo, 2018) at a moment where a State Pact had "almost" been agreed. Along the way, and almost in parallel, there have been academic articles and books, opinion pieces on the subject, and descriptive studies, as well as theoretical, philosophical, pedagogical, and historical essays (Cámara, 2007; Fernández Enguita, 2019; Tedesco, 2004; Viñao, 2020). In addition, various reports have been published by associations and foundations (Colectivo Lorenzo Luzuriaga, 2015; Fundación Encuentro, 1997). And many experts from the university sector and education have contributed rigorous studies (Daros, 2005; Fernández Enguita, 2019; Guaita, 2018; Marina et al., 2016; Merchán Iglesias, 2020; Novella, 2020; Puelles, 2016), all with the intention of considering this topic in greater depth and moving it forwards, in every case recognising the strengths and weaknesses of an educational pact in Spain. As this topic is so sensitive and at the same time so multifaceted, it has been studied from various perspectives and from its different dimensions, and, while we might find a certain unanimity in the need for a pact, there is more disagreement if we pause to consider the why, what for, or how of this process. It seems hard to believe that the different groups share the desire to achieve a pact and, at the same time, a wish to prevent any successful agreement being reached. In general, it is a desire held by most members of the educational community and also by the managers and

political leaders, but they themselves are unable to reach an agreement, and so the differences regarding the content of this pact, its form, and even the meaning it should express, seem to be a chimera.

We might ask whether the lack of a pact is because of political, religious, and ideological differences between governing parties, whether the reasons have more to do with economics, whether it is to do with linguistic diversity, or if it relates to particular curriculum content. In fact, seemingly none of these reasons can be rejected and they are probably all compelling, although other elements relating to the current educational administration model in Spain are of value, with the different ways it is managed in autonomous communities and the disparity of data and positions between them.

Throughout this article we will consider a number of indicators, but we will especially focus on evaluating the strengths of Spain's educational administration model and its effect on the signing of a pact. Diversity should not hinder improvements to the quality of education in the country and it should boost the progress of each autonomous community. This leads us to agree with Jiménez (2004) who notes that the problem is not so much that different regional subsystems exist, but that there is a deep gap between some communities and others. Therefore, respecting differences and for the sake of freedom of management, the educational pact could be presented as a unifying instrument that will guide regional policies, seeking to improve the figures of each of them.

## 2. A decentralised educational administration model does not impede the objectives of a pact for education

Part IV of Spain's constitution mentions the decentralised model of public administration that also applies to educational administration. Nonetheless, given the political and management characteristics, some people prefer to speak of *educational recentralisation* (García Rubio, 2015), in view of the coordinating role that the state plays along with the important competences, some relating to identity, entrusted to the autonomous communities. And we could even speak of a model of *pericentralised educational administration*, when we consider that there is a central ministry and, around it there are the various regions, local administrations, educational centres, educational community, movements, and associations, etc. that manage and implement the various teaching and learning processes.

We might initially think that this model increases the difficulty of unifying standards and achieving a pact, but this is not so. For example, this model is not an obstacle to developing a *common national curriculum* whose construction takes into account the diversity of Spain's territories and their distinctive features, and integrates the most important challenges of each region. Considering the international setting, we find cases like Finland, which, despite its decentralised model, has maintained a common curriculum since the *Basic Education Act* of 1983 that combines autonomy for schools with input from the centre and common objectives.

Or the case of Estonia, also decentralised, which has legislative benchmarks that unify academic decisions in the country. The national standards connect all of the content, competences, and expectations of the country's educational model. Unity is not at odds with valuing plurality.

We might initially think that achieving a pact is easier in countries with a centralised administration, where there is greater concentration of ideas and objectives, where decision making appears to be more harmonious and more uniform than in other decentralised ones, but it is also necessary to know how to take advantage of the benefits and advantages of this option. A common complaint in Spain is that there are seventeen educational systems and that this situation is a hindrance when standardising criteria, but if a pact requires unity, failure to achieve this is not so much a fault of the model but rather of the lack of skill at reaching agreements of those to whom it is entrusted.

Decentralised models generally enjoy good health, but it is necessary to know how to cultivate their values. Some of their benefits relate to acquiring greater autonomy, stimulating demand for higher-quality education, ensuring that local priorities and values are reflected in schools (Barrera-Osorio et al., 2010), arguments about efficiency, greater proximity to educational needs (Esteller & Solé, 2005), contributing to more innovation in the field of education (Bonal et al., 2005), and these benefits also relate to merely competitive motives. Indeed, knowing the differences that characterise Spain, in its administrative and educational situa-

tion, it would make sense to speak of a *territorial pact*, as Tiana (2020) argues.

By its very nature, a pact should involve all parties (the Ministry of Education and Vocational Training (MEFP), families, teachers, social actors, unions, councils, etc.) as agreements are built between all of them; indeed, as the title of this section notes, a decentralised model of educational administration does not hinder the objectives of a pact for education and nor should it. The comments of Fernández Enguita (2019, p.4) regarding decentralisation of the educational system could reinforce this idea when he advises “not just clear rules, but also commonly accepted boundaries and a certain shared orientation”. Perhaps we should not lose sight of the epic character of the act of educating, where a great diversity of elements, circumstances, and opportunities are in play that can alter this function and, therefore, the desirability of reinforcing through a pact, those things that unite them, that provide greater strength.

Understanding a country’s model of educational administration and who is responsible for each academic and educational decision is no small matter because a pact also involves making decisions and reaching a consensus, even if also it is necessary to train beliefs (Damgaard & Nielsen, 2018). In many cases, both in countries with centralised models and in other decentralised ones, what has actually prevailed has been a model of *deconcentration*. When does this occur? When important decisions are still taken by the central government, but functions of management —

only strictly management — are delegated to other administrations. This model of deconcentration is very characteristic of France, although in this case, in the framework of a centralised government. But in this process, both parties, the government and autonomous communities, must reach a balance knowing that there are educational, social, and economic indicators that differentiate the autonomous communities, create inequalities between them and, in turn, obstruct agreements to achieve a pact for education.

### 3. Improving the educational indicators of each autonomous community: the prelude to an educational pact

If we look at Spain’s autonomous communities, we find wealth, great wealth, but we sometimes also see some disorder in the figures relating to education. This situation leads us to consider the importance of partial educational indicators as a guarantor of a national agreement. Continuing with the line we have been supporting, to make progress in constructing a pact, it is first necessary to improve the figures and educational results of each autonomous community, improving performance indicators and resources among other items and leaving certain ideological questions in the background. Secondly, it is necessary to achieve a fair and balanced coordination between all of the autonomous communities, and finally it is necessary to achieve what in Germany — in another order — is known as *federal loyalty*, which permits a voice that acts and manages from a position of trust, putting forward

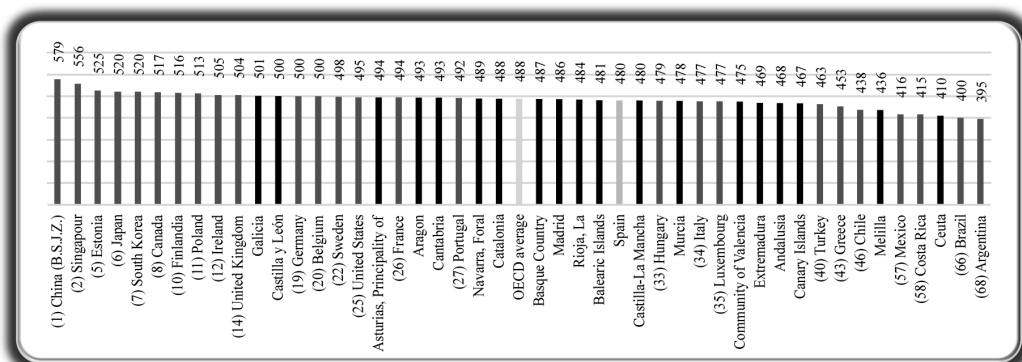
communal efforts and efforts of individual communities in the same direction.

Analysis of the results of the most recent international evaluations reveals the deficiencies of the educational model and, consequently, the need to improve on many of the educational indicators. Nevertheless, we also find interesting data among various autonomous communities, which have impressive results that are similar to those of countries that are in leading positions in the ranking. These differences should be the *leitmotiv* of a pact, acting as a tool for consensus at the same time as for stimulus. The Programme for International Student Assessment (PISA) indicates that if autonomy is combined with responsibility and this is done in a balanced, objective, and intelligent way, it will lead to better performance by the students (OECD, 2016).

Since the results of the PISA programme started to be published in 2000 and, more specifically, since larger samples of students from each autonomous community started to be used to provide more representative data and allow comparisons between communities, Spain's score has remained below the OECD mean except for PISA 2015, Spain's best result, when it was the same. However, we have also been able to confirm that not all of the autonomous communities would be below the international mean, indeed, the results of some of them are very notable and even very close to those of countries in the top twenty in the ranking. In PISA 2015, the autonomous communities obtained better scores than in this more recent edition. Looking at the figures from PISA 2018 we can see that only three of the best placed, namely Galicia (501), Castilla y León (500), and Asturias (494), are

among the top 25 ranked countries. And in the case of Spain, twelve autonomous communities are above the Spanish mean (480). The worst performing are the autonomous communities of Murcia, the Community of Valencia, Extremadura, Andalusia, the Canary Islands, and the autonomous cities of Melilla and Ceuta, with scores placing them among countries such as Italy, Luxembourg, Chile, Mexico, Costa Rica and Colombia, among others. We should also note the marks obtained by Galicia for scientific competencies (510) and Navarra for mathematical competencies (503), which put both autonomous communities among the top 12 countries in the ranking. With similar scores, we can mention the example, on the sciences scale, of Poland (511), which is in 11th place among the 78 participating countries. And Finland (507) is in 16th place for mathematical competencies. If we review the global ranking, considering the three competences analysed, we can see that the results for Spain's autonomous communities are uneven and approximate to the data from other countries. This can be seen in Graph 1, which shows the leading countries, such as China (Beijing, Shanghai, Jiangsu, Zhejiang), Singapore, Estonia, and Japan, as well as others in lower positions. We have included autonomous communities in this list, which, as we can see, are in very different places among the participating countries. We show a selection of countries that participated in this edition (OECD members and associated countries) and we have added Spain's autonomous communities and the autonomous cities of Ceuta and Melilla according to the scores they achieved. Furthermore, as well as the name, we have added their position in the ranking, considering the mean scores obtained.

GRAPH 1. Scores from PISA 2018.



Source: Own elaboration based on PISA 2018 (MEFP, 2019a).

Looking at Graph 1, we could say that Spain, as a whole, needs to improve its performance, and that some autonomous communities that have a greater need to do this, as there are notable differences between them. To improve the educational outcomes of the country as a whole, particular indicators should be focussed on, some national and others relating to individual autonomous communities. The length of this article does not allow us to consider these indicators in depth, but considering the priorities — looking towards both administrations — we are inclined towards the following propositions:

- At the autonomous community level: it would be beneficial to reduce early school leaving figures, improve public spending figures in relation to GDP and to total budgets, and expand the integration of places in dual vocational training.
- At a national level: to improve selection processes for teachers and their initial training.

All of these should guide the construction of an educational pact in Spain.

#### 4. Prioritising indicators that open the door to a pact for education

At the risk of neglecting many indicators, we will focus on four that reflect the quality of education in the country and which each autonomous community should take care of, review, and improve. These are:

##### a) *Early school leaving*

“Reducing early school leaving and improving educational results” (European Commission, 2019) has been a thought-provoking but at the same time resounding recommendation, with the aim of reducing the figures for Spain as well as the disparities between autonomous communities.

The 2020 figures show a small reduction compared to the figures from 2019, falling from 17.3% to 16%. It is admittedly true that in view of these figures Spain has not



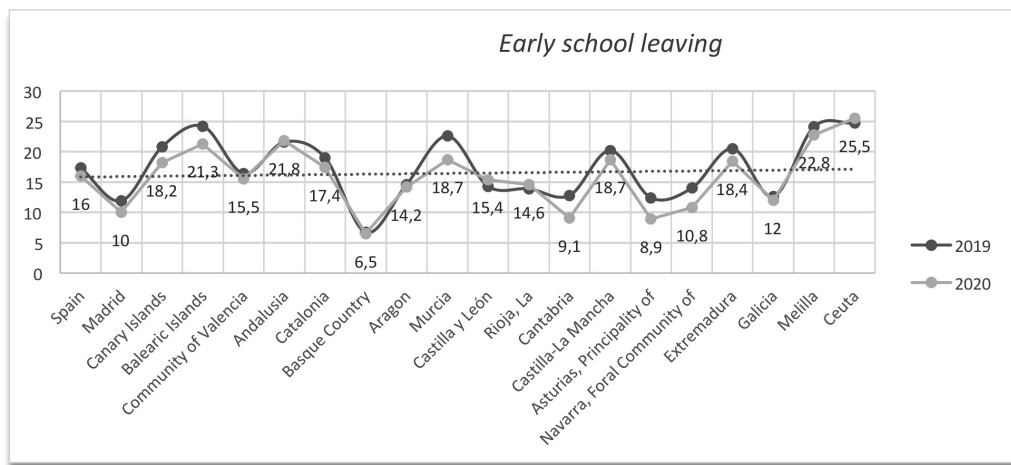
achieved the objective set by the EU of reducing the early school leaving rate to 10% or less in 2020 and it has not even reduced them to 15%, which is what Spain was permitted given its high starting point. Nonetheless, it is fair to recognise that not all communities were above this average; some comply with this recommendation, like the Basque Country, whose early school leaving figure is 6.5%; Asturias, with 8.9%; Cantabria, with 9.1%, and Madrid, with 10%.

In contrast, rates of early school leaving are strikingly high in Ceuta (25.5%), Melilla (22.8%), Andalusia (21.8%), and the Balearic

Islands (21.3%), among others. These are very worrying figures as they are incompatible with the good progress of a country.

These values are not unimportant, as they not only affect education but also have an impact on many other sectors of the country, for example, economic factors, capacity for growth and optimisation, and social factors. High early school leaving rates reduce the economic opportunities of any country and especially weaken the level of qualifications of its young people, but what can an educational pact do face with figures like these?

GRAPH 2. Early school leaving in Spain (2019-2020).



Source: Own elaboration based on MEFP (2020).

To give one example, it could set out strategies to help all autonomous communities prevent high rates of early school leaving and it could also mould other indicators that do not affect or help provoke this early school leaving (Villardón-Gallego et al., 2020). In truth, reducing these figures is more of an achievement than a reason, strictly speaking. Nevertheless, an edu-

cational pact includes content that enables the articulation of alternatives and favours solutions.

b) *Vocational training*

As noted above, early school leaving rates have fallen somewhat, although not to the extent required or wanted.

In any case, part of this fall is due to an increase in enrolment rates recorded in vocational training (Table 1), which is an essential stage that strengthens the work environment and opens up new prospects for young people. Each autonomous community should carry out an exhaustive analysis of students' needs and of the opportunities in their environment.

The current path not only supports traditional vocational training, but it also recognises *professional learning* as one of the principal reference points of education and training systems in Eu-

rope (CEDEFOP, 2021). A good showing in this training will be a good pathway for students' own development and for the better growth of a country and of each of its regions. Similarly, it should contribute to improving rates of employment and early school leaving rates, with this training providing an outlet that is useful, practical, and attractive for all. In this sense the briefing note by CEDEFOP from March 2021 suggests professional learning "as a short-term solution to youth unemployment and a useful response to companies' skill needs in the longer term" (CEDEFOP, 2021, p.1).

TABLE 1. Students enrolled in vocational training.

Region	2017-2018	2018-2019
Spain	22,616	26,340
Andalusia	3,357	3,605
Aragón	136	134
Asturias	120	109
Balearic Islands	245	281
Basque Country	1,673	1,851
Canary Islands	378	730
Cantabria	58	50
Castilla y León	217	353
Castilla-La Mancha	878	1,66
Catalonia	6,253	6,827
Community of Madrid	5,932	5,977
Community of Valencia	1,662	2,245
Extremadura	201	213
Galicia	735	1,037
La Rioja	134	166
Navarra	607	784
Region of Murcia	30	318

Source: Fundación Bankia por la Formación Dual (2021).

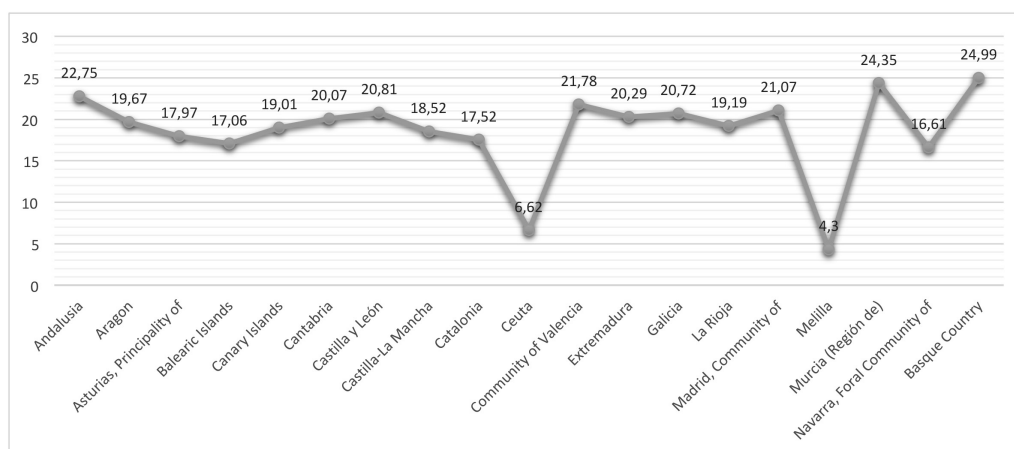
c) *Public spending on education*

We might initially think that when it comes to funding, more is better, but this might not always be the case, or might not always happen with the same intensity or the same results. How this economic provision is managed seems to be as important as its size, and specifying how funds are allocated and shared out might actually shape the spending incurred. To test this efficacy we can examine whether countries that spend more on education also have better results in the PISA report. The reality is that countries like Japan, Ireland and Germany are ahead of Spain in student performance according to PISA 2018 (520, 505, 500 points respectively), but all three spend less than Spain on education: 4% in Japan, 3.4% in Ireland, and 4.2% in Germany. We can also give the opposite example and identify countries whose spending as a percentage of their GDP is somewhat higher but which have poor academic results. This is the case with Chile, which spends 6.3% of its GDP on education and yet its score on PISA is 438.

These are only really a sample, but they show that there is no direct relationship between higher spending and better results.

Spain, which spends a total of 4.3% of its GDP on education (according to figures from 2017 (MEFP, 2020)), should climb in both rankings: economic and performance evaluations. But just as not all autonomous communities have the same budget, their classification in relation to the educational success of their students is not the same. It is worth noting that Spain's decentralised model plays a vital role in the distribution of public funds, as more than four fifths of funds allocated to education, 82%, come from the governments of the autonomous communities, 12% is provided by the Ministry, and the remaining 6% by local governments (MEFP, 2020). It should be noted, for the analysis of the data from Graph 3, that education in Ceuta and Melilla is administered by the Ministry. Consequently, these two autonomous cities only function as municipal administrations.

GRAPH 3. Education spending by total budget.



Source: Own elaboration based on Expansión (2021).

The analysis of these figures, which omits the autonomous cities of Ceuta and Melilla for the reason given above and because they have little economic and demographic weight, reveals a certain correspondence between autonomous communities' spending on education and their place in the evaluations. But we also observe that the communities with the highest budget are not the best placed ones in the PISA 2018 ranking (Galicia, Castilla y León, Asturias, and Aragón) (MEFP, 2019a). In contrast, Murcia and Andalusia stand out for spending but not for academic performance. It is clear that as well as being determined by economic investment, educational performance is also shaped by other factors that are harder to measure.

d) *Teachers: initial training in faculties of education*

In our view, there are a number of indicators associated with the training of teachers in education faculties that should directly or indirectly be part of an educational pact. Among others, it is worth reviewing their skills, the professional development pathway, access to teacher training programmes at university, placement programmes, and the induction programmes that comprise the teaching career. These are all relevant if our objective is to improve education in Spain. Within this variety of areas, we emphasise the following ones:

The first is to improve performance on indicators relating to selection of teaching staff and the capacity to attract good candidates and the best prospective teachers into the profession (Barber & Mourshed, 2008; Manso & Ramírez Carpeño, 2011;

OECD 2005; Vaillant, 2006). A pact for education should envisage a model of access to training that provides for greater rigidity in these processes, creating a *career plan* (López Rupérez, 2021) that takes into account different knowledge, skills, abilities, and attitudes; all of which are relevant to the profile of a teacher and are necessary for excellence in professional development.

In a decentralised model like Spain's, this measure requires synchronisation of efforts between the ministry and the autonomous communities.

If we look towards the countries that stand out in international evaluations, we find that Singapore, Japan, Estonia, and Finland have very rigorous processes for selecting students for initial training (Malinen et al., 2012; Ro, 2020) and apart from Singapore they all have a decentralised model as in the case of Spain.

Encouraging this rigour is consistent with the importance of the teaching profession, with the value of teaching, and with the training of teachers: three very important elements for the matter that concerns us. Thinking about a decentralised administration like Spain's, the number of new places offered each year should be in line with the number of active professionals, with the rate of replacement, with the need to cover retirements, and with the data provided by relevant prospective studies. This would avoid the major mismatches that exist between the graduate population and number of professional positions.

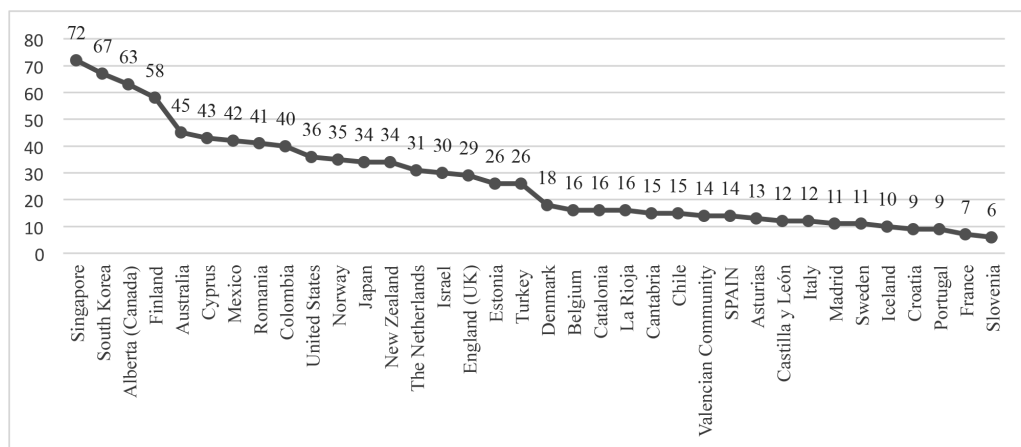
And the second major challenge: to improve the image and social prestige of teachers. A number of studies have recognised the importance of raising the social status of the profession (Egido Gálvez, 2021; Luchenko, 2021), indicating that each region should seek the appropriate strategies to improve it and optimise this.

The teaching profession being well regarded by society means, on the one hand, that many students wish to enter this profession and, on the other, that it is possible to retain the best in teaching. Quality of teaching and social recognition (Sanz Ponce et al., 2020) should create a strong alliance or, as Hoyle (2001) observed, *prestige, status, and esteem* are

three key factors in the model of teacher training. An educational and social pact should contribute to this objective.

Graph 4, which is based on the results from the TALIS 2018 report (MEFP 2019b), shows the differences between countries and between Spain's autonomous communities. It illustrates the greater or lesser degree to which teachers believe that they are valued. Looking at the participating autonomous communities (not all of them are included), the ones where the profession is valued highest are Catalonia (16%), La Rioja (16%), and Cantabria (15%), the three that are above the mean in Spain (14%). Teachers from Madrid, Castilla y León, Asturias, and the Community of Valencia give this lower scores.

GRAPH 4. Teachers' opinion of how society values teaching as a profession.



Source: Own elaboration based on the TALIS 2018 report (MEFP, 2019b).

Spain is a long way off the countries that are in the lead. This process of increasing the status of the profession should be backed by the central administration and so should be part of a pact, but it also requires commitment from each autonomous

community, which should be capable of increasing the prestige of their teachers so that they, in turn, do not yield in the face of the frictions they might encounter in the course of their work. The initiative of Roldán and Cabrales (2020) who proposed

the Plan PROFES+ with measures to promote teaching as a career might continue to open pathways on this line.

## 5. In conclusion

An educational pact should comprise a set of properly sequenced and predicted aims, mainly long-term, that will make it possible to meet and cover the needs of a growing, advancing, and diverse society. But to achieve each of these goals, it is necessary to establish an equitable educational system that can, on the one hand, reduce socio-economic inequalities and on the other, foster equality of opportunities, to “guarantee that [students’] academic performance will be determined by their effort and ability, independently of their social, economic, and family context” (Sicilia & Simancas, 2018, p. 9).

The educational administrations that have good results should be the inspiration and reference point for the others, although their successes are not the consequence of one single indicator but rather of a balance between them and of emphasising structural elements. In reality, a pact does not in itself improve the quality of an educational system, but it does lay the foundations for improving figures, optimising scenarios, and solidifying the objectives.

In general, the best placed autonomous communities have implemented strategies that, for example, reduce levels of truancy as a way to increase performance (López Rupérez et al., 2018), they have launched

compensatory policies that have improved disadvantaged environments, they have tuned the efficiency of spending, and they have consolidated territorial policies that have benefited the resources and the management of the centres. In any case, to understand and explain these data, we must not lose sight of the demographic diversity among Spain’s communities, the funding, the complex educational and school organisation, the different levels of pay for teachers in different communities, or the provision of money to education capital depending on the number of schools and pupils. In a study of regional differences in education, the BBVA Foundation notes and explains many of the reasons behind these differences (Pérez García et al., 2019).

The model of decentralised administration is not an obstacle to achieving a pact in Spain, and indeed it could even facilitate it. There are excellent reasons for moving towards this objective. Given this situation we suggest the following proposals:

Creating a *pact culture* in Spain. And our decentralised model — precisely because of its structure — can provide the best conditions for achieving this goal. That said, there must be the ability to want to make a pact, a firm will to reach agreements, an interest in making pacts, and even a flair for making pacts. All of this probably did occur with the Moncloa Pacts. In the case of Spain, it seems necessary to find a leader or leaders who know how to agree, who know how to hold on to but also let go of certain personal interests, in benefit — always — of education.

By its very nature, a pact must include everyone to find areas of agreement and so everyone should play an active part: the Ministry of Education and Vocational Training, representatives of families, of teachers, social stakeholders, and unions, and representatives of state, private, and state-funded independent sectors. All of them should have a place in this process.

*The pact and identity should go hand in hand.* The educational pact should guarantee a balance between everyone that backs and constructs an identity. In this regard, Fernández Cruz (2008) recognised that social and territorial cohesion is a key issue in the construction of a shared identity and in the guarantee of an equitable and supportive offer of basic services for all citizens. Therefore, strengthening identity gives a country solidity and strengthens the foundations of an educational pact.

Putting together a pact whose backbone is a *common national curriculum*. A curriculum which, with this decentralised character, is built taking into account the diversity of the regions and their particular features and integrating the most important challenges of each of them. Sharing a *common national curriculum* is not incompatible with freedom of action for the different agents involved in education.

The *national and international evaluations* make the risks of some data apparent. Among other indicators, autonomous communities need to improve rates of enrolment and early school leaving, spending

on education, and others factors relating to teachers: their selection, governance, and accountability.

Given the difficulties encountered, we should perhaps not insist on making a pact of maximum aspirations — which is plagued with ideological clashes — but instead an agreement of minimum requirements, which is inclusive in character and is constructed from a collection of intentions, with *Will, Imagination, Dialogue and Agreements*, which in Spanish gives the acronym VIDA (*Voluntad, Imagenación, Diálogo and Acuerdos*) or LIFE. Because, ultimately, a pact is creation, it is survival, it is life.

## References

- Barber, M., & Mourshed, M. (2008). *How the world's best-performing school systems come out on top*. McKinsey & Company.
- Barrera-Osorio, F., Fasih, T., Patrinos, H. A., & Santibáñez, L. (2010). *Toma de decisiones descentralizada en la escuela [Decentralised decision-making in schools]*. Banco Mundial.
- Bedera Bravo, M. (2018). Del pacto “acordado pero no firmado” a la contrarreforma educativa (2008-2018) [From the “agreed but not signed” pact to the education counter-reform (2008-2018)]. In M. de Puelles & M. Menor (Coords.), *El artículo 27 de la Constitución* (pp. 121- 149). Morata.
- Bonal, X., Rambla, X., Calderon, E., & Pros, N. (2005). *La descentralización educativa en España. Una mirada comparativa a los sistemas escolares de las Comunidades Autónomas. Estudiis 18 [Educational decentralisation in Spain. A comparative look at the school systems of the Autonomous Communities. Estudiis 18]*. Fundació Carles Pi i Sunyer.

- Cámara, G. (2007). Las necesidades del consenso en torno al derecho a la educación en España [The needs of consensus around the right to education in Spain]. *Revista de Educación*, 344, 61-82.
- CEDEFOP (2021). El aprendizaje profesional: ¿un remedio para todos los males? [Apprenticeships: a cure for all ills?] *Nota Informativa*, marzo 2021.
- Colectivo Lorenzo Luzuriaga (9 de diciembre de 2015). *Por un acuerdo social y político por la educación [For a social and political agreement on education]*. <http://www.colectivolorenzoluzuriaga.com/PDF/Por%20un%20pacto%20social.pdf>
- Congress of Deputies (3 November 1977). *Boletín Oficial de las Cortes*, 26. [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC\\_026.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_026.PDF)
- Damgaard, M. T., & Nielsen, H. S. (2018). Nudging in education. *Economics of Education Review*, 64, 313-342. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.03.008>
- Daros, W. R. (2005). Tras las huellas del pacto social. *Revista Enfoques*, 17 (1), 5-54.
- De Puelles Benítez, M. (1992). Oscilaciones de la política educativa en los últimos 50 años: reflexiones sobre la orientación política de la educación [Education policy oscillations over the last 50 years: reflections on the political orientation of education]. **revista española de pedagogía**, 50 (192), 311-320.
- De Puelles Benítez, M. (2016). Reflexiones sobre cuarenta años de educación en España o la irresistible seducción de las leyes [Reflections on forty years of education in Spain, or the irresistible attraction of laws]. *Historia y Memoria de la Educación*, 3, 15-44. <https://doi.org/10.5944/hme.3.2016.14760>
- De Puelles, M., & Menor, M. (Coords.) (2018). *El artículo 27 de la Constitución. Cuaderno de quejas [Article 27 of the Constitution. Complaints notebook]*. Morata.
- Egido Gálvez, I. (2021). Los modelos médicos aplicados al profesorado: la propuesta del “MIR educativo” a la luz de las experiencias internacionales de iniciación a la profesión docente [Medical models applied to teaching: the proposal of the “educational MIR” in the light of international experiences of initiation to the teaching profession]. *Revista de Educación*, 393, 207-229. <https://doi.org/10.4438/1988-592X-RE-2021-393-491>
- Esteller, A., & Solé, A. (2005). *Does decentralization improve the efficiency in the allocation of public investment? Evidence from Spain*. Working Papers 2005/5, Institut d’Economia de Barcelona (IEB).
- European Commission (2019). *Recommendation for a Council Recommendation on the 2019 National Reform Programme of Spain and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of Spain. COM (2019) 509 Final*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0509>
- Expansión/Datosmacro.com (2021). *Presupuesto de las Comunidades Autónomas: Educación [Budget of the Autonomous Communities: Education]*. <https://datosmacro.expansion.com/estado/presupuestos/espana-comunidades-autonomas?sc=PR-G-F-32>
- Fernández Cruz, M. (2008). *El pacto educativo en España. Argumentos para el debate [The education pact in Spain. Arguments for debate]*. Fundación ECOEM.
- Fernández Enguita, M. (2019). Del pacto quimérico a compromisos razonables [From chimerical pacts to reasonable compromises]. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 910, 31-47.
- Fernández Soria, J. M. (2007). Igualdad y libertad de elección de centro docente: una cuestión polémica para un acuerdo necesario [Equality and freedom of school choice: A polemic question for a necessary agreement]. *Revista de Educación*, 344 (3), 41-59.
- Fundación Bankia por la Formación Dual (2021). *Observatorio de la Formación Profesional [Vocational Training Observatory]*. <https://www.observatoriofp.com>



- Fundación Encuentro (1997). *Declaración conjunta a favor de la educación [Joint statement in favour of education]*. Fundación Encuentro.
- García Rubio, J. (2015). El proceso de descentralización educativa en España [The process of educational decentralisation in Spain]. *Edetania. Estudios y Propuestas Socioeducativas*, 48, 203-216. <https://revistas.ucv.es/index.php/Edetania/article/view/45>
- Guaita, C. (2018). Preludio para un pacto [Prelude to a pact]. *Cuadernos de Pedagogía*, 488, 6-7.
- Hernández Beltrán, J. C. (2002). Educar en tiempos de transición: significación educativa de los Pactos de la Moncloa [Educating in times of transition: the educational significance of the Moncloa Pacts]. *Aula*, 14, 143-154.
- Hoyle, E. (2001). Teaching: Prestige, status and esteem. *Educational Management & Administration*, 29 (2), 139-152. <https://doi.org/10.1177/0263211X010292001>
- Jiménez, J. (2004). La educación en las comunidades autónomas [Education in the autonomous communities]. In J. Gimeno & J. Carbonell (Coords.), *El sistema educativo. Una mirada crítica* (pp. 217-242). Ed. Praxis.
- López Rupérez, F. (2021). La profesión docente en la perspectiva del siglo XXI. Modelos de acceso a la profesión, desarrollo profesional e interacciones [The teaching profession in the perspective of the XXI century. Models of access, professional development and interactions]. *Revista de Educación*, 393, 69-96. 10.4438/1988-592X-RE-2021-393-486
- López Rupérez, F., García García, I., & Expósito Casas, E. (2018). *PISA 2015 y las Comunidades Autónomas españolas. Diagnósticos empíricos y políticas de mejora [PISA 2015 and the Spanish Autonomous Communities. Empirical diagnoses and policies for improvement]*. Universidad Camilo José Cela.
- López Serrano, M. J. (2019). 40 años de Leyes y didácticas educativas. Intervencionismo político en la educación española [40 years of educational laws and didactics. Political interventionism in Spanish education]. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, LII, 559-572.
- Luchenko, O. (2021). Application of the positive Japanese experience in the professional adaptation of novice teachers for developing countries. In *Scientific Collection «InterConf», 41, with the Proceedings of the 7th International Scientific and Practical Conference «Scientific Horizon in The Context of Social Crises»* (February 6-8, 2021) in Tokyo, Japan (pp. 260-261). Otsuki Press. <https://www.interconf.top/documents/2021.02.6-8.pdf>
- Malinen, O. P., Väisänen, P., & Savolainen, H. (2012). Teacher Education in Finland: A review of a national effort for preparing teachers for the future. *The Curriculum Journal*, 23 (4), 567-584. <https://doi.org/10.1080/09585176.2012.731011>
- Manso, J., & Ramírez Carpeño, E. (2011). Formación inicial del profesorado en Asia: atraer y retener a los mejores docentes [Initial teacher education in Asia: attracting and retaining the best teachers]. *Foro de Educación*, 13, 71-89.
- Marina, J. A., Pellicer, C., & Manso, J. (2016). *Papeles para un pacto educativo. Resumen ejecutivo. [Papers for an education pact. Executive Summary]*. <https://bit.ly/35ZsMgt>
- MEFP (2019a). *PISA 2018: programa para la evaluación internacional de los estudiantes. Informe Español [PISA 2018: Programme for international student assessment. Spanish report]*. MEFP, Secretaría General Técnica.
- MEFP (2019b). *TALIS 2018: Estudio internacional de la enseñanza y el aprendizaje (Informe español) [TALIS 2018: Teaching and learning international study (Spanish report)]*. MEFP, Secretaría General Técnica.
- MEFP (2020). *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2020 [Education at a glance. OECD 2020 Indicators]*. Secretaría de Estado de Educación.

- Merchán Iglesias, F. J. (2020). Volviendo sobre el anhelado pacto educativo en España [Returning to the long-awaited education pact in Spain]. *Con-Ciencia Social (segunda época)*, 3, 137-146. <https://doi.org/10.7203/con-cienciasocial.3.16793>
- Novella García, C. (2020). ¿Qué pacto educativo necesitamos en España para cumplir con los indicadores del ET 2020? [What education pact do we need in Spain to meet the ET 2020 indicators?] *Revista Española de Educación Comparada*, 36, 74-97. 10.5944/reec.36.2020.26132
- OCDE (2016). *PISA 2015 Results (volume II). Policies and practices for successful schools*. OECD Publishing. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en>
- OECD (2005). *Teachers matter: Attracting, developing and retaining effective teachers*. OECD.
- Pactos de la Moncloa (1977). Servicio Central de Publicaciones / Secretaría General Técnica, Presidencia del Gobierno. <https://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol17/descarga/Coleccion-Informe-17-Los-Pactos-de-la-Moncloa.pdf>
- Pérez García, F., Serrano Martínez, L., & Uriel Jiménez, E. (Dirs.) (2019). *Diferencias educativas regionales 2000-2016: condicionantes y resultados [Regional educational differences 2000-2016: Determinants and outcomes]*. Fundación BBVA.
- Ro, J. (2020). On the matter of teacher quality: Lessons from Singapore [Sobre la calidad del profesorado: lecciones de Singapur]. *Journal of Curriculum Studies*, 53 (4), 500-515. <https://doi.org/10.1080/00220272.2020.1808903>
- Roldán, T., & Cabrales, A. (2020). *Dos acuerdos educativos para la legislatura: una propuesta transversal [Two education agreements for the legislature: A cross-cutting proposal]*. Policy Brief #1. <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/dos-acuerdos-educativos-para-la-legislatura/>
- Sanz Ponce, R., González Bertolín, A., & López Luján, E. (2020). Docentes y pacto educativo: una cuestión urgente [Teachers and the education pact: an urgent issue]. *Contextos Educativos*, 26, 105-120. <https://doi.org/10.18172/con.4399>
- Sicilia, G., & Simancas, R. (2018). *Equidad educativa en España: comparación regional a partir de PISA 2015 [Educational equity in Spain: a regional comparison from PISA 2015]*. Centro de Estudios Ramón Areces.
- Tedesco, J. C. (2004). Introducción. ¿Por qué son tan difíciles los pactos educativos? [Introduction: Why are education pacts so difficult?] *Revista Iberoamericana de Educación*, 34, 17-28.
- Tiana, A. (2020). El pacto territorial en educación. Reflexiones a partir de la pandemia de covid-19 [The territorial pact in education. Reflections on the covid-19 pandemic]. *Crónica*, 5, 41-53. <http://revistacronica.es/index.php/revistacronica/article/view/97>
- Vaillant, D. (2006). Atraer y retener buenos profesionales en la profesión docente: políticas en Latinoamérica [Attracting and retaining good teachers in the teaching profession: Latin America policies]. *Revista de Educación*, 340, 117-140.
- Villardón-Gallego, L., Flores-Moncada, L., Yáñez-Marquina, L., & García-Montero, R. (2020). Best Practices in the Development of Transversal Competences among Youths in Vulnerable Situations [Buenas prácticas en el desarrollo de competencias transversales entre jóvenes en situación de vulnerabilidad]. *Education Sciences*, 10 (9), 230. <https://doi.org/10.3390/educsci10090230>
- Viñao, A. (2020). El pacto educativo desde la Constitución de 1978: una historia interminable [The education pact since the 1978 Constitution: A never-ending story]. *Crónica*, 5, 27-39.

## Author biography

**Encarnación Sánchez Lissen** is Associate Professor in the Department of Theory and History of Education and Social Pedagogy at the Universidad de Sevilla. She is a member of the Comparative Education Research Group of Sevilla (GIECSE) and her teaching and research activity focuses mainly on comparative

and international education. Most of her publications are framed within an international perspective of teacher training and educational policies. She has made several stays in foreign institutions and

was a visiting professor at The University of Virginia's College at Wise (USA) in the academic year 2009-2010.



<https://orcid.org/0000-0002-0625-7996>



# Table of contents

## Sumario

### Studies *Estudios*

**Pedro Ortega Ruiz, & Eduardo Romero Sánchez**  
Moral education from Levinas: Another educational model  
*La educación moral a partir de Levinas: otro modelo educativo* 233

**Joaquín García Carrasco, & Macarena Donoso González**  
At the dawn of humanisation: *Culture* casts a polyhedral shadow, the female gender and teaching practice  
*Al alba de la humanización: Cultura proyecta sombra de poliedro, género de mujer y práctica de magisterio* 251

**Ana Isabel Ponce Gea, & Noelia Sánchez-Pérez**  
Conceptions underlying the construction of knowledge: A model from history teaching  
*Concepciones subyacentes a la construcción del conocimiento: un modelo desde la didáctica de la historia* 269

**Maximiliano de las Fuentes-Lara, Wendolyn Elizabeth Aguilar-Salinas, Araceli Celina Justo-López, & César Gonzalo Iñiguez-Monroy**  
Measuring students' algebra, trigonometry, and geometry skills on a differential calculus for engineering course  
*Medición de las habilidades algebraicas, trigonométricas y geométricas de los estudiantes en el curso de cálculo diferencial en ingeniería* 289

### Notes *Notas*

**Encarnación Sánchez Lissen**  
Reasons for an educational pact in Spain within the framework of decentralised government administration  
*Razones para un pacto educativo en España en el marco de una administración descentralizada* 311

**Santiago López Navia**  
Rhetoric in teaching and e-learning in university education  
*Retórica docente y enseñanza online en la educación universitaria* 331

**Antonio Fernández-Cano, & Alfonso Fernández-Guerrero**  
Spanish educational production in the *Social Sciences Citation Index* (2010-2020). III  
*Producción educativa española en el Social Sciences Citation Index (2010-2020). III* 347

**Diego González-Rodríguez, Agustín Rodríguez-Esteban, & Héctor González-Mayorga**  
Differences in teachers' training in digital competence and its application in the classroom: A comparative study by educational levels between Spain and France  
*Diferencias en la formación del profesorado en competencia digital y su aplicación en el aula. Estudio comparado por niveles educativos entre España y Francia* 371

---

## Book reviews

---

**Gargallo, B., & Pérez, C. (Coord.) (2021).** *Aprender a aprender, competencia clave en la sociedad del conocimiento. Su aprendizaje y enseñanza en la universidad [Learn to learn, key competency in knowledge society. The way in which it is learned and taught at university]* (Vicent Gozávez). **Domínguez Garrido, M. C., López-Gómez, E., & Cacheiro-González, M. L. (Coords.) (2021).** *Investigación e internacionalización en la formación basada en competencias [Research and internationalization in*

*competency-based education]* (Paula Álvarez Urda). **Martínez-Otero Pérez, V. (2021).** *La educación personalizada del estudiante [Personalized education of students]* (Martha Leticia Gaeta González). **Pérez, C., & Asensi, C. (2021).** *Cómo crear un clima de aula positivo. Actividades y técnicas de intervención [How to create a positive classroom environment. Intervention activities and techniques]* (Fran J. García-García). **391**

## Call for papers

Solicitud de originales

407

This is the English version of the research articles and book reviews published originally in the Spanish printed version of issue 282 of the **revista española de pedagogía**. The full Spanish version of this issue can also be found on the journal's website <http://revistadepedagogia.org>.



ISSN: 0034-9461 (Print), 2174-0909 (Online)

<https://revistadepedagogia.org/>

Depósito legal: M. 6.020 - 1958

INDUSTRIA GRÁFICA ANZOS, S.L. Fuenlabrada - Madrid

# Razones para un pacto educativo en España en el marco de una administración descentralizada

## *Reasons for an educational pact in Spain within the framework of decentralised government administration*

Dra. Encarnación SÁNCHEZ LISSEN. Profesora Titular. Universidad de Sevilla ([eslissen@us.es](mailto:eslissen@us.es)).

### Resumen:

En las últimas décadas, cada vez que un nuevo partido político llega al gobierno de España, directamente se deroga en todo o en parte la ley educativa promulgada por el gobierno anterior y, casi al mismo tiempo, se vuelve a hablar de un pacto por la educación. No obstante, a diferencia de la ley, el pacto nunca llega a materializarse, lo que provoca desencuentros en la clase política y grandes frustraciones entre los miembros de la comunidad educativa.

Entre las dificultades que impiden alcanzar un pacto se han citado motivos de carácter ideológico y político, pero también se ha culpado al modelo de administración educativa, indicando que interfiere negativamente porque su carácter descentralizado entorpece para que haya unidad en materia de educación. Este artículo muestra algunas de sus fortalezas y las reivindica como buenas intercesoras

para alcanzar un pacto educativo en nuestro país. En torno a él, cada comunidad autónoma debe cumplir unos objetivos mínimos, como paso intermedio para corregir los datos globales. Entre las razones que motivan un pacto educativo priorizamos las siguientes: disminuir las cifras de abandono escolar, mejorar los datos de estudiantes en formación profesional, reforzar las cifras relacionadas con el gasto en educación y, en torno al profesorado, fortalecer los procesos de selección para acceder a la carrera, así como la consideración social de esta profesión. Si reducimos las diferencias territoriales mejorando los indicadores educativos, parece más probable que podamos alcanzar un consenso, antesala de un pacto por la educación.

**Descriptor:** abandono escolar, administración descentralizada, gasto educativo, pacto educativo, profesión docente.

---

Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 22-02-2022.

Cómo citar este artículo: Sánchez Lissen, E. (2022). Razones para un pacto educativo en España en el marco de una administración descentralizada | *Reasons for an educational pact in Spain within the framework of decentralised government administration*. *Revista Española de Pedagogía*, 80 (282), 311-329. <https://doi.org/10.22550/REP80-2-2022-03>

<https://revistadepedagogia.org/>

ISSN: 0034-9461 (Impreso), 2174-0909 (Online)

revista española de pedagogía  
año 80, n.º 282, mayo-agosto 2022, 311-329



**Abstract:**

Every time a new political party has taken office in Spain in recent decades, it has fully or partially repealed the education law enacted by the previous government and, almost simultaneously, there has been renewed talk of an educational pact. However, unlike legislation, the pact never materialises, leading to disagreements within the political class and great frustration among members of the educational community.

Among the difficulties that prevent a pact from being reached, ideological and political reasons have been cited and the model of educational administration has also been blamed, with claims that it interferes negatively and arguments that its decentralised nature prevents unity in the field of education. This article highlights some of its strengths and suggests

they might be good advocates for reaching an education pact in Spain. In this respect, each autonomous community must meet certain minimum requirements as an intermediate step towards correcting the overall data. The following reasons for an educational pact are priorities: reducing school dropout rates, improving the number of students in vocational training, improving the figures for education spending, and, with regards to teachers, strengthening processes for selecting students to train as teachers as well as the social status of this profession. If territorial differences are reduced by improving educational indicators, it seems more likely that a consensus can be reached as a prelude to an education pact.

**Keywords:** school dropout, decentralised administration, education expenditure, education pact, teaching profession.

**1. Introducción**

*Volver a empezar.* Compartirán conmigo que estas palabras suenan bien, suenan a *Oscar a la mejor película de habla no inglesa* concedido a José Luis Garci en 1983, sin embargo, si en lugar de hablar de cine hablamos de un *pacto por la educación*, no solo cambiamos la entonación, sino hasta nuestro semblante, y convertimos esa expresión en un grito de desasosiego, similar al famoso *Grito de Munch*. Esta circunstancia ocurre, desgraciadamente, cada vez que comienza la legislatura de un nuevo gobierno, de distinto color al anterior, que pretende con cierta fantasía avivar la esperanza de un pacto. Llegado ese momento

todos asumimos con resignación, aunque probablemente también con algo de ilusión, el deseo de volver a empezar!

¿Qué ocurre en nuestro país para que resulte tan difícil o casi imposible alcanzar un pacto educativo que dé solidez en el tiempo a un sistema escolar de calidad? No hay una única respuesta y tampoco hay una respuesta sencilla. Es sorprendente que, como dice López Serrano (2019, p. 559), «más del 65 % de las leyes orgánicas se han aprobado con el consenso de la oposición; en el caso de las educativas: ninguna». Si en asuntos de legislación educativa las posibilidades de



consenso son bastante escasas, un pacto educativo, que requiere inexorablemente la capacidad de acuerdo y de colaboración entre los firmantes, nos lleva a pensar, dadas las circunstancias, que difícilmente alcanzará su cometido.

La historia de la civilización ha estado cargada de pactos, algunos de orden educativo, pero muchos otros de carácter social, económico, político y también religioso. En todos los casos, incluso en aquellos de distinta condición y dimensión, se han articulado gracias al entendimiento, al compromiso y al respeto. En España, y mirando hacia el siglo xx, varios pactos han marcado buena parte de la trayectoria y de los logros alcanzados en el país, pero, en relación con el tema que nos ocupa, no existen modelos exclusivos, por lo que recurrimos a los *Pactos de la Moncloa* de 1977 y a la propia *Constitución Española* de 1978, dado su simbolismo. El primero, a pesar de ser un documento muy centrado en los asuntos económicos, con vistas a mejorar los maltrechos indicadores del país, incluyó un apartado sobre educación, concretamente el capítulo IV, dedicado a la Política educativa. Este bloque, orientado a diversos principios y criterios, versa sobre la democratización del sistema educativo, sobre la gratuidad progresiva de la enseñanza y también sobre la diversidad de lenguas, de contenidos culturales, de reciclaje del profesorado, de colaboración entre el gobierno y las instituciones autonómicas o de políticas de inversiones en materia de suelo, entre otras (Congreso de los Diputados, 1977). Por tanto, sin ser un pacto propiamente educativo, fue trascendente para la educación, entre otras cosas,

al poner en marcha un Plan Extraordinario de Escolarización (Hernández Beltrán, 2002).

El segundo, la Constitución Española de 1978, que ha sido considerada el pacto por excelencia o el primer gran pacto, al señalar que el artículo 27 «representa un auténtico pacto escolar» (Puelles Benítez, 1992, pp. 318-319), aunque, como él mismo cuestiona, el consenso constitucional de ese artículo 27 ha podido ser un requisito necesario pero no suficiente (Puelles Benítez, 2016) y, de hecho, diversos matices y no pocas limitaciones han impedido alcanzar el «diálogo» que requiere este tema (Puelles y Menor, 2018).

Libertad, igualdad, derechos y principios democráticos de convivencia son los valores más importantes que enuncia este artículo 27 y sobre los cuales debería pivotar el relato de un pacto por la educación, sin embargo, también son valores controvertidos y tanto el derecho a la educación como la igualdad y libertad de elección de centro (Fernández Soria, 2007) han sido motivo de interpretaciones que han generado grandes disputas ideológicas.

Tras estos dos documentos, entre la década de los ochenta del siglo pasado y la ya iniciada década de los veinte del siglo XXI, ninguno más ha logrado la firma definitiva de un pacto educativo, aunque hayan surgido diversos intentos. Posiblemente, el momento más cercano se gestó con Ángel Gabilondo como ministro de educación (2009-2011), pero sin culminar en nada definitivo. De hecho, quedó para la historia esa famosa frase de «*pactado*,

*pero no firmado*» expresada por el portavoz de universidad del grupo Popular en el Congreso, Adolfo González (Bedera Bravo, 2018), en aquellos momentos de «casi» acuerdo de un Pacto de Estado. A lo largo del camino, y prácticamente en paralelo, se han ido publicando artículos científicos y libros, se han registrado artículos de opinión sobre el tema y se han emitido estudios descriptivos, además de ensayos teóricos, filosóficos, pedagógicos o históricos acerca de este asunto (Cámara, 2007; Fernández Enguita, 2019; Tedesco, 2004; Viñao, 2020). Asimismo, se han redactado diversos informes por parte de asociaciones y de fundaciones (Colectivo Lorenzo Luzuriaga, 2015; Fundación Encuentro, 1997). También, un amplio número de expertos del ámbito universitario y de la educación han aportado rigurosos estudios al respecto (Daros, 2005; Fernández Enguita, 2019; Guaita, 2018; Marina et al., 2016; Merchán Iglesias, 2020; Novella, 2020; Puelles, 2016), todos con la intención de profundizar y avanzar en este tema, reconociendo en cada caso las debilidades y fortalezas de un pacto educativo en nuestro país. Al ser un tema tan susceptible y al mismo tiempo tan poliédrico, se ha estudiado desde diversos puntos de vista y desde sus diversas dimensiones y, aunque podemos encontrar una cierta unanimidad en su necesidad, sin embargo, la discrepancia aumenta si nos detenemos en el qué, el para qué o el cómo de este proceso. Parece insólito que unos y otros compartan el deseo de lograr un pacto y, al mismo tiempo, el de impedir llegar a ningún acuerdo airoso. Generalmente, es un deseo sostenido por la mayoría de miembros de la comunidad educativa y también por parte de los gestores y

responsables políticos, pero ellos mismos no son capaces de alcanzar un acuerdo, por tanto, las diferencias sobre cuál es el contenido de ese pacto, sobre su forma y hasta el sentido que debe expresar dicho pacto, parecen una quimera.

Nos podríamos preguntar si la ausencia de pacto se debe a las diferencias políticas, ideológicas y religiosas que hay entre los partidos gobernantes, si las razones son más bien de carácter económico, si tienen que ver con la pluralidad lingüística o con ciertos contenidos del currículum. Realmente, nada de esto parece descartable y, probablemente, todas ellas son razones de peso, aunque tampoco son despreciables otros elementos relacionados con el actual modelo de administración educativa que rige nuestro país, con las diferentes gestiones que llevan a cabo las comunidades autónomas o con la disparidad de datos y también de criterios que hay entre ellas.

A lo largo de este artículo vamos a resaltar diversos indicadores, pero nos detendremos de manera especial en valorar las fortalezas que tiene nuestro modelo de administración educativa y su incidencia en la firma de un pacto. La diversidad no debe ser inconveniente para mejorar la calidad educativa del país y sí potenciadora del progreso de cada una de las comunidades autónomas. Esta realidad nos hace coincidir con Jiménez (2004) al considerar que el problema no radica tanto en la existencia de los distintos subsistemas territoriales, sino en que exista una brecha profunda entre unas comunidades y otras. Por tanto, respetando las diferencias y en aras de la libertad de gestión, el pacto educativo se podría pre-

sentar como un instrumento unificador que oriente las políticas regionales procurando la mejora de sus cifras parciales.

## 2. Un modelo de administración educativa descentralizado no entorpece los objetivos de un pacto por la educación

El Título IV de la Constitución española menciona el modelo descentralizado de la administración pública que concierne también a nuestra administración educativa. Sin embargo, dada las características políticas y de gestión, hay quien prefiere hablar de *recentralización educativa* (García Rubio, 2015), atendiendo al papel de coordinación que juega el Estado junto a las competencias de peso e identitarias que asumen las comunidades autónomas. E, incluso, podríamos hablar de un modelo de *administración educativa pericentralizado*, al considerar que existe un ministerio central y, en torno a él, las diversas regiones, administraciones locales, centros educativos, comunidad educativa, movimientos y asociaciones, etc. que gestionan y vehiculan los diversos procesos de enseñanza y aprendizaje.

Con este modelo, a priori, podríamos pensar que se incrementan las dificultades para unificar criterios y para alcanzar un pacto, pero no es así. Por ejemplo, esta modalidad no es obstáculo para desarrollar un *currículum nacional común* que se construya atendiendo a la diversidad de sus territorios, a su idiosincrasia e integrando los retos más genuinos de cada región. Si echamos una mirada al ámbito internacional, podemos encontrar casos

como los de Finlandia que, a pesar de su modelo descentralizado, mantiene, a partir de la *Basic Education Act*, de 1983, un currículum común que integra el interés central y los objetivos comunes con la autonomía de los centros. O el caso de Estonia, también descentralizado, que cuenta con referentes legislativos que unifican las decisiones académicas en el país. Los estándares nacionales vertebran todos los contenidos, competencias y expectativas del modelo educativo del país. La unidad no está reñida con valorar la pluralidad.

A priori podríamos pensar que es más fácil lograr un pacto en países con una administración centralizada, donde es mayor la concentración de ideas y objetivos, donde la toma de decisiones parece ser más consonante y hasta más uniforme que en otro descentralizado, sin embargo, también hay que saber encontrar los beneficios y ventajas de esta opción. En España, es habitual escuchar la queja de tener diecisiete sistemas educativos y de lo que entorpece esta circunstancia a la hora de unificar criterios, pero, si un pacto requiere unidad, no conseguirla, no es tanto demérito del modelo como de la falta de pericia de los implicados para alcanzar acuerdos.

Los modelos descentralizados gozan en general de buena salud, pero hay que saber cultivar sus valores. Algunos de sus beneficios están relacionados con adquirir una mayor autonomía, con estimular la demanda por una educación de mayor calidad, con garantizar que se reflejen las prioridades y los valores locales en las escuelas (Barreira-Osorio et al., 2010), con razones de eficiencia, de mayor cercanía a las necesida-

des educativas (Esteller y Solé, 2005), con contribuir a una mayor innovación en el ámbito educativo (Bonal et al., 2005) e incluso tiene que ver con motivos meramente competitivos. Realmente, sabiendo las diferencias que nos caracterizan, en nuestra realidad administrativa y educativa sería coherente hablar de un *pacto territorial*, como argumenta Tiana (2020).

Por su propia naturaleza, un pacto debe implicar a todos y a todas las partes (al Ministerio de Educación y Formación Profesional [MEFP], a las familias, los docentes, los agentes sociales, sindicatos, ayuntamientos, etc.) ya que entre todos se construyen los acuerdos; de hecho, insistiendo en el título de este epígrafe, un modelo de administración educativa descentralizado no entorpece los objetivos de un pacto por la educación, o no lo debería entorpecer. La consideración de Fernández Enguita (2019, p. 4) en torno a la descentralización del sistema educativo puede reforzar esta idea al aconsejar «no solo unas reglas del juego claras, sino unos márgenes comúnmente aceptados y cierta orientación compartida». Quizá no debemos perder de vista el carácter homérico de la acción de educar en la que participa una gran diversidad de elementos, de circunstancias y de oportunidades que pueden alterar esta función y, por ello, la conveniencia de reforzar a través de un pacto, aquellas cosas que les unen, que proporcionan mayor fortaleza.

Realmente no es baladí conocer qué modelo de administración educativa gestiona un país y a quién compete cada decisión de orden escolar y educativa, porque un pacto también es toma de decisiones,

es consenso, aunque además haya que formarse en creencias (Damgaard y Nielsen, 2018). En muchos casos, tanto en países con modelos centralizados como en otros descentralizados, en realidad, lo que ha primado ha sido un modelo de *desconcentración*. ¿Cuándo ocurre esto?, cuando las decisiones importantes las sigue tomando el gobierno central, pero se delegan tareas de gestión —solo propiamente la gestión— a otras administraciones. Este modelo de desconcentración es muy característico de Francia, aunque en este caso, en el marco de una administración centralizada. Pero en este proceso, ambas partes, gobierno y comunidades autónomas deben alcanzar un equilibrio sabiendo que hay indicadores educativos, sociales y económicos que distinguen a las comunidades autónomas, que crean desigualdades entre ellas y que, a su vez, dificultan los acuerdos para alcanzar un pacto por la educación.

### 3. Mejorar los indicadores educativos de cada comunidad autónoma: el preámbulo de un pacto educativo

Si echamos una mirada a las comunidades autónomas podemos encontrar riqueza, una gran riqueza, pero a veces también apreciamos cierto desorden en las cifras relacionadas con la educación. Esta circunstancia nos lleva a pensar en la importancia que tienen los indicadores educativos parciales como garantes de un acuerdo nacional. Siguiendo esta línea que venimos defendiendo, para avanzar en la construcción de un pacto, primero hay que reforzar los datos y resultados educativos de cada una de las comunidades autónomas mejorando,

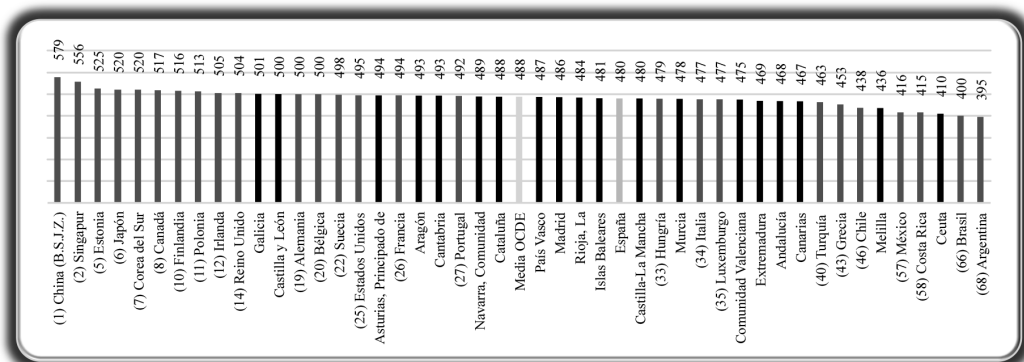
entre otros, los indicadores de rendimiento, de recursos, y dejando ciertas cuestiones ideológicas en un segundo plano. En segundo lugar, hay que alcanzar una coordinación justa y equilibrada entre todas las comunidades y finalmente hay que lograr lo que en Alemania —en otro orden— se conoce como la *lealtad federal*, que permite que haya una voz que actúe y gestione desde la confianza, esgrimiendo esfuerzos propios y comunes en una misma dirección.

Al analizar los resultados de las últimas evaluaciones internacionales salen a la luz las deficiencias que tiene el modelo educativo y, en consecuencia, la necesidad de mejorar buena parte de los indicadores educativos. Sin embargo, también encontramos datos plausibles entre diversas comunidades autónomas, las cuales presentan resultados meritorios y similares a los países que se sitúan en posiciones destacadas del ranking. Estas diferencias deberían ser el *leitmotiv* de un pacto, siendo una herramienta de consenso, a la vez que de estímulo. Desde el *Programme for International Student Assessment* (PISA) se indica que, si se combina autonomía con responsabilidad y se hace de una manera equilibrada, objetiva e inteligente, esto provoca un mejor desempeño de los estudiantes (OCDE, 2016).

Desde que se vienen publicando resultados del Programa PISA en el año 2000 y más concretamente, desde que comienzan a ampliarse las muestras de estudiantes de cada comunidad autónoma para contar con datos más representativos y, comparables entre comunidades, hemos comprobado que la puntuación de Espa-

ña sigue estando por debajo de la media de la OCDE o, como mejor resultado, al mismo nivel, como fue el obtenido en la convocatoria de PISA 2015. Sin embargo, también hemos podido confirmar que no todas las comunidades autónomas, en una escala global, estarían por debajo de la media, es más, el resultado de algunas de ellas está en niveles muy destacados e, incluso, muy próximos a los que alcanzan países que se ordenan entre los veinte primeros del ranking. En la convocatoria de PISA 2015, las comunidades autónomas obtuvieron puntuaciones más favorables que en esta última edición. En una mirada a los datos de PISA 2018 podemos apreciar que tan solo tres de las mejores posicionadas, como son Galicia (501), Castilla y León (500) y Asturias (494), se sitúan en el ranking de los 25 primeros países. Y en relación con España, doce comunidades autónomas se encuentran por encima de la media española (480). Las más desfavorecidas son las comunidades de Murcia, Comunidad Valenciana, Extremadura, Andalucía, Canarias, y las ciudades autónomas de Melilla y Ceuta, cuyas puntuaciones fluctúan entre los casos de Italia, Luxemburgo, Chile, México, Costa Rica y Colombia, entre otros. Hay que destacar los valores obtenidos en Galicia en la competencia de ciencias (510) y, en Navarra, en la competencia de matemáticas (503), con unos resultados notables que posicionan a dichas comunidades entre los 12 primeros países del ranking. Con puntuaciones similares podemos citar el ejemplo, en la escala de ciencias, de Polonia (511), que se sitúa en la posición 11 de los 78 países participantes. Y Finlandia (507) en el lugar 16 de la competencia de matemáticas.

GRÁFICO 1. Puntuaciones en PISA 2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de PISA 2018 (MEFP, 2019a).

Si repasamos el ranking global, atendiendo a las tres competencias analizadas, podemos comprobar que los resultados de nuestras comunidades autónomas son desiguales y se aproximan a los datos de otros países. Así lo podemos verificar en el Gráfico 1, en el que aparecen países que están a la cabeza, como China (Beijing, Shanghai, Jiangsu, Zhejiang), Singapur, Estonia o Japón y también los que ocupan puestos inferiores. En esta lista hemos incluido a las comunidades autónomas que, como vemos, se posicionan de manera muy desigual entre los países participantes. Mostramos una selección de países que participaron en esta convocatoria (miembros de la OCDE y países asociados) dando entrada e intercalando, según las puntuaciones alcanzadas, a nuestras comunidades y a las dos ciudades autónomas. Asimismo, junto al nombre, añadimos su posición en el ranking, atendiendo a las puntuaciones medias obtenidas.

A la vista del Gráfico 1, podríamos decir que España, en su conjunto, debe mejorar sus marcas, pero realmente unas

comunidades deben hacerlo más que otras, ya que son notables las diferencias que existen entre ellas. Para regenerar los datos educativos del conjunto del país se debe poner el acento en determinados indicadores, unos de carácter nacional y otros autonómicos. La extensión de este artículo no nos permite desarrollarlos ampliamente, pero, si pensamos en las prioridades —mirando hacia las dos administraciones—, nos inclinamos por las siguientes propuestas:

- A nivel autonómico: convendría disminuir las cifras de abandono escolar, mejorar los datos del gasto público en relación con el PIB y con los presupuestos totales, ampliar la incorporación de plazas en la formación profesional dual.
- A nivel nacional: mejorar los procesos de selección del profesorado y su formación inicial.

Unas y otras deberían guiar la construcción de un pacto educativo en nuestro país.

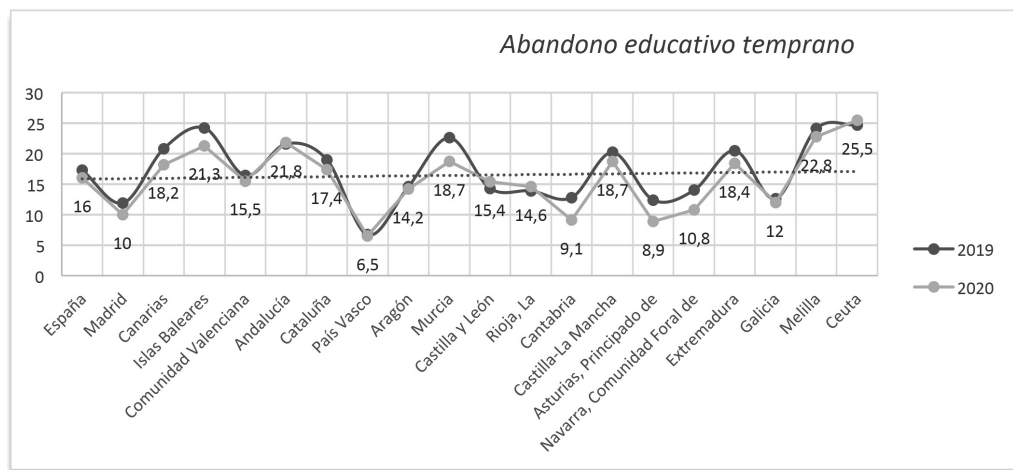
#### 4. Priorizando indicadores que abran paso a un pacto por la educación

A riesgo de dejar muchos indicadores por el camino, nos detenemos en cuatro de ellos que marcan la calidad educativa del país y que cada comunidad autónoma debe cuidar, revisar y mejorar. Son los siguientes:

##### a) *El abandono escolar.*

«Reducir el abandono escolar prematuro y mejorar los resultados educativos» (Comisión Europea, 2019) ha sido una recomendación sugerente, pero a la vez rotunda, con objeto de disminuir las cifras de nuestro país y la disparidad entre las comunidades autónomas.

GRÁFICO 2. El abandono escolar en España (2019-2020).



Fuente: Elaboración propia a partir de MEFP (2020).

En los datos de 2020 se puede apreciar un leve descenso en relación con los del año anterior, 2019, pasando del 17,3 % al 16 %. Bien es verdad que, a la vista de las cifras, España no ha alcanzado el objetivo que se marcó la UE de reducir al 10 % o inferior; las tasas de abandono en 2020 y ni siquiera reducirlas al 15 %, que es lo que se le permitió a España, dadas las altas cifras de donde partía. Sin embargo, es justo reconocer que no todas las comunidades superan esta media, ya que algunas, como el caso del País Vasco, cuyo porcentaje de abandono es del 6,5 %; Asturias, con un 8,9 %; Cantabria, con 9,1 %, y Madrid, con 10 %, sí estarían cumpliendo esa recomendación.

Por el contrario, las tasas de abandono se despuntan considerablemente en Ceuta (25,5%), Melilla (22,8%) Andalucía (21,8%) y Baleares (21,3%), entre otras. Son cifras tremendamente dolorosas e intolerables para el buen desarrollo de un país.

Dichos valores no son intrascendentes, ya que no solo afectan a lo educativo, sino que inciden sobre otros muchos sectores del país, por ejemplo, sobre factores económicos, sobre la capacidad de crecimiento y también de optimización o sobre factores sociales. Unas altas tasas de abandono obstaculizan las oportunidades económicas de cualquier país y sobre todo debilitan

la cualificación de sus jóvenes, pero ¿qué puede hacer un pacto educativo ante cifras como estas? Puede, por ejemplo, especificar estrategias que ayuden a todas las comunidades autónomas a prevenir unas tasas elevadas de abandono y también puede modelar otros indicadores que no desajusten ni contribuyan a provocar ese abandono escolar temprano (Villardón-Gallego et al., 2020). Realmente, disminuir estas cifras responde más a un logro que a una razón, propiamente dicha. Con todo, un pacto educativo incluye un contenido instrumental que articula alternativas y favorece las soluciones.

b) *La formación profesional.*

Decíamos antes que ha existido una cierta reducción de las tasas de abandono escolar, aunque no en la proporción requerida ni deseada. En cualquier caso, una parte de este descenso se debe al incremento de tasas de escolarización registradas en la Formación Profesional (Tabla 1), la cual es una etapa esencial que potencia el entorno laboral y abre nuevas expectativas para los jóvenes. Cada comunidad autónoma debe realizar un análisis exhaustivo de las necesidades de los estudiantes y de las oportunidades de su entorno.

TABLA 1. Estudiantes matriculados en Formación Profesional.

Territorio	2017-2018	2018-2019
España	22.616	26.340
Andalucía	3.357	3.605
Aragón	136	134
Asturias	120	109
Baleares, Islas	245	281
Canarias	378	730
Cantabria	58	50
Castilla y León	217	353
Castilla-La Mancha	878	1.660
Cataluña	6.253	6.827
Comunidad Valenciana	1.662	2.245
Extremadura	201	213
Galicia	735	1.037
Madrid, Comunidad de	5.932	5.977
Murcia, Región de	30	318
Navarra	607	784
País Vasco	1.673	1.851
Rioja, La	134	166

Fuente: Fundación Bankia por la Formación Dual (2021).



El camino actual no solo apuesta por una formación profesional tradicional, sino que reconoce en el *aprendizaje profesional* uno de los referentes principales de los sistemas educativos y de formación europeos (CEDEFOP, 2021). Hacer una buena proyección de esta formación será un buen camino para el propio desarrollo de los estudiantes y para el mejor crecimiento de un país y de cada uno de sus territorios. Asimismo, debe contribuir a mejorar las tasas de empleo y las de abandono escolar, encontrando en esta formación una salida útil, práctica y atractiva para todos. En este sentido, la nota informativa de CEDEFOP de marzo de 2021 plantea el aprendizaje profesional «como solución a corto plazo para enfrentarse al desempleo juvenil y como respuesta práctica a largo plazo para hacer frente a las necesidades de las empresas en materia de personal capacitado» (CEDEFOP, 2021, p. 1).

c) *Gasto público en educación.*

A priori podríamos pensar que, si se trata de financiación, más es mejor, pero probablemente no siempre se cumple esta máxima o no siempre se cumple con la misma intensidad ni tampoco con los mismos resultados. Tan importante parece la aportación económica como la gestión que se haga de ella y, de hecho, especificar a qué se destina y cómo se reparten los fondos puede condicionar el gasto realizado. Para comprobar esa eficacia podemos valorar si aquellos países que más dinero dedican a la educación son también los que obtienen los mejores resultados en el Informe PISA. La realidad es que paí-

ses como Japón, Irlanda o Alemania, que se encuentran por delante de España en relación con el rendimiento de sus estudiantes, según PISA 2018 (520, 505, 500 puntos respectivamente) se sitúan, sin embargo, en relación con el gasto en educación, por debajo de nuestro país, siendo el de Japón del 4 %, del 3.4 % en Irlanda y del 4.2 % en Alemania. También podemos poner el ejemplo contrario y mirar hacia países que tienen un gasto de porcentaje del PIB algo superior, pero con resultados académicos deficientes. En esta situación se encuentra Chile cuyo porcentaje del PIB es del 6.3 % y sin embargo su puntuación es de 438 en PISA.

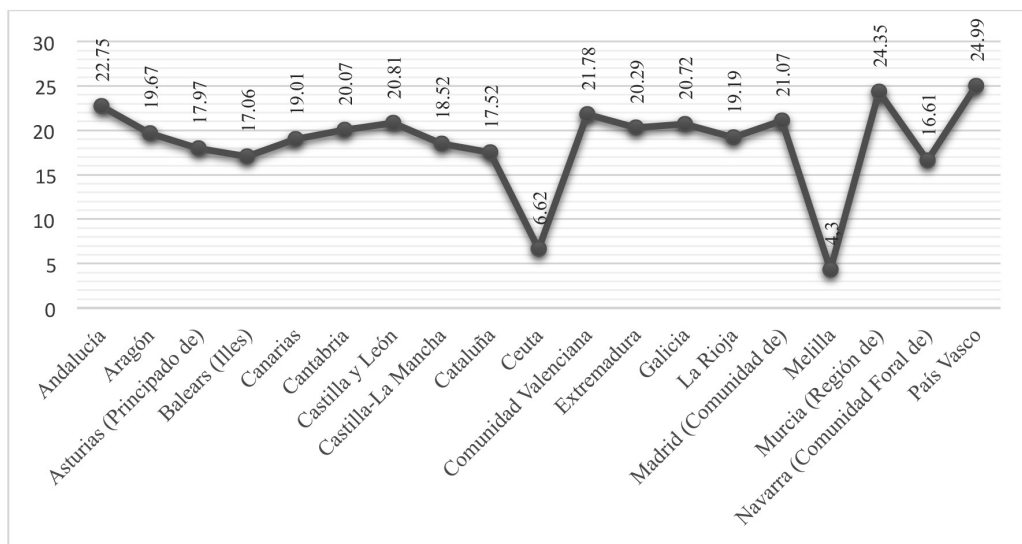
Realmente son tan solo una muestra, pero reflejan que no existe una relación directa entre tener una mayor dotación económica y obtener mejores resultados.

España, que dedica un porcentaje del PIB al gasto total en educación del 4.3 % (según cifras de 2017 [MEFP, 2020]), debería recuperar posiciones en relación con ambos rankings: en el económico y en las evaluaciones sobre el rendimiento. Pero de la misma forma que no todas las comunidades autónomas tienen el mismo presupuesto, tampoco es igual su clasificación en relación con el éxito académico de sus estudiantes. Cabe recordar que el modelo descentralizado que tiene España es decisivo en la distribución de los fondos públicos, ya que más de las cuatro quintas partes de lo destinado a la educación, el 82 %, provienen de los gobiernos autonómicos, el 12 % del Ministerio y el 6% de los gobiernos locales (MEFP, 2020). Hay que hacer constar, para el análisis de los datos del Gráfico 3,

que la gestión educativa de Ceuta y Melilla le corresponde al Ministerio. A este respec-

to estas dos ciudades autónomas funcionan solo como administración municipal.

GRÁFICO 3. Gasto en educación según el presupuesto total.



Fuente: Elaboración propia a partir de Expansión (2021).

Las cifras, para cuyo análisis exceptuamos a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, por el motivo expresado y con poco peso económico y demográfico, ofrecen una cierta correspondencia entre los gastos en educación de las autonomías y sus niveles en las evaluaciones. Pero también observamos que no son las comunidades mejor situadas en el ranking de PISA 2018 (Galicia, Castilla y León, Asturias y Aragón) (MEFP, 2019a) las que tienen una mayor partida económica. Por el contrario, la comunidad de Murcia y Andalucía despuntan en gastos, aunque no lo hacen en el nivel académico. Claro está que el rendimiento escolar está determinado, además de por las inversiones económicas, por otros factores de más difícil medición.

d) *El profesorado. La formación inicial en las Facultades de Educación.*

Desde nuestro punto de vista hay diversos indicadores asociados a la preparación de los docentes en las Facultades de Educación que, directa o indirectamente, deben formar parte de un pacto educativo. Entre otros, conviene revisar su cualificación, el proyecto de desarrollo profesional, el acceso a la carrera, los programas de prácticas y los planes de inducción que articulan la propia carrera docente. Todos ellos son relevantes si el objetivo es mejorar la educación de nuestro país. A pesar de la variedad de motivos, ponemos el énfasis en los siguientes:

El primero, fortalecer los indicadores relacionados con la selección docente y con la

capacidad de atraer a la docencia a los buenos candidatos (Barber y Mourshed, 2008; Manso y Ramírez Carpeño, 2011; OECD 2005; Vailant, 2006), a los mejores aspirantes. Un pacto por la educación debería concebir un modelo de acceso a la formación que contemplara una mayor rigidez en estos procesos, creando un *plan de carrera* (López Rupérez, 2021) que tenga en cuenta los conocimientos, destrezas, habilidades y diversas actitudes; todas ellas propias del perfil de un docente y necesarias para un desarrollo profesional de excelencia.

En un modelo descentralizado como el nuestro, esta medida requiere una sincronización de tareas entre el ministerio y las comunidades autónomas.

Si miramos hacia los países más destacados en las evaluaciones internacionales, encontramos que Singapur, Japón, Estonia y Finlandia tienen unos procesos muy rigurosos de selección de los estudiantes a la formación inicial (Malinen et al., 2012; Ro, 2020) y todos ellos, excepto Singapur, se desarrollan en un modelo descentralizado como también le ocurre a España.

Promover este rigor es congruente con la importancia que tiene la profesión docente, con el valor de la enseñanza y con la capacitación de los profesores; una triada de gran valor para el asunto que nos ocupa. Pensando en una administración descentralizada como la nuestra, las nuevas plazas ofertadas cada año deberían estar en consonancia con el número de profesionales en activo, con la tasa de reposición, dando cobertura a las jubilaciones, y con los datos facilitados por estudios prospectivos al respecto. Esto evitaría los grandes

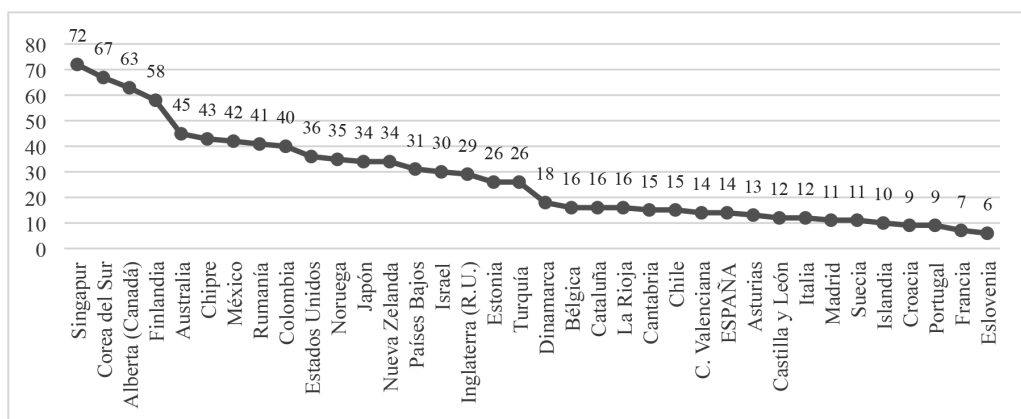
desajustes que hay entre una población graduada y los puestos profesionales.

Y el segundo gran reto: mejorar la imagen y el prestigio social del profesorado. Diversos estudios reconocen la importancia de elevar el estatus social de los docentes y el prestigio de la profesión (Egido Gálvez, 2021; Luchenko, 2021), indicadores que cada territorio debería buscar las estrategias adecuadas para mejorarlo, optimizarlo.

El que la docencia tenga una buena valoración social implica, por un lado, el que muchos estudiantes deseen acceder a esta profesión y, por otra, la capacidad para retener a los mejores en el magisterio. Calidad de la enseñanza y reconocimiento social (Sanz Ponce et al., 2020) deben crear una alianza firme o, en otros términos, tal como menciona Hoyle (2001): *prestigio, estatus y estima* son tres claves en un modelo de formación del profesorado. Un pacto educativo y social debe contribuir a este objetivo.

En el Gráfico 4, confeccionado a partir de los resultados del Informe TALIS 2018 (MEFP, 2019b), podemos observar las diferencias que existe entre países y entre comunidades autónomas. En él se percibe la consideración, mayor o menor, que tienen los docentes de su valoración. Mirando hacia las comunidades autónomas participantes, —que no todas están representadas—, las que mejor valoran esta profesión son Cataluña (16 %), La Rioja (16 %) y Cantabria (15 %), las tres por encima de la media de España (14 %). Y, sin embargo, la puntúan más negativamente los docentes de Madrid, Castilla y León, Asturias y la Comunidad Valenciana.

GRÁFICO 4. Cómo creen los profesores que la sociedad valora la profesión docente.



Fuente: Elaboración propia a partir de Informe TALIS, 2018 (MEFP, 2019b).

Nos encontramos a una gran distancia de los países que están a la cabeza. Esta tarea de prestigio debe quedar amparada por la administración central y, por tanto, debería formar parte de un pacto, pero también compromete a cada comunidad autónoma que debe saber prestigiar a sus docentes para que ellos, a su vez, no se rindan ante las desavenencias que puedan encontrar en el desarrollo de su labor. La iniciativa de Roldán y Cabrales (2020) proponiendo el Plan PROFES+ con medidas para impulsar la carrera profesional docente, puede seguir abriendo caminos en esta línea.

## 5. A modo de conclusión

Un pacto educativo debería ser un conjunto de propósitos bien secuenciados y pronosticados, en su mayoría a largo plazo, que permitieran atender y cubrir las necesidades de una sociedad que crece, que avanza y que es diversa. Pero, para alcanzar cada uno de esos logros, es necesario arbitrar un sistema educativo equitativo que logre, por un lado, disminuir

las desigualdades socioeconómicas y por otro, fomentar la igualdad de oportunidades, que «garantice que su rendimiento académico vendrá determinado por su esfuerzo y capacidad, independientemente de su contexto social, económico y familiar» (Sicilia y Simancas, 2018, p. 9).

Las administraciones educativas que tienen buenos resultados deberían ser el motor y referente para el resto, aunque, los triunfos, no son la consecuencia de un único indicador, sino de un equilibrio entre ellos y de poner el acento sobre elementos estructurales. En realidad, un pacto por sí solo no mejora la calidad de un sistema educativo, pero sí sienta las bases para regenerar las cifras, para optimizar los escenarios y dar consistencia a los objetivos.

En general, las comunidades mejor posicionadas han puesto en marcha, por ejemplo, estrategias de reducción de los niveles de absentismo como medio para incrementar el rendimiento (López Ru-

pérez et al., 2018), han emprendido políticas compensatorias que han mejorado los entornos desfavorecidos, han ajustado la eficiencia del gasto, han consolidado políticas territoriales que han favorecido los recursos y la gestión de los centros. En cualquier caso, para comprender y explicar estos datos no hay que perder de vista la diversidad demográfica que existe entre nuestras comunidades autónomas, la financiación, la compleja organización educativa y escolar, las diversas asignaciones dirigidas al profesorado o la dotación de capital educativo según el número de centros y alumnado. La Fundación BBVA, en un estudio realizado sobre las diferencias educativas regionales advierte y explica muchos de los motivos que conllevan estas diferencias (Pérez García et al., 2019).

Este modelo de administración descentralizado no solo no es un inconveniente para alcanzar un pacto en nuestro país, sino que puede ser un facilitador del mismo. Existen excelentes razones para avanzar en este objetivo. Con esta realidad sugerimos las siguientes propuestas:

1. Crear una *cultura de pacto* en nuestro país. Y nuestro modelo descentralizado —precisamente por su estructura— puede arbitrar las condiciones más favorables para alcanzar este reto. Ahora bien, tiene que existir la capacidad de querer pactar, una voluntad firme de llegar a acuerdos, un interés por pactar y hasta estilo para pactar. Probablemente todo ello sí ocurrió en los Pactos de la Moncloa. En nuestro caso, parece necesario encontrar al líder, a los líderes que sepan convenir, que sepan prender, pero también desprenderse de ciertos intereses personales, en beneficio —siempre— de la educación.
2. Por su propia naturaleza, un pacto debe implicar a todos para construir los acuerdos y, por tanto, todos deben tomar parte activa: el MEFP, una representación de las familias, de los docentes, los agentes sociales y sindicatos, los corresponsales de la escuela pública, concertada y privada. Todos deben tener cabida en este espacio.
3. *Pacto e identidad deben ir de la mano*. De hecho, el pacto educativo debe ser garante de un equilibrio entre todos que avale y construya una identidad. En este sentido, Fernández Cruz (2008) reconoció que la cohesión social y territorial es un asunto clave en la construcción de una identidad común y en la garantía para una oferta equitativa y solidaria de los servicios básicos a todos los ciudadanos. Por tanto, afianzar la identidad proporciona solidez a un país y fortalece las bases de un pacto en la educación.
4. Componer un pacto cuya columna vertebral sea un *currículum nacional común*. Un currículum que, con este carácter descentralizado, se construya atendiendo a la diversidad de sus territorios, a su idiosin-

crasia, e integrando los retos más genuinos de cada región. Participar de un *currículum nacional común* no es incompatible con la libertad de actuación de los diversos agentes implicados en la educación.

5. Las *evaluaciones nacionales e internacionales* evidencian los riesgos de algunos datos. Entre otros indicadores, las comunidades autónomas deben mejorar las tasas de escolarización y abandono escolar, las cifras de gasto en educación y otras sobre el profesorado: su selección, la gobernanza y la rendición de cuentas.
6. A la vista de las dificultades encontradas, probablemente no haya que insistir en hacer un pacto de máximos —que está plagado de choques ideológicos—, sino un acuerdo de mínimos, que tenga un carácter integrador y que se construya desde una suma de intenciones, con *Voluntad, Imaginación, Diálogo y Acuerdos*, lo que responde al acrónimo VIDA. Porque, en el fondo, un pacto es creación, es subsistencia, es Vida.

## Referencias bibliográficas

- Barber, M. y Mourshed, M. (2008). *How the world's best-performing school systems come out on top [Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos]*. McKinsey & Company.
- Barrera-Orsorio, F., Fasih, T., Patrinos, H. A. y Santibáñez, L. (2010). *Toma de decisiones descentralizada en la escuela*. Banco Mundial.
- Bedera Bravo, M. (2018). Del pacto «acordado pero no firmado» a la contrarreforma educativa (2008-2018). En M. de Puelles y M. Menor (Coords.), *El artículo 27 de la Constitución* (pp. 121-149). Morata.
- Bonal, X., Rambla, X., Calderon, E. y Pros, N. (2005). *La descentralización educativa en España. Una mirada comparativa a los sistemas escolares de las Comunidades Autónomas. Estudios 18*. Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Cámara, G. (2007). Las necesidades del consenso en torno al derecho a la educación en España. *Revista de Educación*, 344, 61-82.
- CEDEFOP (2021). *El aprendizaje profesional: ¿un remedio para todos los males? Nota Informativa*, marzo 2021.
- Colectivo Lorenzo Luzuriaga (9 de diciembre de 2015). *Por un acuerdo social y político por la educación*. <http://www.colectivolorenzozuriaga.com/PDF/Por%20un%20pacto%20social.pdf>
- Comisión Europea (2019). *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España. COM (2019) 509 Final*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0509&from=ES>
- Congreso de los Diputados (3 de noviembre de 1977). *Boletín Oficial de las Cortes*, 26. [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC\\_026.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_026.PDF)
- Damgaard, M. T. y Nielsen, H. S. (2018). Nudging in education [Incentivos en educación]. *Economics of Education Review*, 64, 313-342. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.03.008>
- Daros, W. R. (2005). Tras las huellas del pacto social. *Revista Enfoques*, 17 (1), 5-54.
- De Puelles Benítez, M. (1992). Oscilaciones de la política educativa en los últimos 50 años: reflexiones sobre la orientación política de la educación. **revista española de pedagogía**, 50 (192), 311-320.
- De Puelles Benítez, M. (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. <https://doi.org/10.5944/hme.3.2016.14760>

- De Puelles, M. y Menor, M. (Coords.) (2018). *El artículo 27 de la Constitución. Cuaderno de quejas*. Morata.
- Egido Gálvez, I. (2021). Los modelos médicos aplicados al profesorado: la propuesta del «MIR educativo» a la luz de las experiencias internacionales de iniciación a la profesión docente. *Revista de Educación*, 393, 207-229. <https://doi.org/10.4438/1988-592X-RE-2021-393-491>
- Esteller, A. y Solé, A. (2005). *Does decentralization improve the efficiency in the allocation of public investment? Evidence from Spain [¿Mejora la descentralización la eficiencia en la asignación de la inversión pública? Datos de España]*. Working Papers 2005/5, Institut d'Economia de Barcelona (IEB).
- Expansión/Datosmacro.com (2021). *Presupuesto de las Comunidades Autónomas: Educación*. <https://datosmacro.expansion.com/estado/presupuestos/espana-comunidades-autonomas?sc=PR-G-F-32>
- Fernández Cruz, M. (2008). *El pacto educativo en España. Argumentos para el debate*. Fundación ECOEM.
- Fernández Enguita, M. (2019). Del pacto quimérico a compromisos razonables. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 910, 31-47.
- Fernández Soria, J. M. (2007). Igualdad y libertad de elección de centro docente: una cuestión polémica para un acuerdo necesario. *Revista de Educación*, 344 (3), 41-59.
- Fundación Bankia por la Formación Dual (2021). *Observatorio de la Formación Profesional*. <https://www.observatoriofp.com>
- Fundación Encuentro (1997). *Declaración conjunta a favor de la educación*. Fundación Encuentro.
- García Rubio, J. (2015). El proceso de descentralización educativa en España. *Edetania. Estudios y Propuestas Socioeducativas*, 48, 203-216. <https://revistas.ucv.es/index.php/Edetania/article/view/45>
- Guaita, C. (2018). Preludio para un pacto. *Cuadernos de Pedagogía*, 488, 6-7.
- Hernández Beltrán, J. C. (2002). Educar en tiempos de transición: significación educativa de los Pactos de la Moncloa. *Aula*, 14, 143-154.
- Hoyle, E. (2001). Teaching: Prestige, status and esteem [La enseñanza: prestigio, estatus y estima]. *Educational Management & Administration*, 29 (2), 139-152. <https://doi.org/10.1177/0263211X010292001>
- Jiménez, J. (2004). La educación en las comunidades autónomas. En J. Gimeno y J. Carbonell (Coords.), *El sistema educativo. Una mirada crítica* (pp. 217-242). Ed. Praxis.
- López Rupérez, F. (2021). La profesión docente en la perspectiva del siglo XXI. Modelos de acceso a la profesión, desarrollo profesional e interacciones. *Revista de Educación*, 393, 69-96. [10.4438/1988-592X-RE-2021-393-486](https://doi.org/10.4438/1988-592X-RE-2021-393-486)
- López Rupérez, F., García García, I. y Expósito Casas, E. (2018). *PISA 2015 y las Comunidades Autónomas españolas. Diagnósticos empíricos y políticas de mejora*. Universidad Camilo José Cela.
- López Serrano, M. J. (2019). 40 años de Leyes y directrices educativas. Intervencionismo político en la educación española. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, LII, 559-572.
- Luchenko, O. (2021). Application of the positive Japanese experience in the professional adaptation of novice teachers for developing countries [Aplicación de la experiencia positiva japonesa en la adaptación profesional de los profesores noveles para los países en desarrollo]. En *Scientific Collection «InterConf»*, 41, with the Proceedings of the 7th International Scientific and Practical Conference «Scientific Horizon in The Context of Social Crises» (February 6-8, 2021) in Tokyo, Japan (pp. 260-261). Ottsuki Press. <https://www.interconf.top/documents/2021.02.6-8.pdf>
- Malinen, O. P., Väisänen, P. y Savolainen, H. (2012). Teacher Education in Finland: A review of a national effort for preparing teachers for the future [La formación del profesorado en Finlandia: revisión de una tentativa nacional para preparar a los profesores para el futuro]. *The Curriculum Journal*, 23 (4), 567-584. <https://doi.org/10.1080/09585176.2012.731011>
- Manso, J. y Ramírez Carpeño, E. (2011). Formación inicial del profesorado en Asia: atraer y

- retener a los mejores docentes. *Foro de Educación*, 13, 71-89.
- Marina, J. A., Pellicer, C. y Manso, J. (2016). *Papeles para un pacto educativo. Resumen ejecutivo*. <https://bit.ly/35ZsMgt>
- MEFP (2019a). *PISA 2018: Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes. Informe Español*. MEFP, Secretaría General Técnica.
- MEFP (2019b). *TALIS 2018: Estudio internacional de la enseñanza y el aprendizaje (Informe español)*. MEFP, Secretaría General Técnica.
- MEFP (2020). *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2020*. Secretaría de Estado de Educación.
- Merchán Iglesias, F. J. (2020). Volviendo sobre el anhelado pacto educativo en España. *Con-Ciencia Social (segunda época)*, 3, 137-146. <https://doi.org/10.7203/con-cienciasocial.3.16793>
- Novella García, C. (2020). ¿Qué pacto educativo necesitamos en España para cumplir con los indicadores del ET 2020? *Revista Española de Educación Comparada*, 36, 74-97. 10.5944/reec.36.2020.26132
- OCDE (2016). *PISA 2015 Results (volume II). Policies and practices for successful schools [Resultados de PISA 2015 (volumen II). Políticas y prácticas para escuelas exitosas]*. OECD Publishing. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en>
- OECD (2005). *Teachers matter: Attracting, developing and retaining effective teachers* [Los profesores son importantes: atraer, desarrollar y retener a los profesores eficaces]. OECD.
- Pactos de la Moncloa (1977). Servicio Central de Publicaciones / Secretaría General Técnica, Presidencia del Gobierno. <https://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol17/descarga/Coleccion-Informe-17-Los-Pactos-de-la-Moncloa.pdf>
- Pérez García, F., Serrano Martínez, L. y Uriel Jiménez, E. (Dirs.) (2019). *Diferencias educativas regionales 2000-2016: condicionantes y resultados*. Fundación BBVA.
- Ro, J. (2020). On the matter of teacher quality: lessons from Singapore [Sobre la calidad del profesorado: lecciones de Singapur]. *Journal of Curriculum Studies*, 53 (4), 500-515. <https://doi.org/10.1080/00220272.2020.1808903>
- Roldán, T. y Cabrales, A. (2020). *Dos acuerdos educativos para la legislatura: una propuesta transversal*. Policy Brief #1. <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/dos-acuerdos-educativos-para-la-legislatura/>
- Sanz Ponce, R., González Bertolín, A. y López Luján, E. (2020). Docentes y pacto educativo: una cuestión urgente. *Contextos Educativos*, 26, 105-120. <https://doi.org/10.18172/con.4399>
- Sicilia, G. y Simancas, R. (2018). *Equidad educativa en España: comparación regional a partir de PISA 2015*. Centro de Estudios Ramón Areces.
- Tedesco, J. C. (2004). Introducción. ¿Por qué son tan difíciles los pactos educativos? *Revista Iberoamericana de Educación*, 34, 17-28.
- Tiana, A. (2020). El pacto territorial en educación. Reflexiones a partir de la pandemia de covid-19. *Crónica*, 5, 41-53. <http://revistacronica.es/index.php/revistacronica/article/view/97>
- Vaillant, D. (2006). Atraer y retener buenos profesionales en la profesión docente: políticas en Latinoamérica. *Revista de Educación*, 340, 117-140.
- Villardón-Gallego, L., Flores-Moncada, L., Yáñez-Marquina, L. y García-Montero, R. (2020). Best practices in the development of transversal competences among youths in vulnerable situations [Buenas prácticas en el desarrollo de competencias transversales entre jóvenes en situación de vulnerabilidad]. *Education Sciences*, 10 (9), 230. <https://doi.org/10.3390/educsci10090230>
- Viñao, A. (2020). El pacto educativo desde la Constitución de 1978: una historia interminable. *Crónica*, 5, 27-39.

## Biografía de la autora

**Encarnación Sánchez Lissen** es Profesora Titular de Universidad en el Departamento de Teoría e Historia de la Educación y Pedagogía Social de la Universidad de Sevilla. Es miembro del *Grupo de Investigación de Educación*



*Comparada de Sevilla* (GIECSE) y su actividad docente e investigadora se centra principalmente en la educación comparada e internacional. La mayor parte de sus publicaciones se enmarcan dentro de una perspectiva internacional de la formación del profesorado y de las polí-

ticas educativas. Ha realizado diversas estancias en instituciones extranjeras y fue profesora visitante en *The University of Virginia's College at Wise* (USA) en el curso 2009-2010.



<https://orcid.org/0000-0002-0625-7996>

