

# RED DE INSTITUTOS ESTATALES

## PROYECTO

### 1.- JUSTIFICACIÓN.

La situación por la que atraviesa la enseñanza pública en España es de todos conocida. Cada año los informes educativos internacionales nos recuerdan que estamos a la cola, no ya de los países desarrollados, sino también detrás de los subdesarrollados.

España llegó a la democracia con una educación pública de muy buena calidad. No se insiste lo bastante en la relación que existe entre esa educación pública de calidad que permitió el acceso de miles de españoles a una formación superior y el haber abandonado las listas de los países “en vías de desarrollo” para convertirse en un país europeo plenamente desarrollado económica y políticamente. Esas generaciones que la escuela pública formó fueron los mimbres con que se tejieron la democracia y la prosperidad económica.

Las razones por las que se ha llegado a esta situación de deterioro son muchas y sería demasiado largo enumerarlas todas. Entre ellas merece destacarse el efecto de desestructuración que el sistema autonómico ha provocado. Entregadas a su sueño identitario y ajenas *de facto* al control del estado, las Comunidades Autónomas han convertido la educación en el campo privilegiado de demagogias de índole muy variada. De esta desestructuración es síntoma evidente, por ejemplo, las discrepancias que encontramos en los exámenes de selectividad de unas comunidades y otras, con asombrosas variaciones en cuanto a contenidos y nivel de exigencia (Documento 1).

Del deterioro de que hemos hablado nos servirán nuevamente de prueba los exámenes de acceso a la universidad, que son realidades evidentes y objetivas, tanto más cuanto que no se hicieron con afán evaluador ninguno, por lo que resultan difícilmente manipulables. Del examen de selectividad no nos interesan ahora sus

resultados, sino sus preguntas. Se demanda de los alumnos aquello que estos, de manera mayoritaria, están en condiciones de saber. En 1994 en la Comunidad Valenciana el examen de Historia es un comentario de texto histórico que versa sobre el desarrollo del movimiento obrero y el sindicalismo en España. El alumno deberá contestar a tres preguntas del tenor “La dinámica de crecimiento de las organizaciones obreras está relacionada con la actuación del Estado. Explica las características de esta relación y sus diferencias durante la Restauración y la II República”. Como esta, hay dos preguntas más, igualmente complejas y con la misma puntuación (Documento 2). No se le hace al alumno ninguna indicación sobre cómo debe desarrollar su examen. Se supone que él tiene que saberlo. Casi una década después lo que se propone a los alumnos a partir de dos documentos distintos es que componga “un texto sobre uno de los temas del programa de Historia a partir del análisis de las fuentes de información incluidas en el examen”. Esta es la única pregunta del examen. Para evitar despistes se le recuerda que “que la composición deberá integrar los conocimientos del alumno sobre el tema correspondiente y la información facilitada” (Documento 3). Estos ejemplos pueden multiplicarse hasta el infinito en todas las asignaturas (Documentos 4 y 5).

En materias como las matemáticas, el nivel de abstracción que se le exigía a un alumno era mucho mayor en el examen de 1994 que en 2011. En 1994 se pide que se obtengan fórmulas generales, concretamente para la ecuación de una recta tangente a una circunferencia genérica (bloque 6, i). Por contra, en el examen de 2011 la geometría cónica aparece vinculada a un objeto concreto (bloque 6). También es de señalar que en el examen más antiguo el alumno debe extraer conclusiones geométricas a raíz de resultados algebraicos (bloque 2, ii) y con ello relacionar ambas ramas de las matemáticas. En cambio, en la prueba de 2011 las distintas disciplinas de las matemáticas aparecen mucho más desligadas con lo que la capacidad de síntesis que se le exige al alumno es mucho menor. Un detalle destacable además es que en el examen de 2011 aparecen pistas sobre la nomenclatura que el joven debe conocer (bloque 2, nota).

Las oposiciones mismas son un indicativo del descenso en la calidad de la enseñanza muy importante, precisamente también porque no son pruebas hechas para determinar la calidad de la enseñanza, como en el caso de la selectividad, y por eso mismo, son perfectamente objetivas y no han sido manipuladas para obtener resultados

más o menos complacientes. Consistían las de lengua en tres pruebas prácticas de comentario (lingüístico, literario y filológico), seguidas de un tema de literatura o lengua a elegir entre tres (tres bolas) de un temario de 89 temas. A continuación venía la tradicional encerrona. Ahora el examen es un tema a elegir de entre cinco (5 bolas), seguido de una exposición de una papilla pedagógico-legislativa (30 minutos) que tanto sirve para una especialidad como para cualquier otra. Esto hace posible que haya hoy profesores que no saben hacer un análisis sintáctico. En la carrera no se lo enseñaron y ya no tuvieron que estudiarlo para las oposiciones.

A las dificultades, cuando no imposibilidad total, que los alumnos castellanoparlantes encuentran para ser escolarizados en su lengua materna en las comunidades bilingües, lo cual infringe no ya sólo la Constitución sino las disposiciones de Naciones Unidas<sup>1</sup>, hay que sumar un disparatado elenco de libros de texto que van desde la exaltación folklórica más o menos divertida o ridícula del hecho diferencial hasta textos de autor anónimo, llenos de erratas y agramaticalidades (Documento 6). En no pocas ocasiones se enseña en las Comunidades Autónomas una historia falseada, cuando no se procede a un adoctrinamiento nacionalista que transgrede no ya el más elemental sentido común, sino también la ley.

A esto ha venido a sumarse una demagogia que nos hace a todos iguales por decreto, pero iguales a la baja naturalmente, porque a la alta es imposible. Que muchos alumnos abandonaran los centros sin haber aprendido lo suficiente es cosa que sucedió siempre sin provocar grandes catástrofes. Lo inédito es que alumnos con capacidad y ganas de aprender no alcancen los conocimientos adecuados porque están en medio de un aula en la que la mitad de sus compañeros o no trae libro o no lo saca o no lo abre, ni siquiera cuando se lo exige –el verbo es excesivo– el profesor que dedica su tiempo a imponer orden, impedir peleas o discusiones a voces con vocabulario soez, pedir silencio, intentar convencer –siempre por las buenas– a los rebeldes a toda forma de trabajo o atención, los cuales naturalmente no se dedican al cultivo de su propio mundo interior, de que si no aprovechan el tiempo al menos no impidan que los otros intenten aprender.

---

<sup>1</sup> Desde 1952 Naciones Unidas reconoce el derecho de los niños a ser escolarizados en su lengua materna. El 16 de mayo de 2001 una resolución (A/RES/61/266) exhorta a los estados a preservar este derecho. El 12 de febrero se celebra el Día Internacional de la Lengua Materna que tiene carácter reivindicativo y sirve para recordar que a muchas personas se les priva del uso de su lengua materna y muchos niños se ven obligados a escolarizarse en una lengua que no es la suya.

Una Red de Institutos Estatales que pusiera muy alto el nivel de exigencia y donde se ofreciera una formación de calidad sin ningún tipo de concesiones se convertiría inmediatamente en un espejo donde tendrían que mirarse el resto de institutos públicos de titularidad autonómica, y bien gestionada, podría ser la columna vertebral de nuestro sistema educativo. Por no hablar de las ventajas que para todos reportarían estos grupos de jóvenes excelentemente formados. No es fantasía suponer que se generaría inmediatamente una demanda en la opinión pública. Todos los padres que en el mundo han sido quieren para sus hijos la mejor educación posible y querrán que sus hijos vayan a estos centros.

Muchas personas sensatas, entre ellas intelectuales de reconocido prestigio, abogan porque el Estado recupere las competencias en educación. Ahora bien, esto es sumamente difícil dada la situación política actual. Cualquier intento del Estado en este sentido chocaría con varias demandas de inconstitucionalidad y el Tribunal Constitucional no es el mejor lugar del mundo para resolver conflictos en el sentido de la sensatez. No obstante lo dicho, el Estado tiene reconocida en nuestra Constitución su capacidad para obrar en este sentido. Creo que la creación de un instituto estatal en cada provincia no provocaría una reacción virulenta por parte de las Comunidades Autónomas. Pero si esta se produjese, sería sumamente difícil que el Tribunal Constitucional paralizara esta iniciativa toda vez que no se están retirando competencias ni presupuestos a ninguna comunidad autónoma. Dicho en román paladino: nadie perderá dinero. Declarar inconstitucionales estos institutos creados por el Ministerio sería ir flagrantemente contra la Constitución (art. 147. 1) porque significaría despojar al Estado de su capacidad de crear centros educativos, hecho inédito en la historia de las democracias occidentales. De la conjunción de estos dos hechos, a saber, que no se retiran competencias a las Comunidades Autónomas y que no se puede impedir que un Estado cree centros educativos, se infiere que el Real Decreto del Consejo de Ministros que tendría que crear estos centros tendría muchas posibilidades de salir adelante sin grandes tropiezos.

Nada nuevo existe bajo el sol. La existencia de un sistema paralelo de formación selectivo y de gran calidad es una necesidad de las democracias occidentales que adopta formas diversas. En Francia *le grande école* sirve de complemento al sistema educativo

general. Los alemanes han mantenido en su *gymnasium* una educación exigente y alejada de toda forma de masificación. El caso inglés es distinto puesto que la mitad de sus centros son privados<sup>2</sup>, pero la importancia creciente de las *sixth-form collages* o *tertiary collages* en el sistema inglés es evidente y se manifiesta a las claras en el hecho de que desde 1992 el gobierno inglés sacó estos centros del control de las autoridades locales y los puso bajo la supervisión y administración del Learning and Skills Council.

## **2.- LA RED DE INSTITUTOS ESTATALES.**

La Red de Institutos Estatales para ser eficaz tendría que tener las características que detallamos a continuación. Variaciones de detalles no deben variar las líneas maestras de esta propuesta, si no se quiere convertirla en un cambio inútil:

- Habría un instituto estatal en cada capital de provincia, incluidas Ceuta y Melilla.
- El acceso a la Educación Secundaria Obligatoria y al Bachillerato se haría mediante examen de ingreso.
- Sólo la nota obtenida en el examen de ingreso y en ningún caso, la procedencia geográfica del alumno o su nivel económico determinarían su admisión. Los alumnos de fuera de la capital o con escasos recursos serán becados.
- Los temarios de cada asignatura serán rigurosamente establecidos por el Ministerio de Educación.
- Los libros de texto los elaborará el Ministerio en todas las materias y todos los niveles y se recuperará el viejo hábito de que sean elaborados por dos profesores universitarios de reconocido prestigio y dos profesores de instituto con amplia experiencia.

## **3.- Los dineros.**

Existen dos modos posibles para crear una Red de Institutos Estatales. El primero no cuesta dinero y el segundo sí, pero poco.

El primer modo es abrir un concurso público para todos los institutos de las distintas capitales que deseen convertirse en el instituto estatal de una provincia. La

---

<sup>2</sup> Hay 9.445.200 públicos frente a 10.094.600 privados. Datos de 2007 procedentes del DfES (Department for Education and Skills).

decisión de concursar la tomará el claustro de profesores. Se establecerá un baremo y se elegirá el centro que mejores condiciones reúna. Esto tiene la ventaja de ser gratis pero como de algún modo significa la recuperación por parte del Estado de centros cedidos a las Comunidades Autónomas, podría dar problemas. Habría que hilar fino en lo jurídico. Un argumento definitivo en este sentido sería que es el propio instituto el que voluntariamente decide convertirse en un centro estatal.

El segundo modo es la creación ex nihilo de dichos centros. Esto vale dinero, pero no tanto como podría pensarse. El gasto mayor, que sigue siendo el salario de los profesores, ya está en el presupuesto puesto que estos profesionales son funcionarios. Se abriría un concurso de traslados a nivel nacional, cosa que ya existe y por este lado no puede haber problemas. En cuanto a los centros podrían tenerse con poco gasto recuperando edificios del patrimonio infrautilizados o directamente vacíos.

Pienso que, dadas las presentes circunstancias económicas, se podría arrancar del primer modo y si hay problemas poner en marcha la segunda opción, aunque realmente el presupuesto de esta red de institutos es muy bajo. De todas formas conviene hacer una estimación aproximada del gasto.

### **Proyección económica para un centro piloto de 500 alumnos .**

Esta proyección se ha hecho a partir de los presupuestos de varios centros malagueños.

#### Personal:

43 profesores

Sueldo medio de un profesor (bruto)... 32.000 euros anuales.

6 personal no docente (administrativos, consejería, limpieza)

Sueldo medio del personal no docente (bruto)... 16.000 euros.

El salario de los profesores no puede computarse como gasto nuevo puesto que ya trabajan para la administración y son funcionarios. Sólo cambiarían de administración.

#### Presupuesto de gastos:

- 1.- Mantenimiento... 13.258 euros.
- 2.- Material fungible... 7.844 euros.
- 3.- Suministros (electricidad, agua, productos de limpieza, etc.)... 12.944 euros.
- 4.- Teléfono y correos... 4.576 euros.
- 5.- Reposición o adquisición de material inventariable para uso general (muebles, libros, material didáctico, etc.)... 6.404 euros.
- 6.- Reposición o adquisición de material específico para departamentos... 3.790 euros.

#### **Total: 48.816 euros anuales.**

Esto sería el gato corriente de un instituto.

Nótese que el programa de gratuidad de libros de la Junta de Andalucía subiría esta cifra en 38.900 euros, lo cual significa que el programa de gratuidad de libros encarece en un 76 % el presupuesto de un centro. Esta cifra daría para becar a una buena cantidad de alumnos (libros incluidos). Haremos una piadosa omisión de las pizarras digitales y del reparto de portátiles entre alumnos de la ESO.

La cifra arriba consignada subiría el mantenimiento anual de estos institutos hasta 2.538.432 euros para las 50 provincias y Ceuta y Melilla. Como se ve, es una cantidad perfectamente abarcable, incluso en estos tiempos. La feria de Málaga le ha costado al ayuntamiento muchísimo más.

#### **4.- LOS LIBROS DE TEXTO.**

Lo bueno de este apartado sería poder entrar a comentar casos concretos de libros y editoriales, pero el sentido común aconseja no procurarse demandas si puede evitarse.

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, reguladora del Ordenamiento General del Sistema Educativo determina que los libros de texto y materiales curriculares estarán sujetos a la supervisión de la administración educativa competente una vez realizadas las transferencias. Esto dio lugar al Decreto 108/1992, de 9 de junio, que regulaba “la

supervisión y autorización administrativa de aquellos proyectos editoriales a partir de los cuales se habrían de elaborar los libros y materiales curriculares para uso de los centros docentes de la comunidad autónoma de Andalucía”. Obsérvese que se dice “proyectos editoriales a partir de los cuales”, es decir, que la supervisión directa y efectiva de los libros y otros materiales ya ha desaparecido.

El Decreto 51/2000 que vino después, va más allá y dice que “tras la experiencia obtenida en la aplicación de dicho procedimiento se tienen datos precisos para considerar una nueva etapa en la que dicho proceso de supervisión no revista el carácter de previa autorización y que mantenga la mayor consideración hacia la autonomía que ha de reconocerse a los Centros docentes, hacia el carácter abierto del currículo y hacia el mejor ejercicio de los derechos y libertades de las familias, el profesorado, el alumnado, y las empresas editoriales”.

¿Qué significa esto? Que deja de existir el amago de supervisión previa que había y se establece un simple procedimiento de registro y depósito de libros y materiales, esto es, que lo único que las editoriales tienen que hacer es ir a un registro y depositar su libro o material escolar. Nadie lo supervisará. Parece ser que esto se hace como “reconocimiento a las responsabilidades y competencias de los órganos pedagógicos y de gobierno de los centros docentes y de las compañías editoriales”. La afirmación es estupefaciente puesto que, para empezar, está por demostrar que haya especialistas en todas las materias en los llamados órganos pedagógicos y de gobierno de los centros.

El Decreto vigente señala que la supervisión queda en manos de la inspección ordinaria: “el presente Decreto concibe y regula esta supervisión de los libros de texto y sus materiales complementarios que se utilizan en los centros docentes no como aprobación previa sino como parte de la supervisión y la inspección ordinarias que a la administración educativa le corresponde ejercer sobre la totalidad de los elementos y aspectos que se integran en el proceso de enseñanza y aprendizaje en los Centros docentes”. En la práctica esto implica que ha quedado en manos de nadie y que no se hace supervisión alguna, entre otras cosas porque el cuerpo de inspectores no está preparado para hacer este trabajo. Además lo único que se les pide es que los textos que haya en el mercado no violenten el artículo 14 de la Constitución española ni en sus



textos ni en sus imágenes y que respeten “los principios de igualdad de derechos entre los sexos, rechazo de todo tipo de discriminación, respeto a las diversas culturas, fomento de los hábitos de comportamiento democrático y atención a los valores éticos y morales”. Pero de hecho nadie verá si es adecuada la trigonometría que se explica en determinado nivel o si los ejercicios de comentario de texto están bien desarrollados. ¿Cómo es posible que en la inmensa mayoría de libros a la venta no se explique en bachillerato la teoría del caos ni se mencione siquiera a Ilya Prigogine? Ancha es Castilla en cuanto a conocimientos y eficacia de los libros *et alia* que se usan para adquirirlos, pero no en cuanto a cierto tipo de contenidos. Ya se encarga la administración autonómica de que no haya nada que violente el sueño identitario. En ciertas comunidades autónomas la vigilancia es de una eficacia aterradora, pero en realidad esta es la consigna que rige en todas las autonomías.

## **5.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS.**

El artículo 52 del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía señala que la Comunidad Autónoma tiene la competencia exclusiva en materia de enseñanza no universitaria. Esto ya lo dice el nuevo estatuto catalán. Desde el punto de vista de nuestro ordenamiento jurídico varias puntualizaciones deben hacerse aquí.

El concepto “competencia exclusiva” que los nuevos estatutos usan profusamente es gravísimo, pero no debe llevar a engaño. Fue recurrido ante el Tribunal Constitucional, y ha sido interpretado y, digamos, atemperado en su significado en su sentencia sobre el estatuto de Cataluña (STC 031/2010, de 28 de junio de 2010. BOE nº 172, de 16 de julio de 2010). La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el estatuto catalán afecta a los artículos y conceptos jurídicos del estatuto andaluz que son iguales. Queda clara en la sentencia “la posibilidad de que las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma se proyecten sobre sectores de la realidad respecto de los que tiene competencia exclusiva el Estado” (FJ 59).

En el mismo Fundamento Jurídico 59 se explica que el artículo estatutario objeto de litigio “se refiere estrictamente a la dimensión funcional-normativa de las competencias exclusivas, sin mención de su posible objeto material, nada permite abonar la conclusión de que el Estatuto parte indefectiblemente del principio de que las

competencias exclusivas se proyectan en todo caso sobre materias y no sobre sectores de una materia en la que puedan también incidir competencias exclusivas estatales. Del art. 149.1 CE resulta la obviedad de que las potestades normativas sobre una misma materia pueden atribuirse a distintos titulares, de manera que la exclusividad de una competencia no es siempre coextensa con una materia, predicándose en ocasiones de la concreta potestad o función que sobre la totalidad o parte de una materia se atribuye a un titular determinado”. La exclusividad por lo tanto no es tan exclusiva.

Por otra parte, la competencia exclusiva sobre educación en concreto que los estatutos de autonomía se atribuyen fue también modificada por el Tribunal Constitucional, cuya sentencia afirma que “el tenor literal (de esta atribución de exclusividad) sería lo suficientemente claro como para despejar cualquier duda de inconstitucionalidad: la competencia exclusiva que se atribuye se limitaría a versar sobre enseñanzas postobligatorias que no conduzcan a la obtención de título o certificación académica o profesional con validez en todo el Estado y sobre los centros docentes en que se imparten tales enseñanzas. Teniendo en cuenta que la competencia que estatutariamente pueden asumir las Comunidades Autónomas tiene el referente del art. 149.1.30 CE, la competencia que atribuye a la Generalitat el apartado 1 quedaría claramente fuera del ámbito que corresponde al legislador estatal en virtud de la competencia atribuida por dicho precepto constitucional, y tampoco entraría en conflicto con la competencia de desarrollo del art. 27 CE”. Y añade que “esta competencia exclusiva, se hallaría implícitamente sometida a los derivados de otras cláusulas atributivas de competencias, lo que en este supuesto se traduciría en que, en su ejercicio, deberán ser respetadas las normas que el Estado dicte para el desarrollo del art. 27 CE” (FJ 69).

Esto es la cuadratura del círculo, pero así están las cosas en nuestro ordenamiento jurídico y cualquier persona en su sano juicio tiene problemas para comprenderlo. Pero el objetivo es ese, que no se comprenda y cada uno pueda hacer lo que le venga en gana. Que la cosa tiene miga, lo señalan a las claras los votos particulares con que esta sentencia tuvo que salir adelante. De diez magistrados, cuatro emitieron su voto particular. Se recogen en la sentencia, como es obligatorio, dado el cariz excepcional de este tribunal. A título de curiosidad copiaré lo que don Javier Delgado Barrio dice sobre la exclusividad de la competencia en educación en su voto

particular: “Me resulta muy difícil de comprender cómo después de decir en relación al art. 131.2 que “se trata, en efecto, a diferencia de lo que sucede con el art. 131.1 EAC, de materias claramente encuadradas en el ámbito de la ‘educación’, y por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE”, pueda sin embargo no verse dificultad insalvable en que la atribución de competencia en esa materia se haga como exclusiva. En la Sentencia se salva lo, a mi juicio, insalvable con la explicación de que los preceptos constitucionales que se acaban de citar son “determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetido, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria como exclusivas, pues el sentido y alcance de esta expresión solo puede ser el que, con carácter general, admita, en su interpretación constitucionalmente conforme, el art. 110 EAC”.

## DOCUMENTOS

Documento 1: Exámenes de selectividad de Lengua y Literatura Española de junio de 2010 en Castilla y León y en Andalucía.

Documento 2: Examen de selectividad de Historia en la Comunidad Valenciana en 1994.

Documento 3: Examen de selectividad de Historia en la Comunidad Valenciana en 2003.

Documento 4: Examen de Lengua en Andalucía de 1996.

Documento 5: Examen de Lengua en Andalucía en 2011.

Documento 6: Cualquiera de los libros del Proyecto Mágina servirá, aunque hay otros muchos que se pueden mentar incluso de editoriales prestigiosas. Recomiendo el de segundo de ESO. Los alumnos comentan textos de autor desconocido. Los errores, a veces intolerables, se cuentan por página.