

VII. El sistema educatiu espanyol

Joaquim Prats
Universitat de Barcelona

L'educació a Espanya ha experimentat en els últims trenta anys un procés de canvi i modernització de gran envergadura. En aquest període s'ha recorregut un trajecte que, a la major part de països europeus de tradició democràtica, s'havia anat construint al llarg del segle XX, especialment arran dels clars avanços modernitzadors que es van impulsar després de la Segona Guerra Mundial. A principis de la dècada de 1970, Espanya no havia superat el dèficit històric del nostre sistema educatiu, que ens mantenia allunyats dels països més avançats en el terreny social, en el cultural i en la creació d'instruments eficaços per a l'educació i la formació dels ciutadans.

Al llarg d'aquest capítol es tracta, en primer lloc, la història del marc legal en què recolza el nostre sistema; tot seguit, s'analitzen els canvis quantitius i qualitius que s'han produït en el sistema educatiu i que expliquen, en part, els símptomes de crisi que s'aprecien en alguns aspectes; finalment, s'exposen els principals problemes que afecten el funcionament i l'estructura del sistema. Com es pot comprovar, no se segueix el mateix ordre d'epígrafs que en els capítols anteriors, atès que, en el cas del sistema educatiu espanyol, no és procedent una descripció tal com s'ha fet per als altres països europeus, objecte d'aquest estudi.

7.1. Els vaivens legislatius de l'educació espanyola

A Espanya hi ha una tradició de canvi permanent de normes educatives, especialment les referides a l'educació secundària. Es deia, ja a finals del segle XIX, que no hi havia ministre que es considerés com a tal que no hagués redactat la seva pròpia reforma educacional. En les darreres dècades, s'ha viscut

una nova i constant activitat legislativa. Tres lleis generals d'ordenació del sistema educatiu en trenta anys, i una nova llei que s'està projectant en el moment de redactar aquestes pàgines. Les causes d'aquests canvis són diferents en cada moment històric, si bé constitueixen un element diferencial respecte a altres sistemes occidentals que han gaudit de més permanència de normes legislatives. Indubtablement, el canvi constant de norma és un element que, en molts casos, pot estar justificat, però que introdueix un grau no menyspreable d'instabilitat en el sistema. En aquest primer apartat veurem alguns d'aquests vaivens normatius.

7.1.1. Una llarga història de canvis normatius

El sistema educatiu modern sorgeix a Espanya a mitjans del segle XIX, amb uns quants anys de retard respecte a països com França o Anglaterra. El model que s'adopta és la creació d'un sistema altament centralitzat en l'ensenyament secundari, que es va reforçant al llarg de les dècades a totes les etapes educatives (primària i universitària), fins a arribar a la gran descentralització que es va produir després de l'aplicació de la Constitució de 1978. A partir de la dècada de 1980 té lloc un canvi radical en l'organització competencial i administrativa del sistema educatiu espanyol, amb la transferència als governs autònoms de competències exclusives en molts aspectes de l'educació. En tot cas, l'ordenació general del sistema i la determinació dels requisits de titulació han continuat sent competència del govern de l'Estat.

L'organització de l'educació en tres etapes diferenciades l'estableix, per primera vegada a Espanya, en un Reial Decret de 1836 en el qual s'instaurava el primer, segon i tercer ensenyament. Des d'aquell moment, es va iniciar una secular polèmica entre les diverses forces polítiques sobre el caràcter que calia donar a l'educació secundària i, concretament, al batxillerat: per a uns, el batxillerat havia de ser un ensenyament per a tothom, a manera d'una prolongació de l'ensenyament primari que s'impartiria en una xarxa escolar pública, els instituts, i amb una orientació laica; d'altres advocaven per un ensenyament dirigit als qui havien d'ocupar els llocs clau de la societat, per tant, un estudi previ a la universitat. Admetien un paper rellevant de la iniciativa privada, especialment de caràcter confessional, amb l'assignatura de religió obligatòria, tant en col·legis privats com als instituts.

El debat el sintetitza molt bé un diputat liberal, anomenat E. Vicenti, que, el 1901, diu: «Tothom sap què ha de ser l'ensenyament primari o el superior. El que s'ignora és la naturalesa de l'ensenyament secundari. Uns diuen que és preparació per a la vida; d'altres, que és la cultura general; alguns, que és la continuació de l'escola primària, i uns altres, que és l'antecambra de la Universitat». Aquestes i altres qüestions van ocupar els temes de discussió dels polítics espanyols durant més d'una centúria. És significatiu que, a diferència d'altres països europeus, la formació professional no ha estat mai present en la preocupació dels polítics espanyols; tot i que els ensenyaments professionalitzadors figuren esmentats en alguns textos legals, a la pràctica, la formació professional sempre ha estat una part gairebé marginal del sistema educatiu.

Des del 1875 fins al 1936, aquest debat pren forma en una abundant tasca legislativa. Es van publicar a la *Gaceta* (BOE) quinze reformes de plans d'estudi, i es van proposar i discutir al Parlament tretze projectes més, incloent-hi el de la Llei de Bases del comte de Toreno i el Decret de creació de l'Institut-Escola.

De tots els plans d'estudi, els més duradors han estat el pla del 1903 i el del 1970. El del 1903 va perviure a les aules de secundària fins al 1923, i va ser reposat transitòriament el 1931. La Llei General d'Educació del 1970 ha perdurat fins a la dècada de 1990. A la pràctica, totes les reformes han afectat, sobretot, el batxillerat, han mantingut més estable l'ensenyament primari.

El franquisme

Durant el franquisme, Espanya no es va escapar de la febre legislativa que històricament ha tingut el sistema educatiu en constant canvi. Ja el 1938, en plena Guerra, es va reformar l'ensenyament secundari. El 1953, es va fer una important reforma del batxillerat, molt influïda pels acords de l'Estat amb la Santa Seu: s'establia la religió en tots els cursos i s'acordava la impossibilitat real d'inspeccionar els centres religiosos. El pla del 1953 va ser reformat pel que fa al contingut de les assignatures i altres retocs el 1957. S'hi van efectuar noves modificacions de petita envergadura el 1959 i el 1963. Durant aquest període, el tret més important que defineix el futur educatiu és la total preponderància de l'Església en l'educació, sobretot en el batxillerat, i l'evident debilitat de l'ensenyament públic.

En els últims anys de la dictadura, el ministre Villar Palasí va dur a terme una reforma radical del sistema: la Llei General d'Educació (LGE) del 1970. Els principals canvis van ser: l'extensió de l'educació primària fins als catorze anys, substituint la denominació d'educació primària per la d'Educació General Bàsica (EGB) amb una orientació comprensiva; la creació d'un únic batxillerat de tres anys (BUP), unificant els diversos tipus de batxillerats preexistents; la reordenació del curs preuniversitari, que ara s'anomenaria Curs d'Orientació Universitària (COU); i, el més important, la inclusió en el sistema educatiu de la Formació Professional, amb un primer cicle de dos anys (per als alumnes de 15 i 16 anys) i un cicle superior. La LGE va suprimir, per primer cop en el sistema educatiu, els exàmens finals de cicle o etapa (les revàlides), i va establir un sistema d'avaluació contínua. Aquesta llei, amb petits canvis en els plans d'estudi de l'EGB, va tenir una llarga vida, ja que ha estat vigent, en uns aspectes, fins a la promulgació de la LODE i, en d'altres, els referits a l'ordenació, fins a la promulgació de la LOGSE el 1990.

7.1.2. La història recent

Una de les aspiracions més sentides per la societat espanyola, a l'inici de la transició de la dictadura a la democràcia de finals dels anys setanta i principis dels vuitanta, va ser la reforma del sistema educatiu. Els canvis ja es van abordar des del començament del període: els anomenats «Pactes de la Moncloa» van ser el primer exponent que iniciava el camí per homologar el sistema educatiu espanyol als estàndards europeus. En virtut d'aquests pactes, els governs presidits pel centrista Adolfo Suárez es van comprometre a democratitzar la direcció dels centres educatius amb la LOECE (Llei Orgànica de l'Estatut de Centres Escolars) i a crear més de quatre-centes mil places d'Educació Bàsica, dues-centes mil d'Educació Preescolar i cent mil d'Educació Secundària. També es va iniciar una reforma dels plans d'estudi («Programes renovats»), que només va arribar a afectar els primers cicles de l'Educació Bàsica.

En el terreny de la nova organització política de l'Estat, es va iniciar, en aquest període, la transferència efectiva de competències educatives a les comunitats autònomes, procés que ja es va acabar sota el govern del Partit Popular, a finals dels anys noranta. Aquest fet va canviar de manera radical la tradició centralista del sistema educatiu espanyol, que ha tingut importants conse-

qüències en la forma d'aplicació de les lleis orgàniques i, com és lògic, en la seva pròpia configuració. Totes les lleis orgàniques que dissenyen l'estructura i organització de l'educació incorporen parts que han de ser desenvolupades amb normatives específiques de cada comunitat autònoma.

La Reforma del sistema: la LODE i la LOGSE

Durant el llarg període de govern socialista (1982-1996) es van produir importants canvis en tots els ordres de la societat i la política espanyola. En el primer govern socialista, el Ministeri d'Educació, dirigit per José María Maravall, es va proposar un ambiciós pla de reforma de l'educació; es plantejava un triple repte que, segons les pròpies paraules d'aquest ministre, tenia com a objectius: la universalització de l'educació gratuïta i obligatòria a una franja d'edat semblant a l'establerta als països europeus; fer del sistema educatiu un instrument per neutralitzar les desigualtats socials; i, finalment, promoure una reforma de mètodes i continguts de programes i pedagogies, capaç de millorar els resultats de la població escolar.⁽¹⁾

Aquests objectius van ser els eixos que van inspirar les principals lleis promulgades pels governs socialistes: la Llei Orgànica del Dret a l'Educació (LODE) i la Llei d'Ordenació General del Sistema Educatiu (LOGSE). La LODE fixava els drets a l'educació, recollits en la Constitució, i establia un sistema de gestió dels centres poc homologable a la legislació europea, a excepció dels canvis que, en aquest aspecte, es van legislar a Itàlia durant els anys setanta. D'altra banda, la LODE consolidava una doble xarxa de centres: una de pública (escoles i instituts) i una de privada, mantinguda amb fons públics (col·legis concertats), en els quals es finançaven les places escolars dels nens des dels sis fins als catorze anys i, a partir dels anys noranta, des dels sis fins als setze anys.⁽²⁾

Des del punt de vista de l'ordenació del sistema, la LOGSE va ser la segona llei que es va elaborar per aconseguir els objectius abans esmentats. Aquesta nova llei va incorporar canvis substancials en l'ordenament legal de l'educació; el més important de tots ells va ser adaptar el sistema educatiu espanyol

(1) Maravall, J. M., *La Reforma de la Enseñanza*. Barcelona: Laia/Divergencias, 1984.

(2) No es fa referència en aquest capítol a les reformes de l'educació universitària, ordenada per la Llei de Reforma Universitària (LRU), promulgada en la dècada de 1980, i la Llei Orgànica d'Universitats (LOU), aprovada al desembre del 2001, que encara és vigent en el moment en què es redacta aquest llibre.

als models d'ordenació més comuns als països europeus, i garantir el dret a l'educació, des dels 6 fins als 16 anys, a tots els nens i joves. Però altres aspectes, més relacionats amb els temes pedagògics, van ser motiu de polèmica des de la seva aparició. El més criticat per amplis sectors del professorat va ser el d'adscriure les prescripcions curriculars i l'orientació general de l'acció didàctica a determinats corrents de la psicologia educativa. Aquest fet, que va suposar confondre una reforma política, amb evidents conseqüències socials, amb l'aplicació, de manera prescriptiva, de models didàctics o sistemes psicopedagògics, va tenir conseqüències negatives per a l'acceptació majoritària de la Reforma d'una part important del professorat. Es va intentar anar més enllà de l'ordenació per mirar d'imposar estils d'ensenyament, de programació didàctica, de concepció de l'aprenentatge, etc., basant-se en una suposada autoritat pedagògica de l'Administració. Un fet insòlit en l'ordenació dels països democràtics avançats, que deixen les decisions sobre aquestes qüestions per a l'àmbit professional, l'acadèmic o el científic.

Una novetat important que va incorporar la LOGSE va ser la concepció del nou sistema en l'etapa de l'Educació Secundària Obligatòria (ESO) com un model no selectiu, ni competitiu. Es va optar, i així figurava en els textos ministerials, pel que s'ha anomenat en els tractats de polítiques públiques d'educació com «un model d'educació comprensiva». D'una manera potser una mica simplista, es pot definir aquest concepte com un sistema que pretén ensenyar les mateixes coses, amb els mateixos objectius, a tots els alumnes, en les mateixes classes. En aquest sentit, l'ESO es va conformar molt més com una prolongació de l'Educació Primària (o Bàsica), que no pas com un estudi amb perfil propi i diferenciat de l'etapa educativa anterior.

La reforma de la Reforma

El període de govern del Partit Popular (1996-2004) es va caracteritzar per l'intent de reformar la Reforma socialista. Després d'una primera legislatura de dubtes i de retocs parcials, especialment en el terreny dels programes d'estudi, es va promulgar una nova llei que afectava l'organització i ordenació del sistema educatiu, a més de canviar substancialment els plans d'estudi. Aquest nou gir del sistema educatiu es va fer amb la llei anomenada: Llei Orgànica de Qualitat de l'Educació (LOQE). De fet, la LOQE no entrava a fons en una reordenació del sistema educatiu; més aviat, establia reformes en alguns aspectes clau

Principals lleis que regulen el sistema educatiu espanyol i la reforma de plans d'estudi

| | |
|--|--|
| Pla general d'estudis de 1845 | Anomenat «Pla Pidal» (ministre de Foment). Es van fixar les bases del sistema educatiu espanyol, creant l'ensenyament primari i el secundari (batxillerat). El seu antecedent és el reial decret promulgat pel duc de Rivas el 1836, en el qual s'instaurava el primer, segon i tercer ensenyament. |
| Llei d'Instrucció Pública del 1857 | Anomenada «Llei Moyano». És una llei de bases que, en els seus principis generals, es va mantenir fins a la Llei General d'Educació del 1970. La seva pervivència inicial es basava en el fet que va ser una norma consensuada entre progressistes i moderats. En aquesta llei es regulen els nivells educatius del sistema: primer ensenyament de sis anys (gratuït i obligatori). El batxillerat, de sis anys comuns amb examen final; al segon ensenyament li afegeix la possibilitat d'estudis d'aplicació a les professions industrials. I el tercer ensenyament o universitari, que inclou altres ensenyaments superiors no universitaris de caràcter professional. És una llei amb una concepció centralista de la instrucció i intervencionista, tot i que permet l'aparició d'un ampli sector d'ensenyament privat en centres religiosos, que es va ampliar i consolidar en el període de la Restauració. |
| Del 1874 al 1930 (Restauració i Dictadura) | Època de més agitació i canvis de plans d'estudi, si bé mantenint en allò que és essencial les bases que la «Llei Moyano» havia establert en l'ordenació del sistema. Gairebé tots els ministres d'aquest període van fer algun canvi normatiu en els plans d'estudi. El debat sobre l'educació va tenir una gran presència en la política espanyola. Es discutia la presència o no del sector privat religiós en l'educació primària i secundària i la confessionalitat de l'Estat i les seves repercussions o no en el sistema educatiu. El pla del 1903 va ser l'únic que va mantenir una certa continuïtat, però també va patir retocs. La dictadura de Primo de Rivera va reformar el batxillerat el 1926. |
| 1931-1939 (Segona República) | Es van fer més polítiques que reformes bàsiques. Els ministres Marcelino Domingo i Fernando de los Ríos van potenciar l'ensenyament públic i van millorar l'ensenyament primari. Es va reformar el batxillerat (set anys de durada: els primers cinc comuns, i el sisè i setè bifur- |

i de gran sensibilitat que servien per al següent: desmantellar el sistema curricular, que no havia funcionat a la major part dels centres, i substituir-lo per un retorn a programes escolars de la dècada dels setanta; permetre la possibilitat d'establir itineraris en l'Educació Secundària Obligatoria, sense arribar als models diversificats, imperants als països amb sistemes no comprensius; suprimir la promoció automàtica de curs; implantar proves finals (revàlida) en el batxillerat, a més de reformar les proves per a l'accés a la universitat; i, finalment, modificar alguns aspectes tècnics de la LODE i la LOGSE, de menys pes.

| | |
|--|---|
| | <p>cant-se en una branca literària i una altra de científica, respectivament). El pla del 1932 establia dues proves finals de conjunt (o revàlides) al final de cinquè i al final de setè. Un nou pla (1934) instituïa un primer cicle elemental (tres anys), un segon de formatiu (dos anys) i un tercer, seguit d'una revàlida. El tret que defineix, entre d'altres, la política educativa de la República és el fort impuls a l'escola pública i l'afebliment, o supressió en alguns casos, de l'escola religiosa. Durant la guerra es van produir canvis normatius amb poca incidència pràctica.</p> |
| <p>1939-1975 (Franquisme) Llei General d'Educació (1970)</p> | <p>Tot i que el franquisme manté les línies d'ordenació tradicionals, es van reformar els plans d'estudi i l'ordenació el 1938 i el 1953, a més d'altres petits canvis en anys posteriors (1957, 1966, etc.). Durant el període es produeix una hegemonia total dels col·legis religiosos i una congelació de l'escola pública. El 1970, s'aprova la LGE, que revoluciona les bases del sistema establertes més de cent anys abans; suposa una nova concepció del sistema educatiu en les seves finalitats i la seva ordenació.</p> |
| <p>1975-2005 (Període democràtic) Llei General d'Ordenació del Sistema Educatiu (LOGSE) (1990)</p> | <p>S'inicia el procés de descentralització de l'educació a les comunitats autònomes, que finalitza a principis de la dècada del 2000. Totes les noves lleis es duen a terme sota una perspectiva no centralista. La LOGSE canvia substancialment l'ordenació, si bé recull molts dels principis tècnics ja enunciats en la LGE del 1970. Modifica d'una manera radical els tradicionals plans d'estudi. Estableix un model anomenat «comprensiu» en les etapes obligatòries. Incorpora l'educació infantil, per primera vegada, en el sistema educatiu. La LOGSE, més la LODE i la LOPAGE, dissenyen, en el seu conjunt, el funcionament del sistema.</p> |
| <p>La Llei Orgànica de Qualitat de l'Educació (LOQE) (2003) Suspesa, en part, després del canvi de govern del 2004</p> | <p>Amb el govern del Partit Popular, després de canviar també plans d'estudi, substitueix les lleis de l'època socialista (LODE, LOGSE i LOPAGE) per la LOQE, que continua estant vigent el 2005, si bé amb uns quants dels seus articles suspesos després de la victòria socialista del 2004. El govern socialista proposa l'any 2005 una nova llei: la LOE.</p> |

Les raons que argumentava el govern conservador per iniciar aquesta política de canvi normatiu era el desprestigi social que, segons la seva opinió, tenia la Reforma socialista. Un factor que constatava aquesta afirmació era la comprovada hostilitat que la LOGSE despertava en amplis sectors del professorat públic, especialment d'educació secundària, i els qualificats de «mals resultats» obtinguts pels estudiants espanyols en les avaluacions internacionals i altres estudis de rendiment d'àmbit nacional, mals resultats que el govern relacionava amb l'ordenació educativa de l'etapa de govern anterior.

De fet, la reforma de la Reforma impulsada pel Partit Popular no pot ser valorada ja que no es va arribar a aplicar en els seus aspectes fonamentals, tot i que, segons alguns experts, la llei no abordava els temes més importants i, en molts aspectes, desconeixia els nous problemes que per al sistema ha suposat la universalització i democratització de l'educació impulsada als anys vuitanta i principis dels noranta. La crítica que sobre el paper va rebre la LOCE la qualificava de norma nostàlgica que intentava tornar a solucions de quan l'educació arribava tan sols a un percentatge petit de la població.

Una de les primeres decisions que va prendre el govern sorgit de la victòria electoral del PSOE en les eleccions del 2004, va ser paraitzar bona part de l'aplicació de la polèmica llei (LOQE), que havia mobilitzat, fins i tot amb importants manifestacions al carrer, un sector ampli de l'alumnat i del professorat d'esquerra. El nou govern socialista es va proposar l'elaboració d'una nova norma bàsica, el projecte de la qual va ser presentat la primavera de l'any 2005 per al seu posterior tràmit parlamentari. La nova llei, en la qual es proposa una síntesi de les lleis anteriors i una orientació més propera a la LOGSE, és l'anomenada LOE (Llei Orgànica d'Educació).

7.1.3. Canvis normatius i estabilitat del sistema educatiu

Aquesta breu introducció històrica, que apunta algunes pinzellades significatives dels canvis que s'han produït de les normes legals bàsiques que regeixen el sistema educatiu, constata la dificultat que la societat espanyola ha tingut, i continua tenint, per dibuixar un marc normatiu relativament estable i basat en un gran pacte social, amb la seva corresponent explicitació política i posterior reflex en l'àmbit legislatiu. Durant la major part dels segles XIX i XX, aquest canvi constant de lleis era un reflex de la impotència per configurar un terreny estatal consolidat, si bé també expressava una contraposició, pel que sembla, irreconciliable, de models escolars. A més, aquesta contraposició creixia amb la presència en l'àmbit polític d'ideologies pedagògiques diametralment oposades i, sobretot, la reacció d'alguns sectors liberals, socialistes i anarquistes davant la presència i potència hegemònica de l'Església espanyola en el sistema educatiu en les èpoques de la dictadura franquista o de governs conservadors en períodes anteriors.

En l'últim quart del segle XX, la interpretació sobre la inestabilitat normativa ha de ser una altra, tot i que continuen estant presents les tradicionals qües-

tions conflictives: contraposició de concepcions i ideologies pedagògiques, potenciació i hegemonia del sector públic *versus* sector privat, majoritàriament religiós, etc. Actualment cal afegir un nou factor per explicar aquest constant canvi normatiu,⁽³⁾ i és la dificultat de tots els sistemes educatius europeus per adaptar-se a les noves realitats socials, culturals i econòmiques. Aquestes dificultats tenen un clar reflex en els constants canvis i reformes que s'han iniciat en tots els països europeus en els darrers vint-i-cinc anys.

En el cas espanyol, aquest procés de reformes ha coincidit amb l'adaptació de les estructures escolars a allò que és habitual als països europeus més avançats i, com s'ha assenyalat al començament del capítol, en la universalització de l'educació i el procés de descentralització a les comunitats autònomes, la qual cosa ha complicat més, si fos possible, el dibuix definitiu que la democràcia espanyola pretén donar a la seva educació.

Això no obstant, hi ha una sensació, en part justificada, que alguns dels problemes que pateix el sistema educatiu radiquen en la inestabilitat normativa i en les clares deficiències que han tingut les lleis promulgades, especialment la LOGSE. A la pràctica, no sembla que aquesta qüestió hagi d'afectar gaire, ja que hi ha una evident tradició d'incompliment de les prescripcions de l'Administració; en el sistema educatiu hi ha més continuïtat del que sembla, tant en les pràctiques didàctiques, com en els aspectes més pedagògics i organitzatius a la major part dels centres. I, probablement, aquesta manca d'adaptació als canvis pugui ser considerada també una causa més de la falta de capacitat del sistema per afrontar nous problemes i realitats.

El que sí que és evident és que l'educació espanyola ha experimentat una transformació important amb l'ampliació de l'educació obligatòria i la universalització de l'educació, qüestió que exigeix noves formes d'organitzar i ordenar l'educació. Una altra cosa és si les administracions han encertat en els paquets normatius que s'han proposat en els últims vint anys per adaptar el sistema educatiu a aquesta nova exigència d'escolarització i educació per a tothom.

(3) No s'han esmentat dues lleis, la LOPAG (Llei Orgànica de la Participació, l'Avaluació i el Govern dels Centres Docents) del 1995, que complementa o modifica, amb poca fortuna, la LODE i la LOGSE, i la LOQFP (Llei Orgànica de les Qualificacions i de la Formació Professional) del 2002, referida a l'adequació de la formació professional a les exigències del sistema productiu.

Els col·lectius docents tenen la sensació, potser més psicològica que real, d'inestabilitat i de canvi constant, promogut per les preferències polítiques de cada nou gabinet ministerial. Sens dubte, un element negatiu que no contribueix a la generació de confiança i estabilitat i que, per a un sector important del professorat, indueix a una situació constant de crisi en la mesura que no es permet una maduració i consolidació de les noves etapes educatives, prescrites per les lleis. Continua sent una opinió general entre sectors amplis del professorat, la necessitat de construir un pacte polític sobre educació, que quedi reflectit en les lleis i suposi una estabilització normativa del sistema, la qual cosa permetria al sector educatiu treballar sense pressió ni inquietud. De tota manera, els veritables canvis educatius no s'aconsegueixen solament pel dibuix legal, sinó per la pròpia evolució de la comunitat educativa i, molt especialment, per la dinàmica i orientació de la cultura professional dels docents. És per això que el fet d'atribuir tots els mals als polítics i a les administracions és una clara exageració.

7.2. Creixement i crisi

Una de les característiques fonamentals del sistema educatiu espanyol en els darrers vint-i-cinc anys és el seu gran creixement. Creixement visible en dos factors fonamentals: en primer lloc, en el seu vessant més quantitatiu, ha passat de ser un sistema que atenia menys de la meitat de la població en edat escolar a homologar-se en aquest aspecte als països del nostre entorn; en segon lloc, en allò que podríem anomenar aspectes qualitatius, que fan referència a l'ampliació i transformació de les finalitats i objectius educatius davant els evidents canvis socials, culturals i científics i, sobretot, al fet d'haver de plantejar-se, per primer cop, la universalització d'una part de l'educació secundària (ESO), amb les conseqüències que se'n deriven en l'estructura pedagògica i organitzativa per a aquest tipus de centres. Aquest creixement, tan ràpid i espectacular en els dos aspectes, pot ajudar a explicar molts dels trets i fenòmens que permeten parlar, en alguns casos, d'una crisi de l'educació espanyola, entesa, en aquest cas, com a crisi de creixement i, per tant, amb possibilitats clares de ser superada.

7.2.1. Creixement en la provisió d'ensenyament

A mitjan dècada dels setanta, els nivells d'escolarització eren molt baixos, semblants als que, ara, podem trobar en països en vies de desenvolupament i amb greus deficiències en les seves estructures educatives. Les dades oficials d'aquells anys així ho demostren: el 1975 hi havia un 10% de nens de 6 a 11 anys encara no escolaritzats. Dels 12 als 14 anys, només un 65% anaven a escola, i gairebé dos terços dels joves entre 15 i 16 anys no seguien estudis de batxillerat o formació professional en centres reglats. Com es pot comprovar, unes xifres molt allunyades de les taxes d'escolarització universal de 6 a 16 anys, que ja s'havien assolit als països europeus occidentals.⁽⁴⁾ D'altra banda, el nombre de nens i nenes de 3 a 6 anys que acudien a centres educatius o guarderies era gairebé inexistent en amplis grups socials.

Les taxes d'analfabetisme eren alarmants: segons l'informe elaborat per l'INE el 2003, l'any 1978, la quarta part de la població més gran de 16 anys era analfabeta funcional o no tenia estudis (2.353.600 persones), i tan sols un 57,4% de la població espanyola tenia estudis primaris.⁽⁵⁾ La situació, al cap de vint-i-cinc anys, és diametralment oposada. Si el 1980 hi havia 1.850 estudiants per cada cent mil habitants, deu anys després la xifra sobrepassava els 3.000.

L'any 2004 ja s'ha arribat a una escolarització de gairebé un cent per cent dels nens i nenes d'entre 3 i 5 anys. El creixement s'ha produït en molt poc temps ja que, a principis dels anys noranta, el percentatge d'escolaritzats d'aquestes edats no arribava al 50%.

La franja d'entre els 6 i els 15 anys (que correspon a etapes educatives obligatòries i gratuïtes) està totalment escolaritzada. El creixement més gran en aquest grup d'edats es va produir en la dècada dels vuitanta, malgrat que no es va arribar al cent per cent fins al curs 1997-1998. A partir del 1994 es va iniciar un creixement negatiu que no ha canviat de tendència fins entrada la dècada del 2000. Com a conseqüència, ja és possible afirmar que s'ha aconseguit una universalització de l'educació per a tots els nens i joves dels 3 als 16 anys, i això en tan sols vint anys.

(4) Gómez Llorente, L. i Mayoral, V., *La escuela pública comunitaria*, Barcelona: Laia, 1981.

(5) El nombre d'analfabets funcionals o persones sense estudis l'any 2002 continua sent un dels més grans d'Europa (2,4% segons dades de la UNESCO), si bé la major part d'aquestes persones tenen més de 55 anys, tal com es constata en un informe elaborat per l'Institut Nacional d'Estadística (INE), per la qual cosa són un exponent més del secular retard del sistema educatiu espanyol fins a temps recents.

En els ensenyaments secundaris postobligatoris, als quals assisteixen normalment joves de 17 i 18 anys, el percentatge escolaritzat també ha augmentat de manera vertiginosa: el curs 2002-2003, un 70% aproximadament d'aquest grup d'edats cursava estudis reglats enfront d'un 37% a principis dels anys vuitanta. Tot i aquest creixement, la taxa d'escolarització continua sent més baixa que la mitjana dels països de la UE, sobretot per als joves de 18 anys.

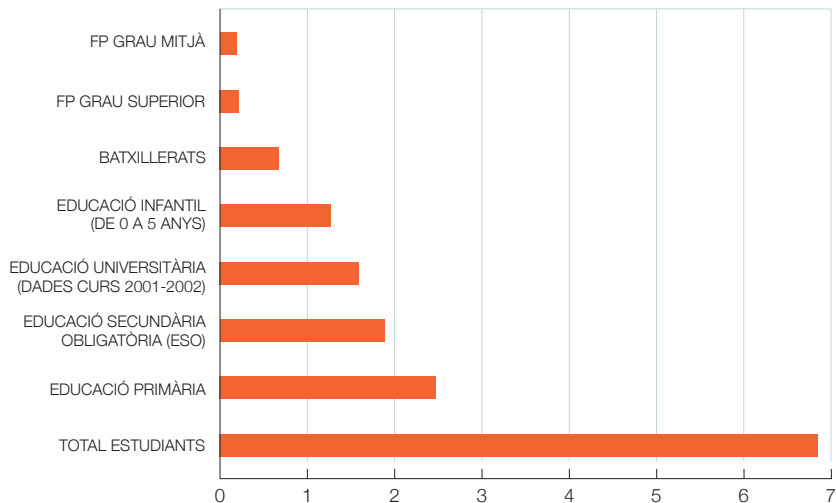
Un fenomen nou en aquest període de temps ha estat la creació de places de formació permanent per a persones adultes. Hi ha un 5% d'aquesta població que cursa estudis, si bé aquest percentatge encara es troba allunyat del 8% de la mitjana de la Unió Europea.

La població universitària és la que ha experimentat el creixement relatiu més gran: ha passat de 646.000 estudiants el 1980 a gairebé 1.600.000 l'any 2003, amb una de les ràtios més elevades d'universitaris, 4,017 estudiants per cada 100.000 habitants. Aproximadament un terç de les persones entre 19 i 23 anys

GRÀFIC 7.1

Nombre total d'estudiants en ensenyaments de règim general (curs 2002-2003) (*)

En milions



(*) No inclou ensenyaments especials ni educació especial.
Fonts: MEC i elaboració pròpia.

van a la universitat, i, d'aquestes, més de la meitat (55%) són dones, la qual cosa també és una dada rellevant sobre la normalització que, en aquests aspectes, s'ha aconseguit durant el període democràtic.

Com es pot observar, un creixement quantitatiu molt important, efectuat en menys de vint-i-cinc anys. Si ens comparem amb la trajectòria dels sistemes educatius occidentals, podrem apreciar el gran esforç que ha dut a terme la societat espanyola per homologar, en un període de temps relativament curt, el sistema educatiu als estàndards mitjans d'escolarització als països de la Unió Europea o de l'OCDE.

Un element que va permetre millorar les condicions d'escolarització va ser la disminució de l'alumnat d'ensenyaments de règim general, que es va produir des del curs 1993-1994, en el qual es va assolir la xifra més alta (més de vuit milions d'estudiants), fins al curs 2001-2002, en el qual ha canviat la tendència i el nombre d'escolars torna a créixer cada any.⁽⁶⁾

Però un creixement d'aquestes característiques no està exempt de dificultats que han marcat, de manera important, el funcionament del sistema. Crear un milió de places universitàries i uns quants milions de nous llocs escolars per a l'educació infantil, primària i secundària ha comportat molts problemes de tota mena: problemes de planificació, de formació i provisió de professorat, de noves formes d'organització i funcionament administratiu, etc. Una de les causes de molts trastorns que s'han produït, i que encara es produeixen, té la seva explicació en l'expansió i la progressiva complicació normativa, organitzativa i de funcionament de l'educació. Especial importància té la forma tan accelerada en què es va produir la incorporació d'importants contingents de professorat. Aquesta ampliació de plantilles va suposar desajustos en el que és bàsic per a la maduració i evolució de les pràctiques professionals, basades en un escenari cultural com és el de qualsevol corporació professional d'aquestes característiques.

(6) Des del curs 1993-1994 fins al curs 2001-2002, el creixement ha estat, en xifres totals, negatiu (pèrdua d'un 15% de l'alumnat en ensenyaments de règim general), la qual cosa ha permès resoldre greus problemes d'escolarització i reduir les ràtios d'alumnes per classe i per professor. Durant els cursos 2003-2004 i 2004-2005 s'ha produït un nou creixement positiu, en gran part, a causa de l'arribada al sistema d'escolars, fills de les onades de famílies immigrants.

7.2.2. Creixement dels recursos financers

El creixement del sistema no hauria estat possible sense un fort increment de la inversió educativa, sobretot pública. La despesa educativa privada també ha augmentat en aquest període de temps, sent actualment una de les més altes de la Unió Europea, a causa de l'encara insuficient participació del sector públic en el finançament dels costos educatius indirectes (llibres de text, materials, activitats escolars, etc.) i, molt especialment, per l'incompliment de la gratuïtat total de la docència bàsica als centres privats concertats.⁽⁷⁾

El percentatge de la despesa pública en educació en relació amb el PIB ha superat les taxes pròpies de països endarrerits i s'ha situat a la zona baixa dels països desenvolupats: es va passar d'un 3,43% l'any 1980 a un 4,7% l'any 1995. A partir de l'exercici del 1996, la inversió pública, que ha continuat creixent en xifres absolutes, s'ha estabilitzat percentualment (en els darrers anys s'observa fins i tot un lleu descens), per la qual cosa el percentatge respecte al PIB continua sense arribar a la mitjana de la Unió Europea ni dels països de l'OCDE (Espanya ocupa el lloc 18 dels 23 països d'aquesta organització).

TAULA 7.1

Despesa pública en educació

| | MILIONS DE PESSETES (*) | % EN RELACIÓ AMB EL PIB |
|------|-------------------------|-------------------------|
| 1980 | 520.995 | 3,43 |
| 1983 | 797.272 | 3,89 |
| 1986 | 1.318.029 | 4,08 |
| 1989 | 2.044.653 | 4,54 |
| 1992 | 3.046.595 | 4,80 |
| 1995 | 3.433.986 | 4,70 |
| 1998 | 3.993.027 | 4,60 |
| 2001 | 4.953.977 | 4,50 |

(*) Per al 2001, equivalència de pessetes respecte a euros.
Font: MEC, 2004.

(7) Vid. Jorge Calero i Xavier Bonal, «La financiación de la educación en España», a V. Navarro (coord.), *El estado del bienestar en España*. Madrid. Tecnos, 2004.

En relació amb la despesa per alumne, Espanya se situa també a la banda baixa dels països desenvolupats, més de mil quatre-cents dòlars menys per alumne que la mitjana de l'OCDE, i això malgrat que, des de mitjan dècada dels noranta, la ràtio per estudiant ha passat de 100 a 129, gràcies a la disminució del nombre d'estudiants pròxima al 15%. Com es pot observar en el gràfic, la inversió per alumne encara és de les més baixes de la Unió Europea abans de l'última ampliació. El sector educatiu que ha augmentat més la despesa per alumne en els darrers anys ha estat l'universitari; mentre el nombre d'estudiants passava de 100 a 111, la despesa per estudiant creixia de 100 a 133.

Un element innovador, respecte al model de finançament en què es va iniciar el període de creixement, ha estat el procés descentralitzador que ha viscut el sistema educatiu. L'any 2002, gairebé el 90% de la despesa en educació ja era a les mans dels governs autonòmics, el doble que a finals de la dècada dels vuitanta. La territorialització de les competències en educació ha provocat una petita dispersió en l'estructura de la despesa, però no disparitats significatives entre unes comunitats autònomes i d'altres. En despesa pública, gairebé totes se situen entre els 2.600 i 3.000 euros per alumne no universitari i any, si bé hi ha algunes comunitats que hi dediquen molt més (Astúries, País Basc i Navarra) i algunes una mica menys (Madrid i Andalusia). Només pel que respecta a la despesa de les famílies, s'hi observen diferències apreciables que es produeixen en funció de la major o menor presència de l'ensenyament privat (concertat o no) en el mapa escolar de cada comunitat i que, lògicament, afecta també el global de la despesa pública. En els últims anys, s'han produït més dissemblances en funció de les prioritats i programes que plantejgen alguns governs autonòmics. Però, globalment, no es pot parlar de diferències importants, segurament per la rigidesa de l'estructura del pressupost educatiu ja que, com ara es veurà, les principals partides ja estan «etiquetades» prèviament.

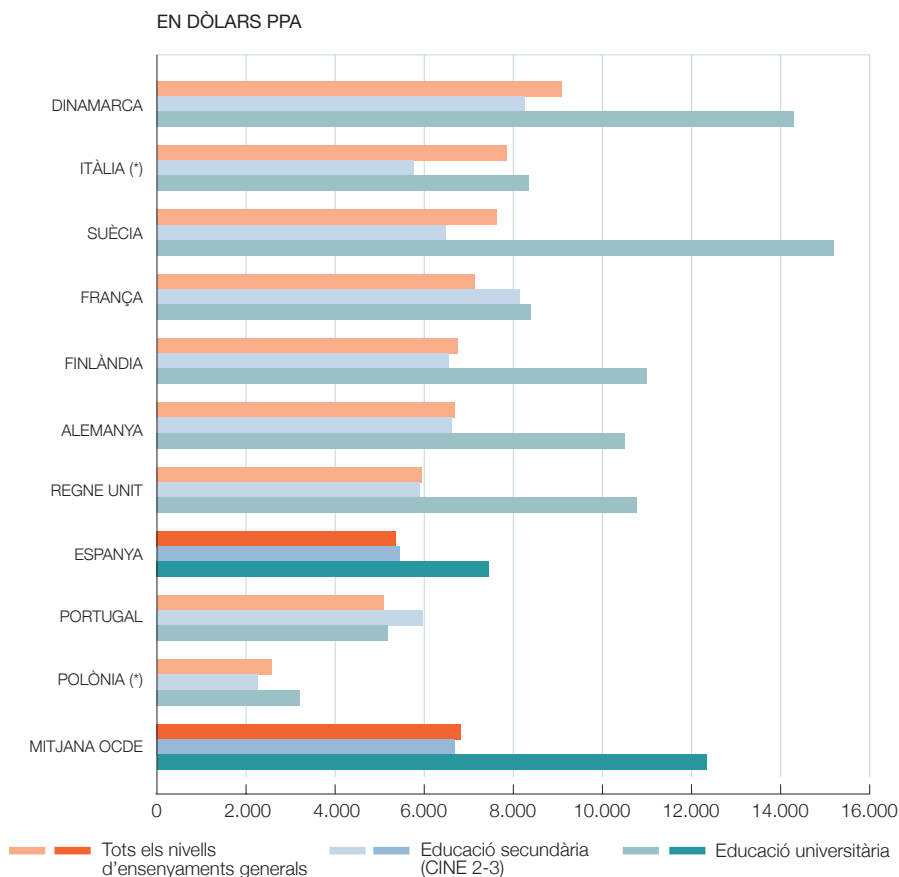
En què s'ha gastat el pressupost d'educació?

A la vista d'aquest gran esforç pressupostari es podria pensar que, amb el constant increment de la despesa, el sistema educatiu espanyol ha pogut desenvolupar la seva tasca amb les mateixes condicions que les d'altres països amb sistemes educatius prestigiosos. Realment no ha estat així, atesa l'estructura de la despesa, que ha hagut de resoldre problemes ja superats per

GRÀFIC 7.2

Despesa mitjana per alumne/any el 2001

Termes homogenis de poder adquisitiu a cada país



(*) Només establiments públics.

Font: OCDE 2004.

altres països. Des del 1980 en endavant, es van haver de construir *ex novo* la major part de les infraestructures escolars: edificacions i instal·lacions per a col·legis, instituts i universitats. Aquest problema ha estat, i continua sent en moltes zones, un dels elements que han pertorbat més la bona marxa de l'educació: a principis dels anys vuitanta, la major part d'escoles i instituts estaven ubicats en instal·lacions deficientes, i una quantitat molt important de nens

van ser escolaritzats en aules prefabricades o habilitades en espais no adequats per a l'ensenyament. Aquesta defectuosa infraestructura va provocar no pocs problemes en els inicis de curs i en el desenvolupament de l'ensenyament. D'aquesta manera, el creixement vertiginós de l'escolarització va haver de prioritzar, respecte a l'assignació de recursos, la construcció del parc de centres escolars per poder absorbir el flux incessant de nous alumnes.

La segona prioritat pressupostària va ser l'augment de la plantilla de professorat públic, que va créixer a un ritme més gran que el del mateix alumnat i al qual, a principis dels anys noranta, se li va reconèixer una sensible actualització (dignificació) salarial, que l'ha situat com un dels col·lectius docents més ben pagats de la Unió Europea. A aquestes despeses, cal afegir-hi una partida important constituïda per les transferències corresponents als centres d'ensenyament privat concertat (tot i que varien bastant d'unes comunitats autònomes a d'altres), fonamentalment destinades a pagar els salaris del professorat d'aquests centres.

Aquestes prioritats –construcció de centres i ampliació de la plantilla de professorat– han estat les que s'han endut la major part dels recursos pressupostaris dedicats a l'educació en les diferents administracions. La inqüestionable necessitat de primar aquest tipus de despeses ha repercutit molt negativament en assignacions específiques, dedicades a millorar la qualitat del sistema. Si comparem l'estructura de la despesa educativa amb la dels països amb sistemes educatius més estabilitzats i prestigiosos, hi observem una dissemblança important: la considerable diferència existent en partides destinades a millorar l'acció educativa dels centres i a la formació del professorat.

Quan s'analitzen els èxits de l'educació en països amb millor rendiment del sistema educatiu, es poden apreciar les grans diferències en els recursos que dediquen a atendre la diversitat de l'alumnat, a programes per superar el fracàs escolar, a la recepció i integració de l'alumnat immigrant, a la introducció de les noves tecnologies, a la formació inicial i permanent del professorat, a les despeses de funcionament i activitats dels centres docents, al funcionament i dotació de centres de recursos, a les biblioteques escolars, etc.

En els últims anys, s'està produint una progressiva homologació de l'estructura de la despesa en educació, però la diferència respecte a països amb sistemes educatius consolidats encara és important. Un cop estabilitzat el creixe-

ment quantitatiu d'escolars, tot i que es preveu un nou increment sostingut, a causa de l'emigració, la major part de les administracions educatives estan incorporant noves prioritats: es creen, s'amplien i es doten programes i serveis educatius per a la millora de la qualitat del sistema; s'inicien accions per promoure la gratuïtat del llibre de text i reduir la despesa de les famílies, etc. Al mateix temps, es diversifica la funció docent i s'amplien les plantilles per atendre les noves situacions i les noves funcions que demana una educació tan àmplia i diversificada.

Aquesta nova etapa fa pensar que moltes de les insuficiències de l'educació es podran solucionar si, juntament amb l'augment de recursos per a la millora de la qualitat, fins ara insuficients, s'encerten el disseny, l'organització i la idoneïtat dels programes, serveis i accions que es proposin amb aquesta finalitat.

Però el sistema educatiu continua creixent. La política d'ampliació de l'educació, finançada en part amb fons públics, de l'escolarització de nens de 0 a 3 anys, exigirà un nou esforç inversor que, si no es produeixen creixements pressupostaris suficients, podrien afectar negativament la nova etapa necessària de millora de l'educació.

7.2.3. Transformacions socials i canvis en els objectius del sistema educatiu

El repte que es va plantejar el sistema educatiu amb la promulgació de la LOGSE va suposar un canvi qualitatiu important en relació amb els objectius tradicionals dels ensenyaments i, alhora, la necessitat d'una enorme diversificació de les estratègies didàctiques que calia fer servir per poder complir els nous objectius. Els nous reptes del sistema educatiu eren universalitzar l'educació i, per tant, liquidar l'orientació elitista en la qual, només uns quants, havien d'estudiar, mentre que per a la majoria n'hi havia prou amb coneixements molt elementals. Aquests canvis han provocat, i provoquen, importants dificultats per a un correcte funcionament de l'ensenyament, ja que han suposat una reorientació del que es consideren sabers escolars.

Això no obstant, aquests problemes específics no ens han de distreure de considerar altres factors més generals, que també expliquen la percepció que hi ha d'un sistema educatiu en crisi. Ens referim a les transformacions més profundes i generals que condicionen de manera determinant la marxa de la nostra educació. Són els vertiginosos canvis socials, culturals i tecnològics que

s'han produït a Espanya en els últims anys, canvis que han afectat el funcionament del nostre sistema, per no dir el de la majoria dels països desenvolupats. I la solució als problemes que plantegen aquests canvis no té el seu millor camí de solució amb reformes normatives. Les solucions estan més en l'aplicació de polítiques que incideixin en el canvi cultural de l'educació.

Avui, ensenyar implica resoldre nous problemes. Aquests nous problemes deriven dels canvis socials, científics, tecnològics i culturals que s'han produït en els darrers temps, i que han suposat evidents transformacions en el sistema de valors. A Espanya, els joves actuals són els més escolaritzats de tota la història i els que han gaudit, en general, d'un major accés al consum sense que hi hagi hagut, per part d'ells, cap esforç especial. Malgrat això, la seva inserció en el món laboral és més problemàtica que en temps passats. Es caracteritzen per un increment de la tolerància (i, amb tot, s'han d'assenyalar amb preocupació repunts xenòfobs), una disminució de la pràctica i del sentiment religiós, i un increment de l'escepticisme respecte als polítics i les institucions. Aquest aspecte és coherent amb les observacions que indiquen una davallada de l'associacionisme i de la mobilització (la qual cosa pot indicar un cert dèficit de socialització) i un constant replegament cap a la privacitat.

Per tant, queda clar que els alumnes espanyols d'avui no són els d'ahir ni, com hem dit, l'escenari social no és el mateix. El major pluralisme, la complexitat i la diversitat, comporten la desaparició de les certeses ideològiques del passat, els fonaments morals aparentment fermes sobre els quals s'assentava l'educació, i d'acord amb els quals la gent construïa les seves vides i mantenia els seus deures i obligacions. És evident que amb aquest panorama, ensenyar i educar no és una feina fàcil.

En un món on els valors canvien i la informació flueix per molts camins diferents del de les organitzacions escolars, els sistemes educatius com l'espanyol, dissenyats en un altre moment històric, amb funcions centrals en la transmissió de valors i coneixements, tendeixen a quedar endarrerits respecte a les noves exigències i, sobretot, en els mètodes educatius. **Aquesta situació explica, en part, la crisi en què es troba sumida la nostra educació, sobretot la secundària, crisi que exigeix: repensar els objectius, renovar els mètodes d'ensenyament i reformular la seva pròpia identitat en el context del sistema educatiu.**

7.3. Resultats i rendiments

Malgrat els importants canvis estructurals, en l'increment del finançament i en la renovació de la normativa, l'educació espanyola no ha arribat al nivell adequat en rendiments escolars. Les comparacions amb els resultats d'altres sistemes educatius del nostre entorn ens situen, com veurem més endavant, en una posició homologable, tot i que molt millorable, si es pretén que aquests resultats s'adeqüin més a les exigències i expectatives culturals, socials i econòmiques del país.

7.3.1. Indicadors bàsics

Els endarreriments històrics pesen negativament en la nostra educació actual. Una dada significativa és que, mentre que a la major part dels països europeus entre un 50% i un 75% de les persones entre 25 i 65 anys tenen estudis secundaris, a Espanya aquesta xifra no arriba al 40%, si bé és cert que en la franja de 20-35 anys els percentatges s'aproximen més a la mitjana de la Unió Europea, tot i que continuen sent més baixos. Una de les raons que s'esgrimeixen per justificar els millorables resultats que obtenen els escolars espanyols és el baix percentatge de pares i mares amb estudis secundaris o superiors en relació amb els que només tenen estudis primaris o, simplement, no tenen estudis. Certament, aquest factor és important, però no ha de ser determinant. Cal analitzar-lo com una dada que expressa l'endarreriment històric que ja s'ha indicat i que, sens dubte, explica, en part, la situació.

Això no obstant, aquesta no és la raó bàsica que justifica uns resultats mediocres. Hi ha altres factors d'una importància més decisiva i que tenen a veure amb el funcionament dels centres docents; la preparació bàsica del professorat i la seva formació contínua; l'aportació de recursos suficients per combatre el fracàs escolar mitjançant programes adequats; les estratègies educatives per facilitar la incorporació d'estudiants estrangers, fills d'emigrants, que sovint plantegen greus problemes d'adaptació lingüística i cultural, etc. Tot això suggereix que és necessària una millora del sistema educatiu més lligada a les polítiques concretes, a l'aportació de més recursos intel·ligentment utilitzats, a la superació dels dèficit de funcionament dels centres públics i a la formació del professorat. Alguns dictàmens internacionals coincideixen en aquestes qüestions.

TAULA 7.2

Població entre 25 i 64 anys amb estudis secundaris

En percentatge

| TRAM D'EDAT | ESPANYA | UNIÓ EUROPEA |
|--------------|---------|--------------|
| 25 a 34 anys | 61 | 70 |
| 35 a 44 anys | 48 | 62 |
| 45 a 54 anys | 31 | 53 |
| 55 a 64 anys | 15 | 42 |

Fonts: MEC i Eurydice.

En el document de l'OCDE per a la millora de l'economia espanyola, de començaments del 2005, s'assenyala en el punt deu de l'apartat titulat «Diagnòstic i recomanacions» que continua sent una prioritat per a Espanya la millora del sistema educatiu. L'informe considera que és possible actuar en totes les etapes, des de la infantil fins a l'ensenyament superior, si bé és l'Educació Secundària Obligatòria (ESO) on es posa en relleu la deficient qualitat de l'escolaritat obligatòria. L'objectiu principal de les reformes que són necessàries, indica l'informe de l'OCDE, consisteix a posar remei als mals resultats que s'observen a l'ESO. A més dels canvis de caràcter pedagògic, l'OCDE proposa que cal donar prioritat a les mesures que doten de més autonomia les escoles, tot permetent-los que experimentin i que s'adaptin a les condicions locals, així com augmentar els incentius per al personal docent, d'acord amb la seva formació i rendiment, i incrementar el finançament per mitjà de programes específics contra el fracàs escolar.

Però no és solament aquest organisme qui dictamina que el sistema educatiu espanyol és millorable. Hi ha indicadors propis que indueixen a pensar que no s'aconsegueixen els nivells desitjables. Els principals són dos: en primer lloc, una quarta part dels estudiants que arriben al final de la seva educació obligatòria, no obtenen la certificació corresponent de graduat en ESO. Per les dades que van arribant, aquest percentatge ha augmentat en els dos últims cursos i ja es pot afirmar que el percentatge mitjà per al conjunt d'Espanya se situa en el 28% de no aprovats.⁽⁸⁾ Aquest tipus d'indicador és difícilment comparable amb altres sistemes, però pot ser analitzat des de l'òptica interna en

(8) El percentatge oscil·la, aproximadament, entre el 22% i el 34%, segons les diferents comunitats autònomes.

TAULA 7.3

Abandonament precoç dels estudis postobligatoris (2002)

Percentatge de població entre 18 i 24 anys que no ha completat l'educació secundària i que no segueix cap estudi-formació

| | HOMES | DONES | TOTAL |
|----------------------------------|-------|-------|-------|
| Mitjana Unió Europea (25 països) | 18,7 | 14,2 | 16,5 |
| Espanya | 35,4 | 22,3 | 29,1 |
| Itàlia | 27,9 | 20,7 | 24,3 |
| Grècia | 14,9 | 11,9 | 16,1 |
| França | 14,9 | 11,9 | 13,4 |
| Alemanya | 12,6 | 12,6 | 12,6 |
| Finlàndia | 12,6 | 7,3 | 9,9 |
| Polònia | 9,5 | 5,6 | 7,6 |
| República Txeca | 5,3 | 5,7 | 5,5 |

Fonts: MEC, 2004 i elaboració pròpia.

relació amb l'estructura i els objectius establerts per a aquesta etapa educativa. En aquest sentit, el fet de constatar que gairebé tres de cada deu alumnes no aconsegueixen el nivell mínim del que es pot considerar una educació bàsica és una dada preocupant.

En segon lloc, la taxa d'obtenció d'un diploma en estudis postobligatoris en una generació és molt baixa: uns 15 punts percentuals menys que la mitjana dels països de la zona de l'euro. L'escàs nombre de titulats en batxillerat i, sobretot, en formació professional de grau mitjà i superior, posa de manifest que el sistema educatiu no respon als nivells desitjables de formació de segon nivell en un tipus de societat com l'espanyola, tan necessitada de formació si es pretén continuar avançant en la societat del coneixement i en el progrés social i econòmic.

Així mateix, des del 1996 fins a l'actualitat, la taxa d'escolarització als 17 anys ha baixat lleugerament, però de manera constant, i el nivell d'abandonament dels estudis secundaris postobligatoris és el més alt d'Europa, si exceptuem Malta i Portugal, la qual cosa és una dada que situa Espanya en una mala perspectiva de futur pel que fa a la formació dels seus ciutadans.

Si tenim en compte que un tret distintiu dels països que ocupen els primers llocs en el terreny cultural, social i econòmic, o els que es troben en millor situació

per a un creixement per la bona formació de la seva població, és tenir taxes d'escolarització postobligatòries molt altes, l'educació espanyola es troba encara en una posició molt distant de les mitjanes, tant europees com de l'OCDE.

Si confrontem els indicadors espanyols sobre abandonament d'estudis, nombre de graduats en ensenyament obligatori, estudis de formació professional dels dos nivells, nombre de titulats en batxillerat, persones inscrites en estudis de formació contínua, etc., respecte als objectius per a l'educació i formació que s'haurien d'aconseguir l'any 2010, segons el que va acordar al març del 2000 el Consell de la Unió Europea, en la reunió celebrada a Lisboa («Educació i Formació»),⁽⁹⁾ comprovarem que el camí per recórrer és molt llarg, ja que no és factible aconseguir, pràcticament, cap d'aquests objectius en els cinc anys que queden per al final de la dècada. I, en alguns paràmetres, la distància entre els indicadors espanyols i els objectius de Lisboa 2010 serà encara massa gran.

7.3.2. Avaluació del rendiment escolar

Quan al desembre del 2004 es va publicar l'informe PISA 2003, estudi encarregat per l'OCDE, la majoria dels diaris espanyols van recollir l'expressió «fracàs escolar», com la caracterització més repetida en els titulars, per referir-se al rendiment del sistema educatiu. Generalment, a aquesta expressió —«fracàs escolar»— se li va donar un sentit absolut que comportava una desqualificació exagerada i rotunda del funcionament global del nostre sistema educatiu. Era una visió poc matisada, que es basava en un únic programa d'avaluació (l'informe PISA) i que expressava valoracions poc precises sobre el conjunt de la realitat escolar.

(9) El document «Educació i Formació» de la Unió Europea va establir cinc punts de referència per mesurar l'avanç cap a l'objectiu fixat a Lisboa per a l'any 2010; aquests objectius són els següents:

- El percentatge d'estudiants d'educació elemental que abandonen l'escola no haurà de superar el 10% l'any 2010. Les xifres actuals situen aquest abandonament al voltant del 20%.
- El nombre total de titulats de grau superior en matemàtiques, ciència i tecnologia haurà d'haver augmentat un 15%, decreixent el nivell de desequilibri actual entre els sexes.
- Almenys el 85% de les persones més grans de 22 anys hauran d'haver acabat l'educació secundària. Actualment, aquest percentatge se situa a Europa en el 75%.
- El percentatge de més grans de 15 anys amb dificultats en la lectura hauria d'haver disminuït com a mínim un 20% en comparació amb el nivell de l'any 2002.
- La mitjana de participació en formació contínua s'haurà de situar en almenys el 12,5% de la població activa. Ara com ara, només un 10% de la població activa s'acull a aquest tipus d'ensenyament. A més, més d'un terç dels ciutadans europeus, de mitjana, no participen en cap tipus d'activitat educativa o de formació, i un de cada deu ni tan sols desitja fer-ho.

La primera cosa que cal assenyalar és que el concepte de fracàs és relatiu en funció dels paràmetres que establim per considerar un hipotètic nivell de fracàs que genera un determinat sistema educatiu. El terme «fracàs» és discutible pel contingut semàntic tan maniqueu que té respecte al seu antònim, «triomf», o «èxit», el seu altre vessant. Però entre l'èxit i el fracàs hi ha molts punts intermedis i molts aspectes educatius que no són exactament el nivell de coneixements i competències, que sembla que siguin els únics criteris pels quals es valora el rendiment del sistema educatiu.

Tradicionalment, els criteris més comuns per determinar l'èxit o el fracàs d'un sistema han estat el nombre d'aprovat o suspensos al final de les diverses etapes educatives o el nivell d'abandonament dels estudiants abans d'acabar els estudis. Indubtablement, com s'ha vist en l'epígraf anterior, aquests resultats són indicadors imprescindibles per poder analitzar l'eficiència d'un sistema educatiu. Però hi ha altres elements que poden ajudar a matisar més la qualitat d'un sistema escolar: grau d'idoneïtat de la formació bàsica rebuda per integrar-se en una societat democràtica i amb un sistema productiu en transició, el nivell de sociabilitat i participació dels individus i el seu comportament cívic, la capacitat d'adaptació a la vida activa, etc. Com és evident, aquests elements són difícils d'avaluar i no disposem d'estudis que, de manera representativa, ens puguin oferir dades significatives sobre aquests factors.

Un altre instrument que serveix per analitzar el nivell de rendiment del sistema educatiu són els estudis d'avaluació de resultats. Des de l'inici de la dècada dels noranta s'han creat en tots els països avançats institucions i programes d'avaluació de rendiments escolars, la major part dels quals relacionats amb el grau d'adquisició de coneixements o de competències bàsiques. Als que se'ls atorga més fiabilitat són els que duen a terme organismes internacionals, com les avaluacions internacionals efectuades per la internacional *Association for the Evaluation of Educational Achievement* (TIMSS, PIRLS, SITE) i, sobretot, el conegut estudi PISA, promocionat per l'OCDE, una nova forma de valorar el rendiment escolar, basat en la comparació de resultats obtinguts per unes proves específiques, aplicades a mostres d'alumnes de diversos països.

Analitzant els resultats que s'obtenen en la majoria de les avaluacions de rendiment escolar, podem dir que en l'educació espanyola s'ha aconseguit una **escola de mínims per al conjunt de la població, i estem encara molt lluny d'aconseguir una escola d'òptims**. Les dades, tant internacionals com nacionals,

ho demostren. El sistema educatiu espanyol és tan eficaç com la mitjana dels països pertanyents a l'OCDE.

El problema fonamental no resideix en un catastròfic fracàs escolar que no és cert; la principal característica és haver obtingut un resultat mediocre. I això es pot observar en molts estudis. En el treball publicat en aquesta mateixa Col·lecció d'Estudis Socials, sobre els coneixements i expectatives que tenien els alumnes de quart d'ESO respecte a la realitat europea,⁽¹⁰⁾ s'hi va poder demostrar que tan sols un 59% dels estudiants tenien coneixements bàsics sobre Europa en els seus aspectes històrics, culturals i geogràfics. I d'aquests estudiants, la immensa majoria no obtenien uns resultats en les proves ni notables (13%) ni excel·lents (0,2%).⁽¹¹⁾ Però el nivell molt baix també era escàs, de manera que una immensa majoria d'alumnes, seguint el tradicional sistema de puntuació escolar, estarien situats entre quatre i sis punts sobre deu.

Les avaluacions efectuades per l'administració educativa espanyola donen dades semblants. En l'Avaluació de l'Educació Secundària Obligatoria, duta a terme l'any 2000, en la qual es van avaluar els coneixements de ciències de la natura, geografia i història, llengua castellana i literatura, i matemàtiques, els resultats confirmen un resultat acceptable en allò que l'estudi qualifica de «preguntes fàcils» (entre el 60% i el 90% d'encerts) i percentatges d'encerts baixos o molt baixos en qüestions de dificultat mitjana o alta.⁽¹²⁾ En Educació Primària, les avaluacions nacionals ofereixen resultats una mica més positius: la comparació de les dues últimes avaluacions efectuades (anys 1999 i 2003) indiquen un nivell de superació dels objectius superior al 60% en les tres àrees avaluades i una tendència, si bé molt tímida, a la millora.⁽¹³⁾

Menys optimista és el domini que els estudiants espanyols tenen de la llengua anglesa al final de la secundària obligatòria. Ens basem en un estudi internacional⁽¹⁴⁾ en el qual es van comparar els nivells de competència en coneixement lingüístic, comprensió i expressió escrita, i comprensió oral. Hi van par-

(10) Vid. Joaquim Prats (Dir.), *Els joves davant el repte europeu. Coneixements i expectatives de l'alumnat d'educació secundària*. Barcelona: Fundació "la Caixa", 2001, Col·lecció Estudis Socials, 7.

(11) *Ibidem*, pàg. 88.

(12) Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. *Evaluación de la Educación Secundaria Obligatoria 2000*. Datos Básicos. Madrid: MEC-INECE, 2001.

(13) Ministerio de Educación y Ciencia. *Evaluación de la Educación Primaria. Datos básicos 2003*. MEC-INECSE, 2005.

(14) *The Assessment of Pupil's Skills in Eight European Countries 2002*, publicat per l'European network of policy makers for the evaluation of education systems.

ticipar alumnes de vuit països europeus. El resultat dels estudiants espanyols va ser molt baix: el penúltim lloc en comprensió oral, comprensió lectora i producció escrita, i el sisè en competència lingüística. Hi ha dades de context que podrien explicar, en part, aquests resultats (baix coneixement d'anglès dels pares i pocs *inputs* en els mitjans de comunicació i en el cinema, que generalment es dobla, a diferència del que passa en molts altres països), però és evident que el sistema escolar, per si sol, no obté els resultats que permeten garantir que la majoria dels escolars espanyols, que han assistit, al final de l'ESO, a classes de llengua anglesa durant vuit anys, siguin capaços de sortir-se'n amb una mica de desimboltura en aquest idioma.

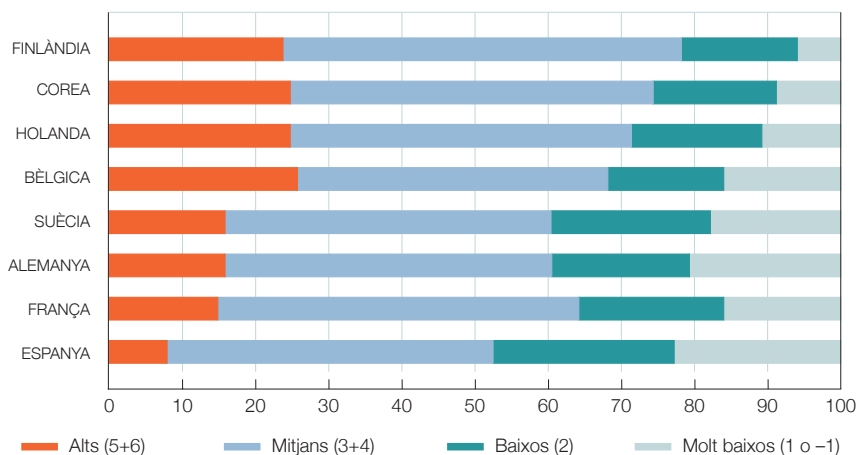
L'informe PISA

Altres estudis internacionals confirmen el que acabem d'explicar. Si ens fixem en les competències matemàtiques que posseeixen els joves espanyols de 15 anys, segons l'estudi PISA 2003, comprovarem que la major part d'estudiants estan situats en una zona mitjana o mitjana baixa, un 70%; mentre que un grup massa gran (gairebé quatre de cada deu) tenen resultats molt baixos. El que sí que diferencia Espanya és l'escàs percentatge d'estudiants amb resultats bons o excel·lents: un 8% enfront del 14% de la mitjana de l'OCDE, amb un percentatge molt allunyat dels països que obtenen millors puntuacions en aquesta franja: Bèlgica, Holanda, Finlàndia, Àustria, etc., països que, a més, tenen poc alumnat en nivells molt baixos.

En relació amb la competència lectora, el resultat és més o menys semblant: un nivell mitjà baix, massa ampli. En conjunt, la comprensió lectora ha empitjorat lleugerament respecte a l'estudi anterior (PISA 2000) en la mesura que han augmentat els alumnes que se situen en nivells inferiors i disminueix el prim percentatge dels nivells superiors. Entrant-hi més en detall, podem observar que gairebé la meitat (47%) dels joves de quinze anys només són capaços de resoldre tasques molt senzilles de processament de textos escrits, però quan se'ls sol·liciten feines de lectura de dificultat moderada o una mica més complexa, el percentatge baixa sensiblement. Si tenim en compte el tipus de proves que han fet els estudiants i les relacionem amb els objectius prescrits en el nostre propi sistema educatiu, podem arribar a la conclusió que «el 56% de l'alumnat no assoliria els objectius de lectura previstos per a l'ESO i es quedaria en estàndards de lectura potser homologables al que s'espera per

GRÀFIC 7.3

Resultats del rendiment en matemàtiques de joves de 15 anys



Font: Informe PISA 2003.

a l'educació primària, mentre que el 21% disposaria d'unes habilitats de lectura tan precàries que no podria servir-se'n, amb el consegüent risc d'exclusió social».⁽¹⁵⁾

Interpretar les dades de l'informe PISA com si d'un oracle es tractés, i atorgar-los un valor absolut per valorar el funcionament del sistema educatiu espanyol és un error. En primer lloc, les proves no avaluen la major part dels coneixements que s'ensenyen als nostres col·legis i instituts i que són d'una gran importància per a la formació dels ciutadans. Estan pensades en termes de competències bàsiques i limitades a tres àmbits del saber importants, però no exclusius, per a la formació d'un individu. Tampoc no relaciona els resultats amb l'evolució dels sistemes escolars i, sobretot, amb els seus corresponents contextos socioculturals. S'hi valoren resultats de coneixement, però no els processos d'ensenyament, ni el clima escolar, o qüestions de funcionament i organització escolar, ni altres aspectes significatius per poder fer un bon diagnòstic del sistema educatiu.

(15) Isabel Solé Gallart, «PISA, la lectura y sus lecturas», a *Aula de Innovación Educativa*, núm. 139.

TAULA 7.4

Puntuacions mitjanes d'Espanya en relació amb les més altes i les més baixes dels països participants de la UE en l'estudi PISA 2003

| | PUNTUACIÓ MÉS ALTA | ESPANYA | PUNTUACIÓ MÉS BAIXA | MITJANA DE L'OCDE |
|--|-----------------------|---------|------------------------|----------------------|
| Matemàtiques | 544 Finlàndia | 485 | 445 Grècia | 500 |
| Comprensió lectora | 543 Finlàndia | 481 | 469 Eslovàquia | 494 |
| Ciències de la natura | 548 Finlàndia | 487 | 468 Portugal | 500 |
| Capacitat per resoldre problemes de diversos tipus | 548 Finlàndia | 482 | 449 Grècia | 500 |

Fons: Informe PISA, 2003 i elaboració pròpia.

Però, malgrat aquestes limitacions, l'informe PISA és un instrument útil d'avaluació, acceptat per la majoria d'administracions educatives dels països. I, com s'ha vist, ofereix una sèrie de dades sobre la formació dels nostres joves al final de la seva educació obligatòria, que permeten comparacions de gran interès amb altres països, alguns molt llunyans al nostre context cultural, però no amb altres, com els europeus, amb els quals constituïm una unitat política, cultural i econòmica amb tendència a la convergència i l'homogeneïtzació, tant acadèmica com en els mercats de treball. En aquest sentit, un informe d'aquest tipus és de gran interès i, com s'ha vist, expressa deficiències dignes de ser considerades i analitzades per les administracions per tal d'intentar proposar mesures correctores.

S'hi assenyala que els resultats són coherents amb el que s'inverteix en educació al nostre país. És cert que si relacionem el PIB per càpita amb els resultats obtinguts en la part més important de la prova del 2003 (les matemàtiques), Espanya estaria situada al lloc que li correspon. Però aquestes correlacions són poc regulars i tenen tantes excepcions com coincidències: hi ha països que inverteixen en educació molt menys que Espanya i obtenen un resultat molt millor (República Txeca, Polònia, Hongria, etc.), mentre que d'altres hi destinen un bon percentatge del PIB i es troben en la mateixa o pitjor situació que Espanya (Itàlia, Estats Units, Luxemburg, etc.).

Una qüestió molt diferent és com es distribueixen els resultats dels estudiants en funció de les seves característiques, relacionades amb la seva extracció social i econòmica, amb el tipus de centre (privat o públic) en què estan escolaritzats, del seu sexe, de la comunitat autònoma on viuen, etc. En aquest tipus d'anàlisi es trenca l'homogeneïtat de les dades globals i ens condueix, com veurem tot seguit, a qüestions relacionades amb les desigualtats socials, les xarxes escolars, les polítiques educatives dels governs autònoms, o el substrat sociocultural de les diferents zones i regions espanyoles.

7.4. Mobilitat social i sistema educatiu

Un dels fonaments del sistema educatiu espanyol és el principi d'igualtat d'oportunitats. Tot i que aquest principi se situa en el difícil equilibri interpretatiu de dos postulats constitucionals: el dret a l'educació, del qual l'Es-tat és garant, i el dret a la llibertat d'ensenyament, aconseguir que hi hagi una veritable igualtat d'oportunitats és un objectiu totalment consensuat políticament i socialment. Una altra qüestió és com es garanteix aquesta igualtat i com es caracteritza. Igualtat d'oportunitats no suposa solament que qualsevol persona hagi d'assolir una instrucció bàsica i una educació suficient per defensar-se en la vida i exercir com a ciutadà lliure i amb criteri. També implica que la promoció de les elits socials (en tots els camps) s'ha de dur a terme amb independència de l'origen cultural i la condició social de l'individu, sempre que els mèrits intel·lectuals ho permetin i s'hagi fet el suficient esforç.

Després de més de vint-i-cinc anys de Constitució, s'han produït avanços significatius d'igualació social a través de l'exercici del dret a l'educació?; o, per dir-ho millor: és el sistema educatiu un instrument eficaç de mobilitat social? Totes les dades apunten que s'han produït canvis importants i moviments verticals en l'escala social. Simplement, la possibilitat d'estar escolaritzat o no ja és un fet determinant, si bé no totalment suficient. Però no s'ha de sobrevalorar l'escola com a factor de reforma social ja que, generalment, reproduïx les diferències malgrat que tingui possibilitats equilibradores.

7.4.1. Equitat del sistema

Com s'ha indicat, s'han produït canvis importants, tant regulatius com de creixement de prestació d'educació. Això ha comportat el fet que, per prime-

ra vegada en la història d'Espanya, els grups socials desfavorits hagin pogut accedir a l'educació bàsica i, teòricament, a tots els nivells no obligatoris. Les dones, tradicionalment excloses del dret a l'educació, s'hi han pogut incorporar plenament i el percentatge d'estudiants és equivalent al seu pes demogràfic en tots els estudis posteriors a l'ESO. Tot i que continuen sent menys nombroses a les Escoles Tècniques Superiors, ja són més de la meitat dels estudiants universitaris (55%). En aquest sentit, l'evolució de l'educació espanyola ha permès un pas més en la perspectiva d'aconseguir un sistema més equitatiu.

No passa el mateix entre els diversos grups socials més o menys desfavorits. Si s'analitza la pertinença social dels estudiants universitaris i les distribucions socials dels estudis acabats,⁽¹⁶⁾ comprovarem que, tot i els grans avanços produïts, es mantenen les diferències socials. Si es donés una teòrica igualtat d'oportunitats en l'accés a totes les etapes d'estudis educatius, les diferències entre les taxes d'escolarització de tots els grups socials s'haurien de mantenir iguals. Com és evident, en els nivells preescolar (3-5 anys), primari i secundari obligatori es produeix així. Les diferències es comencen a donar en els estudis posteriors. Els fills de les classes treballadores tenen menys accés a la universitat i, quan hi arriben, se situen majoritàriament en carreres amb titulacions més devaluades o en carreres de cycle curt.

Un altre factor que posa en relleu les diferències és el nombre d'anys de permanència en el sistema d'ensenyament (acumulació de credencials per poder competir millor en el mercat de treball), que es manté també desigual entre els diversos grups. L'anàlisi sobre la despesa privada de les famílies en ensenyament revela una conseqüència lògica de la segregació social de la demanda educativa: les famílies amb un nivell de renda més alt gasten fins a tres vegades més en l'educació dels seus fills que les de menys recursos:⁽¹⁷⁾ complementar l'ensenyament d'idiomes amb cursos d'estiu, reforç d'estudis, cursos de postgrau, etc., són despeses privades en educació que marquen diferències i possibilitats de promoció acadèmica, social i professional.

Malgrat tot, es pot concloure que s'ha produït un evident avanç en l'accés a l'educació dels qui tradicionalment n'estaven exclosos, tot i que es mantenen les

(16) Xavier Bonal, «Una evaluación de la equidad del sistema educativo español», a *Revista de Educación*, núm. 330, MEC, gener/abril 2003.

(17) *Ibidem*, pàg. 68 i 70.

desigualtats en els estudis postobligatoris. El que no sembla clar és quines polítiques educatives afavoreixen més o menys la igualtat d'oportunitats. Enfront dels qui assenyalen que els sistemes comprensius actuen de manera eficaç per promoure la mobilitat social, altres estudis demostren que, si bé en alguns casos això pot ser veritat, en d'altres, com el cas espanyol, aquests models han tingut efectes adversos, ja que han afavorit l'exclusió i la dualització del sistema educatiu. El que sí que sembla un factor més inqüestionable com a element igualador és una potent política de beques, opció que han seguit sistemes molt equitatius sense models comprensius.

7.4.2. La dualització de les xarxes d'ensenyament

Un element que comença a condicionar l'equitat, la igualtat d'oportunitats i la cohesió del sistema és la deriva que s'està produint en la distribució social de l'alumnat entre les dues xarxes de centres docents. Aquesta última qüestió és especialment greu, ja que pot suposar un canvi fonamental en la configuració del servei públic d'ensenyament i pot afectar negativament les possibilitats dels sectors socials que necessiten més ajuda per promocionar-se socialment.

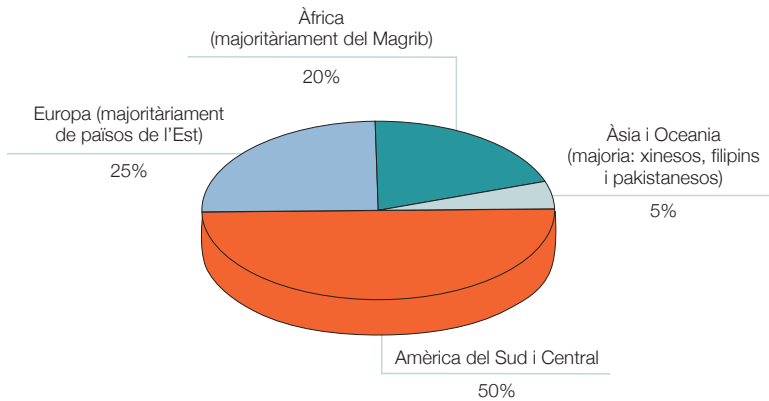
El sistema de concerts de les administracions amb els centres privats, que va ser considerat una peça fonamental de la viabilitat del sistema, no hauria de ser un element rellevant a l'hora de distribuir equitativament l'escolarització obligatòria entre tots els grups socials. Les dades indiquen que el repartiment de l'alumnat entre els centres de la xarxa privada concertada i la xarxa pública tendeix a estar fortament condicionat per l'extracció social de les famílies. Enfront de la gran diversitat de l'alumnat dels centres públics, els privats concertats apleguen, majoritàriament, alumnat procedent de capes socials mitjanes, mitjanes altes, i altes. Als centres privats concertats, tot i estar finançats amb fons públics, només hi acudeixen un 13% de les classes baixes. Per diverses raons, els centres públics han assumit la responsabilitat d'escolaritzar la major part d'un ampli sector de la tipologia d'alumnat que, abans de l'aplicació de la LOGSE, abandonava el sistema educatiu. Aquest factor explica, en part, els resultats globals dels centres en rendiment de l'alumnat: els centres públics tenen, generalment, mitjanes més baixes en resultats d'instrucció. I tot això tenint en compte que, a diferència del que succeeix en països com Alemanya o Suècia, a Espanya no ha participat encara un nombre significatiu d'alumnat de famílies immigrants en les avaluacions internacionals.

S'està configurant una doble xarxa de centres: una, la pública, a la qual assisteix un alumnat molt variat, tot i que amb una presència molt superior dels estudiants que, per origen social i cultural, tenen menys possibilitats d'èxit escolar; i una altra, a les mans de la iniciativa privada concertada, a la qual acudeixen les classes socials més afavorides. Les conseqüències són poc coincidents amb el principi de cohesió que apareix en els preàmbuls de totes les lleis educatives, ja que es corre el perill de configurar centres amb més funcions assistencials que no pas educatives, juntament amb d'altres que procuren tenir percentatges petits d'alumnes amb més necessitats per aconseguir nivells superiors d'excel·lència. Aquest procés de selecció social de l'alumnat per xarxes de centres afecta, de manera determinant, els processos educatius i, com a conseqüència, els seus resultats.

L'alumnat immigrant

Un nou factor que comença a influir en el funcionament del sistema educatiu és la massiva incorporació de nous estudiants, fills de la població immigrant. Els contingents han crescut ràpidament: només el curs 2004-2005 es van inscriure en centres d'educació primària i secundària més de cent mil nous alumnes fills d'immigrants. L'any 2005, assisteixen a centres escolars més de mig milió de nens i nenes d'altres països enfront dels quaranta mil de fa deu anys: s'ha passat, en tan sols cinc anys, de l'1% a més del 6% d'escolars incorporats en diversos cursos dels ensenyaments obligatoris. En algunes comunitats, com Madrid, Balears o Catalunya, ja són més del 10% del cens estudiantil, i a la Comunitat Valenciana, Múrcia, la Rioja i Navarra, s'acosten al 8%. La major part d'aquests alumnes estan escolaritzats en l'educació infantil i primària (65% aproximadament) i un 28% a l'ESO, i la resta, en ensenyaments especials o superiors.

La distribució de l'alumnat immigrant entre la xarxa de centres públics i els privats concertats és molt desigual: un 80% duu a terme els seus estudis en centres públics i un 17% als privats concertats (la resta, en centres estrangers). Dins de la xarxa pública es produeixen concentracions en determinats col·legis i instituts situats als barris on s'ubiquen les famílies immigrants. En algunes escoles d'educació primària, hi ha més de dues terceres parts d'alumnes d'origen estranger. En algun d'aquests centres, el nombre de les llengües maternes de l'alumnat és superior a quinze.

Procedència dels estudiants estrangers (2004)

Fonts: MEC, CIIMU e INE.

Aquest fenomen és nou en el nostre sistema educatiu, a diferència del que ja és habitual en altres països europeus. Els problemes que planteja un fet migratori d'aquestes dimensions no poden ser resolts, exclusivament, per l'escola i exigeixen altres polítiques que tenen a veure amb les condicions de treball, l'habitatge, la salut, el tractament de les pràctiques religioses, la integració i el diàleg cultural, la promoció social, etc. Però l'escola és l'únic espai obligat de convivència entre les majories i les minories novingudes, per la qual cosa esdevé ineludible la recerca de solucions als problemes que es plantegen.

Pares, alumnes i professors experimenten tensions i contradiccions degudes a les noves dificultats d'aprenentatge, a l'excessiva diversitat de nivells, a problemes de sociabilitat i integració, etc., que exigeixen recursos humans especialitzats i estratègies específiques. Els problemes que es plantegen són molt diferents en funció dels països d'origen dels alumnes, el nivell socioeconòmic dels pares, la ràtio d'escolars d'aquest tipus en cada centre, etc. També són determinants els suports externs que rep l'escola, sobretot de les organitzacions d'immigrants i d'organitzacions especialitzades en la integració. Hi ha països que han trobat programes i vies per afrontar, amb un grau acceptable d'èxit, aquesta nova i cada vegada més variada demografia escolar. I, tot i que amb retard, algunes comunitats autònomes més afectades comencen a propo-

sar i executar programes per resoldre els problemes educatius i socials derivats d'aquest fenomen.

Aquesta explosió escolar, deguda a l'emigració, pot agreujar la tendència dualitzadora del sistema educatiu. L'excessiva concentració en determinats centres afavoreix l'aplicació d'estratègies didàctiques específiques, però pot incrementar la descohesió del sistema. La «fugida» de les famílies autòctones dels centres en els quals el pes de l'alumnat immigrant creix, està constatada estadísticament. Aquest fet classifica i caracteritza els centres, de manera que els de la xarxa pública són els que assumeixen, gairebé exclusivament, aquesta difícil tasca. Si no hi ha polítiques que fomentin les trajectòries acadèmiques normalitzades de l'alumnat estranger de famílies pobres, si no es busquen mecanismes progressius d'incorporació de l'alumnat acabat d'arribar als nivells adequats, i si no s'estableixen distribucions de l'alumnat als diferents centres docents, que facin possible la integració escolar, el principi constitucional d'igualtat d'oportunitats serà més difícil d'aconseguir.

7.5. Formació professional i mercat de treball

La formació professional que s'imparteix en el sistema educatiu té una importància cabdal per al progrés del país i per a la correcta incorporació dels joves al món del treball; això no obstant, ha estat tradicionalment poc considerada, tant per les administracions educatives com per molts pretesos experts en educació. Fins i tot és simptomàtic que quan es discuteix sobre l'educació secundària no es recordi que la formació professional de grau mitjà n'és part integrant.

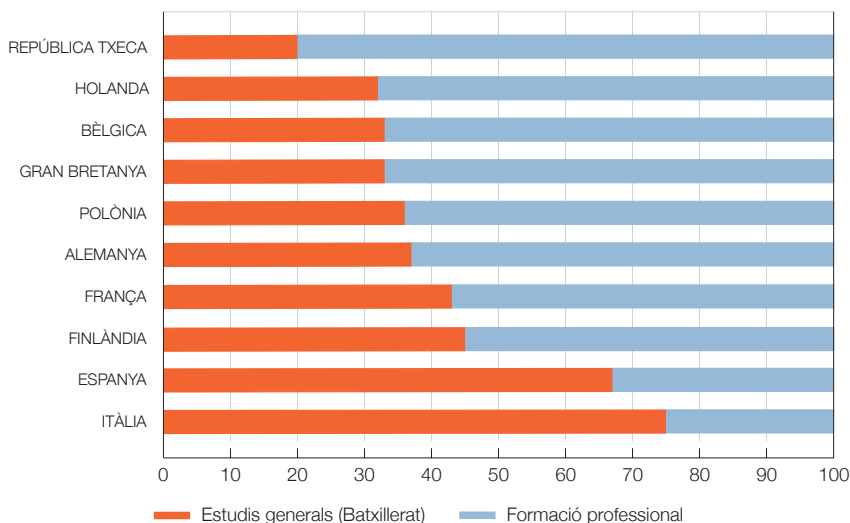
L'objectiu de la formació professional, tant de grau mitjà com superior (a diferència del batxillerat i l'ESO), se centra a aconseguir un tipus d'aprenentatge que capaciti per a l'exercici qualificat de les diferents professions. Són estudis terminals que han d'estar perfectament interconnectats i sincronitzats amb l'activitat econòmica. Això suposa una formació polivalent que permeti l'adaptació als canvis continus que experimenta el sistema productiu.

Existeix un acord general sobre la necessitat de potenciar aquest tipus d'ensenyaments, ja que s'observa un dèficit de quadres professionals en moltes branques de la producció i els serveis. A diferència del que passa en altres

GRÀFIC 7.5

Ensenyament postobligatori

Estudiants que segueixen estudis generals (batxillerats o equivalents)
o estudis professionalitzadors
Percentatge



Font: Euridice/Eurostat 2002.

països del nostre entorn, a Espanya aquest tipus d'estudis no ha captat la majoria de l'alumnat, que ha optat majoritàriament pel batxillerat o la universitat. El curs 2002-2003, es van matricular 676.000 estudiants de batxillerat enfront de 224.000 en cicles formatius de grau mitjà. També el nombre d'estudiants que van iniciar els cicles formatius de grau superior va ser molt inferior als que es van matricular al primer curs de la universitat.

7.5.1. Els problemes de la formació professional

Dels problemes tradicionals que pateix la formació professional a Espanya, se'n poden destacar tres:⁽¹⁸⁾ en primer lloc, l'allunyament entre empresa i sistema educatiu. Tot i que en els darrers anys s'han produït aproximacions evi-

(18) Vid. Josep Franc, «La FP dintre de la Secundària: un encaix difícil», a Joaquim Prats (ed.), *La Secundària a examen*. Barcelona: Proa 2002, Col·l. Debat, pàg. 100 i seg.

dents (pràctiques en empreses, participació dels agents socials en el disseny dels títols de FP, etc.), encara no hi ha un encaix adequat entre els dos àmbits; en segon lloc, una manca d'atenció, probablement no deliberada, dels poders públics respecte a aquest tipus d'ensenyaments, els quals han deixat sempre «per a més endavant» la solució al problema de la formació professional. Finalment, un debilitament dels centres i del prestigi d'aquests ensenyaments, que, com s'ha assenyalat, no han estat percebuts com un camí de continuació d'estudis preferent. Si bé la tendència sembla que està canviant, les famílies espanyoles continuen pensant que el batxillerat és una millor opció, fins i tot des d'una perspectiva d'incorporació al món laboral.

A aquests problemes, cal afegir-hi la gairebé absoluta desconexió de la formació professional reglada (inicial) amb els altres dos subsistemes de formació professionalitzadora: la formació contínua, dirigida a millorar les competències professionals de treballadors i tècnics en actiu, i la formació ocupacional, adreçada a persones en atur laboral. Cadascun d'aquests àmbits de formació està dirigit per administracions diferents i, en alguns casos, amb un pes important dels agents socials en la gestió. Tot i que la Llei Orgànica de les Qualificacions i de la Formació Professional del 2002 té prevista la integració dels tres subsistemes. Els passos que s'han efectuat posen de manifest les dificultats d'ordre institucional, polític, administratiu i acadèmic, a més d'una, no explícita, resistència al canvi pels interessos d'alguns dels promotors d'iniciatives de formació.

Respecte a la relació oferta, territori i economia, hi ha un desequilibri territorial en l'ajust entre l'oferta i la demanda, una deficient distribució de la formació professional i la seva relació amb l'especialització econòmica de l'entorn, així com una excessiva dependència del gènere respecte a les característiques de cada especialitat de formació.

La posada al dia de la formació professional i la seva bona connexió amb el mercat de treball exigeix també una posada al dia dels centres escolars que ofereixen aquests ensenyaments. Com a conseqüència de l'aplicació de la LOGSE, tots els centres preexistents d'educació secundària (instituts de batxillerat i instituts de formació professional) es van convertir en instituts d'educació secundària (IES) en els quals s'imparteixen tots els nivells secundaris: des de l'ESO, passant pel batxillerat i els dos nivells de la formació professional. Era una mesura que feia possible una gran expansió de l'oferta

de FP. L'experiència ha estat, i continua sent, molt controvertida. Mentre que en molts casos s'ha valorat positivament aquesta polivalència dels centres de secundària, en d'altres no es veu un fàcil encaix d'un mateix centre entre els objectius, la formació del professorat, les maneres de funcionar i la convivència dels alumnes, que van des dels 12 anys fins als 19 o 20 (en el cas que cursin cicles formatius de grau superior). Hi ha qui propugna l'especificitat de centres exclusius de formació professional en els quals es pugui també impartir formació contínua i ocupacional.

Aquests problemes organitzatius i d'ordenació no són, de tota manera, els més importants. Un repte més gran és pensar de quina manera s'ha de dissenyar i configurar un sistema reglat de formació professional que sigui capaç de sincronitzar amb els canvis tecnològics en el món de la producció, i amb la vertiginosa mutabilitat del sistema econòmic. El sistema de formació professional espanyol ha estat, i continua estant, massa condicionat per l'oferta dels centres pel que fa a titulacions. D'altra banda, és pràcticament impossible que el professorat pugui estar constantment al dia en els vertiginosos avenços de la innovació tecnològica, que lògicament són el secret més ben guardat per les empreses.

Sobre aquesta qüestió hi ha visions diferents: d'una banda, els qui advoquen per convertir els centres de FP en motors d'innovació, en coordinació amb els departaments de R+D de les empreses, la qual cosa suposaria la creació de centres politècnics diferents dels IES actuals; de l'altra, els qui prefereixen formar els alumnes en les qüestions bàsiques de cada família professional, amb una orientació general i polivalent, a fi que els estudiants tinguin més capacitat d'adaptació al canvi i a la innovació, que no pas una especialització excessiva en una determinada branca de l'activitat productiva. En els dos casos, la necessitat de connectar l'àmbit empresarial o dels serveis amb la formació inicial professional és una veritable necessitat. Sense aquesta aproximació, el mercat de treball continuarà buscant els seus empleats sense aprofitar les possibilitats que ofereix una formació professional institucional de qualitat.

7.6. Els centres docents i la professionalitat docent

Hi ha dos elements que són fonamentals per a un bon funcionament del sistema educatiu: en primer lloc, la competència, motivació i proactivitat del professorat i, en segon lloc, l'eficient organització i funcionament dels centres docents. Els dos elements són a la base de l'obtenció d'una major qualitat de l'educació, i són les dues variables que condicionen, de manera inequívoca i regular, els rendiments escolars, com ha quedat demostrat en totes les avaluacions de resultats d'aprenentatge. Són dos àmbits en els quals el sistema educatiu espanyol té problemes importants per resoldre.

7.6.1. La millorable gestió dels centres públics

La gestió i direcció dels centres docents es va regular amb la LODE (1985), que creava una figura de direcció supeditada al Consell Escolar, convertit en el màxim òrgan de govern del centre. En aquest consell hi estaven representats tots els estaments: l'equip directiu, els professors, els alumnes, els pares, el personal de serveis i una representació municipal, etc. El director era elegit pel Consell Escolar per a un període de tres anys i havia de dur a terme les decisions del consell, que el podia destituir.⁽¹⁹⁾ Es va pretendre imposar un model de participació que havia funcionat bé en algunes escoles singulars, en les quals, de manera lliure i espontània, professors, alumnes i famílies havien volgut implicar-se activament en la direcció de la institució.

A excepció de Portugal, Espanya es va convertir en l'únic país europeu amb un model no professional de direcció de centres escolars. Com tothom sap, a Europa la direcció escolar és una professió prestigiosa, a la qual els professors accedeixen a través de rigorosos i competits processos de selecció. A França, a Itàlia, etc., a través d'oposicions d'àmbit estatal. Al Regne Unit i als països escandinaus, a través de convocatòries públiques en les quals les autoritats locals seleccionen el candidat més adequat per a cada centre.

El model de participació previst a la LODE no ha funcionat com estava previst. Als centres privats concertats, també regulats per aquesta normativa, el Consell Escolar ha estat, sobretot, un òrgan consultiu i col·laborador més que no pas

(19) L'any 2005 s'ha iniciat un nou procediment d'elecció de directius com a resultat de l'aplicació de la LOQE. La tendència és intentar donar més participació a l'administració educativa i intentar valorar les capacitats i mèrits dels candidats.

decisori en qüestions importants, i han estat els titulars dels centres els qui han exercit la direcció efectiva proposant els equips directius (sempre ratificats pel Consell Escolar) que han estimat més convenients per a cada moment. Tot i que s'ha complert la formalitat, els centres privats concertats han optat per un model més directiu que garantis la coherència general del projecte educatiu, la disciplina laboral i el rendiment de comptes davant les famílies i la propietat (els titulars).

Als centres públics, el model de gestió tampoc no ha funcionat, però per altres raons. La participació ha estat molt escassa i les direccions dels centres no han tingut prou suport, autoritat i capacitat d'actuació per poder tirar endavant un projecte educatiu. Com sempre que es generalitza es falta al rigor, i es poden trobar moltes i interessants experiències de gestió, generalment degudes a l'afany d'un determinat equip directiu, però el model no n'afavoreix la pervivència ni l'emulació. La tònica general és la que s'ha descrit. Desgraciadament, com indica un experimentat director d'institut, s'han donat uns tipus «de direcció i d'organització, no tan sols obsolets i ineficaços, sinó greument perjudicials per a la millora dels centres. Sense lideratge efectiu, sense una gestió eficient orientada a la consecució d'uns objectius compartits, els centres públics acaben sent una suma inconnexa d'actuacions benintencionades, però disperses i, a vegades, fins i tot contraposades. Els centres públics tenen bons professors, bones instal·lacions, bons recursos, però són com un bon motor que funciona a mig gas. El problema és que ningú no sap, no pot o no s'atreveix a prémer l'accelerador.»⁽²⁰⁾

Un símptoma de la manca d'acceptació del model que es va dissenyar és l'enorme abstenció que s'ha anat produint en les eleccions als consells escolars. Als instituts, més del 90% dels pares d'alumnes no solen anar a votar (Catalunya, un 4% de participació; Madrid, 3,1%; Castella i Lleó, 9,9%; la Rioja, 8,6%; Aragó, 6,2%; Astúries, 4,6%, etc.); a les escoles d'educació infantil i primària la participació és una mica més alta, però sempre per sota del 25%. Pel que respecta als alumnes d'institut, l'abstenció acostuma a estar situada entre el 40% i el 60%, segons la comunitat autònoma de que es tracti.

L'abstencionisme també s'ha manifestat, de manera àmplia i reiterada, en l'elecció del director dels centres públics, tant de primària com de secundària.

(20) Joan Estruch, «Per un canvi en la direcció dels instituts», a Joaquim Prats (ed.), *La Secundària a examen*. Barcelona: Proa 2002, Col·l. Debat, pàg. 295.

Aproximadament en la meitat dels centres docents el mecanisme no ha funcionat de la manera prevista, i els directors no han sortit de la decisió del Consell Escolar. En la major part dels casos no s'ha pogut elegir el director per falta de candidats al càrrec. Com a conseqüència, durant els últims anys, les administracions han nomenat directament, com a mesura excepcional, el 50% dels directors sense passar per cap control públic i objectiu. Al contrari del que passa als centres privats concertats, en els quals el cent per cent dels directors han estat designats pel Consell Escolar del centre, si més no formalment.

Més autonomia i descentralització

La tendència actual per als centres públics és acostar el model de direcció a la dels centres privats: més autonomia acadèmica i de gestió, més autoritat per a la direcció en les qüestions laborals, acadèmiques i organitzatives, capacitat més gran de maniobra en les gestions internes i externes, etc. Hi ha aspectes que són específics de la xarxa pública i que fan impossible una equiparació: la condició de funcionari del professorat, els sistemes de provisió de places, drets i característiques de les condicions de treball que es diferencien força del règim laboral ordinari, el règim disciplinari, l'estructura dels complements incentivadors, etc.

Malgrat tot, hi ha consens en la necessitat de millorar l'eficàcia dels centres públics, redefinir-ne l'organització i millorar les formes de gestió potenciant la funció directiva i, sobretot, donant-los més autonomia. Aquesta major autonomia haurà d'anar acompanyada d'un control extern més gran dels resultats educatius i instructius, mitjançant la consolidació de les pràctiques avaluatives en els diferents àmbits i nivells del sistema educatiu. Sense aquest component és impossible avançar en la descentralització i en una superior autonomia dels centres. L'avaluació és una activitat inherent a l'activitat docent i un factor racional de renovació i adequació del sistema a les necessitats canviants de la societat.

No es pot separar una política de potenciació dels centres públics, dotant-los de més autonomia, si no es corregeix la tendència reglamentista i intervencionista de les administracions públiques educatives. La creixent normativització que s'ha viscut en l'educació, especialment després de la transferència de les competències educatives a les comunitats autònomes, ha fet dels centres públics institucions amb molt poc marge d'iniciativa i d'actuació.

La millora de les institucions educatives exigeix més confiança en els equips directius i una progressiva implicació d'altres administracions, sobretot les locals, i altres organitzacions pròximes a cada centre educatiu. Es tracta de posar en pràctica una concepció de l'educació en la qual el sistema escolar s'insereix en el seu context socioeconòmic i cultural. La manera de posar en pràctica aquesta idea és anar constituint una xarxa d'institucions i entitats que s'impliquin en l'educació dels nens i joves col·laborant amb els centres escolars, generalment, a través de programes impulsats per organismes o plataformes municipals. **I això es tradueix en una segona descentralització de la xarxa pública que implica una cessió de competències de les administracions: en primer lloc, als centres; en segon lloc, a les administracions locals, i, finalment, als organismes de coordinació i promoció educativa que es configuren als entorns propers als centres escolars.**

7.6.2. El malestar docent

Hi ha un malestar entre els docents espanyols, especialment en els de secundària, que es tradueix en una actitud passiva, i a vegades hostil, envers la renovació i els canvis que es marquen en les reformes educatives. Assenyalar que el descontentament és generalitzat constitueix, sens dubte, una exageració, ja que hi ha molts docents que estan entusiasmats amb la seva feina, que s'esforcen i que es coordinen per millorar l'eficàcia dels centres on presten els seus serveis. Algunes enquestes recents així ho indiquen. Però la majoria dels estudis confirmen l'existència d'una crisi professional que s'expressa, en molts grups de docents (a vegades generacionals), en forma de descontentament i recel. I és constatable el descens de la mobilització professional en la línia de promoure accions innovadores i la potenciació de l'intercanvi professional d'experiències.

El professorat es queixa que ha d'afrontar en solitari els creixents problemes que es plantegen a les aules, sense cap suport institucional, la qual cosa constitueix un factor evident de desànim personal i professional. El treball del professorat és autodidàctic, com a conseqüència dels dèficit formatius, i solitari, com a resultat dels dèficit en els models de gestió. El professorat no se sent protegit per la institució, ni emparat corporativament. També constitueix un factor important de malestar docent la llunyania professional i, en molts casos, la desconfiança que el professorat sent pels hipotètics experts que, des

dels despatxos de la universitat i des de les administracions, dicten i prescriuen com ha de ser la seva feina i com hauria de millorar l'educació dels alumnes. El professorat assisteix pacient a una allau de programes, de propostes, de modes psicopedagògiques i de normes que van canviant curs rere curs, ministeri rere ministeri i que, en la majoria dels casos, no responen als seus problemes.⁽²¹⁾

Actualment, l'explicació més comuna entre el professorat per determinar l'origen del descontentament és culpar l'Administració d'una mala política de personal, d'un menyspreu pels col·lectius docents, de proveir de pocs mitjans la xarxa pública, d'una mala política d'admissió de l'alumnat, etc. Així mateix, se la fa responsable d'haver creat un model curricular que té poc o res a veure amb la tradicional acció didàctica, globalment positiva, d'aquests col·lectius docents. I, probablement, tot això és veritat, en certa manera.

Això no obstant, l'explicació que culpa l'Administració de tots els mals és massa simple. Els canvis d'ordenació han estat un catalitzador que ha posat de manifest la crisi existent en el professorat, crisi que existeix en la major part dels sistemes educatius occidentals. I això sense negar que hi hagi hagut un tractament poc encertat del problema, que ha empitjorat la situació i que ha accentuat les contradiccions. El dogmatisme i l'acció dels governs han debilitat l'escassa organització professional (col·legis professionals, associacions, etc.) i han ofegat el feble discurs corporatiu preexistent.

Les causes del malestar són variades i no tots els estudiosos arriben a un acord pel que fa al cas. N'hi ha que apunten que les expectatives de promoció interna o externa del professorat són inexistents, és una professió sense mobilitat. En tot cas, aquest factor és comú a moltes professions que no expressen aquest descontentament. Al contrari, el nivell salarial del professorat espanyol de primària i secundària és dels més alts de la Unió Europea,⁽²²⁾ per la qual cosa no es pot parlar d'una precarització laboral ni salarial, almenys en el professorat funcionari de l'escola pública.

(21) Jaume Graells, «El malestar docent», a Joaquim Prats (ed.), *La Secundària a examen*. Barcelona: Proa 2002, Col·l. Debat.

(22) Espanya es troba entre els cinc països amb millors salaris de l'Europa dels vint-i-cinc per als seus docents de primària i secundària. El càlcul comparatiu no s'ha fet en xifres absolutes, sinó en relació amb el PIB per habitant. Font: Eurydice/Eurostat 2002.

Hi ha qui veu en la xarxa pública una deserció i fins i tot un desaprofitament de molts professors davant l'absència de coerció laboral i professional que es tradueix en una desmotivació i esforç insuficient. Aquesta seria una de les causes del mal funcionament d'aquests centres. Aquesta visió assenyala que hi ha una apropiació corporativa del professorat sobre els objectius públics de l'educació (els de l'alumnat i de la societat, en general), per posar-los al servei dels interessos espuris de la corporació professional o dels objectius privats de cada professor.⁽²³⁾ El malestar vindria donat per les tensions que provoquen les actuals exigències de l'educació en una part d'un professorat que no desitja ser controlat, ni construir, participar i encara menys sotmetre's a cap projecte que exigeixi un compromís professional elevat. Quants equips directius s'han quedat sols intentant projectes de millora sense aconseguir la implicació, quan no han rebut indiferència, d'altres professors del centre?

Independentment de l'encert del diagnòstic, sí que és possible afirmar que s'està produint una pèrdua d'autoestima professional en una bona part del col·lectiu docent, que és sensible i interioritza (amplificant-la) una indiferència social sobre la seva feina. Una de les interferències més greus en l'àmbit de la professionalització dels educadors es produeix en el camp de l'assignació de les tasques que els encomanen. Si no hi ha un acord bàsic, clar, sobre les funcions pròpies dels docents, tota la seva vida professional és plena d'ambigüitats, d'imprecisions i de frustracions, impossibles de superar. Els docents corren el perill de convertir-se en professionals sense professió.

És per això que es planteja, des d'alguns col·lectius professionals, una revitalització professional incorporant-hi elements de promoció (carrera docent), de reconeixement de la feina a través d'incentius o acumulació de mèrits, i del suport en certes funcions educatives que exigeixen especialització o coneixements tècnics (tractament de determinats tipus de diversitat de l'alumnat, problemes de violència escolar, etc.). Les administracions es plantegen implantar avaluacions de rendiment lligades a un encara inexistent sistema d'incentius. El tema del professorat, que com s'ha dit és un tema crucial per a la millora del sistema educatiu, continua sent una assignatura pendent.

(23) M. Fernández Enguita, *¿Es pública la escuela pública?* Barcelona. CISSPRAXIS, 2002.

7.7. Reptes i controvèrsies

Són moltes les qüestions que queden per abordar per poder completar un estudi del sistema educatiu espanyol: temes relacionats amb el clima als centres, la relació de l'entorn educatiu amb l'ensenyament escolar, qüestions referides al currículum, les relacions de la universitat amb el batxillerat, etc. Així mateix, les controvèrsies sobre l'educació estan presents cada dia en els mitjans de comunicació i en les discussions que es produeixen en el si de la comunitat educativa: el pes de les humanitats en el currículum, la conflictivitat i la violència a les aules, l'anomenada deserció de les famílies en l'educació dels seus fills, el malestar docent, etc. En aquest apartat hem seleccionat aquelles qüestions que considerem més urgents pel que fa als reptes immediats que cal superar (la introducció de les tecnologies de la informació i la formació inicial del professorat) i una qüestió que, des de sempre, ha estat una constant en el nostre sistema educatiu: el debat entre l'escola pública i la privada.

7.7.1. La incorporació de les noves tecnologies

Segons l'informe *Education at a Glance 2003*, de l'OCDE, Espanya és un dels països amb pitjor ràtio d'estudiants per ordinador: 16 ordinadors per escolar, enfront dels 9 de mitjana als països pertanyents a aquesta organització, als 6 de França o als 3 de Suècia o Dinamarca. En l'aprofitament d'aquests mitjans, tampoc no ocupem una millor posició. Només un 30% dels professors són usuaris habituals d'Internet per al treball escolar. En les estadístiques sobre l'ús d'ordinadors per assolir objectius educatius, Espanya se situa invariablement en els últims llocs. Només a un 37% dels nostres estudiants se'ls ensenya habitualment a utilitzar Internet per localitzar més informació, enfront d'una mitjana del 67% de l'OCDE. Independentment de la major o menor fiabilitat de les dades que aporta l'informe, altres estudis empírics confirmen que el nivell d'utilització de la informàtica en les tasques docents és escàs; malgrat això, aquests estudis ofereixen dades més optimistes, ja que tant els professors com les professores utilitzen el correu electrònic de manera habitual i el percentatge d'utilització d'Internet per a ús personal és gairebé del 80%, amb la qual cosa es desmentirien les dades de l'OCDE.

Probablement, des del 2001, any al qual pertanyen les dades de l'OCDE, fins al 2004, la situació ha canviat molt. Però el fons de la qüestió no ha variat sensiblement: Internet no ha entrat encara a les aules a nivell general. El professorat no ha incorporat, de manera normalitzada, aquest nou mitjà en les seves actuacions docents. Navegar i aprofitar els elements multimèdia que proporciona Internet és una activitat desenvolupada per una part minoritària del col·lectiu. Ni les instal·lacions,⁽²⁴⁾ encara deficientes en molts centres educatius, ni allò que avui ofereix Internet, o millor dit, la manera en què Internet presenta i estructura la informació utilitzable per a l'educació formal, afavoreix l'ús d'aquest recurs de manera habitual i integrada en la feina docent. Però aquests factors (equipament i Internet) no són els únics que en determinen la baixa utilització. N'hi ha d'altres relacionats amb la cultura educativa i amb els mètodes didàctics més assumits pel professorat que sí que són un fre per a aquesta expansió.

Sense pensar que la incorporació de les noves tecnologies a l'escola és la solució a tots els mals, sí que ha de ser considerat un tema de gran importància. Internet i, en general, les noves tecnologies estan entrant en la vida quotidiana d'una part important de la població. Els adolescents són els més ben disposats i, en alguns casos, preparats per poder incorporar aquestes tecnologies a la seva vida quotidiana. Les dades recents indiquen que el percentatge d'ús de materials multimèdia entre nens i adolescents és d'un 95%. La utilització d'Internet és una mica inferior en aquestes edats, però hi ha un vertiginós augment d'usuaris adolescents en els darrers anys. Aquests mitjans estan canviant la forma d'accedir a la informació i són, potencialment, instruments interessants i útils per a l'aprenentatge i per a la generació de coneixement. Els alumnes de primària, i sobretot de secundària, dominen i estan familiaritzats amb aquests mitjans i amb aquests llenguatges, els valoren i els motiven.

En conseqüència, és urgent incorporar els ordinadors a les aules, produir materials específics per a l'ús escolar i, sobretot, promocionar la innovació i investigació educativa per a una correcta formació del professorat. Els problemes que es plantegen per a la seva extensió en l'educació són molts (lingüístics, financers, educatius, mentals, culturals, etc.) i superar-los suposa un

(24) Cal aclarir que el progrés en la instal·lació de banda ampla i equipament varia molt d'unes comunitats autònomes a d'altres. Algunes, com Extremadura, han fet un esforç digne de consideració, mentre que en altres zones espanyoles les infraestructures són encara insuficients.

gran repte per a les administracions educatives en els propers anys. El ritme d'incorporació d'aquests recursos a l'escola és molt lent i, com s'ha dit, encara minoritari. De moment, el sistema educatiu va retardat. Un cop més, la societat camina molt més de pressa.

7.7.2. La formació inicial del professorat

La formació inicial i els sistemes de selecció del professorat són una peça clau per aconseguir un sistema educatiu de qualitat. Un dels trets que diferencien el sistema educatiu finlandès, el de millors resultats en rendiment escolar de tot Europa, és la gran exigència que es té en la preparació dels seus professors i la duresa de les proves de selecció d'aquests professionals. A Espanya, la formació inicial dels mestres d'Educació Infantil i Primària és una diplomatura professionalitzadora. El model és homologable en orientació i estructura, però no en durada, amb la qual cosa s'estima més adequat a la major part de països europeus per a la preparació dels professors d'aquests nivells. Una altra qüestió és la major o menor adequació dels continguts dels ensenyaments universitaris a les actuals necessitats del sistema educatiu.

Els professors d'Educació Secundària són llicenciats (o amb titulacions equivalents) en les diferents disciplines. La seva única preparació didàctica és un Curs d'Aptitud Pedagògica (CAP), que els estudiants solen alternar amb les assignatures del seu últim any de carrera. L'Administració no ha invertit en aquesta formació, ja que s'ha finançat íntegrament amb les matrícules dels cursants. En vint-i-cinc anys d'existència del CAP, mai ningú no ha suspès aquest curs, assistint-hi almenys un mínim d'hores, la qual cosa no deixa de ser significativa.

Aquest model es va determinar en la reglamentació de la Llei General d'Educació del 1970. L'any 2005, tot continua igual, es continua formant pedagògicament el professorat de secundària amb la normativa de l'època franquista: un curs breu, desprestigiats i totalment insuficient per preparar els nostres futurs professors per a la complexa tasca que tenen encomanada. L'actual formació inicial, especialment la pedagògica, no conté els elements necessaris per considerar-la adequada, ni reforça els estímuls inicials per aconseguir una incorporació satisfactòria a la professió de professor.

Com a desenvolupament de la LOGSE i la LOQE, es van publicar dos decrets (un el 1995 i l'altre el 2003) per reformar i ampliar el CAP, canviant-ne el

nom i transferint les corresponents competències a les administracions autonòmiques per al seu desenvolupament i aplicació. Aquests decrets no van preveure el finançament, ni la integració i homologació efectiva d'aquesta formació en els estudis universitaris. Excepte en alguna comunitat autònoma, les administracions competents no van posar en marxa els decrets i es va continuar prorrogant el ranci CAP, any rere any. Es pot afirmar rotundament que no ha existit voluntat política per establir un sistema realment acceptable de formació del professorat. Per la seva banda, les universitats tampoc no han mostrat, a la pràctica, una voluntat d'incorporar aquests estudis com a línia prioritària en les seves titulacions.

El nou marc europeu d'ensenyaments universitaris obre una possibilitat de normalització de la formació inicial del professorat d'aquest nivell, a través de la creació d'un màster que, després del grau, capaciti professionalment els futurs professors. Així es preveu en el projecte de llei que es prepara l'any 2005. Probablement, d'aquí a uns anys es produirà l'esperada reforma de la formació inicial del professorat de secundària, si bé ja s'ha perdut massa temps.

7.7.3. Pública, privada

Com tothom sap, a Espanya hi ha dues xarxes d'ensenyament: la pública i la privada. Entre totes dues sempre hi ha hagut competència i, entre els respectius defensors de l'una i l'altra, una històrica rivalitat, si no enfrontament. Tradicionalment, els partits d'esquerra han defensat l'escola pública i, en determinats moments, l'exigència d'una escola única. L'ensenyament privat, majoritàriament a les mans dels ordes i congregacions religiosos, ha estat el lloc d'estudi de les classes altes i mitjanes i ha estat defensada i protegida pels grups polítics conservadors. Tot i que s'ha de dir que no tota l'escola privada respon a aquesta caracterització: la iniciativa parroquial o de congregacions religioses, que tenien com a objectiu oferir educació a les classes populars, va fer que es creessin nombrosos centres, la majoria escoles petites adscrites a les parròquies. També l'administració local va crear escoles, i algunes diputacions, centres de formació professional i batxillerat. En tot cas, aquests centres, religiosos o municipals, han constituït un grup molt petit en el conjunt de la xarxa privada.

Amb la universalització de l'educació fins als 16 anys, l'Estat va haver de tenir en compte el sector privat per poder fer realitat, en tan pocs anys, un creixement tan espectacular del servei educatiu. Tal com s'ha explicat en un epígraf anterior, es va establir un sistema de concerts entre les administracions i els titulars dels col·legis privats pel qual es finançaven els ensenyaments obligatoris.⁽²⁵⁾ Com a resultat, la immensa majoria de l'ensenyament privat es va acollir al sistema concertat, i tan sols va quedar una minoria de col·legis totalment privats.

Actualment, l'ensenyament públic admet el 65% dels escolars de primària i ESO, i la privada concertada un 31%; la resta (4%) van a centres internacionals o privats no concertats. La distribució és molt desigual: a la majoria de les grans ciutats els percentatges entre privada i pública són gairebé similars, amb un creixement lent però sostingut de la xarxa privada i un decreixement de la pública. Als pobles i ciutats petites i, en general, a les zones rurals, les escoles públiques i els instituts són clarament majoritaris.

La coexistència de les dues xarxes no evita contínues controvèrsies. Els defensors més declarats del sector públic consideren que l'ensenyament privat mantingut amb fons públics no assumeix la part que li correspon dels problemes que afecten el conjunt del sistema educatiu: el desigual percentatge d'alumnes problemàtics entre uns centres i d'altres, la incorporació d'alumnat immigrant que recau majoritàriament en la xarxa pública, etc. També critiquen que els privats concertats cobrin quotes encobertes ja que, en principi, en les etapes obligatòries, l'ensenyament hauria de ser totalment gratuït. Aquests pagaments són considerats pels qui critiquen l'escola privada com un instrument de selecció social de l'alumnat.

Els defensors de l'ensenyament privat defensen la seva existència en virtut del dret constitucional de la llibertat d'ensenyament. Assenyalen que les famílies, que paguen els seus impostos, han de poder triar el tipus de centre (privat o públic) que desitgin. També esgrimeixen la funció social de la seva feina. Alguns cobraments a l'alumnat es justifiquen pels serveis addicionals que ofereixen aquests col·legis i per la insuficiència del finançament: la plaça escolar és molt més cara per a les arques de l'Estat en un centre públic que en un centre privat concertat.

(25) La LODE va ser la norma que regulava aquest sistema de finançament. Anteriorment hi havia un sistema de subvencions amb tres nivells diferents de cobertura.

La controvèrsia entre escola privada i escola pública respon també a altres elements lligats a la ideologia, a la defensa d'interessos i, sobretot, al control social que s'atribueix a l'educació, per la qual cosa el debat no ha de ser considerat com una qüestió simplement d'organització general o de funcionament del sistema.

Com s'indicava en la introducció del llibre, una pregunta bàsica és la que va suggerir el desenvolupament de les diferents descripcions i anàlisis dels sistemes educatius seleccionats: hi ha una crisi estructural dels sistemes educatius? En el cas espanyol es pot afirmar que es viu una insatisfacció sobre alguns aspectes del seu funcionament i, sobretot, dels resultats educatius i instructius que aconsegueix. Però aquesta insatisfacció no impedeix observar camins de solució als problemes que s'hi detecten. Els grans avanços assolits en el dret a l'educació, l'acceptable xarxa d'infraestructures i els canvis que el mateix professorat està duent a terme en la seva feina quotidiana fan pensar que s'avança en la superació de l'esmentada crisi, fet que en el cas espanyol té molt a veure amb el creixement qualitatiu i quantitatiu del sistema en els darrers vint-i-cinc anys.

Bibliografia

- BONAL, X. (2003): «Una evaluación de la equidad del sistema educativo español», a *Revista de Educación*, núm. 330, MEC, gener/abril.
- CALERO, J. i BONAL, X. (2004): «La financiación de la educación en España», a V. Navarro (coord.), *El estado del bienestar en España*. Madrid: Tecnos.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2003): *Les Chiffres clés de l'éducation en Europe 2003*. Luxemburg: Eurydice/Eurostat.
- CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO (2004): *Informe sobre el estado y situación del sistema Educativo. Curso 2002/2003*. Ministerio de Educación y Ciencia.
- EUROPEAN NETWORK OF POLICY MAKERS FOR THE EVALUATION OF EDUCATION SYSTEMS (2002): *The Assessment of Pupil's Skills in Eight European Countries*.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (2002): *¿Es pública la escuela pública?* Barcelona: CISS-PRAXIS.

- GÓMEZ LLORENTE, L. i MAYORAL, V. (1981): *La escuela pública comunitaria*. Barcelona: Laia.
- MARAVALL, J. M. (1984): *La Reforma de la Enseñanza*. Barcelona: Laia/Divergencias.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (2005): *Evaluación de la Educación Primaria. Datos básicos 2003*. Madrid: MEC-INECSE.
- (2004): *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2004*. Madrid. MEC.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2001): *Evaluación de la educación Secundaria Obligatoria 2000*. Madrid: MEC-INECSE.
- (2003): *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación 2003*. Madrid: MEC-INECSE.
- OCDE/PISA (2005): *Informe Pisa 2003. Aprender para el mundo del mañana*. Madrid: OCDE/ Santillana.
- PRATS, J. (dir.) (2001): *Los Jóvenes ante el reto Europeo. Conocimientos y expectativas del alumnado de educación secundaria*. Barcelona: Fundació "la Caixa", Col·lecció d'Estudis Socials, 7.
- (ed.) (2002): *La Secundària a examen*. Barcelona: Ed. Proa (Col·l. Debat).
- SOLÉ GALLART, I. «PISA, la lectura y sus lecturas», a *Aula de Innovación Educativa*, núm. 139.