

## VII. El sistema educativo español

---

Joaquim Prats

*Universidad de Barcelona*

La educación en España ha experimentado en los últimos treinta años un proceso de cambio y modernización de gran envergadura. En este período se ha recorrido un trayecto que, en la mayor parte de países europeos de tradición democrática, se había ido construyendo a lo largo del siglo XX, especialmente, después de los claros avances modernizadores que se impulsaron tras la Segunda Guerra Mundial. A comienzos de la década de 1970, España no había superado el déficit histórico de nuestro sistema educativo, que nos mantenía alejados de los países más avanzados en lo social, en lo cultural y en la creación de instrumentos eficaces para la educación y la formación de los ciudadanos.

A lo largo de este capítulo se trata, en primer lugar, la historia del marco legal en la que se asienta nuestro sistema; a continuación, se analizan los cambios cuantitativos y cualitativos que se han producido en el sistema educativo y que explican, en parte, los síntomas de crisis que se aprecian en algunos aspectos; por último, se exponen los principales problemas que afectan el funcionamiento y la estructura del sistema. Como puede comprobarse, no se sigue el mismo orden de epígrafes que en los capítulos anteriores, dado que, en el caso del sistema educativo español, no procede una descripción tal como se ha hecho para los otros países europeos, objeto de este estudio.

### 7.1. Los vaivenes legislativos de la educación española

En España existe una tradición de cambio permanente de normas educativas, especialmente las referidas a la educación secundaria. Se decía, ya a finales del siglo XIX, que no había ministro que se tuviese por tal que no hubiese

redactado su propia reforma educacional. En las últimas décadas, se ha vivido una nueva y constante actividad legislativa. Tres leyes generales de ordenación del sistema educativo en treinta años, y una nueva ley que se está proyectando en el momento de redactar estas páginas. Las causas de estos cambios son diferentes en cada momento histórico, aunque constituyen un elemento diferencial respecto de otros sistemas occidentales que han gozado de más permanencia de normas legislativas. Indudablemente, el cambio constante de norma es un elemento que, en muchos casos, puede estar justificado, pero que introduce un grado no despreciable de inestabilidad en el sistema. En este primer apartado veremos algunos de estos vaivenes normativos.

### **7.1.1. Una larga historia de cambios normativos**

El sistema educativo moderno surge en España a mediados del siglo XIX, con algunos años de retraso respecto a países como Francia o Inglaterra. El modelo que se adopta es la creación de un sistema altamente centralizado en la enseñanza secundaria, que se va reforzando a lo largo de las décadas a todas las etapas educativas (primaria y universitaria), hasta llegar a la gran descentralización que se produjo tras aplicación de la Constitución de 1978. A partir de la década de 1980 se produce un cambio radical en la organización competencial y administrativa del sistema educativo español, con la transferencia a los gobiernos autónomos de competencias exclusivas en muchos aspectos de la educación. En cualquier caso, la ordenación general del sistema y la determinación de los requisitos de titulación han continuado siendo competencia del gobierno del Estado.

La organización de la educación en tres etapas diferenciadas la establece, por primera vez en España, el duque de Rivas: en un Real Decreto de 1836 en el que se instauraba la primera, segunda y tercera enseñanza. Desde aquel momento, se inició una secular polémica entre las diversas fuerzas políticas sobre el carácter que se debía dar a la educación secundaria y, en concreto, al bachillerato: para unos, el bachillerato debía ser una enseñanza para todos, a modo de una prolongación de la enseñanza primaria que se impartiría en una red escolar pública, los institutos, y con una orientación laica; otros abogaban por una enseñanza dirigida a los que debían ocupar los puestos clave de la sociedad, por lo tanto, un estudio previo a la universidad. Admitían un papel relevante de la iniciativa privada, especialmente de carácter confesio-

nal, con la asignatura de religión obligatoria, tanto en colegios privados como en los institutos.

El debate lo sintetiza muy bien un diputado liberal, llamado E. Vicenti, que, en 1901, dice: «Todo el mundo sabe lo que debe ser la enseñanza primaria o la superior. Lo que se ignora es la naturaleza de la enseñanza secundaria. Unos dicen que es preparación para la vida; otros que es la cultura general; otros que es la continuación de la escuela primaria; y otros que es la antecámara de la Universidad». Estas y otras cuestiones ocuparon los temas de discusión de los políticos españoles durante más de una centuria. Es significativo que, a diferencia de otros países europeos, la formación profesional nunca ha estado presente en la preocupación de los políticos españoles; aunque aparecen citadas las enseñanzas profesionalizadoras en algunos textos legales, en la práctica, la formación profesional siempre ha sido una parte casi marginal del sistema educativo.

Desde 1875 hasta 1936 este debate toma cuerpo en una abundante labor legislativa. Se publicaron en la *Gaceta* (BOE) quince reformas de planes de estudio, y se propusieron y discutieron en el Parlamento trece proyectos más, incluyendo el de la Ley de Bases del conde de Toreno y el decreto de creación del Instituto-Escuela.

De todos los planes de estudio, los más duraderos han sido el plan de 1903 y el de 1970. El de 1903 pervivió en las aulas de secundaria hasta 1923, siendo repuesto transitoriamente en 1931. La Ley General de Educación de 1970 ha perdurado hasta la década de 1990. En la práctica, todas las reformas han afectado, sobre todo, al bachillerato, manteniendo más estable la enseñanza primaria.

### **El franquismo**

Durante el franquismo, España no se escapó de la fiebre legislativa que históricamente ha tenido al sistema educativo en constante cambio. Ya en 1938, en plena Guerra, se reformó la enseñanza secundaria. En 1953, se hizo una importante reforma del bachillerato, muy influida por los acuerdos del Estado con la Santa Sede: se establecía la religión en todos los cursos y se acordaba la imposibilidad real de inspeccionar los centros religiosos. El plan de 1953 fue reformado en cuanto al contenido de las asignaturas y otros retoques en 1957. Se efectuaron nuevas modificaciones de pequeño calado en 1959 y en 1963. Durante este período, el rasgo más importante que define el devenir

educativo es la total preponderancia de la Iglesia en la educación, sobre todo en el bachillerato, y la evidente debilidad de la enseñanza pública.

En los últimos años de la dictadura, el ministro Villar Palasí realizó una reforma radical del sistema: la Ley General de Educación (LGE) de 1970. Los principales cambios fueron: la extensión de la educación primaria hasta los catorce años, sustituyendo la denominación de educación primaria por la de Educación General Básica (EGB) con una orientación comprensiva; la creación de un único bachillerato de tres años (BUP), unificando los diversos tipos de bachilleratos preexistentes; la reordenación del curso preuniversitario, que ahora se llamaría Curso de Orientación Universitaria (COU); y, lo más importante, la inclusión en el sistema educativo de la Formación Profesional, con un primer ciclo de dos años (para los alumnos de 15 y 16 años) y un ciclo superior. La LGE suprimió, por primera vez en el sistema educativo, los exámenes finales de ciclo o etapa (las reválidas), estableciendo un sistema de evaluación continua. Esta ley, con pequeños cambios en los planes de estudio de la EGB, tuvo una larga vida, ya que ha estado vigente, en unos aspectos, hasta la promulgación de la LODE y, en otros, los referidos a la ordenación, hasta la promulgación de la LOGSE en 1990.

### 7.1.2. La historia reciente

Una de las aspiraciones más sentidas por la sociedad española, al inicio de la transición de la dictadura a la democracia de finales de los años setenta y principios de los ochenta, fue la reforma del sistema educativo. Los cambios se abordaron ya desde los inicios del período: los llamados «Pactos de la Moncloa», fueron el primer exponente que iniciaba el camino para homologar el sistema educativo español a los estándares europeos. En virtud de dichos pactos, los gobiernos presididos por el centrista Adolfo Suárez se comprometieron a democratizar la dirección de los centros educativos con la LOECE (Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares) y a crear más de cuatrocientas mil plazas de Educación Básica, doscientas mil de Educación Preescolar y cien mil de Educación Secundaria. También se inició una reforma de los planes de estudio («Programas renovados») que sólo llegó a afectar a los primeros ciclos de la Educación Básica.

En el terreno de la nueva organización política del Estado, se inició, en este período, la efectiva transferencia de competencias educativas a las comunida-

des autónomas, proceso que concluyó ya bajo el gobierno del Partido Popular, a finales de los años noventa. Este hecho cambió de manera radical la tradición centralista del sistema educativo español, que ha tenido importantes consecuencias en la forma de aplicación de las leyes orgánicas y, como es lógico, en su propia configuración. Todas las leyes orgánicas que diseñan la estructura y organización de la educación incorporan partes que deben ser desarrolladas con normativas específicas de cada comunidad autónoma.

### **La Reforma del sistema: la LODE y la LOGSE**

Durante el largo período de gobierno socialista (1982-1996) se produjeron importantes cambios en todos los órdenes de la sociedad y la política española. En el primer gobierno socialista, el Ministerio de Educación, dirigido por José María Maravall, se propuso un ambicioso plan de reforma de la educación; se planteaba un triple reto que, según las propias palabras de este ministro, tenía como objetivos: la universalización de la educación gratuita y obligatoria a una franja de edad similar a la establecida en los países europeos; hacer del sistema educativo un instrumento para neutralizar las desigualdades sociales; y, por último, promover una reforma de métodos y contenidos de programas y pedagogías, capaces de mejorar los resultados de la población escolar.<sup>(1)</sup>

Estos objetivos fueron los ejes que informaron las principales leyes promulgadas por los gobiernos socialistas: la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) y la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). La LODE fijaba los derechos a la educación, recogidos en la Constitución, y establecía un sistema de gestión de los centros poco homologable a la legislación europea, a excepción de los cambios que, en este aspecto, se legislaron en Italia durante los años setenta. Por otra parte, la LODE consolidaba una doble red de centros: una pública (escuelas e institutos) y una privada, mantenida con fondos públicos (colegios concertados), en los que se financiaban las plazas escolares de los niños desde los seis a los catorce años y, a partir de los años noventa, desde los seis a los dieciséis años.<sup>(2)</sup>

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

(2) No se hace referencia en este capítulo a las reformas de la educación universitaria, ordenada por la Ley de Reforma Universitaria (LRU), promulgada en la década de 1980, y la Ley Orgánica de Universidades (LOU), aprobada en diciembre de 2001, que está todavía vigente en el momento en que se redacta este libro.

Desde el punto de vista de la ordenación del sistema, la LOGSE fue la segunda ley que se elaboró para conseguir los objetivos antes citados. Esta nueva ley incorporó cambios sustanciales en el ordenamiento legal de la educación; el más importante de todos ellos fue adaptar el sistema educativo español a los modelos de ordenación más comunes en los países europeos, y garantizar el derecho a la educación, desde los 6 a los 16 años, a todos los niños y jóvenes. Pero otros aspectos, más relacionados con los temas pedagógicos, fueron motivo de polémica desde su aparición. El más criticado por amplios sectores del profesorado fue el adscribir las prescripciones curriculares y la orientación general de la acción didáctica a determinadas corrientes de la psicología educativa. Este hecho, que supuso confundir una reforma política, con evidentes consecuencias sociales, con la aplicación, de modo prescriptivo, de modelos didácticos o sistemas psicopedagógicos, tuvo consecuencias negativas para la aceptación mayoritaria de la Reforma de una parte importante del profesorado. Se intentó ir más allá de la ordenación para intentar imponer estilos de enseñanza, de programación didáctica, de concepción del aprendizaje, etc., basándose en una supuesta autoridad pedagógica de la Administración. Un hecho insólito en la ordenación de los países democráticos avanzados, que dejan las decisiones sobre estas cuestiones para el ámbito profesional, el académico o el científico.

Una novedad importante que incorporó la LOGSE fue la concepción del nuevo sistema en la etapa de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) como un modelo no selectivo, ni competitivo. Se optó, y así figuraba en los textos ministeriales, por lo que se ha venido denominando en los tratados de políticas públicas de educación como «un modelo de educación comprensiva». De una manera, quizá algo simplista, se puede definir este concepto como un sistema que pretende enseñar las mismas cosas, con los mismos objetivos, a todos los alumnos, en las mismas clases. En este sentido, la ESO se conformó mucho más como una prolongación de la Educación Primaria (o Básica), que como un estudio con perfil propio y diferenciado de la etapa educativa anterior.

### **La reforma de la Reforma**

El período de gobierno del Partido Popular (1996-2004) se caracterizó por el intento de reformar la Reforma socialista. Tras una primera legislatura de

dudas y de retoques parciales, especialmente en el terreno de los programas de estudio, se promulgó una nueva ley que afectaba a la organización y ordenación del sistema educativo, además de cambiar sustancialmente los planes de estudio. Este nuevo giro del sistema educativo se hizo con la ley denominada: Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE). De hecho, la LOCE no entraba a fondo en una reordenación del sistema educativo; más bien establecía reformas en algunos aspectos clave y de gran sensibilidad que servían para lo siguiente: dismantlar el sistema curricular que no había funcionado en la mayor parte de centros, sustituyéndolo por un regreso a programas escolares de la década de los setenta; permitir la posibilidad de establecer itinerarios en la Educación Secundaria Obligatoria, sin llegar a los modelos diversificados, imperantes en los países con sistemas no comprensivos; suprimir la promoción automática de curso; implantar pruebas finales (reválida) en el bachillerato, además de reformar las pruebas para el acceso a la universidad; y, por último, modificar algunos aspectos técnicos de la LODE y la LOGSE, de menor entidad.

La razón que argumentaba el gobierno conservador para iniciar esta política de cambio normativo era el desprestigio social que, según su opinión, tenía la Reforma socialista. Un factor que constataba esta afirmación era la comprobada hostilidad que la LOGSE despertaba en amplios sectores de profesorado público, especialmente de educación secundaria, y los calificados de «malos resultados» obtenidos por los estudiantes españoles en las evaluaciones internacionales y otros estudios de rendimiento de ámbito nacional, malos resultados que el gobierno relacionaba con la ordenación educativa de la etapa de gobierno anterior.

De hecho, la reforma de la Reforma impulsada por el Partido Popular no puede ser valorada ya que no se llegó a aplicar en sus aspectos fundamentales, aunque, según algunos expertos, la ley no abordaba los temas más importantes y, en muchos aspectos, desconocía los nuevos problemas que para el sistema ha supuesto la universalización y democratización de la educación impulsada en los años ochenta y principios de los noventa. La crítica que sobre el papel recibió la LOCE la calificaba de norma nostálgica que intentaba volver a soluciones de cuando la educación llegaba solamente a un porcentaje pequeño de la población.

## Principales leyes que regulan el sistema educativo español y la reforma de planes de estudio

---

Plan general de estudios de 1845	Llamado «Plan Pidal» (ministro de Fomento). Se fijaron las bases del sistema educativo español, creando la enseñanza primaria y la secundaria (bachillerato). Su antecedente es el real decreto promulgado por el duque de Rivas en 1836 en el que se instauraba la primera, segunda y tercera enseñanza.
Ley de Instrucción Pública de 1857	Llamada «Ley Moyano». Es una ley de bases que, en sus principios generales, se mantuvo hasta la Ley General de Educación de 1970. Su pervivencia inicial se basaba en que fue una norma consensuada entre progresistas y moderados. En la ley se regulan los niveles educativos del sistema: primera enseñanza de seis años (gratuita y obligatoria). El bachillerato, de seis años comunes con examen final; a la segunda enseñanza le añade la posibilidad de estudios de aplicación a las profesiones industriales. Y la tercera enseñanza o universitaria, que incluye otras enseñanzas superiores no universitarias de carácter profesional. Es una ley con una concepción centralista de la instrucción e intervencionista, aunque permite la aparición de un amplio sector de enseñanza privada en centros religiosos, que se amplió y consolidó en el período de la Restauración.
De 1874 a 1930 (Restauración y Dictadura)	Época de mayor agitación y cambios de planes de estudio, aunque manteniendo en lo fundamental las bases que la «Ley Moyano» había establecido en la ordenación del sistema. Casi todos los ministros de este período hicieron algún cambio normativo en los planes de estudio. El debate sobre la educación tuvo una gran presencia en la política española. Se discutía la presencia o no del sector privado religioso en la educación primaria y secundaria y la confesionalidad del Estado y sus repercusiones o no en el sistema educativo. El plan de 1903 fue el único que mantuvo una cierta continuidad, aunque también sufrió retoques. La dictadura de Primo de Rivera reformó el bachillerato en 1926.
1931-1939 (Segunda República)	Se hicieron más políticas que reformas básicas. Los ministros Marcelino Domingo y Fernando de los Ríos potenciaron la enseñanza pública y mejoraron la enseñanza primaria. Se reformó el bachillerato (siete años de duración: los primeros cinco comunes, bifurcándose

---

Una de las primeras decisiones que tomó el gobierno surgido de la victoria electoral del PSOE en las elecciones del 2004, fue paralizar buena parte de la aplicación de la polémica ley (LOCE) que había movilizado, incluso con importantes manifestaciones callejeras, a un sector amplio del alumnado y del profesorado de izquierda. El nuevo gobierno socialista se propuso la elaboración de una nueva norma básica cuyo proyecto fue presentado en la primavera del año 2005 para su posterior trámite parlamentario. La nueva ley, en la

---

	<p>en sexto y séptimo en una rama literaria y otra científica, respectivamente). El plan de 1932 establecía dos pruebas finales de conjunto (o reválidas) a final de quinto y a final de séptimo. Un nuevo plan (1934) instituía un primer ciclo elemental (tres años), un segundo formativo (dos años) y un tercero, seguido de una reválida. El rasgo que define, entre otros, la política educativa de la República es el fuerte impulso a la escuela pública y el debilitamiento, o supresión en algunos casos, de la escuela religiosa. Durante la guerra se produjeron cambios normativos con poca incidencia práctica.</p>
<p>1939-1975 (Franquismo) Ley General de Educación (1970)</p>	<p>El franquismo mantiene las líneas de ordenación tradicionales, aunque se reformaron los planes de estudio y la ordenación en 1938 y en 1953, además de otros pequeños cambios en años posteriores (1957, 1966, etc.). Durante el período se produce una hegemonía total de los colegios religiosos y una congelación de la escuela pública. En 1970, se aprueba la LGE, que revoluciona las bases del sistema puestas más de cien años antes; supone una nueva concepción del sistema educativo en sus fines y su ordenación.</p>
<p>1975-2005 (Período democrático) Ley General de Ordenación del Sistema Educativo (LOGSE) (1990)</p>	<p>Se inicia el proceso de descentralización de la educación a las comunidades autónomas que concluye a principios de la década del 2000. Todas las nuevas leyes se realizan bajo una perspectiva no centralista. La LOGSE cambia sustancialmente la ordenación, aunque recoge muchos de los principios técnicos ya enunciados en la LGE de 1970. Modifica de una manera radical los tradicionales planes de estudio. Establece un modelo llamado «comprensivo» en las etapas obligatorias. Incorpora la educación infantil, por primera vez, en el sistema educativo. La LOGSE, más la LODE y la LOPAGE, diseñan, en su conjunto, el funcionamiento del sistema.</p>
<p>La Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) (2003) Suspendida, en parte, tras el cambio de gobierno de 2004</p>	<p>El gobierno del Partido Popular, tras cambiar también planes de estudio, sustituye las leyes de la época socialista (LODE, LOGSE y LOPAGE) por la LOCE que sigue vigente en el 2005, si bien varios de sus artículos suspendidos tras la victoria socialista de 2004. El gobierno socialista propone en el año 2005 una nueva ley: la LOE.</p>

---

que se propone una síntesis de las leyes anteriores y una orientación más próxima a la LOGSE, es la llamada LOE (Ley Orgánica de Educación).

### 7.1.3. Cambios normativos y estabilidad del sistema educativo

Esta breve introducción histórica, que apunta algunos trazos significativos de los cambios que se han producido de las normas legales básicas que rigen el

sistema educativo, constata la dificultad que la sociedad española ha tenido, y sigue teniendo, para dibujar un marco normativo relativamente estable y basado en un gran pacto social, con su correspondiente explicitación política y posterior reflejo en el ámbito legislativo. En la mayor parte de los siglos XIX y XX, este cambio constante de leyes era un reflejo de la impotencia en configurar un terreno estatal consolidado, aunque también expresaba una contraposición, al parecer, irreconciliable, de modelos escolares. Además, esta contraposición se acrecentaba con la presencia en el ámbito político de ideologías pedagógicas diametralmente opuestas, y, sobre todo, la reacción de algunos sectores liberales, socialistas y anarquistas ante la hegemónica presencia y potencia de la Iglesia española en el sistema educativo en las épocas de la dictadura franquista o de gobiernos conservadores en períodos anteriores.

En el último cuarto del siglo XX, la interpretación sobre la inestabilidad normativa debe ser otra, aunque siguen estando presentes las tradicionales cuestiones conflictivas: contraposición de concepciones e ideologías pedagógicas, potenciación y hegemonía del sector público *versus* sector privado, mayoritariamente religioso, etc. Actualmente debe añadirse un nuevo factor para explicar este constante cambio normativo,<sup>(3)</sup> y es la dificultad de todos los sistemas educativos europeos para adaptarse a las nuevas realidades sociales, culturales y económicas. Estas dificultades tienen un claro reflejo en los constantes cambios y reformas que se han iniciado en todos los países europeos en los últimos veinticinco años.

En el caso español, este proceso de reformas ha coincidido con la adaptación de las estructuras escolares a lo que es habitual en los países europeos más avanzados y, como se ha señalado al inicio del capítulo, en la universalización de la educación y el proceso de descentralización a las comunidades autónomas, lo que ha complicado más, si cabe, el dibujo definitivo que la democracia española pretende dar a su educación.

No obstante, existe una sensación, en parte justificada, de que algunos de los problemas que padece el sistema educativo radican en la inestabilidad normativa y en las claras deficiencias que han tenido las leyes promulgadas, en

(3) No se han citado otras dos, la LOPAG (Ley Orgánica de Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes) de 1995, que complementa o modifica, con poca fortuna, la LODE y la LOGSE; y la LOCFP (Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional) de 2002, referida a la adecuación de la formación profesional a las exigencias del sistema productivo.

especial la LOGSE. En la práctica, no parece que esta cuestión debiera afectar demasiado, ya que existe una evidente tradición de incumplimiento de las prescripciones de la Administración; en el sistema educativo hay más continuidad de la aparente, tanto en las prácticas didácticas, como en los aspectos más pedagógicos y organizativos en la mayor parte de los centros. Y, probablemente, esta falta de adaptación a los cambios pueda ser considerada también una causa más de la falta de capacidad del sistema para afrontar nuevos problemas y realidades.

Lo que sí es evidente es que la educación española ha experimentado una transformación importante con la ampliación de la educación obligatoria y la universalización de la educación, siendo esta cuestión un hecho que exige nuevas formas de organizar y ordenar la educación. Cuestión aparte es si las administraciones han acertado en los paquetes normativos que se han ido proponiendo en los últimos veinte años para adaptar el sistema educativo a esta nueva exigencia de escolarización y educación para todos.

Los colectivos docentes tienen la sensación, quizá más psicológica que real, de inestabilidad y de cambio constante, promovido por las preferencias políticas de cada nuevo gabinete ministerial. Sin duda, un elemento negativo que no contribuye a la generación de confianza y estabilidad y que, para un sector importante del profesorado, induce a una situación constante de crisis en la medida que no se permite una maduración y consolidación de las nuevas etapas educativas, prescritas por las leyes. Sigue siendo una opinión general entre sectores amplios del profesorado, la necesidad de construir un pacto político sobre educación, que tenga reflejo en las leyes y suponga una estabilización normativa del sistema, lo que permitiría al sector educativo trabajar sin presión ni inquietud. De todas formas, los auténticos cambios educativos no se consiguen solamente por el dibujo legal, sino por la propia evolución de la comunidad educativa y, muy especialmente, por la dinámica y orientación de la cultura profesional de los docentes. Por lo que es una clara exageración atribuir todos los males a los políticos y a las administraciones.

## 7.2. Crecimiento y crisis

Una de las características fundamentales del sistema educativo español en los últimos veinticinco años es su gran crecimiento. Crecimiento visible en dos factores fundamentales: en primer lugar, en su vertiente más cuantitativa, ha pasado de ser un sistema que atendía a menos de la mitad de la población en edad escolar a homologarse en este aspecto a los países de nuestro entorno; en segundo lugar, en lo que podríamos denominar aspectos cualitativos, que hacen referencia a la ampliación y transformación de los fines y objetivos educativos ante los evidentes cambios sociales, culturales y científicos y, sobre todo, al tener que plantearse, por primera vez, la universalización de parte de la educación secundaria (ESO), con las consecuencias que se derivan en la estructura pedagógica y organizativa para este tipo de centros. Este crecimiento, tan rápido y espectacular en ambos aspectos, puede ayudar a explicar muchos de los rasgos y fenómenos que permiten hablar, en algunos casos, de una crisis de la educación española, entendida, en este caso, como crisis de crecimiento y, por lo tanto, con claras posibilidades de ser superada.

### 7.2.1. Crecimiento en la provisión de enseñanza

A mediados de la década de los setenta, los niveles de escolarización eran muy bajos, similares a los que, ahora, podemos encontrar en países en vías de desarrollo y con graves deficiencias en sus estructuras educativas. Los datos oficiales de aquellos años así lo demuestran: en 1975 había un 10% de niños de 6 a 11 años todavía no escolarizados. De los 12 a los 14 años, solamente un 65% iban a la escuela, y casi dos tercios de los jóvenes entre 15 y 16 años no seguían estudios de bachillerato o formación profesional en centros reglados. Como puede comprobarse, se trata de unas cifras muy alejadas de las tasas de escolarización universal de 6 a 16 años, que ya se habían alcanzado en los países europeos occidentales.<sup>(4)</sup> Por otro lado, el número de niños y niñas de 3 a 6 años que acudía a centros educativos o guarderías era casi inexistente en amplios grupos sociales.

Las tasas de analfabetismo eran alarmantes: según el informe elaborado por el INE en el 2003, en el año 1978, la cuarta parte de la población mayor de 16

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

años era analfabeta funcional o carecía de estudios (2.353.600 personas), y solamente un 57,4% de la población española tenía estudios primarios.<sup>(5)</sup> La situación, veinticinco años después, es diametralmente opuesta. Si en 1980 había 1.850 estudiantes por cada cien mil habitantes, diez años después el número sobrepasaba los 3.000.

En el año 2004 ya se ha alcanzado una escolarización de casi un cien por cien de los niños y niñas de entre 3 y 5 años. El crecimiento se ha producido en muy poco tiempo ya que, a principios de los años noventa, el porcentaje de escolarizados de estas edades no alcanzaba el 50%.

La franja de entre los 6 y los 15 años (que corresponde a etapas educativas obligatorias y gratuitas) está totalmente escolarizada. El mayor crecimiento en este grupo de edades se produjo en la década de los ochenta, pese a que no se alcanzó el cien por cien hasta el curso 1997-1998. A partir de 1994 se inició un crecimiento negativo que no ha cambiado de tendencia hasta entrada la década del 2000. Como consecuencia, ya es posible afirmar que se ha logrado una universalización de la educación para todos los niños y jóvenes de los 3 a los 16 años, y ello en tan sólo veinte años.

En las enseñanzas secundarias postobligatorias, a las que acuden normalmente jóvenes de 17 y 18 años, el porcentaje escolarizado también ha aumentado vertiginosamente: en el curso 2002-2003, un 70% aproximadamente de este grupo de edades cursaba estudios reglados frente a un 37% a inicios de los años ochenta. Pese a este crecimiento, la tasa de escolarización sigue siendo más baja que la media de los países de la UE, sobre todo para los jóvenes de 18 años.

Un fenómeno nuevo en este período de tiempo ha sido la creación de plazas de formación permanente para personas adultas. Hay un 5% de esta población que cursa estudios, aunque todavía este porcentaje se encuentra alejado del 8% de la media de la Unión Europea.

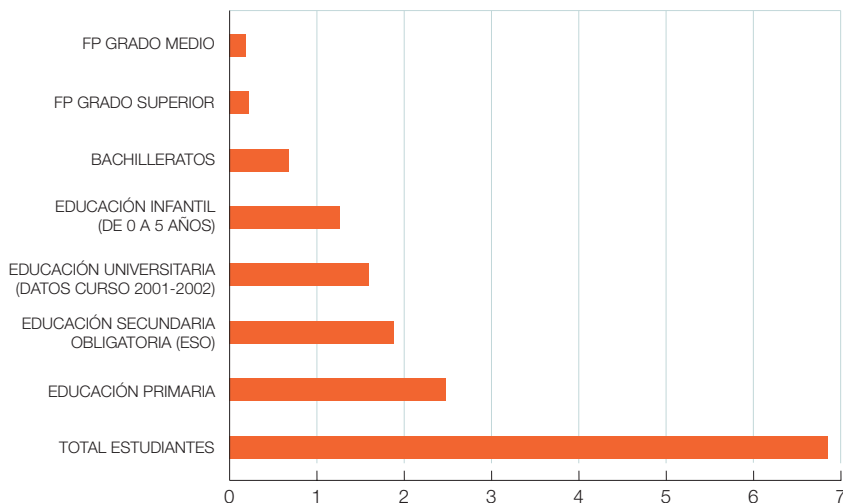
La población universitaria es la que ha experimentado el mayor crecimiento relativo: ha pasado de 646.000 estudiantes, en 1980, a casi 1.600.000 en el

(5) El número de analfabetos funcionales o personas sin estudios en el año 2002 sigue siendo uno de los mayores de Europa (2,4% según los datos UNESCO), aunque la mayor parte de estas personas tienen más de 55 años, según se constata en un informe elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), por lo que son un exponente más del secular atraso del sistema educativo español hasta tiempos recientes.

GRÁFICO 7.1

## Número total de estudiantes en enseñanzas de régimen general (curso 2002-2003) (\*)

En millones



(\*) No incluye enseñanzas especiales ni educación especial.

Fuentes: MEC y elaboración propia.

año 2003, con una de las ratios más elevadas de universitarios, 4.017 estudiantes por cada 100.000 habitantes. Aproximadamente un tercio de las personas entre 19 y 23 años acuden a la universidad, y, de éstas, más de la mitad (55%) son mujeres, lo que también es un dato relevante sobre la normalización que, en estos aspectos, se ha conseguido durante el período democrático.

Como puede observarse, se trata de un crecimiento cuantitativo muy importante, realizado en menos de veinticinco años. Si nos comparamos con la trayectoria de los sistemas educativos occidentales, podremos apreciar el gran esfuerzo que ha realizado la sociedad española para homologar, en un período de tiempo relativamente breve, el sistema educativo a los estándares medios de escolarización en los países de la Unión Europea o de la OCDE.

Un elemento que permitió mejorar las condiciones de escolarización fue el descenso de alumnado de enseñanzas de régimen general, que se produjo desde el curso 1993-1994, en el que se alcanzó la cifra más alta (más de ocho

millones de estudiantes) hasta el curso 2001-2002, en el que ha cambiado la tendencia y el número de escolares vuelve a crecer cada año.<sup>(6)</sup>

Pero un crecimiento de estas características no está exento de dificultades que han marcado, de manera importante, el funcionamiento del sistema. Crear un millón de plazas universitarias y varios millones de nuevos puestos escolares para la educación infantil, primaria y secundaria ha comportado muchos problemas de toda índole: problemas de planificación, de formación y provisión de profesorado, de nuevas formas de organización y funcionamiento administrativo, etc. Una de las causas de muchos trastornos que se han venido produciendo, y que todavía se producen, tiene su explicación en la expansión y la progresiva complicación normativa, organizativa y de funcionamiento de la educación. Especial importancia tiene la forma tan acelerada en como se produjo la incorporación de importantes contingentes de profesorado. Esta ampliación de plantillas supuso desajustes en lo que es básico para la maduración y evolución de las prácticas profesionales, basadas en un escenario cultural como es el de cualquier corporación profesional de estas características.

### 7.2.2. Crecimiento de los recursos financieros

El crecimiento del sistema no hubiese sido posible sin un fuerte incremento de la inversión educativa, sobre todo pública. El gasto educativo privado también ha aumentado en este período de tiempo, siendo actualmente uno de los más altos de la Unión Europea, debido a la todavía insuficiente participación del sector público en la financiación de los costes educativos indirectos (libros de texto, materiales, actividades escolares, etc.) y, muy especialmente, por el incumplimiento de la gratuidad total de la docencia básica en los centros privados concertados.<sup>(7)</sup>

El porcentaje del gasto público en educación en relación con el PIB ha superado las tasas propias de países atrasados para situarse en la zona baja de los países desarrollados: se pasó de un 3,43%, en el año 1980, a un 4,7% en el año

(6) Desde el curso 1993-1994 hasta el curso 2001-2002 que el crecimiento ha sido, en cifras totales, negativo (pérdida de un 15% del alumnado en enseñanzas de régimen general), lo que ha permitido resolver graves problemas de escolarización y reducir las ratios de alumnos por clase y por profesor. En los cursos 2003-2004 y 2004-2005 se está produciendo un nuevo crecimiento positivo, en gran parte, debido a la llegada al sistema de escolares, hijos de las oleadas de familias inmigrantes.

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

TABLA 7.1

**Gasto público en educación**

	MILLONES DE PESETAS (*)	% EN RELACIÓN CON 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

(\*) Para el 2001, equivalencia de pesetas respecto a euros.  
Fuente: MEC, 2004.

1995. A partir del ejercicio de 1996, la inversión pública, que ha seguido creciendo en cifras absolutas, se ha estabilizado porcentualmente (en los últimos años se aprecia incluso un leve descenso), por lo que el porcentaje respecto al PIB sigue sin alcanzar la media de la Unión Europea ni la de los países de la OCDE (España ocupa el puesto 18 de los 23 países de esta organización).

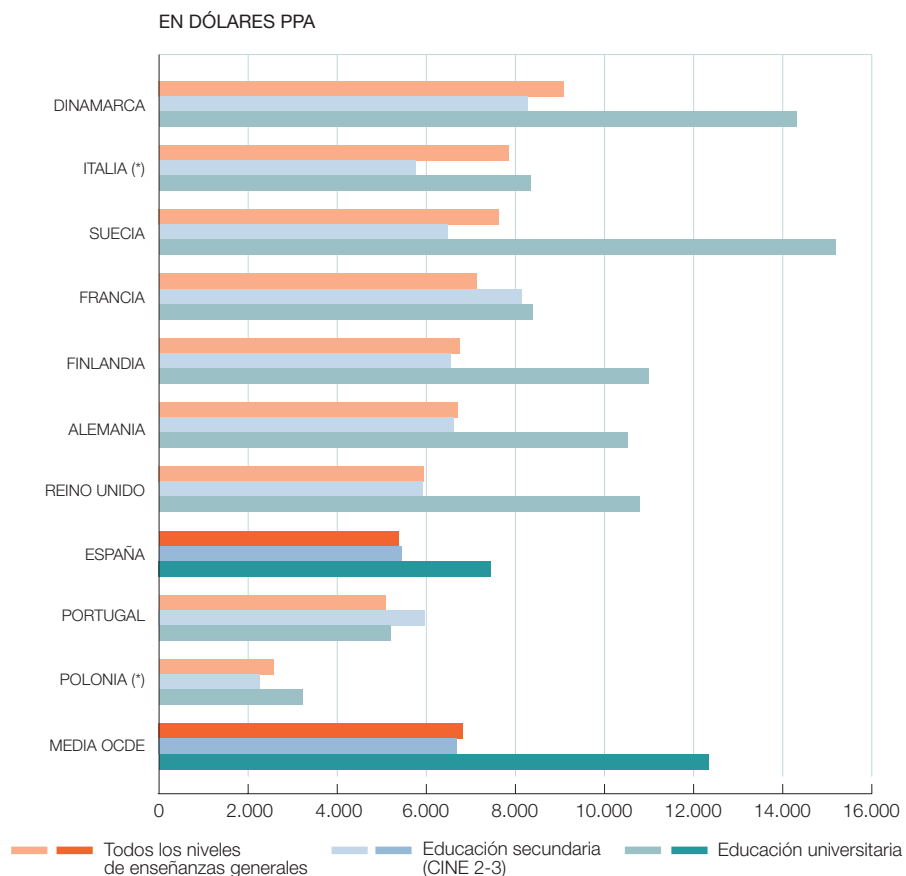
En relación con el gasto por alumno, España se sitúa también en la banda baja de los países desarrollados, más de mil cuatrocientos dólares menos por alumno que la media de la OCDE, y ello a pesar de que, desde mediados de la década de los noventa, la ratio por estudiante ha pasado de 100 a 129, gracias al descenso del número de estudiantes cercano al 15%. Como puede observarse en el gráfico, la inversión por alumno todavía es de las más bajas de la Unión Europea antes de la última ampliación. El sector educativo que más ha aumentado el gasto por alumno en los últimos años ha sido el universitario, mientras el número de estudiantes pasaba de 100 a 111, el gasto por estudiante crecía de 100 a 133.

Un elemento novedoso, respecto al modelo de financiación en el que se inició el período de crecimiento, ha sido el proceso descentralizador que ha vivido el sistema educativo. En el año 2002, casi el 90% del gasto en educación estaba ya en manos de los gobiernos autonómicos, el doble que a finales de la década de los ochenta. La territorialización de las competencias en educación ha provocado una pequeña dispersión en la estructura del gasto, pero no

GRÁFICO 7.2

## Gasto medio por alumno/año en 2001

Términos homogéneos de poder adquisitivo en cada país



(\*) Sólo establecimientos públicos.

Fuente: OCDE 2004.

significativas disparidades entre unas comunidades autónomas y otras. En gasto público, casi todas se sitúan entre los 2.600 y 3.000 euros por alumno no universitario y año, aunque hay algunas comunidades que dedican mucho más (Asturias, País Vasco y Navarra) y algunas algo menos (Madrid y Andalucía). Solamente en lo referente al gasto de las familias se observan diferencias apreciables que se producen en función de la mayor o menor presencia de

la enseñanza privada (concertada o no) en el mapa escolar de cada comunidad y que, lógicamente, afecta también al global del gasto público. En los últimos años, se han producido mayores disimilitudes en función de las prioridades y programas que plantean algunos gobiernos autonómicos. Pero, globalmente, no puede hablarse de diferencias importantes, seguramente por lo rígida que resulta la estructura del presupuesto educativo ya que, como ahora se verá, las principales partidas ya están «etiquetadas» previamente.

### **¿En qué se ha gastado el presupuesto de educación?**

A la vista de este gran esfuerzo presupuestario se podría pensar que, con el constante incremento del gasto, el sistema educativo español ha podido desarrollar su labor con las mismas condiciones que las de otros países con sistemas educativos prestigiosos. Realmente no ha sido así, dada la estructura del gasto, que ha tenido que resolver problemas ya superados por otros países. Desde 1980 en adelante, se tuvo que construir *ex novo* la mayor parte de las infraestructuras escolares: edificaciones e instalaciones para colegios, institutos y universidades. Este problema ha sido, y sigue siendo en muchas zonas, uno de los elementos que más han perturbado la buena marcha de la educación: en los inicios de los años ochenta, la mayor parte de escuelas e institutos estaban en instalaciones deficientes, y una cantidad muy importante de niños se escolarizaron en aulas prefabricadas o habilitadas en espacios no adecuados para la enseñanza. Esta defectuosa infraestructura provocó no pocos problemas en los inicios de curso y en el desarrollo de la enseñanza. De este modo, el crecimiento vertiginoso de la escolarización tuvo que priorizar, respecto a la asignación de recursos, la construcción del parque de centros escolares para poder absorber el flujo incesante de nuevos alumnos.

La segunda prioridad presupuestaria fue el aumento de la plantilla de profesorado público, que creció a un ritmo mayor que el del propio alumnado y al que, a principios de los años noventa, se le reconoció una sensible actualización (dignificación) salarial, que lo ha situado en uno de los colectivos docentes mejor pagados de la Unión Europea. A estos gastos hay que unir una partida importante que constituyen las transferencias correspondientes a los centros de enseñanza privada concertada (aunque varían bastante de unas comunidades autónomas a otras) fundamentalmente destinadas a pagar los salarios del profesorado de estos centros.

Estas prioridades –construcción de centros y ampliación de la plantilla de profesorado– han sido las que se han llevado la mayor parte de los recursos presupuestarios dedicados a la educación en las distintas administraciones. La incuestionable necesidad de primar este tipo de gastos ha repercutido muy negativamente en asignaciones específicas, dedicadas a mejorar la calidad del sistema. Si comparamos la estructura del gasto educativo con la de los países con sistemas educativos más estabilizados y prestigiosos observamos una disimilitud importante: la considerable diferencia que existe en partidas destinadas a mejorar la acción educativa de los centros y a la formación del profesorado.

Cuando se analizan los éxitos de la educación en países con mejor rendimiento del sistema educativo se pueden apreciar las grandes diferencias en los recursos que dedican a atender la diversidad del alumnado, a programas para superar el fracaso escolar, a la recepción e integración del alumnado inmigrante, a la introducción de las nuevas tecnologías, a la formación inicial y permanente del profesorado, a los gastos de funcionamiento y actividades de los centros docentes, al funcionamiento y dotación de centros de recursos, a las bibliotecas escolares, etc.

En los últimos años, se está produciendo una progresiva homologación de la estructura del gasto en educación, pero todavía la diferencia respecto a países con sistemas educativos consolidados es importante. Estabilizado el crecimiento cuantitativo de escolares, aunque es de prever un nuevo incremento sostenido, debido a la emigración, la mayor parte de las administraciones educativas están incorporando nuevas prioridades: se crean, se amplían y se dotan programas y servicios educativos para la mejora de la calidad del sistema, se inician acciones para promover la gratuidad del libro de texto y reducir el gasto de las familias, etc. Al mismo tiempo, se diversifica la función docente y se amplían las plantillas para atender nuevas situaciones y nuevas funciones que demanda una educación tan amplia y diversificada.

Esta nueva etapa hace pensar que muchas de las insuficiencias de la educación podrán solucionarse si, junto con el aumento de recursos para la mejora de la calidad, hasta ahora insuficientes, se acierta en el diseño, la organización y la idoneidad de los programas, servicios y acciones que se propongan para tales fines.

Pero el sistema educativo sigue creciendo. La política de ampliación de la educación, en parte financiada con fondos públicos, de la escolarización de niños de 0 a 3 años, exigirá un nuevo esfuerzo inversor que, si no se producen crecimientos presupuestarios suficientes, podrían afectar negativamente a la nueva etapa necesaria de mejora de la educación.

### **7.2.3. Transformaciones sociales y cambios en los objetivos del sistema educativo**

El reto que se planteó el sistema educativo con la promulgación de la LOGSE supuso un cambio cualitativo importante en relación con los objetivos tradicionales de las enseñanzas y, al tiempo, la necesidad de una tremenda diversificación de las estrategias didácticas que era necesario emplear para poder cumplir los nuevos objetivos. Los nuevos retos del sistema educativo eran universalizar la educación y, por lo tanto, liquidar la orientación elitista en la que, solamente unos pocos, debían estudiar, mientras que para la mayoría bastaban conocimientos muy elementales. Estos cambios han provocado, y están provocando, importantes dificultades para un correcto funcionamiento de la enseñanza, ya que han supuesto una reorientación de lo que se consideran saberes escolares.

Sin embargo, estos problemas específicos no deben distraernos de considerar otros factores más generales, que también explican la percepción existente de un sistema educativo en crisis. Nos estamos refiriendo a las transformaciones más profundas y generales que condicionan de manera determinante la marcha de nuestra educación. Son los vertiginosos cambios sociales, culturales y tecnológicos que se han producido en España en los últimos años, cambios que han afectado al funcionamiento de nuestro sistema, por no decir al de la mayoría de los países desarrollados. Y la solución a los problemas que plantean estos cambios no tiene su mejor camino de solución con reformas normativas. Las soluciones están más en la aplicación de políticas que incidan en el cambio cultural de la educación.

Hoy, enseñar implica resolver nuevos problemas. Estos nuevos problemas se desprenden de los cambios sociales, científicos, tecnológicos y culturales que se han producido en los últimos tiempos, y que han supuesto evidentes transformaciones en el sistema de valores. En España, los jóvenes actuales son los más escolarizados de toda la historia y los que han gozado, en general, de un

mayor acceso al consumo sin haber mediado, por parte de ellos, ningún esfuerzo especial. A pesar de ello, su inserción en el mundo laboral resulta más problemática que antaño. Se caracterizan por un incremento de la tolerancia (y, con todo, deben señalarse con preocupación repuntes xenófobos), una disminución de la práctica y del sentimiento religioso, y un incremento del escepticismo respecto de los políticos y de las instituciones. Este aspecto es coherente con las observaciones que indican un descenso del asociacionismo y de la movilización (lo que puede indicar un cierto déficit de socialización) y un constante repliegue hacia la privacidad.

Por lo tanto, queda claro que los alumnos españoles de hoy no son los de ayer ni, como hemos dicho, el escenario social es el mismo. El mayor pluralismo, la complejidad y la diversidad, conllevan la desaparición de las certidumbres ideológicas del pasado, los fundamentos morales aparentemente firmes sobre los que se asentaba la educación, y conforme a los cuales la gente construía sus vidas y mantenía sus deberes y obligaciones. Es evidente que con este panorama, enseñar y educar no resulta una tarea fácil.

En un mundo en el que los valores cambian y la información fluye por muchos caminos diferentes al de las organizaciones escolares, los sistemas educativos como el español, diseñados en otro momento histórico, con funciones centrales en la transmisión de valores y conocimientos, tienden a quedarse atrasados respecto a las nuevas exigencias y, sobre todo, en los métodos educativos. **Esta situación explica, en parte, la crisis en la que se encuentra sumida nuestra educación, sobre todo la secundaria, crisis que exige: repensar los objetivos, renovar los métodos de enseñanza y reformular su propia identidad en el contexto del sistema educativo.**

### 7.3. Resultados y rendimientos

Pese a los importantes cambios estructurales, en el incremento de financiación y en la renovación de la normativa, la educación española no ha llegado al nivel adecuado en rendimientos escolares. Las comparaciones con los resultados de otros sistemas educativos de nuestro entorno nos sitúan, como veremos más adelante, en una posición homologable, aunque muy mejorable, si se pretende que estos resultados se adecuen más a las exigencias y expectativas culturales, sociales y económicas del país.

### 7.3.1. Indicadores básicos

Los atrasos históricos pesan negativamente en nuestra educación actual. Un dato significativo es que mientras que en la mayor parte de países europeos entre un 50% y 75 % de las personas entre 25 y 65 años tienen estudios secundarios, en España esta cifra no alcanza el 40%, si bien es cierto que en la franja de 20-35 años los porcentajes se aproximan más a la media de la Unión Europea, aunque siguen siendo más bajos. Una de las razones que se esgrimen para justificar los mejorables resultados que obtienen los escolares españoles es el bajo porcentaje de padres y madres con estudios secundarios o superiores en relación a los que solamente tienen estudios primarios o, simplemente, no tienen estudios. Ciertamente, este factor es importante, aunque no tiene que ser determinante. Debe analizarse como un dato que expresa el retraso histórico que ya se ha señalado y que, sin duda, explica, en parte, la situación.

Sin embargo, ésta no es la razón básica que justifique unos resultados mediores. Hay otros factores de una importancia más decisiva y que tienen que ver con el funcionamiento de los centros docentes; la preparación básica del profesorado y su formación continua; la aportación de recursos suficientes para combatir el fracaso escolar mediante programas adecuados; las estrategias educativas para facilitar la incorporación de estudiantes extranjeros, hijos de emigrantes que, con frecuencia, plantean graves problemas de adaptación lingüística y cultural, etc. Todo ello sugiere que es necesaria una mejora del sistema educativo más ligada a las políticas concretas, a la aportación de más recursos inteligentemente utilizados, a la superación de los déficit de funcionamiento de los centros públicos, y a la formación del profesorado. En estas cuestiones coinciden algunos dictámenes internacionales.

TABLA 7.2

#### **Población entre 25 y 64 años con estudios secundarios**

En porcentaje

TRAMO DE EDAD	ESPAÑA	UNIÓN EUROPEA
25 a 34 años	61	70
35 a 44 años	48	62
45 a 54 años	31	53
55 a 64 años	15	42

Fuentes: MEC y Eurydice.

En el documento de la OCDE para la mejora de la economía española, de comienzos de 2005, se señala en el punto diez del apartado titulado «Diagnóstico y recomendaciones» que sigue siendo una prioridad para España la mejora del sistema educativo. Considera el informe que es posible actuar en todas las etapas, desde la infantil a la enseñanza superior, aunque es en la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) en la que se pone de relieve la deficiente calidad de la escolaridad obligatoria. El objetivo principal de las reformas que son necesarias, indica el informe de la OCDE, consiste en remediar los malos resultados que se observan en la ESO. Aparte de los cambios de carácter pedagógico, la OCDE propone que debe otorgarse prioridad a las medidas que dotan de mayor autonomía a las escuelas, permitiéndoles que experimenten y que se adapten a las condiciones locales, así como aumentar los incentivos para el personal docente, de acuerdo con su formación y rendimiento, y aumentar la financiación por medio de programas específicos contra el fracaso escolar.

Pero no es sólo este organismo el que dictamina que el sistema educativo español es mejorable. Hay indicadores propios que inducen a pensar que no se alcanzan los niveles deseables. Los principales son dos: en primer lugar, una cuarta parte de los estudiantes que llegan al final de su educación obligatoria, no obtienen la certificación correspondiente de graduado en ESO. Por los datos que van llegando, este porcentaje ha ido en aumento en los dos últimos cursos y ya se puede afirmar que el porcentaje medio para el conjunto de España se sitúa en el 28% de no aprobados.<sup>(8)</sup> Este tipo de indicador es de difícil comparación con otros sistemas, pero puede ser analizado desde la óptica interna en relación con la estructura y objetivos establecidos para esta etapa educativa. En este sentido, el constatar que casi tres de cada diez alumnos no alcanzan el nivel mínimo de lo que puede considerarse una educación básica es un dato preocupante.

En segundo lugar, la tasa de obtención de un diploma en estudios postobligatorios en una generación es muy baja: unos 15 puntos porcentuales menos que la media de los países de la zona euro. El escaso número de titulados en bachillerato y, sobre todo, en formación profesional de grado medio y superior, pone de manifiesto que el sistema educativo no responde a los niveles dese-

(8) El porcentaje oscila, aproximadamente, entre el 22% y el 34%, según las distintas comunidades autónomas.

TABLA 7.3

**Abandono temprano de los estudios postobligatorios (2002)**

Porcentaje de población entre 18 y 24 años que no ha completado la educación secundaria y que no sigue ningún estudio-formación

	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Media Unión Europea (25 países)	18,7	14,2	16,5
España	35,4	22,3	29,1
Italia	27,9	20,7	24,3
Grecia	14,9	11,9	16,1
Francia	14,9	11,9	13,4
Alemania	12,6	12,6	12,6
Finlandia	12,6	7,3	9,9
Polonia	9,5	5,6	7,6
República Checa	5,3	5,7	5,5

Fuentes: MEC, 2004 y elaboración propia.

bles de formación de segundo nivel en un tipo de sociedad como la española, tan necesitada de formación si se pretende seguir avanzando en la sociedad del conocimiento y en el progreso social y económico.

Asimismo, desde 1996 hasta la actualidad, la tasa de escolarización a los 17 años ha descendido de manera leve, pero constante, y el nivel de abandono de los estudios secundarios postobligatorios es el más alto de Europa, si exceptuamos Malta y Portugal, lo que es un dato que sitúa a España en una mala perspectiva de futuro en cuanto a la formación de sus ciudadanos.

Si tenemos en cuenta que un rasgo distintivo de los países que están en los primeros lugares en el terreno cultural, social y económico, o los que están en mejor situación para un crecimiento por la buena formación de su población, es tener tasas de escolarización postobligatorias muy altas, la educación española está todavía en una posición muy distante de las medias, tanto europeas como de la OCDE.

Si cotejamos los indicadores españoles sobre abandono de estudios, número de graduados en enseñanza obligatoria, estudios de formación profesional de ambos niveles, número de titulados en bachillerato, personas inscritas en estudios de formación continua, etc., respecto a los objetivos para la educación y formación que deberían conseguirse en el año 2010, según lo acordado en

marzo del 2000 por el Consejo de la Unión Europea, en la reunión celebrada en Lisboa («Educación y Formación»),<sup>(9)</sup> comprobaremos que el camino por recorrer es muy largo, ya que no es factible conseguir, prácticamente, ninguno de estos objetivos en los cinco años que quedan para el final de la década. Y, en algunos parámetros, la distancia entre los indicadores españoles y los objetivos de Lisboa 2010 será todavía demasiado amplia.

### 7.3.2. Evaluación del rendimiento escolar

Cuando en diciembre del 2004 se publicó el informe PISA 2003, estudio encargado por la OCDE, la mayoría de los periódicos españoles recogieron la expresión «fracaso escolar», como la caracterización más repetida en los titulares para referirse al rendimiento del sistema educativo. Generalmente a esta expresión —«fracaso escolar»— se le dio un sentido absoluto que conllevaba una exagerada y rotunda descalificación del funcionamiento global de nuestro sistema educativo. Era una visión poco matizada, que se basaba en un único programa de evaluación (el informe PISA) y que expresaba valoraciones poco precisas sobre el conjunto de la realidad escolar.

Lo primero que debe señalarse es que el concepto de fracaso es relativo en función de los parámetros que establezcamos para considerar un hipotético nivel de fracaso que genera un determinado sistema educativo. El término «fracaso» es discutible por el contenido semántico tan maniqueo que tiene respecto a su antónimo, «triunfo», o «éxito», su otra vertiente. Pero entre el éxito y el fracaso hay muchos puntos intermedios y muchos aspectos educativos que no son exactamente el nivel de conocimientos y competencias, que parecen ser los únicos criterios por los que se valora el rendimiento del sistema educativo.

(9) El documento «Educación y Formación» de la Unión Europea estableció cinco puntos de referencia para medir el avance hacia el objetivo fijado en Lisboa para el año 2010; dichos objetivos son los siguientes:

- El porcentaje de estudiantes de educación elemental que abandonan la escuela no deberá superar el 10% en el año 2010. Las cifras actuales sitúan este abandono en torno al 20%.
- El número total de titulados de grado superior en matemáticas, ciencia y tecnología deberá haber aumentado un 15%, decreciendo el nivel de desequilibrio actual entre los sexos.
- Al menos el 85% de las personas mayores de 22 años deberán haber terminado la educación secundaria. Actualmente, este porcentaje se sitúa en el 75% en Europa.
- El porcentaje de mayores de 15 años con dificultades en la lectura debería haber descendido al menos un 20% en comparación con el nivel del año 2002.
- La media de participación en formación continua deberá situarse en al menos el 12,5% de la población activa. Hoy por hoy, sólo un 10% de la población activa se acoge a este tipo de enseñanza. Además, más de un tercio de los ciudadanos europeos, como media, no participa en ningún tipo de actividad educativa o de formación, y uno de cada diez ni siquiera desea hacerlo.

Tradicionalmente, los criterios más comunes para determinar el éxito o fracaso de un sistema ha sido el número de aprobados o suspensos al final de las diversas etapas educativas o el nivel de abandono de los estudiantes antes de concluir los estudios. Indudablemente, como se ha visto en el epígrafe anterior, estos resultados son indicadores imprescindibles para poder analizar la eficiencia de un sistema educativo. Pero existen otros elementos que pueden ayudar a matizar más la calidad de un sistema escolar: grado de idoneidad de la formación básica recibida para integrarse en una sociedad democrática y con un sistema productivo en transición, el nivel de sociabilidad y participación de los individuos y su comportamiento cívico, la capacidad de adaptación a la vida activa, etc. Como es evidente, estos elementos son difíciles de evaluar y no disponemos de estudios que, de manera representativa, nos puedan ofrecer datos significativos sobre estos factores.

Otro instrumento que sirve para analizar el nivel de rendimiento del sistema educativo son los estudios de evaluación de resultados. Desde el inicio de la década de los noventa se han creado en todos los países avanzados instituciones y programas de evaluación de rendimientos escolares, la mayor parte de ellos relacionados con el grado de adquisición de conocimientos o de competencias básicas. A los que se les otorga más fiabilidad son a los que realizan organismos internacionales, como las evaluaciones internacionales realizadas por la internacional *Association for the Evaluation of Educational Achievement* (TIMSS, PIRLS, SITE) y, sobre todo, el conocido estudio PISA promovido por la OCDE, una nueva forma de valorar el rendimiento escolar, basado en la comparación de resultados obtenidos por unas pruebas específicas, aplicadas a muestras de alumnos de diversos países.

Analizando los resultados que se obtienen en la mayoría de las evaluaciones de rendimiento escolar, podemos decir que en la educación española se ha alcanzado una **escuela de mínimos para el conjunto de la población, y estamos todavía muy lejos de alcanzar una escuela de óptimos**. Los datos, tanto internacionales como nacionales, lo demuestran. El sistema educativo español es tan eficaz como la media de los países pertenecientes a la OCDE.

El problema fundamental no radica en un catastrófico fracaso escolar que no es cierto, la principal característica es el haber obtenido un resultado mediocre. Y ello puede observarse en muchos estudios. En el trabajo publicado en esta misma Colección de Estudios Sociales, sobre los conocimientos y espec-

tativas que tenían los alumnos de cuarto de ESO respecto a la realidad europea,<sup>(10)</sup> se pudo demostrar que solamente un 59% de los estudiantes tenían conocimientos básicos sobre Europa en sus aspectos históricos, culturales y geográficos. Y de estos, la inmensa mayoría no obtenía unos resultados en las pruebas ni notables (13%) ni excelentes (0,2%).<sup>(11)</sup> Pero el nivel muy bajo también era escaso, por lo tanto una inmensa mayoría de alumnos que, siguiendo el tradicional sistema de puntuación escolar, estarían entre cuatro y seis puntos sobre diez.

Las evaluaciones realizadas por la administración educativa española arrojan datos similares. En la Evaluación de la Educación Secundaria Obligatoria, realizada en el año 2000, en la que se evaluaron los conocimientos de ciencias de la naturaleza, geografía e historia, lengua castellana y literatura, y matemáticas los resultados confirman un resultado aceptable en lo que el estudio califica de «preguntas fáciles» (entre el 60% y el 90% de aciertos) y porcentajes de aciertos bajos o muy bajos en cuestiones de dificultad media o alta.<sup>(12)</sup> En Educación Primaria las evaluaciones nacionales ofrecen resultados algo más positivos: la comparación de las dos últimas evaluaciones realizadas (año 1999 y 2003) indican un nivel de superación de los objetivos superiores al 60% en las tres áreas evaluadas y una tendencia, aunque muy tímida, a la mejora.<sup>(13)</sup>

Menos optimista es el dominio que los estudiantes españoles tienen de la lengua inglesa al final de la secundaria obligatoria. Nos basamos en un estudio internacional<sup>(14)</sup> en el que se compararon los niveles de competencia en conocimiento lingüístico, comprensión y expresión escrita, y comprensión oral. Participaron alumnos de ocho países europeos. El resultado de los estudiantes españoles fue muy bajo: el penúltimo lugar en comprensión oral, comprensión lectora y producción escrita y el sexto en competencia lingüística. Hay datos de contexto que podrían explicar, en parte, estos resultados (bajo

(10) Vid. Joaquín Prats (dir.), *Los jóvenes ante el reto europeo. Conocimientos y expectativas del alumnado de educación secundaria*. Barcelona: Fundación "la Caixa", 2001, Colección Estudios Sociales, 7.

(11) *Ibidem*, p. 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*, publicado por el European network of policy makers for the evaluation of education systems.

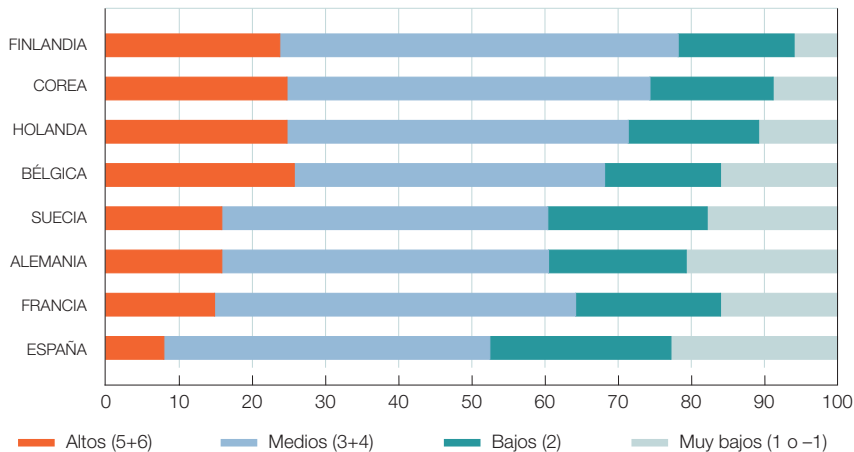
conocimiento de inglés de los padres y pocos *inputs* en los medios de comunicación y en el cine, que generalmente se dobla, a diferencia de lo que ocurre en muchos otros países), pero es evidente que el sistema escolar, por sí solo, no obtiene los resultados que permiten garantizar que la mayoría de los escolares españoles, que han asistido, al final de la ESO, a clases de la lengua inglesa durante ocho años, sean capaces de desenvolverse con alguna soltura en este idioma.

### El informe PISA

Otros estudios internacionales confirman lo que venimos explicando. Si nos fijamos en las competencias matemáticas que poseen los jóvenes españoles de 15 años, según el estudio PISA 2003, comprobaremos que la mayor parte de estudiantes están situados en una zona media o media baja, un 70%; mientras que un grupo demasiado amplio (casi cuatro de cada diez) tienen resultados muy bajos. Lo que sí que diferencia a España es el escaso porcentaje de estudiantes con resultados buenos o excelentes: un 8% frente al 14% de la media de la OCDE, con un porcentaje muy alejado de los países que obtienen mejores puntuaciones en esta franja: Bélgica, Holanda, Finlandia, Austria, etc., países que, además, tienen poco alumnado en niveles muy bajos.

GRÁFICO 7.3

### Resultados del rendimiento en matemáticas de jóvenes de 15 años



Fuente: Informe PISA 2003.

En relación con la competencia lectora, el resultado es más o menos similar: un nivel medio bajo, demasiado amplio. En conjunto la comprensión lectora ha empeorado ligeramente respecto al estudio anterior (PISA 2000) en la medida que han aumentado los alumnos que se sitúan en niveles inferiores y disminuye el escuálido porcentaje de los niveles superiores. Entrando más en detalle, podemos observar que casi la mitad (47%) de los jóvenes de quince años solamente son capaces de resolver tareas muy sencillas de procesamiento de textos escritos, pero en cuanto se les solicitan tareas de lectura de dificultad moderada o algo más compleja, el porcentaje baja sensiblemente. Si tenemos en cuenta el tipo de pruebas que han realizado los estudiantes y las relacionamos con los objetivos prescritos en nuestro propio sistema educativo, podemos llegar a la conclusión que «el 56% del alumnado no alcanzaría los objetivos de lectura previstos para la ESO y se quedaría en estándares de lectura quizá homologables a lo esperado para la educación primaria, mientras que el 21% contaría con unas habilidades de lectura tan precarias que no podría servirse de ellas, con el consiguiente riesgo de exclusión social».<sup>(15)</sup>

Interpretar los datos del informe PISA como si de un oráculo se tratase, y otorgarles un valor absoluto para valorar el funcionamiento del sistema educativo español es un error. En primer lugar, las pruebas no evalúan la mayor parte de los conocimientos que se enseñan en nuestros colegios e institutos y que son de gran importancia para la formación de los ciudadanos. Están pensadas en términos de competencias básicas y limitadas a tres ámbitos del saber importantes, pero no exclusivos, para la formación de un individuo. Tampoco relaciona los resultados con la evolución de los sistemas escolares y, sobre todo, con sus correspondientes contextos socioculturales. Se valoran resultados de conocimiento, pero no los procesos de enseñanza, ni el clima escolar, o cuestiones de funcionamiento y organización escolar, ni otros aspectos significativos para poder hacer un buen diagnóstico del sistema educativo.

Pero, a pesar de estas limitaciones, el informe PISA es un instrumento útil de evaluación, aceptado por la mayoría de administraciones educativas de los países. Y, como se ha visto, ofrece una serie de datos sobre la formación de nuestros jóvenes al término de su educación obligatoria, que permiten comparaciones de gran interés con otros países, algunos muy lejanos a nuestro

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

TABLA 7.4

### Puntuaciones medias de España en relación a las más altas y las más bajas de los países participantes de la UE en el estudio PISA 2003

	PUNTUACIÓN MÁS ALTA	ESPAÑA	PUNTUACIÓN MÁS BAJA	MEDIA DE LA OCDE
Matemáticas	544 Finlandia	485	445 Grecia	500
Comprensión lectora	543 Finlandia	481	469 Eslovaquia	494
Ciencias de la naturaleza	548 Finlandia	487	468 Portugal	500
Capacidad para resolver problemas de varios tipos	548 Finlandia	482	449 Grecia	500

Fuentes: Informe PISA, 2003 y elaboración propia.

contexto cultural, pero no con otros, como los europeos, con los que constituimos una unidad política, cultural y económica con tendencia a la convergencia y homogeneización, tanto académica como en los mercados de trabajo. En este sentido, un informe de este tipo es de gran interés y, como se ha visto, expresa deficiencias dignas de considerarse y ser analizadas por las administraciones para intentar proponer medidas correctoras.

Se señala que los resultados son coherentes con lo que se invierte en educación en nuestro país. Es cierto que si relacionamos el PIB per cápita con los resultados obtenidos en la parte más importante de la prueba del 2003 (las matemáticas) España estaría situada donde le corresponde. Pero estas correlaciones son poco regulares y tienen tantas excepciones como coincidencias: hay países que invierten mucho menos que España y obtienen mucho mejor resultado (República Checa, Polonia, Hungría, etc.), mientras que otros destinan un buen porcentaje del PIB y están en igual o peor situación que España (Italia, Estados Unidos, Luxemburgo, etc.).

Cuestión muy diferente es cómo se distribuyen los resultados de los estudiantes en función de sus características, relacionadas con su extracción social y económica, con el tipo de centro (privado o público) en el que están escolarizados, de su sexo, de la comunidad autónoma en la que habitan, etc. En este tipo de análisis se rompe la homogeneidad de los datos globales y nos conduce, como veremos a continuación, a cuestiones relacionadas con las de-

sigualdades sociales, las redes escolares, las políticas educativas de los gobiernos autónomos, o el sustrato sociocultural de las diferentes zonas y regiones españolas.

## 7.4. Movilidad social y sistema educativo

Uno de los fundamentos del sistema educativo español es el principio de igualdad de oportunidades. Aunque este principio se sitúa en el difícil equilibrio interpretativo de dos postulados constitucionales: el derecho a la educación, del que el Estado es garante, y el derecho a la libertad de enseñanza, el conseguir que exista una auténtica igualdad de oportunidades es un objetivo totalmente consensuado política y socialmente. Otra cuestión es cómo se garantiza tal igualdad y cómo se la caracteriza. Igualdad de oportunidades no supone solamente que toda persona deba alcanzar una instrucción básica y una educación suficiente para defenderse en la vida y ejercer como ciudadano libre y con criterio. También supone que la promoción de las elites sociales (en todos los campos) se deba realizar con independencia del origen cultural y de la condición social del individuo, siempre que los méritos intelectuales lo permitan y se haya realizado el suficiente esfuerzo.

Tras más de veinticinco años de Constitución, ¿se han producido avances significativos de igualdad social a través del ejercicio del derecho a la educación?, o dicho de otra forma: ¿es el sistema educativo un instrumento eficaz de movilidad social? Todos los datos apuntan a que se han producido importantes cambios y movimientos verticales en la escala social. Simplemente, la posibilidad de estar escolarizado a no estarlo ya es un hecho determinante, aunque no totalmente suficiente. Pero no debe sobrevalorarse la escuela como factor de reforma social ya que, generalmente, reproduce las diferencias a pesar de que tenga posibilidades equilibradoras.

### 7.4.1. Equidad del sistema

Como se ha señalado, se han producido cambios importantes, tanto regulativos como de crecimiento de prestación de educación. Ello ha comportado que, por primera vez en la historia de España, los grupos sociales desfavorecidos hayan podido acceder a la educación básica y, en teoría, a todos los niveles no obligatorios. Las mujeres, tradicionalmente excluidas del derecho a la

educación, han podido incorporarse plenamente y el porcentaje de estudiantes es equivalente a su peso demográfico en todos los estudios posteriores a la ESO. Aunque continúan siendo muchas menos en las Escuelas Técnicas Superiores, son ya más de la mitad de los estudiantes universitarios (55%). En este sentido, la evolución de la educación española ha permitido un paso más en la perspectiva de conseguir un sistema más equitativo.

No ocurre lo mismo entre los diversos grupos sociales más o menos desfavorecidos. Si se analiza la pertenencia social de los estudiantes universitarios y las distribuciones sociales de los estudios terminados,<sup>(16)</sup> comprobaremos que, pese a los grandes avances producidos, se mantienen las diferencias sociales. Si se diese una teórica igualdad de oportunidades en el acceso a todas las etapas de estudios educativos, las diferencias entre las tasas de escolarización de todos los grupos sociales deberían mantenerse iguales. Como es evidente, en los niveles preescolar (3-5 años), primario y secundario obligatorio se produce así. Las diferencias comienzan a darse en los estudios posteriores. Los hijos de las clases trabajadoras tienen un menor acceso a la universidad y cuando lo hacen se sitúan mayoritariamente en carreras con titulaciones más devaluadas o en carreras de ciclo corto.

Otro factor que pone de relieve las diferencias es el número de años de permanencia en el sistema de enseñanza (acumulación de credenciales para poder competir mejor en el mercado de trabajo) que se mantiene también desigual entre los diversos grupos. El análisis sobre el gasto privado de las familias en enseñanza revela una consecuencia lógica de la segregación social de la demanda educativa: las familias con mayor nivel de renta se gastan hasta tres veces más en la educación de sus hijos que las de menos recursos:<sup>(17)</sup> suplementar la enseñanza de idiomas con cursos de verano, refuerzo de estudios, cursos de postgrado, etc., son gastos privados en educación que marcan diferencias y posibilidades de promoción académica, social y profesional.

Pese a todo, puede concluirse que se ha producido un evidente avance en el acceso a la educación de los que tradicionalmente estaban excluidos, aunque se mantienen las desigualdades en los estudios postobligatorios. Lo que no parece claro es qué políticas educativas favorecen más o menos la igualdad de oportu-

(16) Xavier Bonal, «Una evaluación de la equidad del sistema educativo español», en *Revista de Educación*, n.º 330 MEC, enero/abril 2003.

(17) *Ibidem* pp. 68 y 70.

nidades. Frente a los que señalan que los sistemas comprensivos actúan de manera eficaz para favorecer la movilidad social, otros estudios demuestran que, aunque en algunos casos esto puede ser cierto, en otros, como el caso español, estos modelos han tenido efectos adversos, favoreciendo la exclusión y la dualización del sistema educativo. Lo que sí parece ser un factor más incuestionable como elemento igualador es una potente política de becas, opción que han seguido sistemas muy equitativos sin modelos comprensivos.

#### **7.4.2. La dualización de las redes de enseñanza**

Un elemento que comienza a condicionar la equidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión del sistema es la deriva que se está produciendo en la distribución social del alumnado entre las dos redes de centros docentes. Esta última cuestión es de especial gravedad, ya que puede suponer un cambio fundamental en la configuración del servicio público de enseñanza y puede afectar negativamente las posibilidades de los sectores sociales que necesitan una mayor ayuda para promocionarse socialmente.

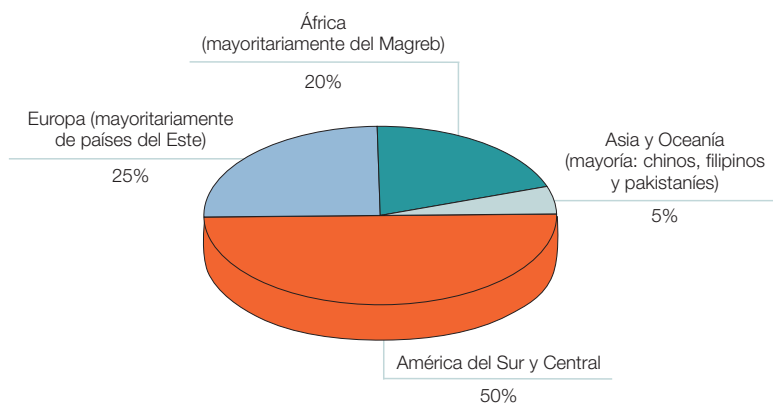
El sistema de concertos de las administraciones con los centros privados, que fue considerado una pieza fundamental de la viabilidad del sistema, no debería ser un elemento relevante a la hora de distribuir equitativamente la escolarización obligatoria entre todos los grupos sociales. Los datos indican que la repartición del alumnado entre los centros de la red privada concertada y la red pública tiende a estar fuertemente condicionada por la extracción social de las familias. Frente de la gran diversidad de alumnado de los centros públicos, los privados concertados recogen, mayoritariamente, alumnado procedente de capas sociales medias, medias altas, y altas. A los centros privados concertados, pese a estar financiados con fondos públicos, sólo acuden un 13% de las clases bajas. Por diversas razones, los centros públicos han asumido la responsabilidad de escolarizar a la mayor parte de un amplio sector de la tipología de alumnado que, antes de la aplicación de la LOGSE, abandonaba el sistema educativo. Este factor explica, en parte, los resultados globales de los centros en rendimiento del alumnado: los centros públicos tienen, generalmente, promedios más bajos en resultados de instrucción. Y todo esto teniendo en cuenta que, a diferencia de lo que ocurre en países como Alemania o Suecia, en España no ha participado todavía un número significativo de alumnado de familias inmigrantes en las evaluaciones internacionales.

Se está configurando una doble red de centros: una, la pública, a la que acude un alumnado muy variado, aunque con una presencia mucho mayor de los estudiantes que, por origen social y cultural, tienen menos posibilidades de éxito escolar; y otra, en manos de la iniciativa privada concertada a la que acuden las clases sociales más favorecidas. Las consecuencias son poco acordes con el principio de cohesión que aparece en los preámbulos de todas las leyes educativas, ya que se corre el peligro de configurar centros con más funciones asistenciales que educativas, junto con otros que procuran tener porcentajes pequeños de alumnos con más necesidades para conseguir niveles mayores de excelencia. Este proceso de selección social del alumnado por redes de centros afecta, de manera determinante, los procesos educativos y, como consecuencia, sus resultados.

### **El alumnado inmigrante**

Un nuevo factor que comienza a influir en el funcionamiento del sistema educativo es la masiva incorporación de nuevos estudiantes, hijos de la población inmigrante. Los contingentes han crecido rápidamente: solamente en el curso 2004-2005 se inscribieron en centros de educación primaria y secundaria más de cien mil nuevos alumnos hijos de inmigrantes. En el año 2005, asisten a centros escolares más de medio millón de niños y niñas de otros países frente a los cuarenta mil de hace diez años: se ha pasado, en tan sólo cinco años, del 1% a más del 6% de escolares incorporados en diversos cursos de las enseñanzas obligatorias. En algunas comunidades, como Madrid, Baleares o Cataluña, son ya más del 10% del censo estudiantil y en la Comunidad Valenciana, Murcia, La Rioja, Navarra, se acercan al 8%. La mayor parte de estos alumnos están escolarizados en la educación infantil y primaria (65% aproximadamente) y un 28% en la ESO, y el resto, en enseñanzas especiales o superiores.

La distribución del alumnado inmigrante entre la red de centros públicos y los privados concertados es muy desigual: un 80% realiza sus estudios en centros públicos y un 17% en los privados concertados (el resto, en centros extranjeros). Dentro de la red pública se producen concentraciones en determinados colegios e institutos situados en los barrios en los que se ubican las familias inmigrantes. En algunos colegios de educación primaria hay más de dos terceras partes de alumnos de origen extranjero. En alguno de estos centros, el número de las lenguas maternas del alumnado es superior a quince.

**Procedencia de los estudiantes extranjeros (2004)**

Fuentes: MEC, CIIMU e INE.

Este fenómeno es nuevo en nuestro sistema educativo, a diferencia de lo que ya es habitual en otros países europeos. Los problemas que plantea un hecho migratorio de estas dimensiones no pueden ser resueltos, en exclusiva, por la escuela y exigen otras políticas que tienen que ver con las condiciones de trabajo, la vivienda, la salud, el tratamiento de las prácticas religiosas, la integración y diálogo cultural, la promoción social, etc. Pero la escuela es el único espacio obligado de convivencia entre las mayorías y las minorías recién llegadas, por lo que se hace ineludible la búsqueda de soluciones a los problemas que se plantean.

Padres, alumnos y profesores experimentan tensiones y contradicciones debidas a las nuevas dificultades de aprendizaje, a la excesiva diversidad de niveles, a problemas de sociabilidad e integración, etc., que exigen recursos humanos especializados y estrategias específicas. Los problemas que se plantean son muy diferentes en función de los países de origen de los alumnos, el nivel socioeconómico de los padres, la ratio de escolares de este tipo en cada centro, etc. También son determinantes los apoyos externos que recibe la escuela, sobre todo de las organizaciones de inmigrantes y de organizaciones especializadas en la integración. Hay países que han encontrado programas y vías para afrontar, con un grado aceptable de éxito, esta nueva y cada vez más

variada demografía escolar. Y, aunque con retraso, algunas comunidades autónomas más afectadas comienzan a proponer y ejecutar programas para resolver los problemas educativos y sociales derivados de este fenómeno.

Esta explosión escolar, debida a la emigración, puede agravar la tendencia dualizadora del sistema educativo. La excesiva concentración en determinados centros favorece la aplicación de estrategias didácticas específicas, aunque puede incrementar la descohesión del sistema. La «huida» de las familias autóctonas de los centros, en los que el peso del alumnado inmigrante crece, está constatada estadísticamente. Este hecho clasifica y caracteriza los centros, siendo los de la red pública los que asumen, casi en exclusiva, esta difícil tarea. Si no existen políticas que fomenten las trayectorias académicas normalizadas del alumnado extranjero de familias pobres, si no se buscan mecanismos progresivos de incorporación del alumnado recién venido a los niveles adecuados, y si no se establecen distribuciones del alumnado en los diferentes centros docentes, que hagan posible la integración escolar, el principio constitucional de igualdad de oportunidades será más difícil de alcanzar.

## 7.5. Formación profesional y mercado de trabajo

La formación profesional que se imparte en el sistema educativo tiene una importancia capital para el progreso del país y para la correcta incorporación de los jóvenes al mundo del trabajo, sin embargo ha sido, tradicionalmente, poco considerada, tanto por las administraciones educativas como por muchos pretendidos expertos en educación. Incluso es sintomático que cuando se discute sobre la educación secundaria no se recuerde que la formación profesional de grado medio forma parte integrante de esta.

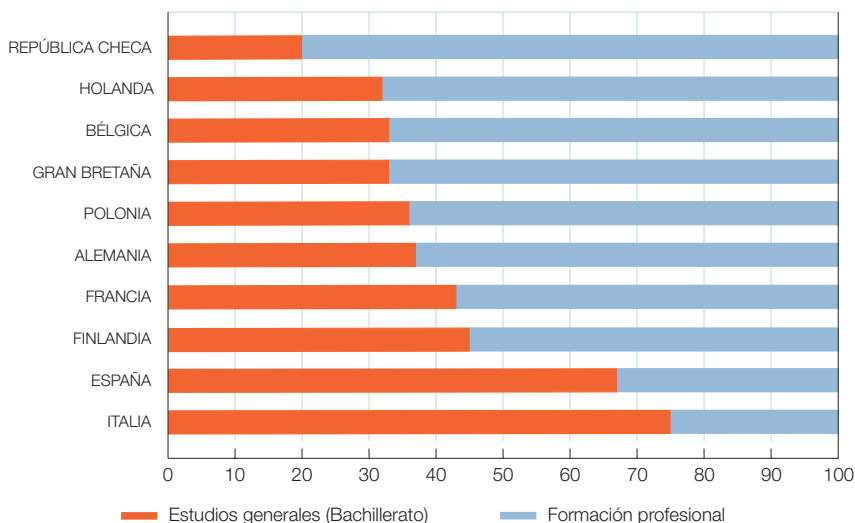
El objetivo de la formación profesional, tanto de grado medio como superior (a diferencia del bachillerato y la ESO), se centra en conseguir un tipo de aprendizaje que capacite para el ejercicio cualificado de las distintas profesiones. Son estudios terminales que deben estar perfectamente interconectados y sincronizados con la actividad económica. Esto supone una formación polivalente que permita la adaptación a los cambios continuos que experimenta el sistema productivo.

Existe un acuerdo general sobre la necesidad de potenciar este tipo de enseñanzas, ya que se aprecia un déficit de cuadros profesionales en muchas ramas de

GRÁFICO 7.5

## Enseñanza postobligatoria

Estudiantes que siguen estudios generales (bachilleratos o equivalentes)  
o estudios profesionalizadores  
Porcentaje



Fuente: Euridice/Eurostat 2002.

la producción y los servicios. A diferencia de lo que ocurre en otros países de nuestro entorno, en España este tipo de estudios no ha captado a la mayoría del alumnado, que ha optado mayoritariamente por el bachillerato o la universidad. En el curso 2002-2003, se matricularon 676.000 estudiantes de bachillerato frente a 224.000 en ciclos formativos de grado medio. También el número de estudiantes que iniciaron los ciclos formativos de grado superior fue mucho menor que los que se matricularon en el primer curso de la universidad.

### 7.5.1. Los problemas de la formación profesional

De los problemas tradicionales que sufre la formación profesional en España, se pueden destacar tres:<sup>(18)</sup> en primer lugar, el alejamiento entre empresa y sis-

(18) Vid. Josep Francí, «La FP dintre de la Secundària: un encaix difícil», en Joaquim Prats (ed.), *La Secundària a examen*. Barcelona: Proa, 2002, Col. Debat, pp.100 y ss.

tema educativo. Aunque en los últimos años se han producido evidentes acercamientos (prácticas en empresas, participación de los agentes sociales en el diseño de los títulos de FP, etc.) todavía no existe un encaje adecuado entre los dos ámbitos; en segundo lugar, una falta de atención, probablemente no deliberada, de los poderes públicos respecto a este tipo de enseñanzas que han dejado siempre «para más tarde» el arreglo de la formación profesional. Por último, una debilidad de los centros y del prestigio de estas enseñanzas que, como se ha señalado, no han sido percibidas como un camino de continuación de estudios preferente. Aunque la tendencia parece que está cambiando, las familias españolas siguen pensando que el bachillerato es una mejor opción, inclusive desde una perspectiva de incorporación al mundo laboral.

A estos problemas hay que añadir la casi absoluta desconexión de la formación profesional reglada (inicial) con los otros dos subsistemas de formación profesionalizadora: la formación continua, dirigida a mejorar las competencias profesionales de trabajadores y técnicos en activo, y la formación ocupacional, dirigida a personas en paro laboral. Cada uno de estos ámbitos de formación está dirigido por administraciones diferentes y, en algunos casos, con un peso importante de los agentes sociales en la gestión. Aunque la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional de 2002 tiene prevista la integración de los tres subsistemas. Los pasos que se han realizado ponen de manifiesto las dificultades de orden institucional, político, administrativo, académico, además de una, no explícita, resistencia al cambio por los intereses de algunos de los promotores de iniciativas de formación.

Respecto a la relación oferta, territorio y economía, existe un desequilibrio territorial en el ajuste entre la oferta y la demanda, una deficiente distribución de la formación profesional y su relación con la especialización económica del entorno, así como una excesiva dependencia del género respecto a las características de cada especialidad de formación.

La puesta al día de la formación profesional y su buen engarce con el mercado de trabajo exige también una puesta al día de los centros escolares que ofrecen estas enseñanzas. Como consecuencia de la aplicación de la LOGSE todos los centros preexistentes de educación secundaria (institutos de bachillerato e institutos de formación profesional) se convirtieron en institutos de educación secundaria (IES) en los que se imparten todos los niveles secundarios: desde

la ESO, pasando por el bachillerato y los dos niveles de la formación profesional. Era una medida que hacía posible una gran expansión de la oferta de FP. La experiencia ha sido, y sigue siendo, muy controvertida. Mientras en muchos casos se ha valorado positivamente esta polivalencia de los centros de secundaria, en otros no se ve un fácil encaje de un mismo centro entre los objetivos, la formación del profesorado, los modos de funcionamiento y la convivencia de los alumnos, que van desde los 12 años a los 19 o 20 (en el caso de los que cursan ciclos formativos de grado superior). Hay quien propugna la especificidad de centros exclusivos de formación profesional en los que se pueda también impartir formación continua y ocupacional.

Estos problemas organizativos y de ordenación no son, de todas formas, los más importantes. Un reto mayor es pensar de qué manera debe diseñarse y configurarse un sistema reglado de formación profesional que sea capaz de estar en sintonía con los cambios tecnológicos en el mundo de la producción, y con la vertiginosa mutabilidad del sistema económico. El sistema de formación profesional español ha estado, y sigue estando, demasiado condicionado por la oferta de los centros en cuanto a titulaciones. Por otro lado, es prácticamente imposible que el profesorado pueda estar constantemente al día en los vertiginosos avances de la innovación tecnológica que, como es lógico, es el secreto mejor guardado por las empresas.

Sobre esta cuestión hay visiones diferentes: por un lado, los que abogan por convertir los centros de FP en motores de innovación, en coordinación con los departamentos de I+D de empresas, lo que supondría la creación de centros politécnicos diferentes a los IES actuales; por otro, los que prefieren formar a los alumnos en las cuestiones básicas de cada familia profesional, con una orientación general y polivalente con el fin de que los estudiantes tengan más capacidad de adaptación al cambio y a la innovación, que una especialización excesiva en una determinada rama de la actividad productiva. En ambos casos, la necesidad de conectar el ámbito empresarial o de los servicios con la formación inicial profesional es una auténtica necesidad. Sin esta aproximación, el mercado de trabajo seguirá buscando sus empleados sin aprovechar las posibilidades que ofrece una formación profesional institucional de calidad.

## 7.6. Los centros docentes y la profesionalidad docente

Hay dos elementos que son fundamentales para un buen funcionamiento del sistema educativo: en primer lugar, la competencia, motivación y proactividad del profesorado y, en segundo, la eficiente organización y funcionamiento de los centros docentes. Ambos elementos están en la base de la obtención de una mayor calidad de la educación, siendo las dos variables que condicionan, de manera inequívoca y regular, los rendimientos escolares, como ha quedado demostrado en todas las evaluaciones de resultados de aprendizaje. Son dos ámbitos en los cuales el sistema educativo español, tiene problemas importantes que resolver.

### 7.6.1. La mejorable gestión de los centros públicos

La gestión y dirección de los centros docentes se reguló con la LODE (1985), que creaba una figura de dirección supeditada al Consejo Escolar, convertido en el máximo órgano de gobierno del centro. En este consejo estaban representados todos los estamentos: el equipo directivo, los profesores, los alumnos, los padres, el personal de servicios y una representación municipal, etc. El director era elegido por el Consejo Escolar para un período de tres años y tenía que llevar a cabo las decisiones del consejo, que lo podía destituir.<sup>(19)</sup> Se pretendió imponer un modelo de participación que había funcionado bien en algunas escuelas singulares, en las que, de manera libre y espontánea, profesores, alumnos y familias habían querido implicarse activamente en la dirección de la institución.

A excepción de Portugal, España se convirtió en el único país europeo con un modelo no profesional de dirección de centros escolares. Como es sabido, en Europa la dirección escolar es una prestigiosa profesión, a la cual los profesores acceden a través de rigurosos y competidos procesos de selección. En Francia, en Italia, etc., a través de oposiciones de ámbito estatal. En el Reino Unido y los países escandinavos a través de convocatorias públicas donde las autoridades locales seleccionan el candidato más adecuado para cada centro.

(19) En el año 2005 se ha iniciado un nuevo procedimiento de elección de directivos como resultado de la aplicación de la LOCE. La tendencia es intentar dar más participación a la administración educativa e intentar valorar las capacidades y méritos de los candidatos.

El modelo de participación previsto en la LODE no ha funcionado como estaba previsto. En los centros privados concertados, también regulados por esta normativa, el Consejo Escolar ha sido, sobre todo, un órgano consultivo y colaborador más que decisorio en cuestiones importantes, siendo titulares de los centros los que han ejercido la dirección efectiva proponiendo los equipos directivos (siempre ratificados por el Consejo Escolar) que ha creído más conveniente para cada momento. Aunque se ha cumplido la formalidad, los centros privados concertados han optado por un modelo más directivo que garantizase la coherencia general del proyecto educativo, la disciplina laboral y el rendimiento de cuentas delante de las familias y la propiedad (los titulares).

En los centros públicos, el modelo de gestión tampoco ha funcionado, aunque por otras razones. La participación ha sido muy escasa y las direcciones de los centros no han tenido el suficiente apoyo, autoridad y capacidad de actuación para poder llevar adelante un proyecto educativo. Como siempre que se generaliza se falta al rigor, y se pueden encontrar muchas e interesantes experiencias de gestión, generalmente debidas al empeño de un determinado equipo directivo, pero el modelo no favorece su pervivencia y su emulación. La tónica general es la que se ha descrito. Desgraciadamente, como señala un experimentado director de instituto, se han dado unos tipos «de dirección y de organización, no tan sólo obsoletos e ineficaces, sino gravemente perjudiciales para la mejora de los centros. Sin liderazgo efectivo, sin una gestión eficiente orientada a la consecución de unos objetivos compartidos, los centros públicos acaban siendo una suma inconexa de actuaciones bienintencionadas, pero dispersas y, en ocasiones, incluso contrapuestas. Los centros públicos tienen buenos profesores, buenas instalaciones, buenos recursos, pero son como un buen motor que funciona a medio gas. El problema está en que nadie sabe, no puede o no se atreve a apretar el acelerador».<sup>(20)</sup>

Un síntoma de la falta de aceptación del modelo que se diseñó es la enorme abstención que se ha venido produciendo en las elecciones a los consejos escolares. En los institutos, más del 90% de los padres de alumnos no suelen ir a votar (Cataluña un 4% de participación, Madrid 3,1%, Castilla y León 9,9%, La Rioja 8,6%, Aragón 6,2%, Asturias 4,6%, etc.); en las escuelas de educación infantil y primaria la participación es un poco más alta, pero siem-

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

pre por debajo del 25%. Por lo que se refiere a los alumnos de instituto, la abstención acostumbra a estar entre el 40% y el 60%, según la comunidad autónoma de que se trate.

El abstencionismo también se ha manifestado, de manera amplia y reiterada, en la elección del director de los centros públicos, tanto de primaria como de secundaria. Aproximadamente en la mitad de los centros docentes el mecanismo no ha funcionado de la manera prevista, y los directores no han salido de la decisión del Consejo Escolar. En la mayor parte de los casos no se ha podido elegir al director por falta de candidatos al cargo. Como consecuencia, durante los últimos años, las administraciones han nombrado directamente, como medida excepcional, al 50% de los directores sin pasar por ningún control público y objetivo. Todo lo contrario de lo que ocurre en los centros privados concertados en los que el cien por cien de los directores ha sido designado por el Consejo Escolar del centro, al menos formalmente.

### **Mayor autonomía y descentralización**

La tendencia actual para los centros públicos es acercar el modelo de dirección a la de los centros privados: más autonomía académica y de gestión, más autoridad para la dirección en lo laboral, académico y organizativo, mayor capacidad de maniobra en las gestiones internas y externas, etc. Hay aspectos que son específicos de la red pública y que hacen imposible una equiparación: la condición de funcionario del profesorado, los sistemas de provisión de plazas, derechos y características de las condiciones de trabajo que se diferencian bastante del régimen laboral ordinario, el régimen disciplinario, la estructura de los complementos incentivadores, etc.

Pese a todo, existe un consenso en la necesidad de mejorar la eficacia de los centros públicos, redefinir su organización y mejorar las formas de gestión potenciando la función directiva y, sobre todo, otorgándoles una mayor autonomía. Esta mayor autonomía tendrá que ir acompañada de un mayor control externo de los resultados educativos e instructivos, mediante la consolidación de las prácticas evaluativas en los diferentes ámbitos y niveles del sistema educativo. Sin este componente es imposible avanzar en la descentralización y en una mayor autonomía de los centros. La evaluación es una actividad inherente a la actividad docente y un factor racional de renovación y adecuación del sistema a las necesidades cambiantes de la sociedad.

No puede separarse una política de potenciación de los centros públicos, dotándolos de mayor autonomía, si no se corrige la tendencia reglamentista e intervencionista de las administraciones públicas educativas. La creciente normativización que se ha vivido en la educación, especialmente tras la transferencia de las competencias educativas a las comunidades autónomas, ha hecho de los centros públicos instituciones con muy poco margen de iniciativa y de actuación.

La mejora de las instituciones educativas exige una mayor confianza en los equipos directivos y una progresiva implicación de otras administraciones, sobre todo las locales, y otras organizaciones próximas a cada centro educativo. Se trata de poner en práctica una concepción de la educación en la que el sistema escolar se inserta en su contexto socioeconómico y cultural. La manera de poner en práctica esta idea es ir constituyendo una red de instituciones y entidades que se impliquen en la educación de los niños y jóvenes colaborando con los centros escolares, generalmente, a través de programas impulsados por organismos o plataformas municipales. **Y ello se traduce en una segunda descentralización de la red pública que implica una cesión de competencias de las administraciones: en primer lugar, a los centros; en segundo, a las administraciones locales, y, por último, a los organismos de coordinación y promoción educativa que se configuren en los entornos próximos a los centros escolares.**

### 7.6.2. El malestar docente

Existe un malestar entre los docentes españoles, especialmente en los de secundaria, que se traduce en una actitud pasiva, y en ocasiones hostil, hacia la renovación y los cambios que se marcan en las reformas educativas. Señalar que el descontento es generalizado constituye, sin duda, una exageración, ya que hay muchos docentes que están entusiasmados con su labor, que se esfuerzan y que se coordinan para mejorar la eficacia de los centros en los que prestan sus servicios. Algunas encuestas recientes así lo indican. Pero la mayoría de los estudios confirman la existencia de una crisis profesional que se expresa, en muchos grupos de docentes (en ocasiones generacionales), en forma de descontento y recelo. Y resulta constatable el descenso de movilización profesional en la línea de promover acciones innovadoras y potenciación del intercambio profesional de experiencias.

El profesorado se queja de tener que afrontar en solitario los crecientes problemas que se plantean en las aulas, sin ningún apoyo institucional, lo que constituye un factor evidente de desánimo personal y profesional. El trabajo del profesorado es autodidacta, como consecuencia de los déficit formativos, y solitario, como consecuencia de los déficit en los modelos de gestión. El profesorado no se siente protegido por la institución, ni arropado corporativamente. También constituye un factor importante de malestar docente la lejanía profesional y, en muchos casos, la desconfianza que el profesorado siente por los hipotéticos expertos que, desde los despachos de la universidad y desde las administraciones, dictan y prescriben cómo debe ser su labor y cómo debiera mejorar la educación de los alumnos. El profesorado asiste paciente a un alud de programas, de propuestas, de modas psicopedagógicas y de normas que van cambiando curso tras curso, ministerio tras ministerio y que, en la mayoría de los casos, no responden a sus problemas.<sup>(21)</sup>

Actualmente, la explicación más común entre el profesorado para determinar el origen del descontento es culpar a la Administración de una mala política de personal, de un menosprecio por los colectivos docentes, de proveer con pocos medios a la red pública, de una mala política de admisión del alumnado, etc. Asimismo, se la hace responsable de haber creado un modelo curricular que tiene poco o nada que ver con la tradicional acción didáctica, globalmente positiva, de estos colectivos docentes. Y, probablemente, todo esto es cierto, en alguna medida.

Sin embargo, la explicación que culpa a la Administración de todos los males es demasiado simple. Los cambios de ordenación han sido un catalizador que ha puesto de manifiesto la crisis existente en el profesorado, crisis que existe en la mayor parte de los sistemas educativos occidentales. Y esto, sin negar que haya habido un tratamiento poco acertado del problema, que ha empeorado la situación y que ha acentuado las contradicciones. El dogmatismo y la acción de los gobiernos han debilitado la escasa organización profesional (colegios profesionales, asociaciones, etc.) y han ahogado el débil discurso corporativo preexistente.

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

Las causas del malestar son variadas y no todos los estudiosos llegan a un acuerdo sobre ellas. Algunos apuntan que las expectativas de promoción interna o externa del profesorado son inexistentes, es una profesión sin movilidad. En cualquier caso, este factor es común a muchas profesiones que no expresan ese descontento. Por el contrario, el nivel salarial del profesorado español de primaria y secundaria es de los más elevados de la Unión Europea,<sup>(22)</sup> por lo que no se puede hablar de una precarización laboral ni salarial, al menos en el profesorado funcionario de la escuela pública.

Hay quien ve en la red pública una deserción e incluso un desaprovechamiento de muchos profesores ante la ausencia de coerción laboral y profesional que se traduce en una desmotivación y esfuerzo insuficiente. Esta sería una de las causas del mal funcionamiento de estos centros. Esta visión señala que existe una apropiación corporativa del profesorado sobre los objetivos públicos de la educación (los del alumnado y de la sociedad, en general), para ponerlos al servicio de los intereses espurios de la corporación profesional o de los objetivos privados de cada profesor.<sup>(23)</sup> El malestar vendría dado por las tensiones que provocan las actuales exigencias de la educación en parte de un profesorado que no desea ser controlado, ni construir, participar y menos someterse a ningún proyecto que exija un compromiso profesional elevado. ¿Cuántos equipos directivos se han quedado solos intentando proyectos de mejora sin conseguir la implicación, cuando no han recibido indiferencia de otros profesores del centro?

Independientemente de lo acertado del diagnóstico, sí que es posible afirmar que se está produciendo una pérdida de autoestima profesional en buena parte del colectivo docente, que es sensible e interioriza (amplificándola) una indiferencia social sobre su labor. Una de las más graves interferencias en el ámbito de la profesionalización de los educadores se produce en el campo de la asignación de las tareas que les encomiendan. Si no hay un acuerdo básico, claro, sobre las funciones propias de los docentes, toda su vida profesional está llena de ambigüedades, de imprecisiones y de frustraciones, imposibles de superar. Los docentes corren el peligro de convertirse en profesionales sin profesión.

(22) España está entre los cinco países con mejores salarios de la Europa de los veinticinco para sus docentes de primaria y secundaria. El cálculo comparativo no se ha realizado en cifras absolutas sino en relación al PIB por habitante. Fuente: Eurydice/Eurostat, 2002.

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

Es por ello por lo que se está planteando, desde algunos colectivos profesionales, una revitalización profesional incorporando elementos de promoción (carrera docente), de reconocimiento de la labor a través de incentivos o acumulación de méritos, y del apoyo en determinadas funciones educativas que exigen especialización o conocimientos técnicos (tratamiento de determinados tipos de diversidad del alumnado, problemas de violencia escolar, etc.). Las administraciones se plantean implantar evaluaciones de rendimiento ligadas a un todavía inexistente sistema de incentivos. El tema del profesorado, que como se ha dicho es un tema crucial para la mejora del sistema educativo, sigue siendo una asignatura pendiente.

## 7.7. Retos y controversias

Son muchas las cuestiones que quedan por abordar para poder completar un estudio del sistema educativo español: temas relacionados con el clima en los centros, la relación del entorno educativo con la enseñanza escolar, cuestiones referidas al currículo, las relaciones de la universidad con el bachillerato, etc. Asimismo, las controversias sobre la educación están presentes cada día en los medios de comunicación y en las discusiones que se producen en el seno de la comunidad educativa: el peso de las humanidades en el currículo, la conflictividad y la violencia en las aulas, la llamada deserción de las familias en la educación de sus hijos, el malestar docente, etc. Hemos seleccionado en este apartado aquellas cuestiones que consideramos más urgentes en cuanto a los retos inmediatos que deben superarse (la introducción de las tecnologías de la información y la formación inicial del profesorado) y una cuestión que, desde siempre, ha sido una constante en nuestro sistema educativo: el debate entre la escuela pública y la privada.

### 7.7.1. La incorporación de las nuevas tecnologías

Según el informe *Education at a Glance 2003*, de la OCDE, España es uno de los países con peor ratio de estudiantes por ordenador: 16 ordenadores por escolar, frente a los 9 de media en los países pertenecientes a esa organización, a los 6 de Francia o a los 3 de Suecia o Dinamarca. En el aprovechamiento de estos medios tampoco estamos en mejor posición. Sólo un 30% de los profesores es usuario habitual de Internet para el trabajo escolar. En las

estadísticas sobre el uso de ordenadores para alcanzar objetivos educativos, España ocupa invariablemente los últimos puestos. Sólo a un 37% de nuestros estudiantes se les enseña habitualmente a utilizar Internet para localizar más información, frente a una media del 67% de la OCDE. Independientemente de la mayor o menor fiabilidad de los datos que aporta el informe, otros estudios empíricos confirman que el nivel de utilización de la informática en las tareas docentes es escaso; pese a ello, estos estudios ofrecen datos más optimistas, ya que tanto los profesores como las profesoras utilizan el correo electrónico de manera habitual y el porcentaje de empleo de Internet para uso personal es casi del 80%, con lo que desmentirían los datos de la OCDE.

Probablemente, desde el 2001, año al que pertenecen los datos de la OCDE, hasta el 2004 la situación ha cambiado mucho. Pero el fondo de la cuestión no ha variado sensiblemente: Internet no ha entrado todavía en las aulas a nivel general. El profesorado no ha incorporado, de manera normalizada, este nuevo medio en sus actuaciones docentes. Navegar y aprovechar los elementos multimedia que proporciona Internet es una actividad desarrollada por una parte minoritaria del colectivo. Ni las instalaciones,<sup>(24)</sup> todavía deficientes en muchos centros educativos, ni lo que hoy ofrece Internet, o mejor dicho, la manera en que Internet presenta y estructura la información utilizable para la educación formal, favorece el uso de este recurso de forma habitual e integrada en la labor docente. Pero estos factores (equipamiento e Internet) no son los únicos que determinan la baja utilización. Hay otros relacionados con la cultura educativa y con los métodos didácticos más asumidos por el profesorado que sí son un freno para esta expansión.

Sin pensar que la incorporación de las nuevas tecnologías a la escuela es la solución a todos los males, sí debe ser considerado un tema de gran importancia. Internet y, en general, las nuevas tecnologías están entrando en la vida cotidiana de una parte importante de la población. Los adolescentes son los mejor dispuestos y, en algunos casos, preparados para poder incorporar estas tecnologías a su vida cotidiana. Los datos recientes indican que el porcentaje de utilización de materiales multimedia entre niños y adolescentes es de un 95%. La utilización de Internet es algo menor en estas edades, pero hay un

(24) Debe aclararse que el progreso en la instalación de banda ancha y equipamiento varía mucho de unas comunidades autónomas u otras. Algunas, como Extremadura, han hecho un esfuerzo digno de consideración, mientras que en otras zonas españolas las infraestructuras son todavía insuficientes.

vertiginoso aumento de usuarios adolescentes en los últimos años. Estos medios están cambiando la forma de acceder a la información y son, potencialmente, instrumentos interesantes y útiles para el aprendizaje y para la generación de conocimiento. Los alumnos de primaria y sobre todo de secundaria dominan y están familiarizados con estos medios y con estos lenguajes, los valoran y les motivan.

En consecuencia, es urgente incorporar los ordenadores a las aulas, producir materiales específicos para el uso escolar y, sobre todo, promocionar la innovación e investigación educativa para una correcta formación del profesorado. Los problemas que se plantean para su extensión en la educación son muchos (lingüísticos, financieros, educativos, mentales, culturales, etc.) y superarlos supone un gran reto para las administraciones educativas en los próximos años. El ritmo de incorporación de estos recursos en la escuela es muy lento y, como se ha dicho, todavía minoritario. Por el momento, el sistema educativo va retrasado. Una vez más, la sociedad está caminando mucho más rápido.

### **7.7.2. La formación inicial del profesorado**

La formación inicial y los sistemas de selección del profesorado son una pieza clave para alcanzar un sistema educativo de calidad. Uno de los rasgos que diferencian el sistema educativo finlandés, el de mejores resultados en rendimiento escolar de toda Europa, es la gran exigencia que se tiene en la preparación de sus profesores y la dureza de las pruebas de selección de estos profesionales. En España, la formación inicial de los maestros de Educación Infantil y Primaria es una diplomatura profesionalizadora. El modelo es homologable en orientación y estructura, aunque no en duración, con lo que se estima más adecuado en la mayor parte de países europeos para la preparación de los profesores de estos niveles. Otra cuestión es la mayor o menor adecuación de los contenidos de las enseñanzas universitarias a las actuales necesidades del sistema educativo.

Los profesores de Educación Secundaria son licenciados (o con titulaciones equivalentes) en las distintas disciplinas. Su única preparación didáctica es un Curso de Aptitud Pedagógica (CAP), que los estudiantes suelen simultanear con las asignaturas de su último año de carrera. La Administración no ha invertido en esta formación, ya que se ha financiado íntegramente con las matrículas de los cursantes. En veinticinco años de existencia del CAP nunca

nadie ha suspendido este curso, asistiendo al menos un mínimo de horas, lo que no deja de ser significativo.

Este modelo se determinó en la reglamentación de la Ley General de Educación de 1970. En el año 2005, todo sigue igual, se sigue formando pedagógicamente al profesorado de secundaria con la normativa de la época franquista: un breve curso, desprestigiado, y totalmente insuficiente para preparar a nuestros futuros profesores para la compleja tarea que tienen encomendada. La actual formación inicial, especialmente la pedagógica, no contiene los elementos necesarios para ser considerada adecuada, ni refuerza los estímulos iniciales para lograr una incorporación satisfactoria a la profesión de profesor.

Como desarrollo de la LOGSE y la LOCE se publicaron dos decretos (uno en 1995 y el otro en 2003) reformando y ampliando el CAP, cambiándole el nombre y transfiriendo las competencias a las administraciones autonómicas para su desarrollo y aplicación. Estos decretos no previeron la financiación, ni la integración y homologación efectiva de esta formación en los estudios universitarios. Excepto en alguna comunidad autónoma, las administraciones competentes no pusieron en marcha los decretos y se siguió prorrogando el añejo CAP, año tras año. Se puede afirmar rotundamente, que no ha existido voluntad política para establecer un sistema realmente aceptable de formación del profesorado. Por su parte, las universidades tampoco han mostrado, en la práctica, una voluntad de incorporar estos estudios como línea prioritaria en sus titulaciones.

El nuevo marco europeo de enseñanzas universitarias abre una posibilidad de normalización de la formación inicial del profesorado de este nivel, a través de la creación de un máster que, después del grado, capacite profesionalmente a los futuros profesores. Así se contempla en el proyecto de ley que se prepara en el año 2005. Probablemente, en unos años se producirá la esperada reforma de la formación inicial del profesorado de secundaria, aunque ya se ha perdido demasiado tiempo.

### **7.7.3. Pública, privada**

Como es sabido, en España existen dos redes de enseñanza: la pública y la privada. Entre ambas siempre ha existido competencia y, entre los respectivos defensores de una y otra, una histórica rivalidad, cuando no enfrentamiento. Tradicionalmente, los partidos de izquierda han defendido la escuela pública

y, en determinados momentos, la exigencia de una escuela única. La enseñanza privada, en su mayor parte en manos de las órdenes y congregaciones religiosas, ha sido el lugar de estudio de las clases altas y medias y ha sido defendida y protegida por los grupos políticos conservadores. Aunque debe decirse que no toda la escuela privada responde a esta caracterización, la iniciativa parroquial o de congregaciones religiosas, que tenían como objetivo ofrecer educación a las clases populares, hizo que se crearan numerosos centros, la mayoría escuelas pequeñas adscritas a las parroquias. También la administración local creó escuelas y algunas diputaciones, centros de formación profesional y bachillerato. En cualquier caso, estos centros, religiosos o municipales, han constituido un grupo muy pequeño en el conjunto de la red privada.

Con la universalización de la educación hasta los 16 años, el Estado tuvo que contar con el sector privado para poder hacer realidad, en tan pocos años, un crecimiento tan espectacular del servicio educativo. Tal como se ha explicado en un epígrafe anterior, se estableció un sistema de conciertos entre las administraciones y los titulares de los colegios privados por el que se financiaban las enseñanzas obligatorias.<sup>(25)</sup> Como resultado, la inmensa mayoría de la enseñanza privada se acogió al sistema concertado, quedando una minoría de colegios totalmente privados.

En la actualidad, la enseñanza pública admite al 65% de los escolares de primaria y ESO, y la privada concertada a un 31%; el resto (4%) acuden a centros internacionales o privados no concertados. La distribución es muy desigual: en la mayoría de las grandes ciudades los porcentajes entre privada y pública son casi similares, con un crecimiento lento pero sostenido de la red privada y un decrecimiento de la pública. En los pueblos y ciudades pequeñas y, en general, en las zonas rurales, las escuelas públicas e institutos son claramente mayoritarios.

La coexistencia de las dos redes no evita continuas controversias. Los defensores más declarados del sector público consideran que la enseñanza privada sostenida con fondos públicos no asume la parte que le corresponde de los problemas que afectan al conjunto del sistema educativo: el desigual porcen-

(25) La LODE fue la norma que regulaba este sistema de financiación. Anteriormente había un sistema de subvenciones con tres niveles diferentes de cobertura.

taje de alumnos problemáticos entre unos centros y otros, la incorporación de alumnado inmigrante que recae mayoritariamente en la red pública, etc. También critican que los privados concertados cobren cuotas encubiertas ya que, en principio, en las etapas obligatorias, la enseñanza debería ser totalmente gratuita. Estos pagos son considerados por los que critican la escuela privada como un instrumento de selección social del alumnado.

Los defensores de la enseñanza privada defienden su existencia en virtud del derecho constitucional de libertad de enseñanza. Señalan que las familias, que pagan sus impuestos, deben poder elegir el tipo de centro (privado o público) que deseen. También esgrimen la función social de su labor. Se justifican algunos cobros al alumnado por los servicios adicionales que ofrecen estos colegios y por la insuficiencia de la financiación: la plaza escolar resulta mucho más cara para las arcas del Estado en un centro público que en un centro privado concertado.

La controversia escuela privada, escuela pública responde también a otros elementos ligados a la ideología, a la defensa de intereses y, sobre todo, al control social que se le atribuye a la educación, por lo que el debate no debe ser considerado como una cuestión simplemente de organización general o de funcionamiento del sistema.

---

Como se indicaba en la introducción del libro, una pregunta básica es la que sugirió el desarrollo de las diferentes descripciones y análisis de los sistemas educativos seleccionados: ¿existe una crisis estructural de los sistemas educativos? En el caso español puede afirmarse que se vive una insatisfacción sobre algunos aspectos de su funcionamiento y, sobre todo, de los resultados educativos e instructivos que alcanza. Pero esta insatisfacción no impide observar caminos de solución a los problemas que se detectan. Los grandes avances alcanzados en el derecho a la educación, la aceptable red de infraestructuras y los cambios que el propio profesorado está realizando en su labor cotidiana hacen pensar que se avanza en la superación de la mencionada crisis que, en el caso español, tiene que ver mucho con el crecimiento cualitativo y cuantitativo del sistema en los últimos veinticinco años.

## Bibliografía

- BONAL, X. (2003): «Una evaluación de la equidad del sistema educativo español», en *Revista de Educación*, n.º 330, MEC, enero/abril.
- CALERO, J. y BONAL, X. (2004): «La financiación de la educación en España», en V. Navarro (coord.), *El estado del bienestar en España*. Madrid: Tecnos.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2003): *Les Chiffres clés de l'éducation en Europe 2003*. Luxemburgo: 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. y 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", Colección de Estudios Sociales, 7.
- (ed.) (2002): *La Secundària a examen*. Barcelona: Ed. Proa (Col. Debat).
- SOLÉ GALLART, I. «PISA, la lectura y sus lecturas», en *Aula de Innovación Educativa*, n.º 139.