

Colección Estudios Sociales

Núm. 18

Los sistemas educativos europeos ¿Crisis o transformación?

Joaquim Prats y Francesc Raventós (directores)

Edgar Gasòliba (coordinador)

Robert Cowen

Bert P. M. Creemers

Pierre-Louis Gauthier

Bart Maes

Barbara Schulte

Roger Standaert



Fundación "la Caixa"

En una época llena de intersecciones y confluencias de muchos de los problemas de la educación, la publicación de un estudio sobre el funcionamiento de los sistemas educativos resulta de gran interés, no sólo para la comunidad educativa, sino para cualquier ciudadano preocupado por los problemas sociales y por el progreso del país. El presente libro analiza, desde diferentes ámbitos y perspectivas, algunos de los principales problemas que padecen los sistemas educativos, procurando que el análisis sirva para descubrir si se perciben como crisis los múltiples cambios, tensiones y, sobre todo, procesos de transformación de los sistemas educativos europeos. Es una invitación a la reflexión, al debate y a la comparación, que pretende acercarnos a un conocimiento de la problemática educativa con objeto de suscitar ideas para su modernización y mejora. Constituye, en definitiva, un buen instrumento para tener una perspectiva más, la educativa, que permitirá un mejor análisis del presente y aportará ideas para poder actuar de cara al futuro. El estudio, dirigido y coordinado por Joaquim Prats y Francesc Raventós, de la Universidad de Barcelona, ha contado con la participación de profesores expertos de otros cinco países europeos.

Colección Estudios Sociales

Núm. 18

Los sistemas educativos europeos ¿Crisis o transformación?

Joaquim Prats y Francesc Raventós (directores)

Edgar Gasòliba (coordinador)

Robert Cowen

Bert P. M. Creemers

Pierre-Louis Gauthier

Bart Maes

Barbara Schulte

Roger Standaert

Edición electrónica disponible en Internet:

www.fundacion.lacaixa.es



Obra Social
Fundación "la Caixa"

Edita

Fundación "la Caixa"

Av. Diagonal, 621

08028 Barcelona

Patronato de la Fundación "la Caixa"

Presidente

José Vilarasau Salat

Vicepresidentes

Isidro Fainé Casas

Salvador Gabarró Serra

Jorge Mercader Miró

Patronos

Ramon Balagueró Gañet

M^a Amparo Camarasa Carrasco

José F. de Conrado y Villalonga

Marta Domènech Sardà

Ricardo Fornesa Ribó

Manuel García Biel

Javier Godó Muntañola

Immaculada Juan Franch

Juan José López Burniol

Montserrat López Ferreres

Amparo Moraleda Martínez

Miguel Noguer Planas

Justo Novella Martínez

Vicenç Oller Compañ

Magín Pallarès Morgades

Alejandro Plasencia García

Manuel Raventós Negra

Luis Rojas Marcos

Leopoldo Rodés Castañé

Lucas Tomás Munar

Francisco Tutzó Bennasar

Nuria Esther Villalba Fernández

Josep Francesc Zaragoza Alba

Secretario (no patrono)

Alejandro García-Bragado Dalmau

Director General

José F. de Conrado y Villalonga

Colección Estudios Sociales

Directora

Rosa M. Molins

© Joaquim Prats, Francesc Raventós, Edgar Gasòliba, Robert Cowen, Bert P. M. Creemers, Pierre-Louis Gauthier, Bart Maes, Barbara Schulte y Roger Standaert
© Fundación "la Caixa", 2005

La responsabilidad de las opiniones emitidas en los documentos de esta colección corresponde exclusivamente a sus autores. La Fundación "la Caixa" no se identifica necesariamente con sus opiniones.

Índice

Presentación	5
Introducción	7
I. La crisis de los sistemas educativos europeos	12
1.1. Introducción	12
1.2. Desafíos en la sociedad europea	14
1.3. La educación en Europa	17
1.4. Centralizar y descentralizar la educación	18
1.5. La profesión docente	19
1.6. La financiación educativa	22
1.7. Retos en la familia, en la escuela y en los medios de comunicación	24
1.8. Los grandes retos educativos europeos	25
Bibliografía	28
II. El sistema educativo francés	29
2.1. Contexto social y político	29
2.2. Descripción del sistema educativo francés	33
2.3. Problemas actuales del sistema educativo	48
2.4. Debate educativo, perspectivas y propuestas de solución	63
2.5. Conclusión	64
Bibliografía	65
III. El sistema educativo inglés	66
3.1. El contexto social y político: un cambio de paradigma	66
3.2. El sistema educativo	71
3.3. Problemas actuales en el sistema educativo	76
3.4. El debate público sobre la educación, perspectivas y propuestas de soluciones	81
Bibliografía	86
Recursos en Internet	87

IV. El sistema educativo holandés	88
4.1. Introducción	88
4.2. Contexto sociopolítico	89
4.3. Descripción del sistema educativo	96
4.4. Problemas actuales en el sistema educativo	99
4.5. El debate social sobre la enseñanza. Perspectivas	114
Bibliografía	116

V. El sistema educativo flamenco (Bélgica)	119
5.1. Contexto sociopolítico	119
5.2. Descripción del sistema educativo	121
5.3. Problemas actuales del sistema educativo	127
5.4. El debate de la enseñanza: perspectiva y soluciones	142
Bibliografía	147

VI. El sistema educativo alemán	149
6.1. Introducción	149
6.2. Contexto social y político	150
6.3. Descripción del sistema educativo	153
6.4. Problemas actuales del sistema educativo	159
6.5. Perspectivas y principios de solución	170
Bibliografía	175

VII. El sistema educativo español	177
7.1. Los vaivenes legislativos de la educación española	177
7.2. Crecimiento y crisis	188
7.3. Resultados y rendimientos	197
7.4. Movilidad social y sistema educativo	207
7.5. Formación profesional y mercado de trabajo	212
7.6. Los centros docentes y la profesionalidad docente	216
7.7. Retos y controversias	222
Bibliografía	228

VIII. A modo de conclusión	229
8.1. Sistemas educativos diferentes	229
8.2. ¿Crisis de los sistemas educativos europeos?	230
8.3. Equidad y cohesión	232
8.4. Ordenación y rendimientos	233
8.5. Sistema productivo y sistema educativo	235
8.6. El profesorado	237
8.7. La integración escolar de los inmigrantes	238
8.8. Violencia en los centros docentes	239

Presentación

Los países europeos sitúan los problemas de los sistemas educativos en un lugar fundamental de la reflexión social. La mejora de la educación es uno de los elementos básicos de las políticas públicas y un objeto de estudio de las organizaciones internacionales. La importancia de la educación y del conocimiento en un mundo global es cada vez más importante y no solamente lo que se refiere a la formación de las elites dirigentes o a la preparación profesional. Actualmente, se considera que la educación general básica de la totalidad de la población es un factor clave para el progreso, la convivencia y la armonía social.

En este sentido, en la mayor parte de los países europeos se muestra una decidida voluntad de potenciar el conocimiento y de apostar por una educación obligatoria de calidad que sirva para favorecer el desarrollo económico y para incrementar el bienestar social de sus ciudadanos. Y la calidad de la educación no depende sólo de la cantidad de recursos, sino, sobre todo, de cómo se emplean éstos, de cómo se organiza y gobierna el sistema, de cómo se forma al profesorado, y de la motivación y apoyo de los grupos sociales implicados, sobre todo de las familias.

La Unión Europea ha mostrado, a lo largo de los últimos años, un interés creciente por mejorar los resultados de los sistemas educativos de los países miembros. Así lo recoge la reunión del Consejo de la Unión celebrada en Lisboa, que se concreta en el documento que recoge los objetivos y los puntos de referencia que deben ser alcanzados por todos los países miembros en el año 2010. Es un claro ejemplo de cómo se empiezan a abordar conjuntamente los temas educativos en los países europeos.

En una época llena de intersecciones y de confluencias de muchos de los problemas de la educación, la oportunidad de un estudio sobre el funcionamiento y el rendimiento de los sistemas educativos es de gran interés, no sólo para la comunidad educativa, sino para cualquier ciudadano preocupado por los problemas sociales y por el progreso del país. Por ello, la Fundación "la Caixa", desde hace muchos años interesada por los temas educativos, da la bienvenida a este estudio, dirigido y coordinado por Joaquim Prats y Francesc Raventós, de la Universidad de Barcelona, en el que han participado, además, profesores expertos de otros cinco países europeos.

Se trata de un excelente trabajo que analiza, desde diferentes ámbitos y perspectivas, algunos de los principales problemas que padecen los sistemas educativos, procurando que el análisis sirva para descubrir si se perciben y consideran como crisis los múltiples cambios, tensiones y, sobre todo, procesos de transformación de los sistemas educativos europeos. Es evidente que muchos de los problemas son comunes en la mayoría de los países, como también pone de relieve el presente estudio que hay lugares en que se han encontrado vías de solución y formas de organización que resisten mejor los continuos cambios y exigencias que hacen tambalear los cimientos tradicionales de la educación reglada.

Los sistemas educativos europeos ¿Crisis o transformación? es una invitación a la reflexión, al debate y a la comparación, que pretende acercarnos a un conocimiento de la problemática educativa con objeto de suscitar ideas para su modernización y mejora. Este estudio es, por lo tanto, un buen instrumento para tener una perspectiva más, la educativa, que permitirá un mejor análisis del presente y aportará ideas para poder actuar de cara al futuro.

José F. de Conrado y Villalonga

Director Ejecutivo de la Obra Social "la Caixa"
y Director General de la Fundación "la Caixa"

Barcelona, noviembre 2005

Introducción

Los sistemas educativos europeos ¿Crisis o transformación? pretende ser una aportación al conocimiento de los problemas y soluciones que se plantean en la educación europea. Desde principios de la década de los setenta ha existido en Europa una preocupación constante por la manera de orientar y transformar los sistemas educativos. El tema de la formación de los ciudadanos ha ocupado el debate público, continúa presente en él, y es motivo de atención por parte de todos los sectores sociales. Esta preocupación está más que justificada por el desajuste, cada vez más patente, del sistema educativo de los distintos países con las nuevas exigencias educativas y formativas de una sociedad cambiante.

Inicialmente quisimos titular el presente estudio como: «Crisis de los sistemas educativos europeos», utilizando el profético nombre que el economista estadounidense Philip H. Coombs dio a sus conocidos informes, publicados en 1968 y 1985, y traducidos al español con el título de *La crisis mundial de la educación*. Queríamos dar a la palabra «crisis» su sentido etimológico: «momento decisivo para el cambio», o «momento en que se produce un cambio muy marcado en algo». Por lo tanto, lo que queríamos caracterizar de la actual situación educativa en Europa es la idea de que se está produciendo un cambio sustancial.

Ciertamente, la educación europea está viviendo, desde hace décadas, transformaciones constantes que intentan superar los desajustes que se producen tanto en orden interno como externo. La universalización de la educación hasta los dieciséis o dieciocho años, según los países, ha supuesto un cambio radical de los objetivos tradicionales de los sistemas educativos, la mayor parte de ellos creados y configurados durante el siglo XIX, inmersos en las primeras sociedades industriales y el nacimiento de los regímenes liberales.

Otro factor que ha dejado obsoletos muchos de los planteamientos tradicionales de la educación, basados en el papel predominante de la escuela como transmisora de valores y conocimientos, son los cambios sociales, culturales y tecnológicos que se extienden con la progresiva configuración de la sociedad postindustrial, de la información, de la comunicación o del conocimiento, según las diversas denominaciones que encontramos en la actualidad.

Este libro trata de dilucidar cómo se están produciendo estos cambios en los sistemas educativos, qué problemas se consideran fundamentales, y, por último, qué vías de solución se proponen para cada uno de estos problemas. Como puede verse en el apartado de conclusiones, la diversidad de los sistemas educativos europeos proporciona también variadas formas de enfocar las soluciones, que, en ocasiones, parecen tomar direcciones opuestas según el país: mientras que unos centralizan sus sistemas, otros los descentralizan; mientras que unos orientan la educación a modelos comprensivos, otros se distancian o potencian otras opciones.

No obstante, en todos los sistemas educativos se conviene que los principales retos se relacionan con los siguientes hechos: primero, en los malos rendimientos de la educación secundaria inferior u obligatoria, base de la formación común de todos los ciudadanos; segundo, en la poco adaptada correlación entre el sistema educativo y el sistema productivo; tercero, en la incorporación al mundo escolar, de los nuevos avances tecnológicos para la transmisión de la información y el conocimiento, así como la aparición de las nuevas formas de cultura y sociabilidad; cuarto, en los problemas que genera la incorporación masiva a las escuelas de la población inmigrante de llegada más o menos reciente a Europa; y, por último, en la quiebra de la estabilidad y el orden en el seno de los establecimientos escolares, con la aparición, incluso, de brotes de violencia entre el alumnado y entre éste y el profesorado. Obviamente, estos elementos no se dan de la misma forma e intensidad en todos los países, pero forman parte de una preocupación común.

Para realizar el presente estudio se han elegido cinco países de la Unión Europea, además de España, por medio de los cuales se podrán estudiar con detalle todas estas cuestiones y muchas otras relacionadas con la financiación, la situación del profesorado, las reformas de la ordenación de los sistemas, etc. De cada uno de los países seleccionados se ha descrito brevemente el correspondiente sistema educativo; así es posible entender mejor el enfoque que tie-

nen los respectivos problemas y las propuestas de solución. En el caso de España, se ha redactado un capítulo más analítico y valorativo, dejando de lado la información descriptiva que es sobradamente conocida por los lectores potenciales de este trabajo.

Para tener una visión general, se ha incluido un primer capítulo en el que se plantean los trazos comunes de los sistemas y los principales problemas que afectan al conjunto de los sistemas educativos occidentales. La selección de los países se ha realizado con un criterio que permitiese observar la realidad europea desde los puntos de vista que mejor pueden ilustrar el análisis de nuestro propio sistema educativo. Los países elegidos han sido: Francia, Reino Unido –con especial atención a Inglaterra–, Alemania, Países Bajos y la parte flamenca de Bélgica.

Francia, además de ser un país de gran importancia económica y política en la Unión Europea, ha sido históricamente el modelo que ha servido de ejemplo para la ordenación y configuración de la educación española. Es, por tanto, un referente obligado. La selección de Alemania responde a dos criterios: en primer lugar, su gran importancia en Europa por su potencial demográfico, político y económico; en segundo lugar, la peculiaridad de su sistema educativo, ampliamente descentralizado y tradicionalmente prestigioso y eficaz, aunque actualmente está viviendo momentos de crisis y transformación. La parte flamenca de Bélgica, además de Países Bajos, son, junto con Finlandia, los países que mejores rendimientos obtienen en las evaluaciones internacionales, especialmente en los informes PISA de la OCDE. Su mayor cercanía cultural y, en el caso belga, su pertenencia a un estado descentralizado, han sido factores determinantes para incluirlos en este estudio. Ambos son sistemas muy diferentes, pero con un alto grado de excelencia y, en el caso holandés, de probada equidad si tenemos en cuenta su ordenación muy alejada de los modelos comprensivos implantados en España. Inglaterra fue seleccionada por su gran diferencia respecto al sistema educativo español, lo que ofrecía un elemento de contraste interesante, además de la indudable importancia política y económica del Reino Unido en el concierto internacional.

Para realizar el presente estudio se solicitó la participación de expertos de gran prestigio, tanto en sus respectivos países como en el campo internacional de la educación comparada. El estudio de Francia ha sido elaborado por Pierre-Louis Gauthier, *inspecteur d'Académie* y miembro del Centre Interna-

tional d'Études Pédagogiques de Sèvres. El capítulo dedicado a Inglaterra lo ha redactado el eminente catedrático del Instituto de Educación de la Universidad de Londres, Robert Cowen. Alemania ha sido tratada por Barbara Schulte, que forma parte de uno de los equipos más prestigiosos de la educación comparada con sede en la Universidad Humboldt de Berlín. La parte dedicada a Países Bajos está escrita por Bert P. M. Creemers, decano de la Facultad de Educación de la Universidad de Groningen. La situación de la Bélgica flamenca ha sido tratada por dos profesores de la Universidad de Gante, Bart Maes y Roger Standaert, este último, alto cargo del Ministerio flamenco de Educación. La dirección y coordinación del proyecto lo ha realizado el grupo de investigación DHIGECS de la Universidad de Barcelona: Joaquim Prats, director del grupo de investigación mencionado, elaboró el análisis del sistema educativo español; Francesc Raventós, experto en educación comparada y profesor de la Facultad de Pedagogía, abordó los aspectos generales de la educación europea, y, finalmente, Edgar Gasòliba, profesor de la Facultad de Biblioteconomía y Documentación, ha actuado como documentalista y coordinador del trabajo. De la redacción de la introducción y las conclusiones son responsables los dos directores del estudio: los doctores Prats y Raventós.

La metodología ha consistido, en primer lugar, en elaborar un cuestionario inicial que fijase los puntos que íbamos a tratar y las preguntas generales que queríamos dilucidar con el estudio. Una vez discutidos los ítems que debíamos desarrollar y reelaborado el plan de trabajo inicial con los expertos de cada país, se realizó un primer redactado que fue revisado y corregido por los autores. A continuación se celebró en la Universidad de Barcelona un seminario (septiembre de 2004) en el que se discutió la aportación de cada uno de los expertos; además, se perfilaron los puntos de acuerdo para poder elaborar unas conclusiones.

A lo largo del proceso de elaboración de este libro han colaborado diversas personas, sin cuya ayuda no hubiese sido posible la perfecta organización de los encuentros, las sesiones de trabajo del seminario citado, las complejas traducciones de los originales, etc. Entre todas ellas, queremos destacar y agradecer públicamente la labor de Odalys Peyrón y de Yolanda Insa, secretaria del Grupo de Investigación DHIGECS de la Universidad de Barcelona.

Confiamos en que este libro ayude a comprender mejor los problemas de la educación española y europea. Su análisis es un buen punto de partida para

poder contribuir a reflexionar con nuevas ideas y propuestas de solución sobre los déficit del sistema educativo, y para establecer los retos que la sociedad tiene planteados en relación con la formación de los futuros ciudadanos. Al menos ésta es la pretensión de todos los que han participado en él. Debemos recordar que el futuro ya es el presente de nuestra educación y resulta imprescindible saberla entender y analizar para hacer posible su mejora.

Los directores

I. La crisis de los sistemas educativos europeos

Francesc Raventós Santamaría
Universidad de Barcelona

Todo aquello que simplifica a Europa... la mutila.

Edgar Morin

1.1. Introducción

Generalizar sobre el buen o mal funcionamiento de los sistemas educativos europeos y manifestar de manera rotunda afirmaciones relativas a su eficacia o idoneidad resulta una labor casi imposible. Sin duda, existen importantes diferencias entre países y, en algunas ocasiones, todavía son más notables las divergencias y disparidades entre regiones, por ejemplo en Italia, España o Portugal.

Europa y la UE⁽¹⁾ viven un período de cambios importantes: cambios que afectan a todas las dimensiones de la sociedad y, por lo tanto, también a la educación. No se trata de una crisis más. No es más de lo mismo, sino un proceso de transformación profunda. La educación en Europa atraviesa por un período de tensiones e incertidumbre.

A lo largo de la historia siempre ha habido cambios; lo que sucede ahora es que el cambio ha de ser necesariamente el nuevo eje vertebrador de cualquier proceso educativo, evitando lo que algunos autores han denominado como «arteriosclerosis académica».

Y ante tales cambios sociales, económicos, demográficos, tecnológicos, laborales, etc., Europa necesita nuevas respuestas educativas. Por ello, conviene abrir el debate sobre la educación a toda la sociedad, como en buena medida está ocurriendo últimamente en Francia. De hecho, muchos de los problemas

(1) Aunque en sentido estricto conviene discernir entre Europa y Unión Europea, asociaremos y utilizaremos como equivalentes ambos conceptos. Asimismo, distinguiremos entre UE-15, para referirnos a los países que formaban parte de la Unión Europea antes del 1 de mayo de 2004, y UE-25 que incluye los diez nuevos países que se incorporaron a la Unión en dicha fecha.

e incertidumbres que se reflejan en el ámbito educativo europeo derivan de los propios problemas y preocupaciones de la sociedad europea.

La enumeración de problemas educativos, principalmente en el ámbito escolar, parece que se repite con frecuencia de un país a otro y de una región a otra. Cuando la lista se engrandece o sobreestima de forma más o menos desmesurada, fácilmente hablamos de crisis. Si, por el contrario, se resta importancia, se empequeñece el problema y se minimizan sus consecuencias.

Ningún sistema educativo está dotado de inmunidad frente a la crisis educativa. Ciertamente, el descontento, el malestar y la preocupación son características comunes en casi todos los sistemas. Salvo determinadas excepciones, nadie está contento con el funcionamiento de sus centros escolares; ningún país suele enorgullecerse de su sistema educativo, de sus reformas del sistema, etc. Y esto suele ocurrir tanto en los países y regiones que obtienen buenos resultados en los rankings internacionales, como en aquellos otros donde los resultados de las comparaciones internacionales les sitúan en puestos intermedios o directamente en el vagón de cola.

En países como Finlandia o Japón, con muy buenos rendimientos escolares y bien clasificados en las comparaciones internacionales, también se escuchan múltiples voces de preocupación por el funcionamiento de algunas de sus escuelas y sería preocupación por cuestiones como el fracaso escolar, la violencia, el abandono escolar, el respeto a los derechos humanos y otros problemas educativos.

Lo cierto es que en Europa vivimos, en las últimas décadas, una cierta obsesión por el control de los resultados, por la cuantificación y evaluación de todos los problemas educativos, por la valoración del desempeño, del rendimiento de alumnos, de profesores, de escuelas, de centros de formación, etc., que nos conduce hoy a medir, contar y tasar casi todo, *accountability*, y a establecer continuas comparaciones entre los sistemas educativos europeos y, por supuesto, confrontaciones con Estados Unidos, Japón, y, en general, con el resto de los países de la OCDE.

No obstante, no olvidemos que la obstinación por medir el peso de nuestro cuerpo en una báscula en repetidas ocasiones, no nos hace disminuir ni un gramo nuestra obesidad o sobrepeso, ni engordar si es que nuestro problema es la delgadez. Tampoco en educación, sólo con los números, las cifras y los

indicadores se resuelven los problemas; con frecuencia necesitamos ideas y, sobre todo, ideas nuevas.

Existe una gran similitud en muchos de los problemas con los que hay que enfrentarse hoy en los diferentes sistemas educativos europeos. A menudo, parece que estemos afrontando dificultades semejantes en Italia, España, Portugal, Alemania, Francia, etc. Sin embargo, la visión de los problemas educativos y la, en ocasiones, impotencia para proponer las soluciones adecuadas a cada contexto, varían indudablemente de un país a otro.

En todos los países europeos necesitamos descubrir nuevas respuestas a los nuevos y a los viejos problemas educativos. En los últimos tiempos, detectamos el empleo de unos mismos lenguajes y de unas políticas que convergen hacia la flexibilidad, la autonomía, el control de los resultados, etc. Si hasta tiempos recientes, la columna vertebral de la política educativa europea se dirigía principalmente hacia la igualdad de oportunidades, la integración y la cohesión social, parece que en el momento actual se apunta más hacia nuevas finalidades políticas, básicamente dirigidas hacia la competitividad y la competencia económica. No obstante, no olvidemos que resulta más fácil realizar una predicción económica o política que elaborar un preciso pronóstico educativo.

1.2. Desafíos en la sociedad europea

Europa es diversa, es diversidad. No tiene una unidad étnica, no tiene una cohesión social, política, lingüística, educativa o cultural. Europa, demasiado acostumbrada a descubrir, a colonizar y a explicar el mundo desde su visión particular, es muy eurocéntrica. Y sin duda, un exceso de eurocentrismo puede alimentar de forma más o menos consciente actitudes de hostilidad y xenofobia que consiguen instalarse en algunos ámbitos concretos de la juventud europea, por ejemplo en Austria, Suecia, Alemania u Holanda. Nuestro continente experimenta hoy unos cambios demográficos que tienen claras repercusiones en los sistemas educativos.

Europa tiene una población cada vez más envejecida y un elevado movimiento migratorio. Según datos de la Comisión Europea, en 2003, había 74 millones de personas mayores de 65 años en la UE-25, casi el doble que en 1960 (unos 38 millones). Las personas mayores de 65 años representan el 16% de la población total de la UE, y un 24% de la población considerada en edad

de trabajar, es decir, de 15 a 64 años. Además, antes de 2010, este porcentaje se pronostica que será del 27%, tanto en el conjunto de la UE, como en España; pero en Alemania, llegará al 30,3% y en Italia al 31,3%. Por otra parte, los mayores europeos cada vez van a depender más de la población en edad activa. Y el número de europeos «muy mayores», o sea, con 80 años o más, aumentará un 50% en los tres próximos lustros en la UE-15.

Al mismo tiempo, todas las predicciones indican que las migraciones van a multiplicarse en las próximas décadas y que los movimientos migratorios masivos, en Europa y en el mundo, serán extraordinarios si no aumentan de manera considerable las inversiones en los países menos desarrollados. La mayoría de los países de la UE soportan hoy, con tensiones y dificultades notables, los problemas migratorios y sus implicaciones sociales y educativas. Es el caso, entre otros, de países como Francia, Suecia, Holanda, Alemania, o, de manera creciente, Italia y España.

La migración neta es la causa principal de la variación anual de la población en la UE-25. En 2002, la tasa neta de migración anual fue de 2,8 por cada 1.000 habitantes en la UE-25, lo que representa un 85% del crecimiento total de la población. No obstante, esta tasa de 2,8 de la UE-25, equivale a un 3,3 en la UE-15 y es de un 5,5 en España, de un 6,1 en Italia y de un 6,8 en Portugal.

En un clima de permanente competitividad, la sociedad europea vive tiempos de mudanza que reflejan preocupaciones, miedos e inseguridades frente a la realidad actual y al futuro que se vislumbra. La UE acaba de vivir un tiempo con cambios importantes: la ampliación a 25 países, la polémica de la nueva Constitución, el relevo en el Parlamento Europeo y en la Comisión Europea, el debate sobre el inicio o no de negociaciones de adhesión con Turquía, etc.

El Consejo Europeo de Lisboa celebrado en marzo de 2000 reconoció los cambios y desafíos que implicaría la nueva economía basada en el conocimiento, y acordó el siguiente objetivo estratégico para 2010: *«Convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y mayor cohesión social»*.⁽²⁾

(2) Comisión Europea (2002): *Educación y formación en Europa: sistemas diversos, objetivos compartidos para 2010*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

La aplicación de este objetivo estratégico demanda una transformación de la economía y cambios importantes en los sistemas educativos europeos. Pretender que la UE en el año 2010 sea la economía más eficiente del mundo, alcanzando a Estados Unidos y a Japón en investigación y en tecnología, es algo más que improbable, o directamente imposible, vista la trayectoria un lustro después de la cumbre de Lisboa del año 2000. Así, a mitad del camino recorrido, en 2005, constatamos que se ha producido una ligera mejoría de la tasa de empleo en la UE-25 y que la inversión en investigación y desarrollo (I+D) ha logrado escasos avances, excepto en Suecia y en Finlandia, países que han superado con creces el objetivo del 3% del PIB en gasto de I+D. Para recuperar el empleo y la competitividad, y al menos acercarnos a los diversos objetivos previstos, habría también que mejorar el nivel de calificaciones, es decir, más educación y de mejor calidad.

Efectivamente, la UE necesita más igualdad social: las diferencias de renta son excesivas, tanto entre los Estados como en el ámbito regional. Llama poderosamente la atención que en la UE-15, los Estados con las rentas medias más bajas (Portugal, Grecia y España) son los que presentan las mayores desigualdades de renta, y con tendencia a incrementar aún más las diferencias internas, mientras que los Estados más ricos tienen una mejor redistribución mediante las prestaciones sociales como, por ejemplo, Dinamarca, Suecia, Finlandia o Austria.

Además del problema de la desigualdad, parece probado que un año más de escolaridad adicional, puede suponer aproximadamente un aumento salarial para el trabajador de un 9% de media y un incremento de la productividad añadida de alrededor de un 6%. Es decir, las personas con escasa calificación tienen el doble de posibilidades de pasar al paro o tener escasas posibilidades laborales en tiempos de recesión. Y en la UE-15 hay más: 150 millones de ciudadanos europeos no han completado la enseñanza secundaria básica.

En la UE-25 no es posible que los sistemas educativos se desentiendan de los sistemas productivos; es decir, hoy en Europa resulta inútil y absurdo aislar la educación del mercado de trabajo, cuestión singularmente importante en países como España y Portugal, cuyos sistemas educativos han sufrido tradicionalmente las desconexiones y los alejamientos del ámbito laboral. No obstante, debería reflexionarse a fondo sobre los riesgos que conlleva el someter y relegar la educación al mercado laboral.

Por consiguiente, para acercarnos a los objetivos de 2010, los Estados y las instituciones europeas han de comprometerse seriamente en invertir en capital humano y, por tanto, en educación y formación de calidad.

1.3. La educación en Europa

En las últimas décadas, los avances educativos en Europa han sido importantes. Así, si nos fijamos en la educación secundaria observamos que se ha universalizado en pocos años. La historia es breve: a principios del siglo XX entre un 5 y un 10% de los europeos entraban en la educación secundaria, ya fuera en el *Gymnasium*, el *Licée* o el Instituto. La Iglesia ejercía entonces un papel muy determinante. Después de la Segunda Guerra Mundial, ya eran un 15%, y hoy superan ampliamente el 90%.

La educación secundaria, tanto inferior como superior, ya no está destinada para una elite, es decir, ya no se dirige a un grupo social minoritario y privilegiado. Hoy la educación secundaria es una preparación para la vida, es una prolongación de la educación primaria o básica. En Bélgica, Alemania y Holanda ya se ha alargado la educación obligatoria y universal hasta los 18 años. La secundaria superior ya no es solamente un trampolín para la universidad, sino para toda la vida activa.

Si en la década de los cincuenta un 5% de los europeos llegaba al final de la secundaria, en el año 2005 lo consigue más de un tercio. Hoy hay seis veces más jóvenes escolarizados que hace medio siglo. No obstante, no podemos ignorar las elevadas tasas de fracaso escolar que existen en varios países europeos y, singularmente, en España, Italia y Portugal. En este sentido, sorprende, por ejemplo, que actualmente en España sólo encontramos una librería por cada 24.000 habitantes, y que prácticamente la mitad de la población mayor de 14 años casi nunca lee. Por supuesto que los lectores suelen ser los más jóvenes, gracias a las lecturas obligatorias de las escuelas, y quienes más leen suelen tener las mejores calificaciones.

Desde la década de los noventa, surge con fuerza la competitividad, y el énfasis en la calidad y la eficiencia, junto a la globalización de la economía, también una mayor integración europea, avances en el campo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y, en algunos países, el inicio de procesos de descentralización y regionalización. De hecho, el afán y el celo

por la calidad educativa habían surgido ya anteriormente en Europa con los gobiernos conservadores del Reino Unido en la década de los ochenta y también, en Francia. El aumento de la cota de la autonomía, principalmente en las universidades, implicaba el derecho a la evaluación de los resultados. Sin embargo, no es posible aplicar al concepto de calidad en el ámbito educativo el mismo sentido que se emplea en el mundo empresarial.⁽³⁾

Hoy, todas las reformas estructurales de la UE pretenden promover la formación para toda la vida, dado que las economías sólo serán competitivas si su mano de obra se recicla y pone al día sus capacidades. Probablemente, demasiados sistemas educativos europeos están excesivamente concentrados en determinados contenidos curriculares, sin preocuparse de la caducidad de los mismos.

1.4. Centralizar y descentralizar la educación

Europa camina en general hacia una descentralización y flexibilidad en los sistemas educativos, aunque en países con tradición descentralizadora como Alemania, Bélgica, Dinamarca o Reino Unido, en algunas ocasiones se tiende a un cierto grado de centralización y, al revés, en países con hábitos y prácticas centralistas como Francia o España, que sí tienen una planificación nacional, se observa una evidente tendencia a descentralizar.

En términos generales puede afirmarse que en los sistemas educativos descentralizados se suele otorgar un mayor protagonismo a la autonomía de los profesores y alumnos, pero no siempre es exactamente así.

En España, la Constitución de 1978 creó 17 comunidades autónomas y determinó la distribución de poderes entre las administraciones autonómicas y el gobierno central. Con objeto de conservar un sistema educativo uniforme, el Estado mantiene el poder de regular los requisitos de obtención y reconocimiento de las titulaciones académicas y profesionales, así como los requisitos de acceso a la educación superior. Es un sistema de competencias compartidas. Otro modelo es el que se da en muchos países europeos, especialmente en los nórdicos, en los que los municipios tienen muchas competencias en educación,

(3) Véase el trabajo de Antonio J. Colom Cañellas, titulado *Calidad y equidad en la educación formal y no formal*.

en contraste con países como Francia o España en los que las administraciones locales tienen escasas funciones en este sector.

La educación europea necesita una nueva concepción más sistémica y flexible. A principios de la década de los noventa, algunos investigadores suecos plantearon que los sistemas educativos deberían ser menos rígidos y funcionar como el llamado «tren de la educación»: un tren que ya no transita por su recorrido una sola vez, y si al usuario se le escapa, lo pierde y le condena a una exclusión personal y social, sino una red amplia de trenes que circulan y se comunican, en los que ingresamos y nos apeamos cuando nos convenga o cuando las circunstancias nos obliguen a ello. Esto implica mucha flexibilidad, un buen servicio educativo a la comunidad, buscar el consenso de instituciones sociales, aunando sector público y privado, empresas, medios de comunicación, etc.

A lo largo de los últimos años, en la UE-15 se ha procurado desarrollar una progresiva descentralización educativa y, en general, se ha intentado delegar más poderes a la sociedad. Las nuevas reglamentaciones han aconsejado descentralizar del ámbito nacional al regional o autonómico y de éste al local o municipal, y sobre todo a los centros docentes, con objeto de aumentar la participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones.

Cuando pretendemos conocer el carácter centralista o no de la administración educativa de un país, tenemos que analizar cuál es el poder real de decisión de cada uno de los niveles de organización territorial; por ejemplo, en la ordenación del sistema educativo, en las decisiones sobre el currículum, en las funciones de evaluación e inspección del sistema, en la financiación de la enseñanza y en la administración de los recursos económicos. Esto significa dar respuesta a preguntas como: ¿quién determina los niveles y etapas del sistema educativo?; ¿quién decide objetivos, contenidos, métodos y criterios de evaluación?; ¿quién contrata al profesorado y al personal no docente?; ¿quién decide las tareas que deben realizar?; ¿cuáles son las fuentes de financiación?; ¿quién tiene la responsabilidad de gestionar los recursos?, etc.

1.5. La profesión docente

El profesor ha de ser conductor y seguidor del conocimiento y las nuevas tecnologías han de liberar a los docentes de mostrar muchos contenidos con

objeto de que puedan ocuparse personalmente del aprendizaje, del aprender a aprender.

Y si hay que resolver problemas sociales, de drogas, de violencia, etc., no puede ser tarea de un docente aislado, sino de equipos y de escuelas. Y esto hoy significa conceder mucha más autonomía a los centros y más poder a los directores, técnicos con capacidad de liderazgo y de relación interpersonal, como ocurre en la mayoría de los países del norte de Europa. Las escuelas han de ser actualmente organizaciones de aprendizajes. Y como ha señalado la UNESCO en diversas ocasiones, *los profesores no son el problema, sino la solución*. Efectivamente, los profesores son el factor clave de la calidad de la educación. En Europa, nunca ha tenido éxito una reforma educativa que se haya querido llevar a cabo sin contar con la colaboración y la aceptación del profesorado.

Y, ¿de qué depende el éxito de una reforma educativa? Principalmente de la capacidad de forjar una nueva manera de entender la educación y de crear una consideración propicia y satisfactoria hacia ella. Además, por supuesto que la calidad de la educación siempre dependerá de la calidad de los educadores, sobre todo de los profesores.

Algunos países europeos de la OCDE cuyas economías disfrutaban de una fortaleza considerable están hoy seriamente preocupados porque se avecina, o sufren ya, un período de escasez de profesores. Es el caso del Reino Unido (en Inglaterra y Gales), Holanda, algunas comunidades de Bélgica, Dinamarca, Austria, Finlandia, Suecia, etc., donde en ocasiones, muchos profesores consideran que su trabajo no está valorado suficientemente y cuya autonomía y creatividad se ven disminuidas por los cada vez más numerosos controles y normas.

Sin lugar a dudas, la actuación del profesorado puede representar una gran diferencia en el rendimiento de los alumnos. Por ello, en algunos países del norte de Europa como Noruega o Finlandia se considera que la forma con la que el profesorado interactúa con sus alumnos para comunicarse, estructurar, motivar, guiar, apoyar, etc., resulta decisivo para su rendimiento. Así, mientras un mal profesor puede simultáneamente extinguir el interés por una materia y lastimar la propia valoración del alumnado, un buen profesor sabe cómo puede comunicarse para despertar la curiosidad y suscitar el interés, ofrece experiencias nuevas, aporta una respuesta positiva al progreso incitando a continuar y a no rendirse cuando no se logra el éxito en el primer intento, etc.

Por otra parte, si los centros educativos han de ser organizaciones de aprendizaje, probablemente es necesario un nuevo contrato entre escuela y familia, dado que la familia ha cambiado de composición y han cambiado los vínculos, mientras que la escuela sigue siendo bastante parecida, al menos en aquello que es esencial.

En cuanto al perfil deseado en la función docente, observamos que su intervención tiene una lista de competencias excesivamente larga. Entre otras: que sea polivalente, competente, que ayude a cambiar, que sea reflexivo, investigador, intelectual, crítico y transformador. Además, que domine los contenidos, provoque aprendizajes, interprete y aplique el currículum, seleccione los contenidos y las metodologías más adecuados a cada contexto y a cada grupo, comprenda la cultura y la realidad local, desarrolle una educación intercultural educando en el diálogo y relacionando la teoría con la praxis. También, que eduque en la interdisciplinariedad, en la diversidad y en el trabajo en equipo, investigando continuamente, aportando nuevas propuestas para desarrollar ideas y proyectos innovadores, detectando al mismo tiempo los problemas afectivos, sociales, de salud y de aprendizaje de los alumnos, y si fuera posible, solucionándolos. Asimismo, que ayude a los alumnos a ser creativos, receptivos al cambio, a anticiparse y adaptarse, a ser críticos, a identificar y solucionar problemas, etc., al tiempo que fomenta la participación de los padres y madres, y atiende a sus problemas y necesidades.

Por supuesto que todas estas funciones comprenden igualmente el dominio de las nuevas tecnologías, un conocimiento amplio, actual y profundo de los grandes problemas que se ciernen en el mundo en el que vivimos, y una personalidad capaz de liderar el aprendizaje.

Esta larga lista de competencias del docente que fácilmente podría ampliarse, por ejemplo con las implicaciones educativas de los problemas de la inmigración y la atención a la diversidad, supera sin lugar a dudas los límites de cualquier ser humano. ¿Es éste el actor y el escenario que estamos decididos a construir hoy en Europa con las decisiones de las actuales políticas y reformas educativas?

Afortunadamente, lo que debería ser un profesor y una escuela todavía es una cuestión abierta, un auténtico reto para cada comunidad o país. Probablemente, deberíamos empezar por garantizar a los profesores mayor reconocimiento social y los ingresos que se merecen en función de su labor y sus funcio-

nes. Cualquier mejora del proceso educativo tiene un paso previo, que es el de dedicar más atención al profesorado.

De no ser así, existe el peligro de desprofesionalizar la labor del docente y que se presente cada vez más como un «operario» de la enseñanza, un empleado con sueldo bajo, considerado a veces por la Administración como un obstáculo a sus deseos y proyectos.

Sin duda, vivimos una situación de crisis en la profesión docente, crisis que genera tensiones por casi toda Europa y que, en el caso de Francia y España, se percibe singularmente en el profesorado de educación secundaria.

1.6. La financiación educativa

Aunque en cualquier curso elemental de economía se nos recuerda que los recursos no son ilimitados, lo cierto es que la educación es cada vez más cara, y como ha indicado en repetidas ocasiones un destacado experto en reformas educativas, Philip H. Coombs: *«una educación cara puede no ser buena, pero una buena educación nunca es barata»*. Y podríamos añadir que la excelencia es costosa, pero la mediocridad resulta a la larga más gravosa.

Tal y como proponía a finales de 2003 el entonces ministro de Educación de Brasil, Cristovam Buarque, al lado del PIB habría que colocar el PEB, el Producto Educativo Bruto, pues «los resultados de la educación son un producto que en sí agregan a la sociedad un valor propio, independiente de los propios impactos económicos. Son una especie de producto educativo bruto del país, formado por la energía intelectual, la creatividad y la sensibilidad de la población educada». Efectivamente, quizás convenga empezar a estudiar el sentido y el valor del producto educativo bruto en cada país o espacio educativo.

En la mayoría de los países europeos subsiste una especie de susceptibilidad, recelo o suspicacia frente a posibles intromisiones e injerencias de la UE en el sistema educativo y especialmente en las cuestiones relativas a la financiación. En Finlandia y Suecia los gobiernos municipales todavía han aumentado más en estos últimos años su poder de decisión en la financiación educativa, mientras en otros países como España los municipios apenas tienen protagonismo en cuestiones de educación y, por supuesto, una escasísima o nula capacidad en materia de financiación.

Aunque no debe establecerse una relación de causa-efecto entre los temas de financiación educativa y la calidad y los niveles educativos, puesto que los factores determinantes son múltiples y complejos y no admiten simplificaciones y reduccionismos, algunos datos e informes elaborados por organismos internacionales nos acercan al conocimiento de la realidad, nos suscitan amplias reflexiones y nos invitan a establecer comparaciones entre diferentes países europeos.

Si nos centramos en el porcentaje de población de entre 25 y 64 años que sólo han alcanzado la educación primaria constatamos que mientras en Alemania, Suecia y Holanda es, respectivamente, de un 2%, 8% y 12%, la media de la OCDE es del 14%, pero en España, es de un 32% (casi una de cada tres personas), en Grecia de un 37% y en Portugal de un 67%. Sin duda, estos tres países, y muy especialmente Portugal, necesitan mejorar la cualificación de su mano de obra en esta Europa globalizada.

En cuanto al gasto educativo como porcentaje del PIB, los países escandinavos siguen encabezando el ranking con el 8,5% del PIB en Dinamarca y el 7,3% de Suecia. En 2001, el gasto educativo total (público más privado) superaba el 6,2% del PIB, que era la media de la OCDE, en Dinamarca, Islandia, Suecia, Bélgica y Noruega. En cambio, en España, el porcentaje del PIB en gasto educativo se situó en un 4,9% (1,3 puntos por debajo de la media de referencia de la OCDE) e inferior a la inversión educativa de España de 1995, que fue del 5,4% del PIB.

Según datos de la Comisión Europea recogidos en el informe sobre la situación social en 2004, observamos que en 2002, el 77% de los jóvenes de entre 20 y 24 años de la UE-25 tiene un nivel de estudios de segundo ciclo de enseñanza secundaria. No obstante, el 17% de jóvenes de entre 18 y 24 años abandona el sistema educativo solamente con una cualificación de primer ciclo de enseñanza secundaria o inferior. Pero, obviamente, descubrimos diferencias reveladoras entre los países europeos: este 77% de jóvenes de la UE-25, alcanza en Suecia el 94%, es del 91,7% en la República Checa y del 90% en Eslovenia. En cambio, en Italia sólo lo consiguen el 69,1%, en España el 64,9% y en Portugal el 43,7%.

Sin lugar a dudas podemos constatar que se cumple el postulado de que educación genera educación y cultura genera cultura. En Europa son los más

jóvenes y los más cualificados quienes continúan en la formación permanente, sobre todo en los países del norte. Así, el mismo informe de 2004 de la Comisión Europea nos indica que, en 2002, el 8% de la población de la UE-25 con edades comprendidas entre 25 y 64 años ha participado durante las cuatro últimas semanas en actividades de educación o formación. Donde se participa con mayor frecuencia en la formación continua es en los países nórdicos: en Finlandia, el 18,9%; en Dinamarca y Suecia, el 18,4%; en Reino Unido, el 22,3%, y en Holanda, el 16,4%. En cambio, los países en los que se participa menos en la formación continua son, además de algunos de los diez nuevos Estados miembros, España con un 5%; Italia, Portugal y Francia con un 4,6%, 2,9% y 2,7%, respectivamente; y Grecia, con un 1,2%. Por supuesto que en el aprendizaje permanente europeo, los más jóvenes reciben más formación continua que los más mayores, y las personas más cualificadas participan en actividades de educación o formación mucho más que las personas poco cualificadas.

La falta de interés en impulsar las inversiones educativas y tecnológicas de futuro, quizás por miopía política, puede significar un peaje elevado y una brecha profunda con los países más desarrollados de Europa y de la OCDE.

1.7. Retos en la familia, en la escuela y en los medios de comunicación

Los educadores podemos aportar reflexión, coherencia, racionalidad y saber en una sociedad y en un mercado laboral cada vez más cambiantes y más competitivos. Pero los nuevos retos educativos de los europeos no son sólo escolares, sino que los encontramos en la familia, en la escuela, en los medios de comunicación, en el trabajo y en la sociedad.

La familia no puede desentenderse de sus responsabilidades educativas, aunque en muchos países europeos se escuchan voces y lamentaciones por el escaso tiempo y dedicación de la familia hacia la educación de sus hijos. No es coherente malacostumbrar a los hijos y simultáneamente solicitar al profesorado que los transforme y los rectifique para que sean unos buenos individuos, correctamente socializados. Y, cuando no se logra formar una persona tolerante, respetuosa, disciplinada, afanosa y perseverante, adjudicar y distribuir la culpabilidad entre la escuela y la televisión. En algunos países como

España, más de la mitad de los profesores consideran que las familias se desentienden de los aprendizajes de sus hijos en la escuela.

También se echa en falta una mayor participación e implicación de las empresas públicas y privadas en la crisis educativa. Así, muchos empresarios actúan con cierta miopía política y una falta de visión a largo plazo que les empuja hacia una inhibición o abstención ante sus compromisos con la educación.

En cuanto a los medios de comunicación, debería ser posible lograr que los valores de la industria y del mercado audiovisual no se opongan sistemáticamente con los valores del respeto, el civismo, la tolerancia y la democracia. En algunos países como en España, la televisión educativa es casi inexistente y hay un déficit de programación infantil. En nuestra sociedad mediática, a menudo el espectáculo concede una importancia desmesurada a personas y a situaciones artificialmente transformadas en mitos, ficciones o ensueños, y se proponen como ídolos o modelos a personas que son parásitos sociales.

1.8. Los grandes retos educativos europeos

La inercia de los sistemas educativos y las fuerzas de resistencia al cambio nos plantean nuevos retos sociales y educativos en Europa. Parece necesaria una nueva arquitectura de la educación que sea capaz de coordinar los escenarios escolares con los no escolares; que sea capaz de reformar y, cuando sea oportuno, transformar los objetivos, los métodos, los contenidos, etc.; que sea capaz de orientarse y encaminarse tanto a la infancia como a la juventud, tanto a los adultos como a la tercera edad; que sea capaz de ocuparse además de las personas que soportan diferentes minusvalías o discapacidades; que sea capaz de favorecer la igualdad de oportunidades, etc.

Algunos de estos retos no son totalmente nuevos. Lo que sí es nuevo es el hecho de que se han convertido en retos comunes para los ciudadanos europeos. Y, por tanto, hay que coordinar las políticas educativas y reforzar el sistema educativo en el ámbito de Europa. Por esto estamos convencidos de que la convergencia de los sistemas educativos de la UE es hoy una cuestión urgente para construir Europa.

Sin embargo, somos conscientes de que la maquinaria oficial de los sistemas educativos europeos acostumbra a reaccionar con inercia y con mucha lenti-

tud frente a los nuevos problemas emergentes. Así, cuando queremos afrontar los nuevos retos, ya han aparecido nuevas tendencias. Por ello, la UE pretende que los jóvenes estén preparados para afrontar los desafíos de la sociedad de la información y del conocimiento, objetivo cada vez más explícito en los sistemas educativos europeos. Se trata, pues, de revisar los contenidos curriculares y los métodos de enseñanza y aprendizaje, al tiempo que se acentúa el interés por las «competencias clave», es decir, las competencias que se consideran indispensables para poder participar en la sociedad.

Ahora el conocimiento es la fuerza que impulsa el desarrollo personal y profesional; y la UE pretende que los sistemas educativos promuevan la adquisición de conocimientos y habilidades capaces de ser transformados en competencias útiles.

Uno de los desafíos europeos lo constituye la reorganización del currículo, interrelacionando los contenidos de las diferentes asignaturas y temas, y ayudando a los alumnos a que relacionen los contenidos de las asignaturas con la vida real, mostrando la utilidad de aquello que aprenden.

No olvidemos que uno de los objetivos finales de la escolarización consiste en preparar a los estudiantes para que actúen de manera eficaz fuera del contexto escolar. Y todos conocemos brillantes alumnos muy bien instruidos que no logran aplicar sus conocimientos y habilidades en un determinado contexto o en una situación nueva.

Una muy buena síntesis de los grandes retos educativos nos la ofrece Federico Mayor Zaragoza, que fue director general de la UNESCO entre 1987 y 1999, al proponer nueve retos para la educación del año 2020,⁽⁴⁾ que presentamos a continuación de manera adaptada:

1. *La actualización permanente de las competencias del profesorado.* La calidad de la educación depende de la calidad y la dedicación del profesorado y de sus relaciones con los estudiantes y las familias.
2. *Los contenidos educativos* en todas sus disciplinas, con especial atención a la educación cívica y a los valores necesarios para forjar las actitudes de ciudadanos responsables. En estos últimos años, matemáticas y lenguas son las

(4) Aunque Mayor Zaragoza no los refiere específicamente para Europa, considero que plantea magistralmente un breve resumen de los retos educativos, aplicable al contexto europeo y que hemos adaptado. Véase el enunciado original en *Un Món nou*, p. 340.

materias con mayor peso específico en la UE, casi siempre estructuradas por ciclos.

3. *La introducción y aprovechamiento de las redes electrónicas como instrumentos de ayuda al aprendizaje*, observando los peligros de exclusión que puede provocar la falta de acceso a los recursos y a las nuevas tecnologías.

4. *La concepción de los contextos educativos*, que deberán considerar las aportaciones de los nuevos saberes y conocimientos en el estudio y el control de los procesos cognitivos.

5. *La observación atenta y la traducción de saberes contemporáneos en plena evolución*. Prioridad a los saberes científicos y a los conocimientos históricos y sociales que posibiliten la construcción de referencias culturales y éticas y de pluralidad ciudadana.

6. *La gestión del vínculo a lo largo de toda la vida entre el tiempo dedicado a la educación y al aprendizaje y el tiempo destinado al trabajo y al ocio*.

7. *La evolución de las instituciones educativas hacia una gestión ágil y poco jerárquica, que las transformará en empresas educativas más autónomas*. Las instituciones educativas tanto públicas como privadas deberán ser más activas, dinámicas y emancipadas.

8. *La participación de los poderes públicos ha de establecer estrategias para los sistemas educativos, imaginar nuevos sistemas de financiación y estableciendo colaboraciones o acuerdos en relación con la educación*, por ejemplo con empresas vinculadas al sector de las comunicaciones y de la edición.

9. *La evolución de las diferentes instituciones educativas, formales, informales, a distancia [...] que deberán aprovechar la diversidad de enfoques para enriquecerse mutuamente*, superando el desafío de las crecientes desigualdades en el acceso a los recursos y a las nuevas tecnologías.

Mayor Zaragoza nos recuerda que en la actualidad la organización de los centros educativos sigue casi totalmente basada en el esquema de los «cuatro unos», es decir, un profesor, una asignatura, una hora y una clase.

Evidentemente, hay que combatir la crisis educativa con nuevos modelos de equipos pedagógicos, nuevas experiencias y nuevas ideas de futuro. Quizás la elaboración de un currículo europeo parcialmente común para la educación primaria y secundaria, no homogeneizante, ni egocéntrico, ni eurocéntrico,

sino plural, diverso y de mutuo enriquecimiento, podría contribuir a fomentar un nuevo europeísmo capaz de mejorar las crisis educativas en Europa.

Europa y España necesitan un debate abierto, sereno y con amplia participación social sobre el futuro de la escuela, de la educación y de los sistemas educativos. El porvenir de la educación también depende de nosotros.

Bibliografía

COLOM CAÑELLAS, A. J. (2003): «Calidad y equidad en la educación formal y no formal», en Etxeberría, F. (coord.) (2003): *Calidad, equidad y educación*. Donostia: Erein, pp. 79-100.

COOMBS, P. H. (1985): *La crisis mundial de la educación. Perspectivas actuales*. Madrid: Santillana.

COMISIÓN EUROPEA (2002): *Educación y formación en Europa: sistemas diversos, objetivos compartidos para 2010*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

EURYDICE/COMISIÓN EUROPEA (2002): *Las competencias clave. Un concepto en expansión dentro de la educación general obligatoria*. Bruselas: Eurydice. www.eurydice.org

MAYOR ZARAGOZA, F. (2000): *Un Món nou*. Barcelona: Centre UNESCO de Catalunya.

II. El sistema educativo francés

Pierre-Louis Gauthier

Centro Internacional de Estudios Pedagógicos, Sèvres

*Dar a todos por igual la instrucción que es posible impartir a todos,
pero sin negar a parte alguna de la ciudadanía
la instrucción superior que es imposible hacer llegar a todos los individuos.*

De Condorcet, 1792

Los problemas provocados por las desigualdades y desequilibrios sociales se extienden por todos los países ensañándose, sobre todo, en los sistemas educativos. ¿Cuáles son en Francia los aspectos que adquiere la crisis del sistema educativo? ¿Existen acaso unos rasgos específicamente franceses?

2.1. Contexto social y político

2.1.1. Tendencias demográficas y sociológicas

La población francesa presenta unas características comunes a las de la mayoría de países europeos. La densidad media es escasa (Francia: 107 habitantes/km²; Alemania: 230; Reino Unido: 246; Italia: 192; España: 78⁽¹⁾). La población se distribuye de forma desigual: las concentraciones urbanas (París, Lyon, Marsella, Lille) contrastan con verdaderos desiertos rurales. La periferia de las grandes urbes es objeto de concentración de las poblaciones desfavorecidas cuya escolarización no está exenta de dificultades. La trama escolar del territorio engendra, pues, una serie de problemas de medios y desigualdades en la orientación a los alumnos y la elección de carrera.

La población francesa se halla en fase de «envejecimiento» aunque su tasa de fertilidad sea más elevada que la media de los países europeos (Francia: 1,89; Alemania: 1,35; Reino Unido: 1,68; Italia: 1,23; España: 1,23). El alumnado de las escuelas está disminuyendo en número y ello acarrea el cierre de aulas y escuelas. Ésta es, precisamente, una de las causas del conflicto entre la Administración, preocupada por rentabilizar los medios, y la población que

(1) Las comparaciones se limitarán a cinco países europeos: Francia, Italia, España, Reino Unido y Alemania.

reivindica la igualdad de oportunidades en la escolarización. «Sociológicamente» hablando, la sociedad francesa se caracteriza por el declive en el número de agricultores (8% de la población activa). Por otra parte, la terciarización del trabajo conlleva el fortalecimiento de las clases medias. Y esta última categoría manifiesta unas exigencias nuevas en materia de educación. Instruida y bien informada, sabe aquilatar sus decisiones políticas y utilizar el sistema educativo en beneficio de sus propios hijos.

La población francesa sufre, desde hace ya bastantes años, una elevada tasa de «paro» (10% en 2004), inclusive entre la clase media. La renta per capita (24.090 dólares) coloca a Francia en el puesto decimonoveno de los países muy ricos, por detrás de Alemania y el Reino Unido, pero por delante de Italia y España. Es decir, la riqueza nacional se reparte muy desigualmente. Y dichas desigualdades en los ingresos provocan desigualdades, asimismo, en el terreno de la educación.

La población francesa se caracteriza por unas «corrientes de inmigración» que favorecen, a veces, la manifestación de valores extranjeros en la escuela, concretamente de tipo confesional. El principio republicano del laicismo queda en entredicho en los conflictos que se plantean en los centros educativos (asunto del velo islámico).

2.1.2. Breve historia del sistema educativo francés

La especificidad del sistema educativo francés se deriva de una larga herencia histórica del pensamiento educativo. La evolución de las ideas sobre educación a lo largo de todo el siglo XVIII dio lugar a la creación de toda una serie de planes educativos elaborados durante la Revolución Francesa. El Informe de Condorcet (1743-1794) tuvo una resonancia enorme y fue fuente de inspiración para la legislación escolar ulterior. A decir verdad, el período revolucionario no se prestó demasiado a las realizaciones concretas pero, con posterioridad, empezó a construirse, por etapas, el sistema educativo francés.

Fueron el régimen republicano y las leyes de Jules Ferry⁽²⁾ las que dieron lugar a la elaboración del sistema educativo que ha funcionado, a grandes rasgos, hasta la actualidad. Jules Ferry se inspiró en las ideas de la revolución fran-

(2) Jules Ferry (1832-1893), abogado, opuesto a Napoleón III antes de ser nombrado Ministro de la Instrucción Pública y, luego, presidente del consejo durante la III República.

cesa y también en las del monárquico Guizot que había hecho adoptar la ley sobre la obligatoriedad de la escuela a partir de 1833. En una Francia todavía mayoritariamente rural, Jules Ferry daba a la escuela primaria pública la imagen que conserva todavía en la actualidad, obteniendo las consecuencias de aquella obligatoriedad: la gratuidad (1881) y el laicismo (1882). Por aquel entonces se empezó a dar en Francia una febril actividad de construcción de escuelas que supuso crear una escuela en cada municipio y una escuela normal de magisterio en cada departamento. La escuela primaria poseía su diploma, el certificado de estudios primarios, que gozó, sin duda, de un cierto prestigio. Asimismo, se ofrecía a los mejores alumnos la posibilidad de prolongar sus estudios mediante las llamadas escuelas primarias superiores (EPS). Respondía ello a las aspiraciones de una burguesía y un campesinado ávidos de promoción social. Los resultados no se hicieron esperar: en 1906, tan sólo el 5% de los reclutas eran completamente analfabetos.

Napoleón había creado, con el monopolio universitario del Estado, los institutos (1802) que proporcionarían al Estado una elite de leales servidores. En 1808 se creaba el *baccalauréat* (examen y/o título de enseñanza secundaria que permite el acceso a los estudios superiores). Un cuerpo de inspectores generales se encargaba de controlar la enseñanza en los institutos. El Gobierno de la Tercera República había abierto a las chicas las puertas de la secundaria. La educación en Francia seguía marcada por los orígenes históricos y sociales de los dos niveles de enseñanza, primaria y secundaria. El personal, los centros, los diplomas dependían de unas culturas sociales diferentes y compartimentadas. En 1880 se produjo una modernización en la enseñanza secundaria clásica que aminoraba el papel de las lenguas clásicas en beneficio de la disertación francesa, la historia y la geografía. En 1902 se producen dos innovaciones: la diferenciación de las series del *baccalauréat* que, a partir de entonces, dejan su sitio a las disciplinas «modernas», y la creación de dos ciclos en el segundo grado: uno de cuatro años de duración seguido de un segundo de tres años.

Después del trauma de la Primera Guerra Mundial se empieza a reivindicar una «democratización» de la enseñanza. La prolongación de la escolarización, establecida a los 13 años en 1882, se alarga en 1936 hasta los 14 años, lo cual acarrea la idea de un tronco común al final de la escuela primaria. Pero la secundaria se mantiene anclada en sus privilegios. Durante medio siglo per-

durará una segregación escolar basada en la existencia de una serie de redes distintas entre las cuales la formación profesional será, durante mucho tiempo, el pariente pobre de la educación.

Fue necesario un segundo trauma, el de la Segunda Guerra Mundial y las esperanzas que la liberación había hecho surgir (1944), para que la democratización se pusiera verdaderamente en marcha. Dichas esperanzas se plasman en el plan Langevin-Wallon (1947) que proponía llevar la escolarización hasta los 18 años dentro de un sistema educativo unificado. Este plan jamás llegó a materializarse, pero sus principios inspiraron a los reformadores durante mucho tiempo. Con la prolongación de la escolarización hasta los 16 años (1959), la V República presidida por Charles de Gaulle se orientaba a la vez hacia una mayor racionalidad e igualdad. Se ponía en marcha la idea de un nuevo elemento intermedio entre la escuela primaria y el instituto:⁽³⁾ el primer ciclo de la secundaria se separaba del instituto y adquiriría autonomía. En 1975, el ministro René Haby elabora la ley que instituye el *collège* único bajo el nombre de colegio de enseñanza media (CES, *Collège d'enseignement secondaire*). Se inicia entonces una nueva etapa con la construcción de cerca de 3.000 *collèges* en pocos años. Aparece así una nueva enseñanza secundaria «inferior» unificada. El personal de las distintas redes, directores de centros, profesores y demás docentes, coexisten durante un cierto tiempo en los *collèges*. Posteriormente (1986) el reclutamiento de profesores cede paso al del personal de secundaria. Así concluye un período de tensiones entre los distintos niveles de la enseñanza.

2.1.3. Reformas y debates políticos actuales sobre la enseñanza

De toda la introducción anterior cabe recordar que la historia del sistema educativo francés encierra la base de los elementos que, en la actualidad, se hallan en el centro del debate sobre la educación en Francia:

- El antagonismo entre la enseñanza pública laica y una enseñanza privada mayoritariamente católica. El debate, en este caso, gira en torno a la ayuda financiera prestada por el Estado a la enseñanza privada.

(3) La idea de un «tronco común» aparecía ya en los proyectos de Jean Zay, ministro del Frente Popular en 1936 (asesinado durante la guerra) y en el plan Langevin-Wallon de 1945.

- La doble herencia de una enseñanza elitista encarnada en el instituto y de una enseñanza popular largo tiempo representada por la enseñanza primaria, sus prolongaciones en la enseñanza secundaria corta y la enseñanza técnica y profesional.
- La aparición del *collège* que se posiciona con dificultades teniendo en cuenta una cultura escolar incierta pero que se orienta del lado del *lycée*. Es el eslabón débil del sistema educativo.
- La masificación que impone unas exigencias de formación que se alejan de la enseñanza clásica. Muchos alumnos fracasan o se oponen a una enseñanza que les es ajena.
- La persistencia de desigualdades en el seno del sistema.
- Una Administración farragosa y profundamente jerarquizada.

2.2. Descripción del sistema educativo francés

2.2.1. Estructura de la planificación

Como en todo sistema educativo, los fundamentos de la educación en Francia se basan en la escolarización obligatoria establecida a partir de los 6 años de edad hasta los 16.

Antes de la EGB: el parvulario

El parvulario escolariza a todos los niños a partir de los tres años. Admite, a partir de los dos años, al 34% de los niños. Ha contribuido a la integración social y cultural y ha asumido una serie de misiones educativas relacionadas con la adquisición del lenguaje y la vida colectiva. Desempeña, para muchas familias, un papel social que garantiza el cuidado de los niños pequeños. El parvulario tiene una buena imagen educativa y debe dar respuesta a una gran demanda de los padres, concretamente de los que pertenecen a las clases más favorecidas, que conocen las ventajas de una escolarización precoz.

El parvulario se rige por unos programas e instrucciones definidos por el ministerio. Participa en el establecimiento de los aprendizajes fundamentales iniciando, entre otras cosas, el aprendizaje de la lectura (tabla 2.1). El profesorado de los parvularios cuenta con la ayuda de los agentes especializados del estatuto municipal.

TABLA 2.1

El sistema educativo francés (público y privado) en cifras

2003

TIPO DE ESCUELA O DE CENTRO	NÚMERO	EVOLUCIÓN EN UN AÑO	ALUMNADO
Parvularios	1.846	-247	2.566.000
Escuelas de primaria	39.239	-435	3.963.200
<i>Collèges</i>	6.971	+30	3.269.066
<i>Lycées</i> generales	2.608	-13	1.509.578
<i>Lycées</i> profesionales	1.730	-16	698.497

Cuando resulta difícil organizar grupos de las clases de parvulario que requieren un transporte excesivamente costoso o peligroso, los niños pequeños acuden, a partir de los 5 años, a unas «secciones infantiles» vinculadas a la escuela de EGB. Enseguida queda patente el hecho de que dichas disposiciones acarrear los primeros elementos de desigualdad escolar.

La escuela de EGB

Piedra angular de la escolarización obligatoria, la escuela elemental escolariza a los niños durante cinco años, de los 6 a los 11 años⁽⁴⁾ (tabla 2.2).

Sus objetivos, contenidos y horarios se definen en el ámbito ministerial, y aparecen publicados en unos libritos que se divulgan entre el público. A los objetivos principales de «Leer, escribir y contar», se añaden unas nociones de historia, geografía, ciencias y nuevas tecnologías. Las educaciones física, artística y cívica también están incluidas, así como la enseñanza de las lenguas vivas. A la división en cursos, la ley de orientación de 1989 superpuso una división en ciclos de diversa duración según las necesidades del alumno.

El profesorado de los parvularios y escuelas primarias se incluye en la categoría de maestros o profesores de las escuelas. Pertenecen al cuerpo de funcionarios del Estado. Están obligados a realizar 26 horas de presencia por semana ante los alumnos. Su sueldo, que va progresando a lo largo de la carrera (37,5 años) depende de los escalafones de la función pública.

(4) Algunos niños superdotados pueden ser admitidos a partir de los cinco años. ¡Suelen ser hijos de profesores!

TABLA 2.2

El primer grado

CENTRO	CLASES	EDAD	CICLOS
Escuela primaria	Curso medio 2.º año	10 años	Ciclo de profundización
	Curso medio 1.º año	9 años	
	Curso elemental 2.º año	8 años	
	Curso elemental 1.º año	7 años	Ciclo de aprendizajes fundamentales
	Curso preparatorio	6 años	
Parvulario	Sección mayores	5 años	
	Sección medianos	4 años	Ciclo de primeros aprendizajes
	Sección pequeños	3 años	

La red de escuelas primarias sufrió una disminución en el número de centros en los últimos diez años a causa de la baja demográfica y de la escolarización obligatoria trasladada al *collège*.

Los niños con algún tipo de disminución acuden a las clases corrientes y hay equipos de especialistas (psicólogos, reeducadores, logopedas, etc.) que velan por su integración escolar. Los niños con una disminución más grave acuden a unas estructuras especializadas.

El ‘collège’ de enseñanza media entre la masificación y la orientación

El *collège* de enseñanza media (CES) constituye el primer nivel de dicha enseñanza y se extiende a lo largo de los cuatro años de la secundaria inferior. Afecta a la totalidad de una clase de edad que deberá continuar sus estudios hasta llegar a la llamada *troisième*⁽⁵⁾ en ese centro único, es decir, para el curso escolar 2002-2003, 838.842 alumnos. No existe selección y el acceso al *collège* está abierto a todos según el principio republicano de igualdad de oportunidades. El objetivo del *collège* es prolongar y completar las adquisiciones básicas. Como en el caso de la escuela primaria, los ciclos pedagógicos se superponen a la distribución por clases (tabla 2.3).

(5) Los franceses tienen la curiosa costumbre de numerar al revés los cursos de la enseñanza secundaria, de la 6.ª clase hasta la 1.ª, a la que se añade la llamada «clase terminal».

TABLA 2.3

El 'collège' de enseñanza media

CLASES	EDAD	DIPLOMA	DIPLOMA	DIPLOMA	DIPLOMA	CICLOS
<i>Troisième</i>	14 años	<i>Troisième</i> general	<i>Troisième</i> de inserción	<i>Troisième</i> tecnológico	Clase de iniciación preprofesional	SEGPA Orientación
<i>Quatrième</i>	13 años		<i>Quatrième</i> planificado	<i>Quatrième</i> tecnológico		SEGPA Perfeccionamiento
<i>Cinquième</i>	12 años					SEGPA Perfeccionamiento
<i>Sixième</i>	11 años					SEGPA Observación

El gran reto del *collège* estriba en escolarizar según los mismos programas a una masa heterogénea de alumnos. Los programas del *collège* los establece el Ministerio de Educación. Abarcan todas las disciplinas tradicionales: francés, matemáticas, lenguas vivas, historia, geografía, física y química, ciencias de la vida y de la Tierra, artes y educación física.

Si los programas reflejan la división universitaria del saber, la división de contenidos por disciplina y por año representa para la mayoría de alumnos un rompecabezas incoherente. Hubo un intento de conferir más coherencia concediendo más autonomía a los centros con el fin de aportar unas respuestas más adaptadas a la diversidad de los alumnos. La renovación de la escolarización en el *collège* se consiguió en el principio de curso de 2004. La primera idea consistió en facilitar la transición entre la escuela primaria y el *collège* en *sixième*, también llamado «ciclo de observación». El objetivo de las clases de *cinquième* y *quatrième* consiste en ampliar los conocimientos y métodos de trabajo: es el ciclo de perfeccionamiento. En la clase de *troisième* queda establecida la continuidad hacia estudios más avanzados o bien el cambio hacia la formación profesional durante el ciclo de orientación. La escolarización en el *collège* se confirma mediante el primer examen del «Cursus» francés: el *diploma de los collèges*. La escolarización de los niños disminuidos continúa en el *collège* dentro de las secciones de enseñanza general y profesional adaptada (SEGPA).

Ante el aumento del fracaso escolar, en 1982 se adoptaron medidas de discriminación positiva. Las zonas de educación prioritaria (ZEP) se crearon para subsanar problemas como la tasa de fracaso escolar, la composición socioeco-

nómica de las familias y las tasas de alumnos de origen extranjero. Dichas zonas gozan de una serie de medios complementarios, tanto en personal como en financiación, que permiten una adaptación más ajustada de la enseñanza a las necesidades personales de los alumnos. En el principio de curso de 2002, 5.730 escuelas primarias (11% de la totalidad) y 879 *collèges* (17%) se hallaban en ZEP.

El profesorado del *collège* y del *lycée* posee la misma formación universitaria y ha pasado por los mismos concursos de reclutamiento: el certificado de aptitud para la enseñanza media (CAPES) en el 61% de los casos, la oposición a cátedra de instituto en el 12%, y el certificado de aptitud para la enseñanza técnica y profesional (CAPET-CALP) en el 15%. Con algunos matices diferenciadores, todos ellos han recibido la misma formación profesional, tienen sueldos comparables, están obligados a prestar un tiempo de servicio similar (19 horas de curso por semana como media), se hallan bajo el control de los mismos cuerpos de inspección y están afiliados a los mismos sindicatos.

El ‘lycée’ y sus tres vías

El *lycée* abarca la enseñanza secundaria superior. Sus objetivos son proporcionar a los alumnos los conocimientos fundamentales y las formas culturales que les permitan pasar a formar parte de la comunidad nacional. En realidad, el instituto marca, dentro del sistema educativo francés, la primera ruptura con la lógica de un tronco común abierto a todos los alumnos. El *lycée* abre la puerta hacia tres vías distintas: general, tecnológica y profesional. La escolarización que, en principio, dura tres años concluye con el *baccalauréat* (tabla 2.4).

Existen varias series de *baccalauréat*:

- tres de carácter general (literario, económico y social y científico);
- cinco de carácter tecnológico (tecnología industrial, tecnologías del sector terciario, ciencias medicosociales, técnicas de laboratorio y técnicas de música y danza); y
- sesenta *baccalauréats* profesionales que corresponden a las principales ramas de la producción y los servicios.

TABLA 2.4

El 'lycée'

VÍAS	GENERAL	TECNOLÓGICA		PROFESIONAL	CICLOS		
EXAMEN ↑	<i>Baccalauréat</i> general	<i>Baccalauréat</i> tecnológico	Certificado de estudios profesionales (BEP)	<i>Baccalauréat</i> profesional	Certificado de aptitud profesional (CAP)		
	<i>Terminale</i> general	<i>Terminale</i> tecnológico	<i>Terminale</i> , certificado técnico	<i>Terminale</i> profesional	Certificado de aptitud	SEGPA	Terminal
	<i>Première</i> general	<i>Première</i> tecnológico	<i>Première</i> , certificado técnico	<i>Première</i> profesional	Certificado de aptitud	SEGPA	
	<i>Seconde</i> general y tecnológico	<i>Seconde</i> general y tecnológico	<i>Seconde</i> , certificado técnico	<i>Seconde</i> profesional		SEGPA	Determinación

Se trata de un examen con una enorme resonancia sociológica. Es, asimismo, el primer nivel universitario que, en teoría, permite el paso a los estudios superiores. El prestigio social que conlleva el *baccalauréat* no es el mismo en todas las series. En 2001, el 69% de un grupo de edad accedía al nivel del *baccalauréat*, y el 61% de los alumnos de *lycée* obtenía el diploma. El fracaso escolar se reprodujo de forma atenuada en el *lycée*. En el nivel de la clase de *seconde* es donde el fracaso suele ser masivo, sobre todo en las series generales. Se realizaron reformas para iniciar una orientación a partir de la clase de *seconde* hacia las ramas profesionales y aportar medidas de acompañamiento y apoyo, aligerando al propio tiempo los contenidos. De esta forma, la enseñanza media superior ha podido absorber mejor la masificación de la escolarización. El número de bachilleres ha aumentado en proporciones importantes: en 1950 había un bachiller por cada veinte jóvenes y para 2002 ya eran doce. Las condiciones de orientación entre las distintas ramas no son equitativas: las series tecnológicas y profesionales que ofrecen una competencia reconocida en el mercado de trabajo a cerca del 40% de un grupo de edad, contribuyen a conferir estabilidad tan sólo a una parte de la juventud. Sin embargo, las vías de los *baccalauréats* generales son consideradas como las únicas ramas de excelencia que las categorías sociales favorecidas suelen escoger mediante la elección acertada de una lengua rara o de una serie científica. Los cursos preparatorios para las *grandes écoles* constituyen la máxima expresión de la selección social. Estos cursos disponibles en un número

reducido de institutos, permiten que los alumnos de los mismos seleccionados después del *baccalauréat* puedan prepararse en buenas condiciones a los concursos de entrada a dichas *grandes écoles* (escuela normal superior, escuela central, escuela politécnica, escuelas de ingenieros, etc.). El número de alumnos de estos cursos, que cuentan con un profesorado cuidadosamente seleccionado, aumentó un 2% en 2003.

2.2.2. Formación del profesorado: análisis crítico

El sistema educativo espera que de la formación de los maestros surjan soluciones a la degradación de las situaciones escolares. Dentro del marco de la ley de orientación de 1989, ya citada, se incluyó una reforma: una disposición que suprimía las escuelas normales y las sustituía por los institutos universitarios de formación del profesorado (IUFM) que deben acoger a todos los docentes en formación durante dos años. En 2004 existen 30 IUFM. ¿Qué respuestas ofrece este nuevo dispositivo de formación a la evolución actual de la enseñanza?

Primera respuesta: el «nivel de reclutamiento» de los futuros docentes que da fe del dominio de una especialidad o de un campo de conocimientos, se ha elevado a los primeros títulos universitarios (*licence* o «equivalencias»).⁽⁶⁾ Ello debería ser una garantía de calidad de la enseñanza. Esta elevación del nivel de reclutamiento tiene, sin embargo, sus límites. Para empezar, limitaciones de recursos financieros. La limitación, a continuación, de un reclutamiento de alto nivel en el que el mero criterio del diploma de «papel» provoca un desnivel entre cualificación y competencia. Ahora bien, no se ha observado una elevación del nivel de competencias de los alumnos con la llegada de los profesores reclutados a ese nivel.

Las clases populares que, tradicionalmente, habían encontrado en la enseñanza la vía de una promoción social, acceden difícilmente a la enseñanza superior y, en la actualidad, se hallan excluidas de ese reclutamiento. El nuevo reclutamiento lleva a una mutación sociológica entre el profesorado que ahora procede en un 30% de las clases superiores frente al 8% de hace treinta años. Las diferencias culturales entre profesores y alumnos van en aumento.

(6) Existen demasiadas equivalencias, por ejemplo la posibilidad que tienen las madres de familia numerosa de presentarse sin titulación alguna, ¡al igual que los deportistas de elite!

Y, por último, cabe interrogarse sobre la necesidad de un nivel alto de reclutamiento habida cuenta de las competencias exigidas por unos niveles de ejercicio muy distintos, desde la primera infancia hasta el final de la enseñanza media.

Segunda respuesta: los «contenidos de la formación» se reducen a dos ámbitos: la renovación de los conocimientos disciplinarios y el aprendizaje del oficio, que suponen, cada uno de ellos, un año de formación. Condicionados por su formación universitaria, los formadores dan preferencia al «ámbito de las disciplinas» y de su didáctica. La cultura disciplinaria lleva a un modo de transmisión que a menudo se limita a la clase magistral y a la conferencia. La división de las disciplinas refuerza la monovalencia de los docentes y bloquea el enfoque transversal de los conocimientos. Dentro de la propia cultura disciplinaria existen incoherencias. En lengua francesa, por ejemplo, los aprendizajes básicos (gramática, ortografía y escritura) quedan de lado en beneficio de otras áreas juzgadas más «nobles» (la poesía en la escuela, el teatro, la prensa, los medios de difusión, la literatura infantil, etc.). Este liberalismo cultural que olvida las exigencias fundamentales de la escolarización obligatoria contribuye a debilitar la escuela primaria.

El predominio de la cultura disciplinar da poca cabida al aprendizaje del oficio. El ámbito propiamente profesional, a falta de un dominio suficiente por parte de los formadores, cae a menudo en el terreno del ejercicio, los *stages* o la autoformación. A la falta de conocimiento del ejercicio del oficio se añade una falta de conocimientos de los otros sectores de la educación (primera infancia, educación especializada, enseñanza técnica y profesional).

La supresión de las escuelas normales de 1989 dejó vacante la función de preparación de la ciudadanía que ellas habían garantizado. Ya no existe interés por el conocimiento del sistema político y social, el funcionamiento global de la educación, la orientación, la moral profesional. Esta dicotomía entre formación disciplinar y necesidades de escolarización se halla en la raíz misma de las flaquezas del sistema de formación.

El sistema de formación escapa casi por completo a cualquier evaluación. Los formadores que, en realidad, son simples profesores salidos del segundo grado (los universitarios representan tan sólo el 13% de los que participan en los IUFM) quedan al margen del control de la inspección.

Todas las consideraciones anteriores explican el fracaso parcial de los IUFM que, más de diez años después de su creación, no han conseguido eliminar los compartimentos ni colmar los vacíos existentes.

2.2.3. Estructura de la organización politicoadministrativa

Frente a la rápida evolución del sistema educativo, la pregunta que se plantea es: ¿cómo gestionar y pilotar el cambio? La educación, como el conjunto de la Administración francesa, ha heredado una enorme centralización. Esta centralización se basa en la idea desde antiguo arraigada en Francia de la unidad del Estado y de su intervención en todos los sectores de la vida social. La centralización produce un monolitismo cuyos efectos quedaron patentes en mayo de 1968, cuando una serie de disturbios generalizados sacudieron el sistema educativo en su totalidad. El aparato administrativo fue incapaz de enterarse de las reivindicaciones ni pudo plasmar una información fiable sobre los acontecimientos. Fue entonces cuando se manifestó claramente la necesidad de modernizar la Administración.

En la cima de la pirámide se halla el Ministerio de Educación, con sede en París, como los otros ministerios. Esta Administración central dotada de 4.000 personas, tiene la responsabilidad de todos los sectores de la educación pública y privada. Multitud de consejos y direcciones (en la actualidad 19) ayudan al ministro, personaje político que pertenece al Gobierno. Un cuerpo de 252 inspectores generales, herederos de la tradición napoleónica, desempeña el papel de consejero ante el ministro. Su competencia se extiende por todo el territorio nacional.

Los primeros enlaces del Ministerio son las 30 academias que coinciden, más o menos, con las regiones y que se hallan bajo la dirección de los rectores nombrados por el Consejo de Ministros. El rector es responsable de la vida escolar y universitaria, desde la aplicación de los programas hasta la gestión financiera, así como de la puesta en vigor de las directrices que recibe del Ministerio. Se apoya en una Administración que es reflejo de las direcciones de la Administración central y los cuerpos de inspección (tabla 2.5).

El inspector de academia (IA), bajo la autoridad directa del rector, representa a la autoridad del Estado en materia de educación en un departamento. A él/ella corresponde la tarea de la gestión del primer grado y el segundo gra-

TABLA 2.5

Los cuerpos de inspección y los niveles de competencia

DENOMINACIÓN	NÚMERO	TERRITORIO	SECTOR	PAPEL
Inspectores de educación nacional (IEN)	1.880	Municipios	Primer grado	Fomento, evaluación, inspección, anotación, formación
Inspectores de academia (IA)	1.149	Departamento	Primer y segundo grado	Gestión, fomento, evaluación, formación, inspección
Rectores	30	Academia y región	Primer y segundo grado, enseñanza superior	Política educativa general, gestión, tutela de las universidades
Inspectores generales (IG)	252	Territorio nacional	Misiones varias	Competencias varias, innovación, evaluación, control de la administración

do, la tutela de los centros de enseñanza, la enseñanza privada y la animación pedagógica del profesorado. El inspector/a de academia cuenta con la colaboración de los consejeros e inspectores de la educación nacional (IEN) para el primer grado. Tanto los rectores como los inspectores de academia presiden un elevado número de consejos y comités en los que la representación del personal es obligatoria.

En la base de la pirámide jerárquica se hallan los centros, cada uno con su propia administración. Las escuelas primarias y parvularios tienen un director o directora. Los centros de segundo grado se hallan bajo la dirección del *principal* (término que podría traducirse también por «director», como en el caso anterior) o de *proviseurs* (directores) en los *lycées*. Todos ellos poseen una formación en pedagogía. Si el director de la escuela es el único que gestiona su centro, en el caso de los *principaux* y *proviseurs*, éstos reciben la ayuda de unos equipos administrativos. Contrariamente a lo que sucede en el caso del director de escuela primaria, poseen autoridad jerárquica sobre todo el personal del centro. En total, se cuentan 36.000 personas de administración distribuidas a todos los niveles.

Es fácil entender que es una estructura pesada y formalista. La multiplicación de los consejos y las otras instancias de concertación acarrea una gran pérdida de tiempo. Y, por otra parte, esta estructura contradice la voluntad declarada de dejar más iniciativa y autonomía a la base y a los actores en sus respectivos puestos.

La descentralización

Las leyes de «descentralización» de la Administración francesa (1982-1983) se derivan de la voluntad de modernización del aparato de gestión de los asuntos públicos. Dichas leyes transfieren, en beneficio de las colectividades territoriales electas, una serie de poderes hasta hace poco asumidos directamente por el Estado. El terreno de la educación forma parte de este movimiento (tabla 2.6).

Estas transferencias de competencias son objeto de compensaciones financieras por parte del Estado. La concertación domina el dispositivo y el Estado ha de ser capaz de crear los cargos financieros y nombrar a los profesores necesarios para el buen funcionamiento de los centros escolares. Muy rápidamente, las colectividades locales van más allá de estas obligaciones, financiando iniciativas en materia de actividades extraescolares, apoyo escolar, equipamientos tecnológicos, lenguas vivas, intercambios internacionales, etc. Esta participación suponía en 2001 el 21% de las actividades frente al 14% en 1975. Y no cesa de ir en aumento, marcando así una cierta separación del Estado. Las desigualdades entre regiones más ricas o menos ricas no se han agudizado, como era de temer, y el Estado sigue siendo el garante del buen funcionamiento de los servicios educativos.

Los efectos de la descentralización han sido muy positivos. La renovación de los *collèges* y los *lycées*, por ejemplo, ha sido espectacular en todos los departamentos. Se prevén, asimismo, nuevas medidas de descentralización tales como la gestión del personal no docente.

TABLA 2.6

Las administraciones territoriales francesas y la educación

ADMINISTRACIONES	NÚMERO	ASAMBLEA ELECTA	COMPETENCIAS EN EDUCACIÓN
Municipio/Ciudad	37.000	Consejo municipal	Construcción, mantenimiento de los parvularios y escuelas primarias
Departamento	100	Consejo general	Construcción y mantenimiento de los <i>collèges</i>
Región	26	Consejo regional	Construcción y mantenimiento de los <i>lycées</i>

La desconcentración

Segundo apartado de la reforma de la maquinaria de Estado, la «desconcentración» consiste en delegar una parte de los poderes de la Administración central en una estructura del Estado a escala regional. Desde 1985 supone la gestión del personal que queda en manos de los rectores. La desconcentración va acompañada de una reforma de la inspección con la creación de un cuerpo de inspectores pedagógicos regionales-inspectores de academia (IPR-IA), cuyas tareas son pedagógicas (inspección de los profesores de segundo grado) o administrativas (control de los centros).

En 1998, el poder de los rectores quedó reforzado gracias a una serie de medidas nuevas: se convirtieron en pilotos de la política educativa en la región. Un informe elaborado en junio de 1999 establecía un primer balance positivo de dichas reformas. Quedaba claro que la «desburocratización» debía generalizarse.

La desconcentración no acarrió modificación alguna en las estructuras de la administración central del ministerio. Con todo, debía permitir un aligeramiento de esa Administración farragosa que un ex ministro había comparado con un mamut. Se prevé que el número de direcciones generales se reduzca de 19 a 10.

La autonomía

Desde 1985, los centros escolares (salvo las escuelas primarias) gozan de un estatuto que aumenta su «autonomía financiera y jurídica» y permite una mejor adaptación a su entorno inmediato. Los consejos de administración compuestos por representantes de todas las partes implicadas en el funcionamiento de la vida escolar dan forma a la autonomía, que representa un paso más hacia la democracia. Los directores de centro siguen bajo la autoridad jerárquica del rector, pero su papel tiende a reforzarse.

Habrán tenido que transcurrir más de veinte años para que algunas de las ideas manifestadas a favor de los acontecimientos de mayo de 1968 se convirtieran en hechos reales. Elocuente ilustración de la inercia educativa...

2.2.4. Red pública y red privada

En la historia de la educación es donde deben buscarse las causas del conflicto que, durante mucho tiempo, existió en Francia entre la escuela pública y la escuela privada. La legislación escolar que instauró la escuela laica no había recibido jamás la aprobación de la Iglesia católica, que denunciaba a la escuela pública como si de la «escuela del diablo» se tratara. Deseosa de demostrar su tolerancia, la República había aceptado la existencia de una enseñanza privada libre, en nombre de la libertad de conciencia.⁽⁷⁾ La crisis política suscitada por el asunto Dreyfus a principios del siglo XX acarreó una violenta campaña que dio lugar a las leyes referentes a las asociaciones (1901), la prohibición de la enseñanza confesional y la separación de Iglesia y Estado (1905). Este conjunto de medidas legislativas era, en realidad, resultado de las leyes sobre el laicismo votadas a partir de 1882. Dentro de la evolución irreversible del Estado hacia la neutralidad, la «disputa escolar» dividió durante mucho tiempo a la opinión pública.

La Ley Debré⁽⁸⁾ de 31 de diciembre de 1959, constituyó la primera etapa de la resolución de la disputa escolar. Dicha ley contenía los elementos suficientes como para llevar a la enseñanza privada hacia una integración en la enseñanza estatal. Y fueron las fuerzas de la Iglesia y, en primer lugar, el episcopado, quienes, conscientes de ese riesgo de integración, hicieron adoptar una enmienda que concedía a la enseñanza privada «un carácter propio» que la convertía en algo irremisiblemente distinto de la escuela pública.

Desde entonces, una serie de negociaciones sirvieron para aproximar ambos puntos de vista. El ministro socialista Jack Lang concluyó una serie de acuerdos con la jerarquía de la enseñanza católica para uniformar el reclutamiento del profesorado en ambos sectores.

La enseñanza privada escolariza a más de dos millones de alumnos entre primaria y secundaria, es decir, el 17% del total de alumnos del sistema educativo (media europea: 15%) (tabla 2.7).

La enseñanza privada en Francia es católica en un 95%. El resto se halla representado por centros judíos (23.000 alumnos), escuelas de excelencia,

(7) La libertad de enseñanza aparece en el prólogo de la Constitución francesa (1958).

(8) Michel Debré fue primer ministro durante la V República presidida por el General de Gaulle (1959-1962).

TABLA 2.7

Número de alumnos matriculados en enseñanza privada

Curso 2002-2003

	NÚMERO DE ALUMNOS	% DEL TOTAL (PÚBLICO + PRIVADO)
Parvulario	317.600	12,4
Primario	566.000	14,3
Total 1.º grado	883.600	13,5
<i>Collèges</i>	675.100	19,9
<i>Lycées</i> profesionales	148.700	21,3
<i>Lycées</i>	302.600	20,3
Total 2.º grado	1.122.700	20,0
Clases preparatorias	83.800	22,8

institutos de carácter comercial y algunas escuelas de orientación musulmana entre las que se cuenta un instituto privado de enseñanza media. La enseñanza privada se distribuye de forma desigual a lo largo y ancho del territorio. En el oeste de Francia, se escolariza al 30% de los alumnos de primaria y al 40% de los alumnos de secundaria. Es decir, la enseñanza privada ofrece un verdadero servicio de educación.

Globalmente, los alumnos que van a la privada salen de medios favorecidos (tabla 2.8). Las razones que llevan a las familias a optar por la enseñanza privada son muy diversas: proximidad geográfica, facilidades de internado, para «huir» de un centro público impuesto por el mapa escolar, por pertenencia a una clase social concreta. La elección por afinidad religiosa es minoritaria (10%). Algunas familias pasan varias veces del sistema público al privado o viceversa. Este, llamémosle, *zapping* no se da tanto entre las clases populares (los obreros están infrarrepresentados en la enseñanza privada), sino más bien entre las categorías de los directivos de empresas y profesiones liberales. Los alumnos de origen extranjero están infrarrepresentados (tabla 2.9).

Los alumnos de las escuelas privadas obtienen mejores resultados que los de las escuelas públicas. Pero si se compara a los alumnos de las mismas características sociológicas (origen social, nacionalidad), las diferencias no son significativas.

TABLA 2.8

Distribución de los alumnos de segundo grado según su origen social

Principio de curso 2002. En porcentaje

ORIGEN SOCIAL	MUY FAVORECIDA	FAVORECIDA	MEDIA	MENOS FAVORECIDA
Público	18,8	15,7	25,1	39,4
Privado	30,0	15,8	30,0	24,1

TABLA 2.9

Distribución de los alumnos extranjeros de segundo grado

Principio de curso 2002

Público	215.921	90,66%
Privado	22.263	9,34%

La «estructura pedagógica» de la enseñanza privada se parece a la de la enseñanza pública. A causa siempre del temor a una integración, la enseñanza privada católica se dotó de una «administración jerarquizada» controlada por la Conferencia Episcopal francesa. La mayoría de centros (75%) se hallan vinculados en la actualidad por un contrato de asociación con el Ministerio de Educación. En virtud de dicho contrato, el Estado se compromete a pagar los sueldos de los docentes y velar por su formación. Las colectividades territoriales garantizan la financiación de los gastos de funcionamiento en las mismas condiciones que para la enseñanza pública. Por su parte, el centro privado que se halla bajo el contrato de asociación, se compromete a respetar los horarios oficiales, las normas de funcionamiento, los programas pedagógicos y a aceptar la inspección. Se compromete, asimismo, a aceptar a todos los niños sin distinción de origen o de creencia, y la enseñanza confesional se propone, tan sólo, a título optativo.

La enseñanza privada católica ha ido evolucionando con los años hacia una situación muy parecida a la de la enseñanza pública. Su carácter propio de escuela cristiana se atenuó mucho con la aplicación del contrato de asociación con el Estado y también con la tibieza religiosa de las familias y la evolución del profesorado, en su mayoría laico. La decisión ahora estriba entre una dualidad del sistema privado con el público, o bien la integración de ambos en un gran servicio público unificado de enseñanza. Una primera tentativa de integración llevada a cabo por un Gobierno socialista en 1984 fracasó ante la

movilización organizada por las autoridades religiosas. En realidad, semejante integración es algo más temido por los obispos que por los maestros laicos del sector privado, que ven en la misma la posibilidad de hacer reconocer su profesionalización. En realidad, existe un fenómeno más temible aún que amenaza a la enseñanza católica desde dentro y que es el integrismo católico que acusa al episcopado de blandura frente al laicismo y a los otros integristas religiosos.

2.3. Problemas actuales del sistema educativo

2.3.1. ¿Existe acaso un cierto descontento social con el funcionamiento del sistema educativo?

La evolución a largo plazo de la escuela en Francia refleja una tendencia hacia un mayor grado de democracia en la educación. Las desigualdades han retrocedido de forma importante. En la actualidad todos los alumnos acceden al *collège* y el 97% de los mismos acaban su ciclo en *troisième*. El acceso al *baccalauréat* es ya una realidad para las categorías sociales que antiguamente lo tenían prácticamente vedado (tabla 2.10). Y, por otra parte, el nivel de conocimientos se ha mantenido a pesar de la masificación.

La opinión pública manifiesta una cierta satisfacción ante el funcionamiento de su sistema educativo. Y existe un cierto grado de consenso en torno a las misiones asignadas a la escuela: «transmitir un saber, estar con los otros y aprender a vivir con ellos, desarrollar a los jóvenes, enseñar un oficio».⁽⁹⁾ Ocho de cada diez padres se sienten optimistas con respecto a la evolución actual. Y aprueban en un 90% los sistemas de evaluación, examen y control. Pero el 30% de los mismos están dispuestos a cambiar a su hijo/a de centro si ello resulta necesario.

Las clases más favorecidas que saben utilizar el sistema educativo en beneficio propio manifiestan una cierta exigencia de rendimiento por parte del sistema educativo. Saben integrar las estrategias escolares en su ambición de promoción social. Concretamente el profesorado tiene una visión prospectiva del sistema educativo. Saben escoger las vías de excelencia para sus hijos,

(9) Observatorio de la Unión Nacional de Asociaciones Familiares. Encuesta 2003.

TABLA 2.10

Acceso al 'baccalauréat' según las categorías socioprofesionales

AÑOS	% DE HIJOS DE MANDOS DE EMPRESA	% DE HIJOS DE OBREROS
1930	41,0	2
1974	89,0	46
2002 Todos los <i>Bac.</i> juntos	84,4	51
2002 <i>Bac.</i> general	85,8	48

desde el parvulario (escolarización a los dos años), hasta la enseñanza superior. El 74,3% de los hijos de docentes que ingresaron en *sixième* en 1989, obtuvieron el *baccalauréat* general en 1995. Casi nunca optan por las ramas de formación profesional y raras veces repiten curso. En el principio de curso de 2003 suponían el 12% del alumnado de las clases preparatorias cuando tan sólo representaban el 3% del alumnado de *sixième*. El 33% de los alumnos de la Escuela Normal Superior son hijos de docentes.

Las clases menos favorecidas manifiestan, asimismo, una elevada tasa de satisfacción al darse cuenta de que sus hijos pueden acceder a un nivel de educación que ellos nunca pudieron tener.

Hay que decir, sin embargo, que la disparidad social no ha desaparecido. El fracaso escolar, la repetición de curso y las orientaciones precoces siguen siendo patrimonio de las clases menos favorecidas, entre los 60.000 jóvenes que interrumpen su escolarización sin diploma alguno:

- el 2% son hijos de docentes o de directivos,
- el 16% son hijos de obreros, y
- el 30% son hijos de personas en paro.

El éxito escolar se halla más al alcance de los hijos de las clases favorecidas (el 80% consiguen un diploma de enseñanza superior) que de las clases desfavorecidas (25%). Las carreras escolares siguen marcadas por los orígenes socioeconómicos de los padres. Y la orientación escolar, concretamente, reproduce esta distinción. Las familias de los medios desfavorecidos practican una especie de fatalismo ante las decisiones que se les proponen, de tal forma que el 40% de los niños que proceden de un medio popular han realizado toda su escolarización en una rama de formación profesional, frente al

6% procedente de un medio docente (cifras correspondientes a 1989). Por el contrario, los ejecutivos, mejor informados, manifiestan mayor ambición por unos resultados equivalentes obtenidos por sus hijos. La responsabilidad del profesorado en los consejos de clase y consejos de orientación es importante en este proceso de selección que implica el futuro de sus alumnos. El autor de un informe reciente en torno a la orientación que se ofrece al final del *collège* y del *lycée*,⁽¹⁰⁾ concluía afirmando que «*lo peor que a uno le puede suceder en el sistema educativo es recibir orientación*».

2.3.2. Rendimientos y resultados

Las evaluaciones nacionales obligatorias para todos los alumnos, que se celebran cada año en la mitad de la primaria (CE2) y al empezar el *collège*, permiten calibrar el rendimiento del sistema en francés y en matemáticas. Este dispositivo constituye una originalidad del sistema francés.

Globalmente, el balance de la **escuela primaria** es positivo. El nivel de competencias de los alumnos, en su conjunto, se mantiene estable, aunque tampoco avanza. Se sabe que del 10% al 20% de los alumnos dejan la escuela primaria sin disponer del bagaje intelectual necesario en lectura, escritura y matemáticas para seguir sólidamente una escolarización secundaria. Estas evaluaciones también han puesto de manifiesto la variedad de procedimientos y métodos utilizados por el profesorado, lo que acaba por ser más decisivo en los resultados escolares que el origen social de los alumnos. En la descripción del fracaso escolar, las prácticas realizadas en clase cuentan aproximadamente un 30%. Por ejemplo, el tiempo dedicado a la enseñanza del francés varía a veces de uno a dos. La responsabilidad del profesorado y de su formación ante el porcentaje de fracasos es algo que no se puede dejar de lado. El único remedio aportado al fracaso escolar ha sido, durante muchos años, repetir curso, algo que ha demostrado claramente su ineficacia y su carácter nefasto en la continuidad del ciclo escolar.

En la **enseñanza secundaria**, de una población que entró en *sixième*, el 97% alcanzaron el final de *troisième* y de ellos, el 85% la *troisième* general. Las chicas consiguen tasas de éxito más altas: el 74% llegan a *troisième* sin haber

(10) Encuesta sobre el empleo del Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE), 2004.

repetido curso, frente al 60% de los chicos. El número de alumnos que para el final de la escolarización obligatoria no domina las bases de la lectura y la escritura se mantiene en el *collège* (10% a 15%). Así, pues, el fracaso escolar no se ha reducido. Las dificultades con las que tropiezan los alumnos fracasados provocan en los *collèges* la aparición de actitudes de rechazo de la institución escolar. En el *collège* el hecho de repetir curso sigue siendo ineficaz: el 30% de los alumnos que repiten curso abandonan el sistema sin obtener el título. En lugar de hacer repetir a los alumnos, a veces se instauran medidas de ayuda y apoyo individualizadas.

Es cierto que el número de alumnos que continúan sus estudios más allá del *collège* ha ido en aumento, pero ¿no supone esto trasladar al instituto los problemas mal resueltos procedentes del *collège*?

La uniformización de la escolarización obligatoria, según se fomenta oficialmente, ha alcanzado su techo. Más allá de los progresos reales de la democratización, ya no permite que la enseñanza mejore en calidad.

También las evaluaciones han puesto de manifiesto las disparidades regionales existentes. La academia de Caen, en el oeste de Francia, registra los rendimientos más bajos si se compara con las medias nacionales; además, tiene una parte importante de sus alumnos que se hallan en retraso a partir del primer año de primaria, amén de una elevada tasa de salida del sistema sin obtener el título. Por el contrario, la academia de Auvernia (en el centro de Francia) presenta unas puntuaciones en las dos evaluaciones que se hallan por encima de la media nacional: el 80% de los alumnos aprobaron el *baccalauréat* en 2003 y el 100% obtuvo una calificación.

Si el esfuerzo dedicado a reducir las desigualdades escolares no llegó siempre a buen puerto, la democratización, en cambio, sí que supuso un aumento significativo del nivel general de la población escolar. Globalmente, la evolución de los flujos de salida del sistema educativo podría resumirse de la forma siguiente (tabla 2.11):

TABLA 2.11

Título más alto obtenido

2001

TÍTULO OBTENIDO	1980	1990	2001
Licenciatura y más (enseñanza superior)	45.000	87.000	148.000
Otras titulaciones superiores	65.000	97.000	136.000
<i>Baccalauréats</i> tecnológico, profesional	32.000	65.000	92.000
<i>Baccalauréat</i> general	81.000	50.000	75.000
CAP – BEP	220.000	144.000	160.000
Certificado («Brevet») único	80.000	62.000	58.000
Ninguna titulación	202.000	137.000	94.000

Resultados del informe PISA

La publicación en diciembre de 2004 de las evaluaciones del Programa internacional para el seguimiento de las experiencias de los alumnos (*PISA*) no suscitó demasiado debate en Francia, a diferencia de lo que sucediera en otros países (Alemania, España, Italia), dado que los resultados se sitúan en la media con respecto a los países de la OCDE y no provocan ni entusiasmo ni derrotismo. En cuanto a la medida de la adquisición de conocimientos y competencias de los alumnos de 15 años, que reúne una serie de indicadores complejos, Francia se sitúa en la media establecida por la evaluación del PISA. En la comprensión de textos escritos, se sitúa en el 14.º puesto de los 27 países miembros de la OCDE, con el 63% de los resultados por encima del nivel medio y el 37% por debajo (España: 58% y 42%). Finlandia, excelente alumno de la «clase OCDE» obtiene respectivamente el 79% y el 21%. Dentro del ámbito de la cultura matemática, Francia obtiene unos resultados superiores a la media de los 41 países miembros y asociados de la OCDE, con el 11.º puesto de los 42, por delante de los Estados Unidos (20.º puesto) y España (24.º puesto), pero muy por detrás del Japón y Corea. En el ámbito de la cultura científica, los resultados mejoraron algo y aquí Francia se coloca en el 13.º puesto, exactamente en el percentil medio de los 41 países de la OCDE, con Noruega, muy por detrás de Japón y Corea pero justo por delante de los Estados Unidos (15.º) y España (19.º). Cabe destacar que los «buenos alumnos», Corea, Japón, Finlandia, tienen unos resultados significativamente superiores a los de todos los demás países.

Un indicador interesante e innovador mide el compromiso del alumno con su propia enseñanza, cruzando el sentimiento de pertenencia, componente de orden psicológico, y el sentimiento de participación, componente del comportamiento. En cuanto al primero, Francia se sitúa por encima de la media de la OCDE y, en cuanto al segundo, por debajo de la misma.

En total, el nivel de formación alcanzado por los adultos en 2002 coloca a Francia en el 20.º puesto de los 30 países de la OCDE, destacando la formación de segundo ciclo de la enseñanza secundaria. Los países que se hallan en cabeza de los resultados manifiestan un predominio de la formación terciaria y la enseñanza superior. Ese es, concretamente, el caso de Finlandia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda. España posee un nivel de formación terciaria ligeramente superior al de Francia.

Los gastos en educación representan globalmente un 6% de PIB (España: 4,9%), lo cual coloca a Francia en el 8.º puesto de los países miembros de la OCDE. Dicho porcentaje ha ido disminuyendo, sin embargo, desde 1995. La distribución por tipo de enseñanza deja traslucir el lugar del papel que se otorga a la enseñanza previa a la primaria y a la escolarización precoz: 0,7%. Es el porcentaje más elevado después de Dinamarca y Hungría, a expensas de la primaria y la secundaria inferior (2,7%) y, sobre todo, de la superior. La enseñanza terciaria tan sólo representa, efectivamente, el 1,1% del total de gastos en educación (España: 1,2%), es decir, mucho menos que la parte concedida por los «buenos alumnos» que son Finlandia (1,7%), Corea (2,7%) y los Estados Unidos (2,7%). Podría verse en ello una de las causas de las dificultades por las que atraviesa en la actualidad la enseñanza universitaria francesa con un índice masivo de fracaso (40% en el segundo año).

Los sueldos del profesorado francés después de 15 años de ejercicio se ubican en el tercio inferior de los 28 países de la OCDE con un 18.º puesto (España: 11.º). La recuperación, cabe decir, se realiza al final de la carrera. El nivel muy medio de los sueldos del personal explicaría quizás un reclutamiento «por defecto», poco favorable a un reclutamiento de gran calidad.

A modo de conclusión, decir que las evaluaciones del PISA permiten que Francia relativice los resultados escolares de la enseñanza secundaria inferior (*collège*) que se ha presentado siempre como el eslabón débil del sistema educativo francés. Con todo, el porcentaje de alumnos con grandes dificultades, concretamente ante la lectura, ha ido en aumento, pasando del 4,2% en 2000

al 6,3% en 2003. La importante inversión financiera aprobada para este sector ya no permite conseguir un avance significativo. El análisis en profundidad de los distintos parámetros que contribuyen a mantener la gran injusticia escolar debería contribuir a hallar algunas vías de mejora.

Será comparando los resultados del PISA con las evaluaciones nacionales como podrán diseñarse las soluciones oportunas para poder salir de la neblina de dichos resultados.

2.3.3. ¿Cuenta el sistema con suficiente financiación?

El debate sobre la enseñanza se centra a menudo en la evaluación de los medios que la escuela tiene a su disposición. El presupuesto dedicado a educación alcanzó en 2003 el 23% del presupuesto del Estado.

El gasto total en materia de educación ascendía en 2002 a 103,6 millardos de euros, es decir, 1.690 euros per capita y el 6% del producto interior bruto (PIB). Francia se sitúa por encima de la media de los países de la OCDE por delante del Reino Unido (5,3%), Alemania (5,3%), Italia (4,9%) y España (4,9%). En cuanto al gasto por alumno, Francia se halla entre la media de los países de la OCDE para los alumnos de primaria y por encima de la media para los alumnos de secundaria (tabla 2.12 y gráfico 2.1).

TABLA 2.12

Coste por alumno y por nivel de enseñanza

Equivalencia en dólares

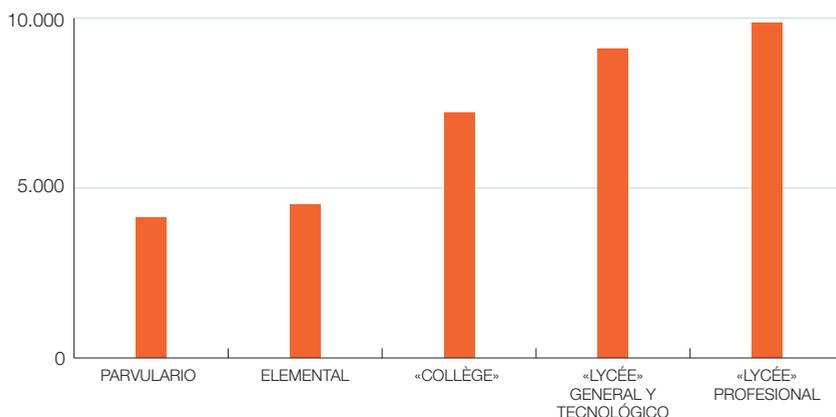
PAÍS	PRIMARIA	SECUNDARIA
Francia	4.486	7.636
Italia	5.973	7.218
Alemania	4.198	6.826
Reino Unido	3.677	5.991
España	3.941	5.185
<i>Media OCDE</i>	<i>4.381</i>	<i>5.957</i>

Fuente: OCDE, 2003.

GRÁFICO 2.1

Coste por alumno y por nivel de enseñanza

En euros



El presupuesto dedicado a educación es un presupuesto que corresponde al personal en casi el 95%. Desde que se adoptaron las medidas de descentralización, el Estado ha dejado de ser el único que paga. La distribución del gasto entre las distintas instancias financiadoras da una idea completa del funcionamiento de la educación en Francia, así como una imagen concreta de la descentralización (gráfico 2.2). Conviene indicar que, a partir de enero de 2006, la ley orgánica referente a las leyes de financiación (LOLF) pondrá directamente a disposición de rectores y directores de centros unos créditos establecidos según los proyectos educativos.

¿Cuenta el sistema educativo con suficiente financiación? Teniendo en cuenta el desarrollo global del gasto, la tentación sería dar una respuesta afirmativa, pero un análisis más detenido pondría de manifiesto las disparidades existentes entre los distintos grados de la enseñanza. Una justa evaluación del gasto debería permitir una gestión más racional.

A pesar de la reducción en el número de alumnos (-550.000 alumnos durante el período comprendido entre 1990 y 2000), el presupuesto no ha dejado de crecer. En la primaria, que durante dicho período perdió 370.000 alumnos (-6%), el número de docentes se mantuvo estable. En secundaria, con una

GRÁFICO 2.2

Los financiadores de la educación

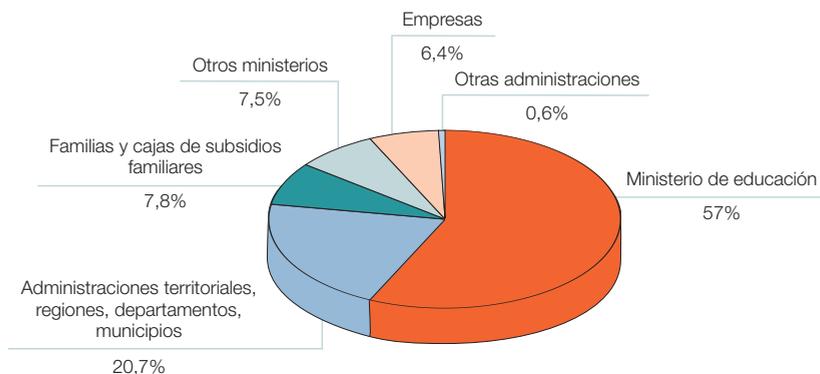


TABLA 2.13

Evolución del número medio de alumnos por clase

CENTROS	1996	1999
Parvularios	43,7	25,5
Escuelas elementales	28,0	22,3
<i>Collèges</i>	27,5	24,2
<i>Lycées</i> generales y tecnológicos	30,8	28,8

reducción de 90.000 alumnos (-2%), el número de profesores aumentó en un 11%. Bien es verdad que dicha diferencia permitió reducir el número de alumnos por clase (tabla 2.13). La evaluación de los efectos de dicha medida debería permitir determinar si dicho gasto tuvo o no unas consecuencias positivas en el funcionamiento del sistema.

Ahora bien, todos los estudios llegan a la conclusión de que existe escasa relación entre la disminución del tamaño de los grupos y la mejora de los resultados. Una financiación más ajustada de la innovación permitiría, a un coste constante, conseguir notables mejoras en aquellos sectores donde las necesidades son urgentes, como en la enseñanza primaria donde el fracaso escolar se da, sobre todo, en el aprendizaje básico de la lectura y la escritura.

2.3.4. ¿Hay problemas de integración entre los inmigrantes?

A lo largo de este último siglo, millones de inmigrantes se han ido integrando en la sociedad francesa. En 2003, 18.000 recién llegados no francófonos fueron acogidos en las escuelas primarias, 16.000 en los *collèges* y 2.000 en los *lycées*, de los que la mayor parte fueron a un *lycée* profesional. En total, los alumnos extranjeros representan el 5,9% del total matriculado en escuelas. La distribución de dichos alumnos es muy desigual. La mayor concentración de los mismos se da en las grandes ciudades: París (18,7%), Versailles (9,9%), Créteil (11,0%) y Marsella (9,0%). Y en menor medida en el oeste de Francia: Rennes (1,1%), Nantes (1,4%) y Caen (1,5%). La enseñanza privada, por su parte, recibe una parte muy pequeña (3,64%) de esta categoría de alumnos, no desempeña su papel de servicio y no participa en el esfuerzo de integración social (tabla 2.14).

TABLA 2.14

Distribución de los alumnos extranjeros de primer grado según nacionalidad

NACIONALIDADES	PÚBLICO	PRIVADO	% DEL NÚMERO TOTAL DE ALUMNOS EXTRANJEROS
Argelinos	52.887	1.167	14,5
Marroquíes	84.712	1.156	23,1
Tunecinos	26.793	450	7,3
Otras nacionalidades de África	47.147	929	12,9
Españoles	3.260	536	1,0
Italianos	3.384	450	1,0
Portugueses	35.300	1.781	10,0
Otras nacionalidades de la UE	12.284	2.972	4,1
Turcos	47.487	613	12,9
Camboyanos, laosianos, vietnamitas	11.336	469	3,2
Otras nacionalidades (*)	34.096	3.059	10,0
Total	358.686	13.582	100,0

(*) Entre ellos, 28.319 chinos (censo de 1999). Cifra probablemente infraestimada.

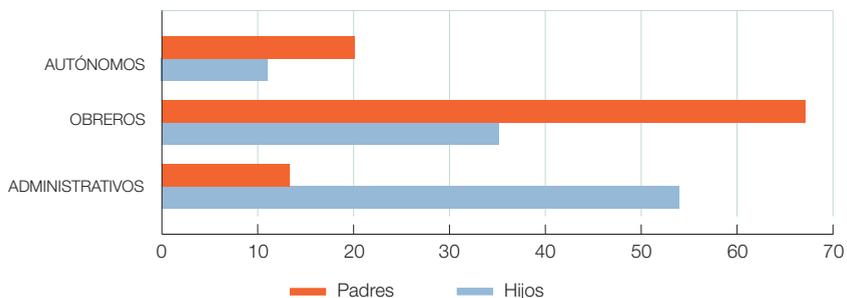
Los hijos de inmigrantes tienen todo su derecho de acceder a las escuelas, pero su desconocimiento de la lengua y, a menudo, una escolarización anterior incompleta no les permite seguir, de entrada, el programa normal. Por otra parte, se juzgó importante que mantuvieran un vínculo con la lengua de origen. A partir de 1965 se crearon unas estructuras de acogida específicas para facilitar desde el principio su formación personal y su integración social.

- 1965: Clases de iniciación (CLIN) en enseñanza primaria y clases de acogida (CLA) en secundaria. El objetivo de las mismas era contribuir a que estos alumnos adquirieran un dominio rápido de la lengua francesa.
- 1975: Instauración de cursos de lengua y cultura de origen (ELCO), a cargo de profesores reclutados y remunerados por los países de origen (Portugal, Italia, Túnez, España, Marruecos, Yugoslavia, Turquía y Argelia).
- 1975: Creación de centros de formación e información, transformados en 2002 en centros académicos para la escolarización de los recién llegados y niños de viaje (CASNAV) y que quedaban bajo la responsabilidad de los rectores. Dichos centros son lugares de experiencia para los responsables.

GRÁFICO 2.3

Profesiones de los hijos de inmigrantes nacidos antes de 1968

En porcentaje



Fuente: Géó-Mayo, 1995.

La maquinaria de integración que es la escuela pública funcionó bien hasta los años 1970 y permitió la integración social de varias generaciones (gráfico 2.3). Se sabe en la actualidad que esta capacidad ha disminuido. El contexto internacional agrava ahora las reivindicaciones en torno a la identidad y el racismo imperante⁽¹¹⁾ favorece los conflictos étnicos. En algunos casos, incluso, los ELCO se convierten en focos de propaganda política y religiosa.

En la Unión Europea se prevé un descenso en la población de los 450 millones actuales a 400 millones de habitantes para 2050. La demanda de mano de obra recurrirá a las «migraciones de reemplazo» para dar respuesta a las necesidades, tanto económicas como demográficas. ¿Estará preparada la escuela para hacer frente a estos nuevos retos?

2.3.5. ¿Hay problemas de violencia en las aulas?

También la escuela participa de los problemas que han surgido en la vida social. La vida en el centro escolar puede ser la causa del comportamiento de algunos alumnos «difíciles». Los factores de ruptura en la escolarización (repetir curso, orientación, cambio de centro) provocan unos efectos que agravan esos comportamientos desviados. Por otra parte, el excesivo protagonismo de la violencia en los medios de difusión contribuye a hacer que estos «modelos» se conviertan en la conducta a seguir.

El absentismo es la primera forma de rechazo de la institución escolar. Puede revestir distintas modalidades: retrasos, absentismo ocasional para evitar un control, absentismo debido a un trabajo en la calle combinado a veces con un tráfico ilícito, absentismo prolongado y repetido debido, generalmente, a importantes dificultades familiares. Fue a partir de 1990 cuando la violencia en el medio escolar se convirtió en un problema grave. En 1995, el 7% del profesorado consideraba que su centro era un medio de violencia. En la actualidad es el 49%.

La observación generalizada constata una degradación del ambiente en los centros donde se multiplican los actos incívicos entre los alumnos y también con respecto al personal. La detección de hechos graves por parte del programa informático SIGNA, creado por el Ministerio, permite caracterizar y cuan-

(11) Véanse los resultados electorales de las formaciones políticas de la extrema derecha.

tificar la magnitud de la violencia, que afecta al 17% de los centros aproximadamente:

- violencia verbal a menudo vinculada al racismo y a la sexualidad (38%),
- deterioro del material e instalaciones (24,8%),
- ataque físico a las personas (13,8%),
- robos (12,6%), y
- intrusiones y conductas de riesgo.

Los autores de estos actos violentos suelen ser los alumnos (86%) pero también personas ajenas al centro (12%), concretamente en el caso de la violencia en enseñanza primaria (agresión por parte de los padres de alumnos descontentos). La violencia en la escuela ha sido objeto de decisiones políticas al más alto nivel a partir de 1996: refuerzo de los equipos de los centros más vulnerables, lucha contra la violencia sexual, ayuda a las víctimas, etc. La violencia acarrea inevitablemente la intervención de la policía y de la justicia en la vida de los centros cuando todas las respuestas educativas han fallado. Parece indispensable, pues, ofrecer al profesorado una formación que les introduzca a los aspectos «legales» de la situación.

2.3.6. ¿Existe el nexo adecuado entre el mundo del trabajo y el sistema escolar?

¿Cómo se insertan en la vida activa los jóvenes procedentes del sistema educativo? ¿Responde dicho sistema a las necesidades de desarrollo económico?

Desde 1977, 800.000 alumnos dejan definitivamente cada año el sistema educativo. Entre ellos, el 37% posee un título de enseñanza superior o tecnológica, el 22% sale únicamente con el *baccalauréat*, el 21% con un CAP o un BEP. El 20% de los que salen no poseen titulación alguna y el 8% han interrumpido sus estudios. Los alumnos extranjeros representan más de la mitad de los que no tienen «calificación». El ajuste al mercado de trabajo se realiza según la coyuntura y el bagaje escolar. La inserción profesional varía mucho de un oficio a otro. Para los oficios de peluquería y estética, el CAP-BEP permite una inserción rápida. En cambio, en el ámbito del secretariado y la contabilidad, donde se exige el conocimiento de las nuevas tecnologías, las empresas buscan el nivel de *baccalauréat*. Los profesores tienen dificultades

TABLA 2.15

Tasas de empleo dentro de los cinco años siguientes a la salida del sistema educativo

NIVEL DE CALIFICACIÓN	% DE LOS JÓVENES DE LA CATEGORÍA
Sin calificación	42
CAP-BEP	80
<i>Baccalauréat</i>	80
Titulación superior	89

a la hora de seguir esta evolución y la formación va muy a la zaga de los enormes progresos del sector. También en el caso de la mecánica y la electricidad se busca el nivel de *baccalauréat*. De esta forma es posible ir localizando, según los sectores profesionales, los niveles y los diplomas que permiten conseguir una buena inserción. La tenencia de un título es buena garantía contra el paro y la tasa de jóvenes que consiguen un empleo va en aumento según el nivel de formación (tabla 2.15).

Los datos antes citados plantean un gran interrogante a la formación profesional. La idea de una adecuación de la calificación profesional a un empleo debería abandonarse en beneficio de una formación general vinculada a la formación práctica alterna en la propia empresa. La ampliación de la Unión Europea acarrearía, sin duda, cambios importantes en la mano de obra.

2.3.7. ¿Se hallan motivados los profesores en su quehacer profesional?

En 2004, casi un millón de personas ejercen en Francia la profesión de docente, de los cuales 870.515 en la enseñanza pública (tabla 2.16); es decir, aproximadamente el 4,5% de la población activa.

A pesar de una imagen monolítica, el «medio docente» se compone de subgrupos bien diferenciados. Los profesores de «primer grado» incluyen a aquellos salidos de las escuelas normales y, desde 1990, a los profesores de las escuelas procedentes de los IUFM. El conjunto se mantiene homogéneo gracias a una misma idea de la profesión y la polivalencia, ya que imparten todas las asignaturas ante el mismo grupo de alumnos y a lo largo de todo el curso.

En el «segundo grado», la identidad profesional se halla fuertemente influida por el modelo universitario y la nostalgia de un pasado lejano en el que el pro-

TABLA 2.16

El personal de la enseñanza pública

Sin incluir la enseñanza superior. 2003

CATEGORÍAS DE PERSONAL	NÚMERO DE PROFESORES	%	MEDIA DE EDAD	% DE PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES
Profesores de 1.º grado	318.236	36,6	41 años	78
Profesores de 2.º grado	402.000	47,0	43 años	57

esor de instituto era un personaje importante dentro de la burguesía. El profesor de escuela de formación profesional, que se recluta en la actualidad sobre la base de un nivel universitario, tiende a aproximarse al modelo dominante del segundo grado.

El conjunto del profesorado forma un grupo que pertenece a la clase media. La feminización de la profesión acentúa esta característica, ya que los docentes suelen escoger a sus cónyuges entre los niveles superiores.

Las «motivaciones» de los docentes franceses pueden agruparse en tres grandes tendencias. La primera se refiere a aquellos que manifiestan su placer de enseñar y su gusto por la relación con los alumnos. Se sienten optimistas y convencidos de la vocación igualitaria de la escuela republicana. En este grupo se hallan, sobre todo, los profesores de primer grado.

Una segunda tendencia es la que incluye a los docentes cuyas motivaciones giran en torno a la enseñanza de una disciplina y que se mantienen vinculados a las enseñanzas antaño recibidas en la universidad. A menudo quedan desconcertados ante las reacciones de los «nuevos alumnos» frente a un saber que no les preocupa en absoluto. Entre ellos se cuentan los pesimistas, amargados con frecuencia por varios años de desilusión intelectual.

La tercera tendencia tiene que ver con motivaciones más realistas. A estos docentes lo que les gusta de su profesión es la seguridad del puesto de trabajo, el estatus de funcionario, la libertad y autonomía en el desarrollo de sus clases, las numerosas vacaciones y fiestas y un sueldo correcto. La profesión les asegura una serie de protecciones sindicales y mutualistas. Esta cobertura protectora les lleva a mantenerse en la profesión para poder beneficiarse de las ventajas de ese pequeño reino que es el centro escolar.

2.4. Debate educativo, perspectivas y propuestas de solución

2.4.1. ¿Nos damos cuenta de que existe una crisis del sistema?

La observación del funcionamiento del sistema educativo en Francia resulta algo paradójica. Por una parte, hay sectores que funcionan de forma satisfactoria. Cabe citar:

- la escolarización precoz en el parvulario;
- la apertura a partir de la enseñanza primaria hacia nuevas disciplinas (nuevas tecnologías, lenguas vivas);
- la democratización en el ámbito del *collège*;
- el mantenimiento de un buen nivel de los conocimientos adquiridos en la escuela, de forma bastante generalizada;
- el acceso al nuevo *baccalauréat* de un grupo de edad importante; y
- el acceso cada vez mayor al *baccalauréat* y a los diplomas de enseñanza superior.

Sería, pues, injusto e inexacto hablar de una crisis global del sistema. Sin embargo, los interrogantes que se plantean son numerosos y cada vez más acuciantes. En realidad, se podría hablar de crisis en plural en algunos sectores que tienen dificultades o que se hallan francamente desamparados.

- La enseñanza primaria produce fracaso escolar en un porcentaje cada vez mayor.
- En enseñanza secundaria, dicho fracaso se magnifica frente a la masificación y el *collège* sigue siendo el centro de todas las dificultades.
- La formación profesional, considerada como la vía de salida de los alumnos con dificultades, lucha por conseguir una dignidad semejante a la de las otras ramas de estudios.
- La orientación escolar no cumple su función de promoción social.
- La integración de los extranjeros falla por la ausencia de una apertura igualitaria hacia todas las vías de formación.
- La integración de los alumnos disminuidos lucha por conseguir su reconocimiento entre los docentes y, a veces, entre los padres.

- La formación del profesorado da la espalda a una formación realista para la profesión y a un enfoque social y ciudadano de la función.

2.4.2. ¿Qué propuestas de solución se plantean en el ámbito político, social o profesional?

Está claro, pues, hacia dónde deben orientarse todas las reformas. No faltan medidas pedagógicas, en realidad sobran. Pero sin un acompañamiento estructural su eficacia es escasa. Sin una voluntad política claramente establecida, no llegan a materializarse del todo. ¿Cuáles son las reformas más urgentes?

- El estatuto del profesorado: tiempo de servicio, presencia en el centro.
- La consecución de la desconcentración administrativa.
- La obligación de obtener resultados y la responsabilidad de los docentes, los centros, los rectorados, las inspecciones y las direcciones ministeriales.
- La evaluación permanente, vistos los gastos realizados.
- La vuelta a una formación del profesorado que alterne la teoría y la práctica junto con una nueva definición de los contenidos de la formación.
- La unificación del sector privado y el público dentro del servicio de educación.

2.5. Conclusión

Sólo cabe pensar en unas reformas eficaces dentro de una perspectiva estructural y con la voluntad de sacar a la enseñanza de una especie de angelismo frente a la realidad. El tema del presente estudio, el «sistema educativo», podría reubicarse dentro del tema del «servicio de educación». Uno se orienta hacia la problemática del rendimiento y sus costes, y el otro se orienta hacia el acceso para todos y la igualdad frente al hecho educativo. Ambos podrán ir a la par si se conjuga el coraje político y la voluntad de todos los que intervienen en el mundo de la educación.

Bibliografía

GAUTHIER, P.-L. (1999): «Evolución de la Educación en Francia», en *Revista Española de Educación Comparada*, N.º 5, Madrid.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE LA RECHERCHE (2003): *Repères statistiques*. París: MER.

— (2003): *Synthèse de travaux de la DEP*. París: MER.

OCDE (2003): *Regards sur l'éducation*. París: OCDE.

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE (2003): *Le système éducatif en France*. París.

III. El sistema educativo inglés

Robert Cowen

Instituto de Educación, Universidad de Londres

3.1. El contexto social y político: un cambio de paradigma

Existe en Inglaterra, como en cualquier otro país, una larga trayectoria que nos permite entender la situación actual de la educación. Basta con identificar dos elementos de este largo recorrido para comprobar inmediatamente la importancia de los cambios que se han producido en el campo de la educación en los últimos treinta años en Inglaterra.

En primer lugar, entre 1870 y 1944 se creó en Inglaterra un sistema educativo de masas y, durante este período, se produjo asimismo un cambio de poder: el paso del control por parte de la Iglesia al control por parte del Estado –en el que el poder del «Estado» era una mezcla de poderes de las autoridades locales y centrales. La forma un tanto imprecisa pero normal de describir este patrón de poder del Estado en la educación se reflejó en la expresión «un sistema nacional, una administración local».

En segundo lugar, el énfasis en facilitar una educación elemental masiva que empezó en 1870 como proyecto de estado, cambió en 1944 a un énfasis en la enseñanza secundaria. La ideología de este proyecto, especialmente después de 1944, quedaba recogida en la expresión «igualdad de oportunidades educativas», y el proyecto político pretendía satisfacer –y alentar– la demanda social de igualdad de acceso a la educación. El Estado ayudaría a crear una sociedad más igualitaria (socialmente). Esta ideología y sus discursos han ido desmoronándose a lo largo de los últimos 25 años, lo cual no se debe únicamente a que se haya hecho especial hincapié en la expansión de la enseñanza superior.

El cambio histórico y crucial estriba en que el principio político troncal del sistema educativo es ahora la competencia económica, en lugar de la igualdad de oportunidades y la cohesión social.

El cambio en estos dos principios (quién controla el sistema educativo, y para qué sirve el mismo) tiene un punto de partida claro. Los cambios se produjeron rápidamente. Efectivamente, muchos de ellos son bien conocidos debido precisamente a la persona a quien se hallan asociados dichos cambios: la ex primera ministra Thatcher.

La etiqueta de «thatcherismo» marca un cambio importantísimo en la filosofía política, social y económica del Reino Unido. Los detalles de las reformas educativas que se han ido registrando en Inglaterra en los últimos 25 años tienen poco sentido si no existe un entendimiento general de la naturaleza del cambio político que se produjo.

El «thatcherismo» es una etiqueta que marca un proceso histórico. El «thatcherismo» es, asimismo, un mensaje político comprimido que hacía hincapié en la importancia de un estado pequeño y un sector económico liberado. Dicho sector más eficiente y agresivo competiría en un mundo de globalización económica con los países pertenecientes al bloque económico europeo; y, fuera de Europa, con los bloques económicos regionales de América del Norte y Asia: los nuevos «tigres» asiáticos, Japón y la economía (y la oportunidad) rápidamente crecientes representados por China.

Sin embargo, a pesar de la velocidad con la que los medios de comunicación definirían al mundo, cabe destacar que la creación de una visión neoconservadora del mundo llevó tiempo. Hubo largos debates y discusiones en el seno del propio partido conservador con el objetivo de buscar salidas al estado del bienestar que se había creado desde 1944 y al amplio consenso en torno a la idea de que la educación cumplía finalidades sociales más que económicas. Es decir, que el largo debate que se había producido en el partido conservador sobre las nociones del estado del bienestar había permitido la aparición de patologías en la economía (por ejemplo, en la indisciplina de los sindicatos y el fracaso por parte de los directivos británicos de vender sus productos en el extranjero), lo cual fue crucial a la hora de establecer la base de una visión alternativa. Dicha visión alternativa se fue definiendo lentamente y se convirtió en el discurso político del partido conservador. Ese discurso fue utilizado con grandes defectos prácticos en las elecciones generales de 1979.

En 1979, la tasa de inflación se hallaba alrededor del 25% anual. La política nacional estaba dominada y espoleada por luchas entre los sindicatos y el gobierno. El llamado Invierno del Descontento –marcado, por ejemplo, por imágenes que presentaba la televisión de montones de bolsas de basura no recogidas en las calles, mientras que los trabajadores iban a la huelga– llevó a la caída del gobierno laborista y, en 1979, a la elección de la primera administración conservadora de Thatcher. Se había elegido a un gobierno radical que de manera provocativa estableció una serie de prioridades y empezó a actuar en temas económicos, subrayando la necesidad de adaptarse a la competencia económica internacional y la necesidad, asimismo, de establecer una nueva disciplina social para recuperarse del largo declive de la posición económica británica entre las naciones.

La filosofía política del gobierno se materializó en una serie de acciones prácticas mientras estuvo en el poder. Se afirmaba que el Estado era demasiado grande y el gasto público excesivo. Lo que se necesitaba era que el Estado se retirara en cierto modo y dejara más espacio al juego del mercado. Una política de *laissez-faire* y una filosofía económica y un fuerte apoyo a la competencia entre instituciones e individuos (como los consumidores), que pudieran escoger entre dichas instituciones y servicios, y entre las instituciones y servicios que se ofrecían en el mercado, empezó a corregir las cosas. Se destruyeron las oligarquías y las burocracias. Y entre ellas, los sindicatos de mineros, la industria del acero, los ferrocarriles, el derecho, la medicina y el Servicio Nacional de la Salud, así como el propio servicio educativo, en cuyo seno se consideró que las escuelas y las universidades eran burocracias dominadas por profesionales.

Así pues, el principio estratégico consistió en que el Gobierno estableciera las reglas de la competencia no sólo para las instituciones económicas sino también para los servicios «de atención». Esta redefinición del universo social y económico seguía las ideas procedentes del seno del Partido Conservador y la Nueva Derecha, una agrupación laxa de grupos de presión intelectual incluyendo *think-tanks*, como el Instituto Adam Smith. El proceso fue largo y complejo pero provocó un cambio en el espectro político. Las políticas del Nuevo Partido Laborista bajo el liderazgo de Blair han suavizado en cierto modo los evidentes desastres del «thatcherismo» (en la vida del centro de las ciudades, por ejemplo, y el aumento de las desigualdades en la atención sanitaria); pero

el *New Labour* no ha intentado volver a las visiones de una economía dominada por el Estado y un estado del bienestar fuerte.

Los resultados económicos del «thatcherismo» a lo largo de un período de 20 años incluyeron la destrucción de las industrias pesadas en el Norte (como la minería y la fabricación de acero) y las ciudades de dichas zonas se convirtieron en museos de arqueología industrial. Se produjo un crecimiento masivo de las industrias de servicios. Ahora hay nuevos millonarios, la libra esterlina es hoy una moneda fuerte, y se han establecido nuevas plusmarcas en el valor de las acciones en bolsa. Cuando se entabló la nueva alianza entre el Partido Laborista y el mundo de la empresa, a finales de los años noventa, se produjo una gran inversión en el extranjero (en Estados Unidos), así como una gran inversión en el interior por parte de la Unión Europea, Japón y Corea del Sur hacia las regiones de Gran Bretaña. Para finales de los años noventa fue el norte de Europa, que no Gran Bretaña, la que empezaba a plantearse temas de disciplina laboral, se hallaba en un período de crecimiento bajo y pasaba por una serie de protestas callejeras sobre la atención sanitaria y las pensiones de los ancianos.

Los cambios en la concepción de la educación fueron espectaculares. Dentro del propio sistema educativo inglés se pasó del principio de igualdad de oportunidades educativas a ideas de efectividad y eficiencia. La idea central –y el principio operativo práctico efectivo que guió el invento social– fue el concepto del «mercado». Las finalidades de la educación se derivarían de las necesidades económicas, y en este contexto el individuo se convertiría en consumidor de la educación y la nación se modernizaría económicamente.

La visión educativa de los 30 años comprendidos entre 1944 hasta alrededor de 1974, que había hecho tanto hincapié en la igualdad de oportunidades educativas, empezaba a desvanecerse por el énfasis incipiente en la eficiencia del sistema educativo. Este último debería parecerse a la empresa en su gestión y producir alumnos, estudiantes y habilidades útiles para el futuro mercado laboral.

Así pues, en educación se produjeron cambios estructurales enormes: se creó un Plan de estudios nacional. Los ingleses no habían tenido nada semejante durante mucho tiempo. Se crearían exámenes nacionales para los niños de 7, 11 y 14 años. Además, se inventó el concepto de «gestión local de las escuelas», lo cual suponía que la financiación y la gestión de las mismas se pasa-

ban a la propia escuela y el papel histórico de las autoridades locales en educación que había tardado un siglo en desarrollarse empezó a decrecer.

Las consecuencias prácticas de todo ello fueron inmediatas. Los directores de escuelas se convirtieron en gestores. El poder de la autoridad local, especialmente en lo que se refiere a la financiación de la educación, se fue limitando y se hizo posible «tomar decisiones propias» –lo cual suponía que las escuelas podían escoger una financiación directa y un control desde Londres–. Los inspectores de Su Majestad fueron sustituidos en gran parte por un nuevo sistema de inspección, la llamada Oficina para Estándares en Educación. Se produciría una evaluación y medición del desempeño de los maestros y del rendimiento escolar.

La formación del profesorado pasó a manos de la nueva Teacher Training Agency (Agencia de formación del profesorado) dominada más por el Estado que por las instituciones académicas. La formación de profesorado se halla en la actualidad estrechamente vinculada a las escuelas y a la práctica de la enseñanza, y ha quedado muy alejada de las universidades.

Las universidades se vieron obligadas a entrar en el mercado: antes, el 95% del dinero universitario procedía de fondos públicos. Ahora, las universidades tendrían que convertirse en empresas y determinar la mejor forma de vender conocimientos, ofrecer servicios de investigación y llevar a cabo consultorías, y atraer a más estudiantes –que pagarían su matrícula–. Los estudiantes ya no recibirían financiación mediante becas estatales, sino que tendrían que trabajar durante sus estudios universitarios u obtener créditos con los que vivir, para devolverlos posteriormente cuando hubieran encontrado un puesto de trabajo. La determinación nacional del rendimiento de los académicos individuales y departamentos universitarios se introdujo también en ese período aboliendo, por otra parte, los cargos académicos de por vida.

El cambio en el discurso educativo ha continuado hasta el momento. El nuevo vocabulario incluye «evaluación y eficiencia», «control de calidad», padres y estudiantes como «consumidores», y el concepto de medición de un «producto con valor añadido». Se fue desarrollando un movimiento de «escuelas efectivas» que se convirtió luego en una especialidad académica. La gente empezó a hablar de las escuelas y universidades como entidades «gestionadas» y esos nuevos gestores empezaron a hablar de «nichos del mercado»: lugares donde los centros educativos podrían proporcionar servicios a

pequeños mercados y grupos especiales, siguiendo la pauta de las empresas competitivas.

En 1997, las políticas conservadoras, especialmente la «Nueva Derecha», habían perdido su atractivo electoral y el gobierno de Blair –el llamado nuevo gobierno laborista– subió al poder. La propia presencia mediática de Blair es considerable y sus tres prioridades, a saber, «*educación, educación y educación*» planteadas en un discurso durante la conferencia del Partido Laborista en 1996 se han hecho tan famosas como algunas frases de Thatcher.

Se ha hablado de nuevas colaboraciones entre los profesores y las autoridades locales, pero el énfasis en las normas y el «control de calidad» y la gestión y la competencia y «las escuelas que fracasan» se mantiene intacto.

También se mantiene con fuerza el proceso de toma de decisiones sobre la educación por parte del Gobierno central. Se han eliminado pocos controles de los que los gobiernos de Thatcher y John Major habían establecido sobre el sistema educativo, aunque el propio sistema educativo cuente con más personal y más dinero invertido en el mismo; y algunas cuestiones (como el sistema de exámenes) han cambiado de forma si bien, representado esquemáticamente, la situación sea muy parecida a la de hace 25 años.

3.2. El sistema educativo

En Inglaterra, el equivalente del Ministerio de Educación es el Department for Education and Skills (DfES), y se orienta a un sistema de escolarización obligatoria que se ofrece a los niños y jóvenes con edades comprendidas entre los 5 y los 16 años. El DfES dirige este sistema junto con las Autoridades Educativas Locales (LEA) con las cuales las relaciones han cambiado de forma importante.

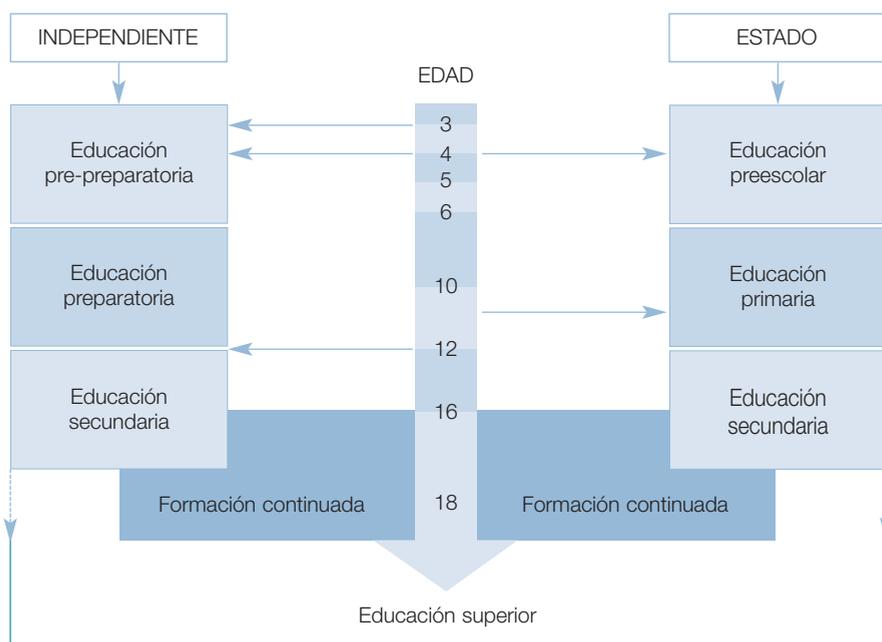
Resulta útil, en primer lugar, contemplar el sistema educativo en términos descriptivos simples.

La organización del sistema es como se muestra en el gráfico 3.1.

Las necesidades preescolares se cubren ya sea a través de las autoridades locales o por parte de entidades independientes. Además de las guarderías y parvulario, en las escuelas primarias, las autoridades locales pueden ofrecer guarderías de día, que aceptan a niños menores de 2 años. También hay guar-

GRÁFICO 3.1

Organigrama del sistema educativo inglés



Fuente: The British Council (<http://www.educationuk.org/>).

derías y parvularios privados organizados por padres y voluntarios o entidades independientes.

En Inglaterra la enseñanza obligatoria empieza a los 5 años y en la actualidad se está dando mucha importancia al aprendizaje de la lectura, escritura y cálculo en las escuelas primarias. Normalmente los niños procedentes de escuelas primarias van a la secundaria a los 11 años de edad. La enseñanza obligatoria acaba a los 16 años aunque muchos alumnos sigan en la escuela más allá de dicha edad. Aproximadamente el 90% de los alumnos de las escuelas estatales de enseñanza secundaria, en Inglaterra, van a las llamadas *comprehensive schools*, que admiten a alumnos entre los 11 y los 18 años de edad (algunas *comprehensive schools* sólo atienden alumnos con edades comprendidas entre los 11 y los 14 y otras de los 14 a los 18 años). A los 16 años de edad, los alumnos pueden pasar a los llamados *sixth-form colleges* o *tertiary colleges*.

TABLA 3.1

Número de alumnos (a tiempo parcial y jornada completa) de las escuelas del Reino Unido

2002-2003

	TOTAL
Maintained schools	
Parvulario	153.900
Primaria (incluidas las clases de parvulario)	5.178.200
Secundaria	3.995.000
Otros del sector público	
Escuelas especiales	105.600
Unidades de referencia de alumnos	12.400
Total escuelas «mantenidas» con fondos públicos	9.445.200
Privadas	
Escuelas corrientes	643.500
Escuelas especiales	5.900
Total escuelas privadas	649.500
Total escuelas	10.094.600

Nota: Incluye Escocia.

Fuente: Datos procedentes de: *The Education System in the United Kingdom (England, Wales and Northern Ireland) - 2002/03*, Department for Education and Skills (DfES) (2003).

<http://www.eurydice.org/Eurybase/Application/frameset.asp?country=UK&language=VO>.

En Inglaterra, el certificado general de enseñanza secundaria se introdujo en 1988 y es el principal examen por el que pasan todos los alumnos de secundaria a los 16 años de edad o más. Los exámenes de nivel A del GCE (General Certificate of Education) suelen pasarse después del certificado general de enseñanza secundaria, al cabo de dos años más de estudios, normalmente en el Form VI de las escuelas secundarias, los colegios terciarios o los colegios de formación continuada.

La enseñanza postsecular se lleva a cabo en las universidades, centros de enseñanza superior o formación continuada, en institutos de tecnología, etc. Hay otras formas de educación que se ofrecen en forma de títulos y otros cursos de un nivel superior al nivel A del GCE o equivalentes. En Inglaterra, los títulos más corrientes para un primer grado son Bachelor of Arts (BA) o Bachelor of Science (BSc) y para un segundo nivel Master of Arts (MA), Master of Science (MSc), y Doctor of Philosophy (PhD). Los cursos de pri-

mer ciclo suelen ser de jornada completa y normalmente duran tres años. Los másters suelen exigir un mínimo de un año de estudios a jornada completa (y más corrientemente, dos años) o el equivalente a tiempo parcial. El tiempo mínimo para realizar un doctorado suele ser de tres años.

Sin embargo, poco a poco las líneas tan nítidas del gráfico 3.1 que se presentaba anteriormente se van desdibujando en los últimos tiempos. Por ejemplo, la educación para niños menores de 5 años, la educación preescolar (*nursery schooling*) todavía no es obligatoria, a pesar de que se están haciendo esfuerzos importantes en ampliar la oferta desde la perspectiva de la «educación para toda la vida» –aunque cabe destacar, asimismo, que un sistema global de oferta preescolar permitiría a más mujeres volver al mercado de trabajo con más rapidez. En la práctica, alrededor del 50% de los niños con edades comprendidas entre los 3 y los 5 años asisten al parvulario en Inglaterra (como de costumbre, en esos esquemas y en muchos servicios educativos, existen diferencias entre Irlanda del Norte, Escocia, País de Gales e Inglaterra).

Últimamente se ha suscitado mucho interés por la formación continuada –que ha incluido no sólo una oferta para los mayores, sino que también ha insistido en la mejora de las calificaciones profesionales y técnicas. Los esquemas habituales del sistema educativo no suelen reflejar esos temas.

Muchos de los problemas cruciales de la educación inglesa radican en la enseñanza superior –concretamente en las universidades y en temas que giran en torno a lo que se supone que deben hacer y el nivel de calidad requerido. Aunque los esquemas educativos incluyan visualmente a un sector universitario, no pueden afirmar nada sobre la calidad de dichas universidades.

La enseñanza privada afecta tan sólo a alrededor del 10% del grupo de edad correspondiente a nivel de primaria y secundaria. Pero desde la década de los setenta, el sector privado se ha visto reforzado políticamente. Por ejemplo, el gobierno conservador facilitó fondos públicos después de 1979, lo cual permitió disponer de dinero para que niños académicamente capaces y procedentes de familias menos favorecidas pudieran asistir a escuelas privadas de enseñanza secundaria. La Ley de Reforma Educativa de 1988 también vino a reforzar la enseñanza privada –para el Gobierno quedaba claro que el sector independiente tenía unos «niveles altos» y que esas escuelas no tenían por qué seguir el Plan de estudios nacional–. El Partido Laborista también ha abandonado una de sus ambiciones: la abolición de las *public schools* (que a pesar

TABLA 3.2

Números de las escuelas en Inglaterra 2002-2003

	INGLATERRA	REINO UNIDO EN SU TOTALIDAD
Sector público		
Parvulario	475	3.394
Primaria	17.861	22.638
Secundaria	3.436	4.284
Sector privado	2.180	2.380
Escuelas especiales		
Sector público	1.088	1.367
Sector privado	72	104
Total escuelas	25.472	34.556

Fuente: *The Education System in the United Kingdom (England, Wales and Northern Ireland) - 2002/03*, Department for Education and Skills (DfES) (2003).
<http://www.eurydice.org/Eurybase/Application/frameset.asp?country=UK&language=VO>.

del nombre son escuelas privadas), ese grupo de escuelas famosas por sus altos niveles académicos, su matrícula de coste muy elevado y los altos índices de éxito de sus alumnos, por ejemplo, a la hora de conseguir el acceso a las universidades más prestigiosas. El tema de la enseñanza privada está empezando a reaparecer también en un debate intenso sobre las escuelas islámicas.

Las escuelas judías y las escuelas para católicos también atraen fondos estatales. Hasta hace poco existía mucha oposición a financiar los costes de las escuelas que se centraban en los principios del Islam. Ahora esa resistencia se ha debilitado, probablemente por razones de orden político (de cohesión social y política), justicia e igualdad. Está claro que dichas escuelas también contribuyen a ampliar el abanico de decisiones en el mercado, y, por otra parte, es posible que se espere de ellas que hagan una aportación a las tasas de éxito en educación de los niños inmigrantes de primera y segunda generación.

Algunos esquemas de sistemas educativos incluirán o no centros de formación del profesorado, pero aunque lo hagan es muy probable que no dejen claro el tema de quién las controla. En realidad éste ha sido uno de los grandes cambios que se han producido en la educación inglesa en los últimos 25 años. Antes, las universidades habían sido muy influyentes en la oferta de formación del profesorado. Ciertamente para el año 2000, el control de la formación del

profesorado había pasado firmemente a la TTA (Agencia de Formación del Profesorado), que hacía hincapié en los nexos entre la formación del profesorado y los estándares, subrayando por otra parte que sus objetivos consistían en aumentar el número y la calidad de personas que se subían al tren de la enseñanza, y elevar los estándares y la calidad de la formación inicial del profesorado. El reclutamiento de los nuevos profesionales haría hincapié asimismo en vías alternativas de entrada en el mundo de la enseñanza (como por ejemplo, haber realizado algún otro tipo de trabajo antes de dedicarse a la enseñanza). La TTA está fuertemente vinculada con las escuelas donde se realiza mucha formación del profesorado. Su énfasis radica, como es natural, en unos estándares elevados para los nuevos profesores –cosa que tiende a definirse en términos de competencias: conocimiento de la materia y habilidades que permitan al profesorado enseñar de forma «efectiva». La política de este cambio sigue siendo difícil ya que el Gobierno, la TTA, las escuelas y las universidades suelen tener distintos puntos de vista.

3.3. Problemas actuales en el sistema educativo

Existen varios problemas acuciantes:

1. Quién rige el sistema.
2. Problemas de habilidades y estándares y el nexo entre el sistema educativo y el mundo del trabajo.
3. Nuevas crisis en la enseñanza superior.

3.3.1. Cuestiones de administración

Se incluyen cuestiones sobre si el poder está en manos de los profesionales o los políticos –y, en caso afirmativo, los políticos a qué nivel. Los poderes de la Secretaría de Estado para la Educación quedaron, por ejemplo, sumamente reforzados gracias a la Ley de Reforma Educativa de 1988.

Buen ejemplo de este tema son los detalles de la cuestión de la administración de las escuelas. Tradicionalmente, el grupo de profesionales –ya se tratara de académicos universitarios, directores de escuelas y maestros de escuela, y los administradores profesionales en las Autoridades Educativas Locales– daba mucha importancia a la definición del estilo y al ideario de las escuelas e

incluso al plan de estudios y el sistema de exámenes. Ahora se ha producido un cambio importante en la ubicación del poder. Ha pasado (simultáneamente) al Gobierno central y a la educación de los «consumidores».

Este aspecto puede ilustrarse si hablamos de la administración del sistema educativo. Para la administración del sistema escolar principal, los aspectos básicos quedaron establecidos en la Ley de Reforma Educativa de 1988. Tal como se indicaba anteriormente, el gobierno conservador había empezado a alterar el equilibrio entre las Autoridades Educativas Locales (LEA) y el «centro» (el poder concentrado en Londres). Pero este cambio en el control de las estructuras educativas no fue una mera «centralización».

Hubo dos cambios en las formas de financiación de las escuelas que contribuyeron a variar también la política de administración de las escuelas y su regulación.

En Inglaterra, todas las escuelas mantenidas por las Autoridades Educativas Locales (que anteriormente se habían llamado *Maintained Schools*) tienen sus propios presupuestos que ellas mismas gestionan. Cada escuela tiene un cuerpo rector constituido por los llamados gobernadores electos que son padres, personas procedentes de la comunidad local con algunos maestros y algunos gobernadores nombrados por la LEA. La labor de los gobernadores junto con la del director de la escuela consiste en ocuparse de la financiación. Ello significa también la dotación de personal que normalmente es el elemento más costoso del presupuesto escolar. El personal es nombrado y despedido por esas entidades rectoras.

Las escuelas siempre habían tenido «entidades rectoras» pero solían ser grupos dominados por los maestros y era ya una tradición que las *maintained schools* no fueran dirigidas por «los gobernadores» sino por los directores de la escuela, siempre funcionando dentro de las políticas establecidas por las LEA.

La Ley de Reforma de 1988 fomentó el final de esta cultura, y ello gracias a dos cambios importantes. Ambos cambios desplazaban la ubicación del poder de decisiones: el poder de las autoridades locales sobre las escuelas disminuyó y el potencial de aparición de un «mercado educativo» aumentó al desplazar el control a las unidades que competirían en ese mercado, las escuelas.

La primera política, que suena muy «democrática», es la de las Escuelas de Gestión Local (que se representa con las siglas LMS). Sin embargo, ello no

aumentó el poder de las LEA sino que aumentó la independencia de las escuelas individuales «del» control de la autoridad local. Las LMS significaron que el 80% del dinero público concedido a la escolarización tenía que pasar directamente desde las LEA a los directores de escuela y entidades rectoras de las escuelas «estatales» individuales, las financiadas con dinero procedente del Estado. O sea que estas escuelas se convertían en algo mucho más independiente económicamente –aunque una escuela tuviera que sobrevivir atrayendo al número suficiente de alumnos, normalmente haciendo su propio «marketing» y mejorando su posición en los exámenes nacionales del rendimiento de los alumnos.

La analogía con los cuadros de la liga profesional de fútbol, según se entiende en Inglaterra (o en Italia o en España), está clara. De esta forma, el director de la escuela y la entidad rectora de la misma, como interlocutores políticos y administrativos, se parecían mucho más al director gerente y al consejo de administración de una empresa comercial, o de un club de fútbol.

Dentro de esa amplia filosofía encaminada a conseguir que el sistema escolar aportara algo a la posición económica nacional, y dentro de la filosofía de que las propias escuelas debían crear un mercado, y un mercado competitivo dentro del que se ofreciera toda una gama de servicios educativos, se fomentó también la aparición de una tercera clase de escuela después de la promulgación de la Ley de Reforma Educativa de 1988: el *City Technical College* (CTC). Esta nueva institución no consiguió atraer el tipo de financiación del mundo de la industria y la empresa que se había esperado. Sus nuevos planes de estudios, que podían variar y especializarse (incluyendo un énfasis en los idiomas modernos así como en la ciencia y la tecnología), no consiguieron gran éxito. El modelo de estas escuelas era, definido a grandes rasgos, el de las «escuelas imán» de los Estados Unidos de América. Se mantiene la sospecha de que cuando los «Ministros de Educación» practican personalmente el turismo educativo y la transferencia educativa internacional, el desastre está servido.

Si lo tomamos desde el punto de vista de la política de la administración del sistema escolar, los CTC fueron un elemento adicional prometedor para el mercado: se trataría de un mercado complejo con muchas opciones suponiendo, por otro lado, que la elección por parte de los padres sería uno de los principales reguladores de la calidad de las escuelas. Este principio derivaba directamente

de la filosofía política de los años ochenta sobre la oferta educativa. Tal como se indicaba anteriormente, el nuevo discurso sobre la educación contiene expresiones como «cliente» y «nicho de mercado». Este vocabulario sigue siendo utilizado en los centros educativos de Inglaterra.

3.3.2. Habilidades y trabajo

Éste es un tema que se ha considerado problema central en la educación inglesa en los últimos 25 años. Un ejemplo de ello es la nueva legislación introducida desde junio de 1997 cuando Blair accedió por primera vez al poder. Estaba la Ley Marco de Estándares Escolares de 1998 que introducía medidas para elevar el nivel de los mismos; la Ley de Enseñanza Superior y Docencia de 1998 que afectó a la formación del profesorado, las matrículas de los centros para los estudiantes, las becas y los préstamos; la Ley de Aprendizaje y Habilidades del año 2000 que reformaba las organizaciones responsables de la financiación del sector de formación continuada, y la Ley de Educación de 2002 que apuntaba también a los estándares y la innovación en las escuelas.

Se ha dado mucha importancia al hecho de ofrecer más educación antes y a más niños; a las horas dedicadas a la escritura, la lectura y el cálculo en las escuelas primarias; a un nuevo plan de estudios para niños de 3 a 5 años, y se están formulando requisitos para el tamaño de las clases para los niños de 5 a 7 años, en los que no podrá haber más de 30 alumnos bajo el cuidado de un solo profesor titulado. En realidad, el énfasis en las habilidades (Skills) viene marcado quizás por la reorganización administrativa del propio «Ministerio de Educación». En 2001 el Ministerio de Educación y Empleo se reestructuró para constituir dos nuevos departamentos como ministerios, el Ministerio de Educación y «Habilidades» (DfES), responsable de la enseñanza, educación y formación continuada, y el Ministerio de Trabajo y Pensiones (DWP) que es responsable de temas de bienestar, pensiones, empleo y discapacidad.

Con bastante rapidez el Ministerio de Educación (DfES) estableció las siguientes áreas prioritarias adicionales: elevar los estándares de la enseñanza en los años intermedios mediante la ejecución de una estrategia para los escolares de 11 a 14 años (clave 3); crear una fase coherente 14-19 en educación, y hacer avanzar la enseñanza superior hacia una meta del 50% de participación para el año 2010. Dentro de esta nueva filosofía de gestión han quedado establecidos muchos objetivos: el tipo de vocabulario que se utiliza es que «el

80% de niños de 11 años deberían alcanzar el nivel esperado» –nivel 4 o más en los exámenes nacionales en inglés y matemáticas (de acuerdo con su nivel de capacidad de leer y escribir)–, y «el 75% de los niños de 11 años deberían alcanzar el nivel esperado para su edad en cálculo». El énfasis en las habilidades y el vocabulario de normas y metas y competencia también alcanza al campo de la enseñanza superior, y especialmente la enseñanza universitaria.

3.3.3. Nuevas crisis en la enseñanza superior

Estas crisis tienen que ver con la creación en los últimos 25 años de un sistema universitario de enseñanza que pasó de aproximadamente 45 universidades a un centenar –y la cuestión sobre cómo se puede controlar la «calidad» en semejante sistema–, y un segundo tema afín del que se hablará brevemente al final de este apartado: ¿Cómo manejar la ampliación de la proporción del grupo de edad que pasa por enseñanza superior cuando esa proporción pasa de menos del 20% a aproximadamente al 40% en un par de décadas?

Los esfuerzos, por supuesto, están relacionados. Si los estudiantes son «consumidores», entonces ¿cómo se demuestra la calidad del «producto» que están consumiendo? Así pues, hay que realizar esfuerzos por establecer un «control de calidad»: hacer que la labor de las universidades resulte medible y transparente.

Los agentes de control para este fin incluyen los *Higher Education Funding Councils* (HEFC). Los miembros de los HEFC son nombrados por la Secretaría de Estado para la Educación e incluyen a algunos académicos como miembros minoritarios. Las universidades ahora compiten por conseguir financiación de los HEFC, dentro de una fórmula nacional. Las universidades han de «ganarse la vida» en el mercado decidiendo aumentar el número de estudiantes, obtener investigación financiada desde fuera o aumentar la producción de publicaciones de investigación. Hay medidas públicas de resultados en la investigación, rendimiento docente y dichas medidas son el *The Times Higher Education Supplement*, que es un semanario para personal universitario, lo mismo que el *The Times Educational Supplement*, que es muy leído por personas que trabajan en las escuelas. Para ofrecer este «producto» las universidades han tenido que aumentar el número de personas dedicadas a su gestión. Se requiere información sobre la productividad del personal, la

carga docente, la creación de cursos, la gestión de los mismos y la atención al estudiante antes de que se produzca una evaluación externa.

Tal como se indicaba anteriormente, una estrategia anterior a la promulgación de la Ley de Reforma Educativa de 1988 consistió en reducir la cantidad de dinero de los presupuestos universitarios financiados a partir de los impuestos, obligando así a las universidades a entrar en el mercado: un mercado de estudiantes extranjeros que acudían con becas de investigación y, por otra parte, investigación en colaboración con la industria. Una segunda estrategia, por supuesto, consistió en dar publicidad a los resultados (por ejemplo, de la medición por parte del HEFC) de la investigación y la docencia. Ello sirvió para construir un mercado. En general, las universidades reciben puntuaciones numéricas, y las mismas conllevan, por lo menos en el caso de la investigación, compensaciones monetarias (o penalizaciones). En la medición de la docencia, que hasta hace poco llevaba a cabo la Quality Assurance Agency, también se emite una puntuación numérica pero, en la actualidad, la principal compensación afecta más a la reputación de la institución que al aumento directo en los ingresos monetarios. Se puede afirmar que los problemas actuales del sistema educativo son las soluciones de los últimos veinte años.

3.4. El debate público sobre la educación, perspectivas y propuestas de soluciones

El cambio de paradigma que se ha producido en los principios de gestión del sistema educativo, ese amplio «enfoque de mercado» de la educación inglesa, forma parte de la respuesta a la crisis política, social y económica de finales de la década de 1970. Este cambio de paradigma no ha cesado de momento, a pesar de que haya cambiado el partido político en el poder. De modo que, en muchos sentidos, el debate público contemporáneo sobre la educación y la lucha por hallar «soluciones», lleva ya treinta años de duración.

Esa extraña mezcla que es la «política educativa» inglesa ha existido durante por lo menos un par de décadas, es decir, en el período durante el cual los ingleses intentaban elaborar las nuevas reglas para dirigir un sistema educativo «enmarcado en el mercado».

Un sistema educativo «enmarcado en el mercado» posee cuatro características:

- requiere que el Estado defina unas reglas «nacionales» de competencia (definiciones de «estándares», «calidad», «rendimientos»);
- la distribución del dinero público debería vincularse a aquellos rendimientos que puedan mejorarse mediante la gestión adecuada;
- así pues, las instituciones educativas se convierten –en sí mismas– en «un mercado» de centros que compiten entre sí; y
- esa red de centros educativos se juzga, en parte, por su aportación a la economía nacional.

De esta posición básica proceden las políticas educativas actuales en Inglaterra. Dichas políticas son una extraña mezcla de tecnocracia, política práctica, comentarios académicos y lo visionario.

Las preocupaciones tecnocráticas incluyen la gestión. El gobierno central y muchas autoridades locales están debatiendo ahora de qué modo formar a los directivos educativos, y cómo reforzar las competencias gestoras. El énfasis dentro del servicio educativo se ha desplazado de la tendencia a tener como directores de escuela a los maestros más brillantes (la antigua tradición inglesa), a escoger a aquellos que tienen una formación en gestión que les permita asumir la responsabilidad de dirigir las escuelas.

La diana de estas nuevas habilidades es un debate nacional permanente –un debate en los medios de comunicación, en los círculos gubernamentales y políticos, incluso entre los profesionales de los propios servicios educativos. Hay muchos educadores universitarios que en la actualidad se especializan en estudios sobre eficiencia y estándares. En el ámbito gubernamental existe en la actualidad un continuo debate y preocupación por los objetivos de capacidad del cálculo y capacidad lectora y escritora; por las técnicas que miden lo que importa en una escuela que fracasa; por cómo rescatar a esas escuelas que fallan nombrando a nuevos directivos. Se está dando una enorme publicidad a la medición del rendimiento de las escuelas (y universidades), y publicidad también de dichas mediciones en los medios de difusión. Se organizan debates televisivos –y la información es «noticia» cuando se habla de si los niveles de los exámenes hacia el final de la escolarización han ido cayendo por-

que hay cada vez más estudiantes que obtienen puntuaciones más altas, o bien si ello se debe a una mejora en la docencia. Éstas son las preocupaciones tecnocráticas: preocupación sobre si los mecanismos de mejora del sistema educativo funcionan.

En segundo lugar, se han producido cambios en los principios políticos y la política educativa y la política práctica –es decir, la política de atracción de la clase media para que vote a unos partidos políticos concretos.

En realidad, se han producido algunos incidentes desagradables en los medios de comunicación y un debate público más bien personalizado, dado que algunos miembros del partido laborista han enviado a sus hijos a escuelas privadas, como por ejemplo el propio Blair.

Sin embargo, el nuevo Partido Laborista acepta en la actualidad que es bueno tener escuelas independientes y privadas dentro del sistema, sobre todo por sus elevados niveles de rendimiento. Es decir, que la vieja posición del Partido Laborista, que defendía que las escuelas privadas con un fuerte sesgo de clase social debían quedar abolidas, ha cambiado a la propuesta de que dichas escuelas deberían mantenerse, alegando que una diversidad de muchos tipos de las nuevas y viejas formas de escolarización es buena, y que debería ayudar a aumentar el nivel de los rendimientos de las escuelas financiadas por el Estado.

Los miembros del Partido Laborista pueden ahora, sin violación evidente de sus principios políticos, enviar a sus hijos a las escuelas privadas. Un debate parecido que implica a un principio político semejante e importante es el tema de cómo financiar la enseñanza superior. La tendencia creciente es contestar diciendo que hay que aumentar el precio de la matrícula y facilitar los «préstamos» a los estudiantes. Esta respuesta contradice a aquella tradición postbélica según la cual la igualdad de acceso a la enseñanza superior (en un sistema reducido de enseñanza superior) se basaba, en parte, en conceder a todos los candidatos académicamente cualificados una pequeña beca que pagaba la matrícula y facilitar, además, el dinero suficiente para que los estudiantes pudieran realizar sus estudios con dedicación completa. Así pues lo que surge ahora es una contradicción entre la aspiración de ampliar el sistema hasta aproximadamente el 50% del grupo de edad –una forma de oportunidad– y la necesidad de pagar el coste correspondiente. La preocupación (y el debate)

está en si los estudiantes de la clase trabajadora con la capacidad oportuna se negarán a aceptar la carga de la deuda que implicaría un sistema de préstamos.

El concepto de «mercado» es algo que los académicos y comentaristas del sistema educativo tienen cada vez más claro. Existe una diferencia extraordinaria entre los conceptos de «mercado» en el sistema educativo inglés y el «mercado» en la competencia ordinaria del mundo de la empresa.

En educación, no existe un verdadero «mercado», y, desde luego, no existe un libre mercado con una competencia perfecta. Existe, eso sí, un casi mercado en el que el Estado va manipulando eternamente las normas y reglas del mercado. Por ejemplo, se recordará que la financiación del sistema quedó consolidada gracias a la Ley Marco y de Estándares Escolares de 1998. Dicha ley confirmaba el principio del *Local Management of Schools*, pero venía a aclarar administrativamente de qué forma los presupuestos de la LEA se dividirían según un conjunto nacional de reglas. Establecía una fórmula de reglas nacionales «sobre unos criterios objetivos» para la distribución del dinero a cada una de las escuelas. Así pues, básicamente, si las escuelas tenían el mismo número de alumnos de edades concretas, obtendrían el mismo presupuesto. Pero (según se subrayaba anteriormente) si tenían más alumnos, obtendrían más dinero. En la idea de «mercado» hay un incentivo. El mercado –y sus reglas de financiación según las define el Estado central– es el que rige la situación y no lo hace ya cualquier desigualdad histórica que se hubiera acumulado con el tiempo entre escuelas parecidas. Pero la fórmula consigue dos objetivos: no se trata meramente de una regla que configura el comportamiento diario de las escuelas, sino que es una regla que construye un mercado. Las reglas del mercado pueden cambiarse por acción del Estado.

Del mismo modo, el sistema de «control de calidad» para medir los «niveles» de las universidades sigue cambiando. Ello es en cierto modo bueno, ya que el concepto original de control de calidad era sumamente burdo y simplista. Pero el punto clave aquí no es que las «reglas del mercado» sean malas o que sea malo que «el mercado» domine la situación.

El punto clave es que las «reglas del mercado» –las reglas que miden el rendimiento y las condiciones bajo las cuales se puede ofrecer dicho rendimiento– son, en realidad, reglas construidas y alteradas por burocracias como los *Higher Education Funding Councils*. Son estas las reglas de los organismos semigubernamentales impuestas burocráticamente y de una forma perfecta-

mente legal sobre las universidades y que definen el estilo de mercado dentro del cual compiten las mismas. El sistema está dominado por el Estado, las reglas pueden cambiarse, y las universidades tienen que reaccionar a menudo de prisa y reunir una cantidad de información muy importante.

En realidad, los costos son tan elevados y en las universidades las protestas de los *Vice-Chancellors* (el equivalente de los rectores en España) han sido tan fuertes que todavía no está claro si seguirán los próximos ejercicios en garantía de calidad sobre la investigación (y sobre la docencia) aunque es cierto que está programado un Ejercicio de Evaluación de la Investigación por parte del *Higher Education Funding Council* para 2008. Ya ha empezado el trabajo de recogida de información al respecto.

Por último, existe el debate ligeramente más visionario sobre cómo prepararse, educativamente hablando en las nuevas formas para el siglo XXI. Las principales respuestas están apareciendo ya en forma de la aceptación del concepto de «aprendizaje de por vida» y una mejora en la formación en el puesto de trabajo, un nuevo énfasis en la educación preescolar y el cuidado de los niños, y la educación durante la jubilación.

Ese debate visionario es objeto de contradicciones que surgen del debate tecnocrático sobre niveles, control de calidad y medición de los resultados. Así que la retórica del mercado tiene dificultades de convivir con las prácticas de las burocracias de un Estado grande para recoger una información que permitiera el funcionamiento del mercado. Y la retórica de la «elección» y «el consumidor» se abre paso con dificultad debido a la creciente desigualdad de la distribución de la riqueza en Inglaterra, al fracaso relativo de la educación entre algunos grupos –concretamente chicos y algunas minorías étnicas– y a la aparición de grandes bolsas de pobreza en las ciudades.

La exclusión social y la cohesión social están empezando a aparecer como uno de los precios que el sistema educativo inglés «enmarcado en el mercado» tiene que pagar por sus eficiencias tan cuidadosamente gestionadas. Existe, efectivamente, la clara conciencia de que el sistema educativo está «en crisis», pero la naturaleza de dicha crisis se está empezando a contemplar desde una óptica distinta. Ajustarse a la globalización económica no constituye la única finalidad del sistema educativo que ahora deberíamos alcanzar. Lo que se observa en la actualidad es una preocupación algo tardía por la educación de los ciudadanos. En realidad algo parecido a lo que sucediera en el siglo XIX.

Bibliografía

- CAMPBELL, C., LUNT, I., GILLBORN, D., WARREN, S., VINCENT, C., WHITTY, G., SAMMONS, P. y UNIVERSITY OF LONDON. INSTITUTE OF EDUCATION (2002): *Developing inclusive schooling: perspectives, policies and practices*. Londres: Institute of Education University of London.
- CHITTY, C. y DUNFORD, J. (1999): *State schools: New Labour and the Conservative legacy*. Londres: Woburn Press.
- CHITTY, C., WHITTY, G. y CAMPAIGN FOR STATE EDUCATION (2002): *Comprehensive secondary education: building on success*. Londres: Campaign for State Education.
- CRAWFORD, K. (2003): *Contemporary issues in education: an introduction*. Dereham: Peter Francis.
- FURLONG, J. y WHITTY, G. (2000): *Teacher education in transition: re-forming professionalism?* Buckingham: Open UP.
- GEARON, L. (ed.) (2002): *Education in the United Kingdom*. Londres: David Fulton Publishers Ltd.
- GEWIRTZ, S. (2002): *The managerial school: post-welfarism and social justice in education*. Londres: Routledge.
- GILLBORN, D., MIRZA, H. S. y OFFICE FOR STANDARDS IN EDUCATION AND OFSTED (2000): *Educational inequality: mapping race, class and gender: a synthesis of research evidence*. Londres: Office for Standards in Education.
- GILLBORN, D. y YOUDELL, D. C. (2000): *Rationing education: policy, practice, reform and equity*. Buckingham: Open UP.
- HOLT, G. y NATIONAL FOUNDATION FOR EDUCATIONAL RESEARCH IN ENGLAND AND WALES (2002): *Education in England, Wales and Northern Ireland: a guide to the system* (3.^a ed.). Slough: Nfer.
- LAWTON, D. (1992): *Education and politics in the 1990s: conflict or consensus?* Londres: Falmer P.
- POWER, S., WHITTY, G. y WIGFALL, V. (2003): *Education and the middle class*. Buckingham: Open UP.

Recursos en Internet

Adult Learning Inspectorate, Inglaterra:

<http://www.ali.gov.uk/>

Department for Education and Skills, Inglaterra:

<http://www.dfes.gov.uk/index.htm>

Higher Education Funding Council, Inglaterra:

<http://www.hefce.ac.uk/>

Learning and Skills Council, Inglaterra:

<http://www.lsc.gov.uk/>

Office for Standards in Education, Inglaterra:

<http://www.ofsted.gov.uk/>

Qualifications and Curriculum Authority, Inglaterra:

<http://www.qca.org.uk/>

Teacher Training Agency, England:

<http://www.canteach.gov.uk/index.html>

IV. El sistema educativo holandés

Bert P.M. Creemers
Universidad de Groningen

4.1. Introducción

Desde 1992 hasta 1994 fui miembro del Comité de Evaluación de Educación Básica (CEB por sus siglas en neerlandés), que consistió, a petición del ministro, en una inspección de la enseñanza con el objetivo de examinar la educación básica y evaluar su calidad de forma exhaustiva.

Las conclusiones de la evaluación del Comité (CEB, 1994) no fueron positivas en varios aspectos tales como: el proceso de enseñanza y aprendizaje, los resultados y la situación del alumnado que requiere asistencia especial, las minorías étnicas y culturales o los alumnos problemáticos. De cara a la prensa, al Parlamento y ante el debate público que se suscitó, el ministro modificó «como por arte de magia» esta evaluación, afirmando lo siguiente: *«Todo va bien, aunque podría ir mejor»*. En nuestra opinión, ésta es una interpretación demasiado optimista. Diez años más tarde, cuando en una escuela se produjo un incidente violento lamentable con consecuencias mortales, se alzaron voces que alertaban de «crisis» y de «derrumbamiento del sistema».

Tanto las actuales circunstancias, con frecuencia externas, como el contexto de la enseñanza, son comparables con los numerosos retos («desafíos» u «oportunidades») a los que el sistema se enfrentó en el pasado. Con menor o mayor éxito, y a un ritmo relativamente lento, el sistema educativo siempre ha logrado encontrar respuesta a los nuevos interrogantes y problemas.

4.2. Contexto sociopolítico

4.2.1. Tendencias demográficas y sociales

En 2004, Holanda tenía aproximadamente 16 millones de habitantes, de los cuales unos 13 millones eran autóctonos. Asimismo, aproximadamente 3 millones de personas, es decir, el 18% de la población, procedían de otros países (tabla 4.1). En este sentido, la mayor parte de los inmigrantes proceden de Turquía (331.000), la antigua colonia holandesa de Surinam (315.000), Marruecos (284.000) y las Antillas Holandesas y Aruba (125.000), que forman parte del Reino de los Países Bajos. Holanda, como otros países occidentales, también cuenta con habitantes de países occidentales que han solicitado asilo político (admitidos o en proceso de admisión). A mediados del siglo pasado, cuando Indonesia (antigua colonia holandesa) alcanzó la independencia, un considerable grupo de ciudadanos regresó a Holanda. Este grupo, en su mayoría de procedencia holandés-indonesia, no se diferencia como un grupo separado en los registros, por lo que ha sido integrado en las estadísticas. El número de inmigrantes sigue creciendo, debido principalmente a una nueva ola de inmigrantes que se acogen a la reunificación familiar (entre los que se incluyen los matrimonios con cónyuges procedentes del país de origen). Durante los últimos dos años el número de solicitantes de asilo político (anteriormente ± 50.000) dis-

TABLA 4.1

Población holandesa según origen y generación

1 de enero de 2004

	NÚMERO TOTAL DE PERSONAS		TOTAL PRIMERA GENERACIÓN		TOTAL SEGUNDA GENERACIÓN	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Población total	16.105.285	16.192.572				
Autóctonos	13.140.336	13.153.814				
Número total de inmigrantes	2.964.949	3.038.758	1.547.079	1.585.927	1.417.870	1.452.831
Marruecos	284.124	295.332	159.605	163.280	124.519	132.052
Antillas holandesas y Aruba	124.870	129.312	82.209	84.395	42.661	44.917
Surinam	315.177	320.658	186.262	187.279	128.915	133.379
Turquía	330.709	341.400	185.943	190.219	144.766	151.181

© Statistieken Nederland, Voorburg/Heerlen 6-4-2004.

minuyó considerablemente, debido, entre otros motivos, a la nueva legislación más restrictiva de Holanda y a las regulaciones europeas en este campo.

En Holanda viven personas de países occidentales que establecen aquí su residencia como consecuencia de las flexibles normas existentes en materia de inmigración laboral. En este sentido, estas cifras pueden analizarse o interpretarse de diversas formas, hecho que ocurre con frecuencia. Para quienes estén en contra de una convivencia multicultural o de una apertura de fronteras, las cifras indican que existe el peligro de que los recién llegados, con diferentes procedencias étnicas, culturales y religiosas, hagan sombra a la identidad holandesa. Asimismo, se puede objetar que en la historia de los países de Europa occidental siempre ha habido inmigración, por lo que siempre se han establecido en dichos países personas con diferentes antecedentes culturales y religiosos. En muchos casos han sido precisamente los inmigrantes quienes han contribuido de forma especial al desarrollo de la economía y la cultura del nuevo país de residencia, aunque en otros casos la integración se ha prolongado durante varias generaciones.

Sin embargo, los datos objetivos no impiden que las personas que están en contra del fenómeno de la inmigración vinculen los problemas sociales con la diversidad en la convivencia. Además, no debe olvidarse que la evolución de la convivencia multicultural se ha realizado durante un período de apenas cincuenta años. Se inició con el regreso, anteriormente mencionado, de los habitantes de las antiguas Indias neerlandesas y, en la década de 1960, cuando la sociedad holandesa empezaba a tomar forma con la inmigración laboral de países como España, Turquía y Marruecos, así como con la inmigración procedente de las antiguas colonias de las Indias occidentales: las Antillas holandesas y Surinam.

Además del cambio de composición demográfica en la población holandesa, son muy significativas las modificaciones en la enseñanza provocadas por los cambios de opinión respecto a la importancia de ésta.

En los últimos cien años los pilares principales de la enseñanza han sido cuatro:

a) el acceso a la enseñanza sin tener en cuenta el entorno socioeconómico, el sexo y la etnia;

- b) una enseñanza útil para la emancipación de las personas y con carácter crítico hacia la sociedad;
- c) una enseñanza que contribuya al desarrollo cultural de los alumnos (igualdad de acceso al patrimonio cultural);
- d) una enseñanza considerada como una medida social básica dentro del marco de la política gubernamental (Leune, 2001).

Desde 1900 hasta la actualidad, el sistema escolar holandés pasó de ser una institución de elite a ser accesible a toda la población. Se hizo realidad el ideal de la enseñanza pública. De forma gradual, la enseñanza se convertía en un vehículo de cambio social. Era el motor de una movilidad social vertical y masiva que influyó drásticamente en la estática estructura social. En este sentido, las contribuciones de la enseñanza a la emancipación de grupos de población, que se encontraban a finales de este siglo en una posición menos favorable, como la clase trabajadora, los pequeños empresarios, las mujeres y los católicos fueron muy importantes.

Gradualmente, la educación primaria dejó de representar la estación final en el desarrollo educativo. Como consecuencia de ello, en los últimos cien años, el nivel de formación de la población holandesa se incrementó de manera notable. A principios del siglo XX sólo el 2% de las personas de veinte años seguían algún tipo de enseñanza. Actualmente este porcentaje está muy por encima del 40%. A partir del 1900, especialmente en la educación secundaria y en los estudios universitarios, se produjo un desarrollo significativo. En 1927, un 64% de los adolescentes entre los trece y dieciocho años no seguía ninguna forma de enseñanza. La educación secundaria era para los niños del estrato social superior y la burguesía, pero no para los hijos de los obreros. Sin embargo, en 1994 esta cifra era superior a 194.000. Además, había casi 300.000 estudiantes matriculados en los institutos de formación superior profesional, que juntos forman la enseñanza superior en Holanda.

Resulta igual de interesante observar la composición del alumnado de estas instituciones. En un principio, el acceso a la universidad estaba reservado principalmente a los hombres. Actualmente, el número de mujeres representa el 50%. Sin embargo, sigue habiendo diferencias, como por ejemplo en el porcentaje de mujeres en las carreras de ciencias (como física, química y

matemáticas), donde su presencia es inferior al de estudios de letras y humanidades. A pesar de los diversos programas de incentivos a la participación de estudiantes de los grupos de población no occidentales, ésta sigue siendo muy baja.

4.2.2. Las tendencias y cambios en el sistema

En los últimos 30 años se ha producido un gran número de cambios en el sistema educativo holandés. Durante este período, el área escolar se parecía mucho a un sector en permanente estado de revisión. En este sentido, es prácticamente imposible mencionar un programa escolar que no haya cambiado en los últimos años, y no sólo en cuanto a la estructura de la enseñanza, sino también a su contenido. Un ejemplo de este cambio estructural es la fusión entre 8.000 parvularios y 8.700 escuelas de educación básica para formar la nueva escuela básica en la que los niños de 4 hasta 12 años asisten a clase.

En la educación secundaria se resolvió una lucha casi ideológica en relación con la educación media y la introducción de la formación básica. Al mismo tiempo, tuvieron lugar una gran cantidad de procesos de fusión de grandes comunidades, por lo que se redujo el número de escuelas secundarias a casi la mitad. En la formación profesional, se produjo el mismo proceso y surgieron grandes escuelas de formación profesional superior.

Además, durante los últimos 30 años se ha intentado restringir el espectacular crecimiento de la enseñanza especial al fomentar la acogida de niños con problemas de aprendizaje y comportamiento en la enseñanza reglada. Asimismo, mediante la adjudicación del presupuesto personalizado se ampliaron las prácticas de mercado y la flexibilidad en relación con la acogida de alumnos con problemas de aprendizaje serios y de educación (entre otros, los relacionados con la incapacidad física). Gracias a este presupuesto, los padres pudieron elegir la educación de sus hijos en el lugar que consideraban más adecuado: ya sea mediante la educación reglada o la especial. Además, se establecieron centros regionales de formación para favorecer la formación (secundaria) profesional y la educación de adultos.

Tan importante como la estructura del sistema son los cambios respecto a su contenido. En este sentido, aparecieron nuevas directrices respecto a los objetivos claves de la enseñanza, tanto en la educación primaria como en la secun-

daria. De esta manera, quedó muy claro el modo en que las escuelas deberían responsabilizarse del cumplimiento de su función y las actividades de inspección escolar vinculadas a éste. La claridad de los aspectos relativos a la enseñanza, que son muy importantes para la calidad, ha favorecido el desarrollo de sistemas de control que permiten a las escuelas vigilar constantemente su calidad. Además, todo ello se ve potenciado aún más con la inspección encaminada a revisar la calidad de los instrumentos y su uso.

Otros desarrollos producidos en los últimos años son los registrados en el ámbito de la tecnología de la información y la comunicación, aunque su ritmo no ha sido excesivamente rápido. Al mismo tiempo, es sorprendente comprobar cómo el uso de Internet y del ordenador en los hogares se ha ampliado enormemente. En un reciente estudio comparativo europeo, Holanda y Dinamarca ocupan el primer puesto respecto a la utilización de Internet en casa, hecho que corrobora que la escuela ya no es el único sitio donde tiene lugar la educación y la formación de forma exclusiva.

Asimismo, en los últimos años se han cambiado drásticamente las relaciones administrativas en la enseñanza. En gran medida, la educación ha pasado de ser un sistema fuertemente centralizado a ser autónomo en lo referente al contenido y a los procesos. El Gobierno ha adoptado por ahora una posición poco activa, a la espera de que las escuelas muestren sus rendimientos a través del sistema de control de calidad.

En los últimos años se ha producido un claro cambio en los antecedentes sociales de los alumnos. Mientras que en la década de 1970 se discutía la mejora de la posición de los alumnos autóctonos desfavorecidos (procedentes de la clase obrera), desde el decenio de 1980 gran parte de la discusión se centra en la situación de los alumnos extranjeros y el modo de mejorarla.

En cuanto al contenido de la enseñanza, se puede comprobar que de forma progresiva la discusión relativa a los objetivos claves ha desplazado la atención desde el aprendizaje de conocimientos y habilidades existentes hacia al «aprender a aprender», el autoaprendizaje de conocimientos y las características metacognitivas para obtener este nuevo conocimiento.

Frecuentemente, y con respecto a la enseñanza, se dice de Holanda que es una provincia, una isla que está relativamente de espaldas a los cambios en la sociedad. Frecuentemente se trata a la enseñanza como una institución que

debe contribuir a la solución de problemas sociales. En este sentido, se considera que los centros educativos son igualmente responsables de problemas como el paro, la criminalidad, la decadencia normativa y el deterioro del medio ambiente, además de ser observados como el instrumento por excelencia para solucionar dichos problemas. Es por ello por lo que las escuelas y la educación están generalmente expuestas a expectativas contradictorias. No pueden ser la panacea para las soluciones a los problemas sociales, pues generalmente las posibilidades de las escuelas y de la enseñanza son limitadas.

Esto parece sugerir que todos los cambios en la enseñanza se determinan desde el exterior por medio de cambios y opiniones relativas a la política de enseñanza y a la discusión social sobre la función de la enseñanza. Sin embargo, hay cambios que en su mayoría vienen determinados a nivel interno. A menudo están relacionados con la organización de la escuela y el contenido, además del diseño de los procesos educativos de aprendizaje.

Se trata de cambios en la forma en la que se imparte la enseñanza, las formas de agrupaciones en la enseñanza, los sistemas de evaluación, y sobre todo la forma en la que los docentes se comportan con los alumnos. Es decir, el cambio de una función instructiva de los docentes hacia una función enfocada en mayor medida a la preparación y el asesoramiento. Además de las grandes modificaciones en el sistema educativo, así como los cambios en los objetivos y la función educativa, sin duda se deben mencionar los cambios en la enseñanza producidos al modificarse las escuelas (ya sea individual o conjuntamente con otras escuelas), el contenido, el diseño y la organización de la enseñanza a través de los llamados Proyectos de Mejora Escolar.

La Organización Nacional de Investigación (NWO) se ocupa de la financiación y el control de la calidad de la investigación, así como de la investigación básica o aplicada en el terreno de la enseñanza. Sin embargo, donde se pone una especial atención a la enseñanza es en la asistencia educativa nacional, regional y local. Los institutos regionales y locales se han establecido principalmente para ayudar a la mejora de la enseñanza en las escuelas individuales. En el futuro, aún en mayor medida, será un tema que afectará a las escuelas individuales o a un conjunto de escuelas, puesto que los fondos para el cuidado de la enseñanza se adjudicarán a las propias escuelas, hecho que hará que puedan comprar en el mercado su asistencia educativa.

Los proyectos de mejora hacen referencia básicamente al diseño del proceso de aprendizaje y están orientados a la mejora de los resultados de dicha enseñanza en los diversos grupos de alumnos. Así se puede observar un gran número de proyectos de mejora escolar en el ámbito de la enseñanza de la lengua, la lectura y la enseñanza de matemáticas y física, y en menor medida en el resto de asignaturas. Estas mejoras escolares se dirigen con frecuencia a la organización de la enseñanza, las actividades del equipo escolar y el liderazgo del director. En los últimos años se ha prestado mucha atención al desarrollo de la implantación del sistema de control de calidad y de los instrumentos para la observación de alumnos individuales, principalmente aquellos alumnos vulnerables que en el pasado eran alumnos de la educación especial.

4.2.3. Cambios actuales en el debate sociopolítico sobre la enseñanza

Sobre la base del acuerdo de Bolonia se ha introducido en la enseñanza superior la estructura *bachelors/masters* con la intención de lograr una mayor movilidad internacional. Tanto el énfasis en Holanda como país de conocimiento, como la atención a las diferencias individuales da lugar a que en el debate político se ponga más atención a las medidas del Gobierno (incluso más que en el pasado) respecto a las diferencias individuales, que además también están vinculadas con la financiación. De este modo, se considera viable el gasto de matrícula diferenciado para altas formaciones en la enseñanza superior, y se juega con la posibilidad de atraer estudiantes a los estudios de ciencias con medidas extraordinarias. Esta circunstancia tendrá un efecto en la segunda fase de la educación secundaria donde se prepara la selección para la enseñanza científica y superior.

Con ello se abre el camino para las diferencias entre las instituciones, tanto en la enseñanza superior como en la secundaria, a fin de que puedan hacer su propia elección con la consiguiente creación de diferencias. Aunque el Gobierno quiere regular el conocimiento básico y las habilidades que debe adquirir todo el mundo, para poder facilitar una enseñanza a medida las propias escuelas podrán determinar los detalles de su propia programación. Esto significa más libertad para las escuelas, así como para los profesores.

4.3. Descripción del sistema educativo

4.3.1. Estructura

Hasta la edad de cuatro años, los niños pueden ir a un centro infantil de día o jardín de infancia. La educación primaria es optativa a partir de los cuatro años y obligatoria a partir de los cinco. Sin embargo, el 99% de los niños de cuatro años siguen la educación primaria.

La educación primaria se da en la escuela básica, surgida de la fusión del antiguo *Kindergarten* y la escuela primaria. La escuela básica comprende ocho años; en el primer y segundo años se trabaja con juegos-aprendizaje; a partir del tercer curso (el primer nivel de la antigua escuela primaria), la enseñanza está mayormente dirigida al aprendizaje. El objetivo de la escuela básica es ofrecer a los alumnos un itinerario único y continuado.

La educación secundaria incluye la educación científica preparatoria (VWO), que comprende seis años de estudio (desde los doce hasta los dieciocho); la educación general secundaria avanzada (HAVO), que comprende cinco años completos (desde los doce a los diecisiete años), y la formación profesional preparatoria secundaria (VMBO), que comprende cuatro años, de los doce hasta los dieciséis años.

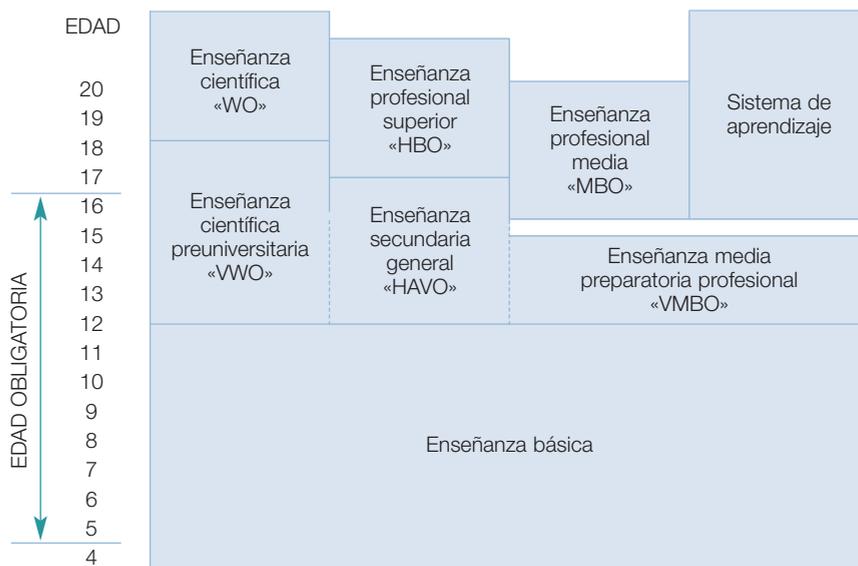
Al terminar la educación secundaria, los alumnos pueden ingresar en la universidad, en instituciones de formación profesional superior (HBO) o en instituciones de formación profesional de grado medio (MBO). Las universidades y las instituciones de HBO forman parte de la enseñanza superior. La formación de auxiliares, la formación profesional básica, la formación profesional, la formación de mandos intermedios y la formación de especialistas pertenecen a la formación profesional de grado medio. La duración de dichas formaciones oscila entre los seis meses y los cuatro años.

En Holanda, la educación es obligatoria a partir de los cinco años y tiene una duración mínima de doce años (es decir, desde los cinco hasta los diecisiete); cuando el alumno cumple dieciséis años puede cursar la educación obligatoria a tiempo parcial hasta los dieciocho años.

Además, dentro de la educación básica y secundaria existen escuelas de educación especial para alumnos con problemas de aprendizaje. En el gráfico 4.1 se refleja la estructura del sistema educativo holandés. En la tabla 4.2 se indi-

GRÁFICO 4.1

Organigrama del sistema educativo de los Países Bajos



ca el número de alumnos de los diferentes tipos de enseñanza durante el año escolar 2002-2003. Los niños han de tener como mínimo cuatro años para ser admitidos en la escuela básica. La admisión a uno de los tres tipos de educación secundaria se basa en el rendimiento del alumno y en las referencias procedentes de la escuela básica.

Durante la edad escolar (hasta los 16 años cumplidos) la enseñanza es gratuita, sin embargo en la educación secundaria los padres han de abonar los gastos de los libros de texto. Un año escolar tiene un mínimo de doscientos días lectivos entre los meses de agosto y junio. Las escuelas están abiertas cinco días a la semana, aunque normalmente en la educación primaria los miércoles por la tarde no hay clase. Los niños tienen unas 22 horas de clase a la semana durante los dos primeros años, y 25 horas por semana durante los siguientes seis años de la educación primaria. La cantidad mínima de horas para niños de siete años es de 880, y para los niños de diez años es de 1.000 horas.

TABLA 4.2

Número de alumnos-estudiantes

Año escolar 2002-2003. En %

Educación básica	1.549,8
Educación básica especial	52,1
Educación especial	33,1
Educación secundaria especial	19,0
Educación secundaria (asistencia no incluida)	777,6
LWOO, SWO-LOM, SVO-MLK, enseñanza de prácticas	102,2
Educación secundaria profesional	455,0
Educación de adultos	149,8
Educación profesional superior	314,0
Educación científica	175,6

Fuente: OCW, 2003.

Durante los primeros tres años de educación secundaria la cantidad recomendada de horas es una directriz dentro de la cual se pueden alcanzar los objetivos básicos (el número de horas recomendadas en la enseñanza media es de 1.067). Existen determinadas escuelas donde se imparten más horas lectivas. Además, hay escuelas en las que, debido a la falta de profesores, se ha decidido reducir la semana escolar a cuatro días.

No hay recomendaciones relativas a la cantidad de alumnos por clase, aunque en la actualidad durante los cuatro primeros años de educación primaria se está reduciendo el número. Este proceso se inspiró en los resultados del *Star-project* americano y en un análisis de los datos de una investigación holandesa que mostró que los alumnos pertenecientes a clases con 20-25 alumnos tenían un mejor rendimiento que los alumnos de clases con un número mayor. La mayoría de los estudiantes se agrupan por edades, en clases mixtas según su capacidad. En este punto también existe una amplia libertad de decisión de cada centro. Hay escuelas, como las del «Plan de Jena», donde las clases se forman según la capacidad y los rendimientos escolares similares con independencia de la edad.

Durante el transcurso de los años de educación primaria y secundaria, los profesores llevan a cabo evaluaciones. Al final de la escuela básica se redacta un informe de cada alumno contemplando su rendimiento y aconsejando el tipo

de enseñanza que conviene seguir. Muchas escuelas utilizan pruebas (por ejemplo las desarrolladas por el Instituto Nacional de Desarrollo de Pruebas, CITO = prueba de aptitud para la educación secundaria) para ayudar en la elección del tipo de educación secundaria.

La enseñanza superior en los Países Bajos está dividida en educación científica, ofrecida por las universidades, y la formación profesional ofrecida por instituciones de HBO (formación profesional superior). La introducción de la estructura de *bachelor/master* dio lugar a cursos combinados con una parte *bachelor* y otra parte *master*. Dentro de las universidades los estudios de *bachelor* están compuestos por 180 créditos (tres años). Los estudios de *master* cuentan con un mínimo de sesenta créditos (un año). En la formación profesional superior, los estudios de *bachelor* han de contar con un mínimo de 240 créditos en cuatro años. Las instituciones de HBO también pueden ofrecer estudios de *master*. Los estudiantes que tienen un *bachelor* de una institución de HBO, además de poder seguir un *master* en una institución de HBO también podrán llevarlo a cabo en la universidad.

Holanda tiene una larga tradición en la educación especial. Anteriormente existían 24 formas diferentes de educación especial. Desde hace tiempo, se ha intentado reducir el número de alumnos que acceden a la educación primaria especial. Así, en los centros docentes donde es posible, se mantiene a los niños en la educación primaria ordinaria, aunque siguen existiendo escuelas especiales para los alumnos con problemas educativos y/o de aprendizaje más severos.

La formación de los profesores tiene una duración de cuatro años y tiene lugar en una institución para la enseñanza profesional (superior). Los profesores de bachillerato están cualificados para enseñar todas las asignaturas, pero de hecho están especializados en una.

4.4. Problemas actuales en el sistema educativo

4.4.1. Un marco para la presentación

Los términos «crisis» y «problemas» se utilizan con cierta arbitrariedad. A continuación, se expondrán unos aspectos de la enseñanza actual holandesa en los cuales se está trabajando o que requieren que se les preste más atención. Seguidamente, se presentan un número de problemas o retos para la

enseñanza, tal y como refleja la política educativa, el debate público o las propias escuelas holandesas. Para mantener un cierto orden expositivo, se ha escogido como criterio el modelo CIPO (*Context, Input, Process, Output*).⁽¹⁾ Es una expresión con un enfoque del sistema dinámico que parte del hecho de que la enseñanza siempre tiene lugar en un contexto sociopolítico y que está en constante evolución de cambio. Este enfoque parte de la base de que finalmente son los resultados los que cuentan en la enseñanza. Ésta está orientada al diseño del proceso educativo mediante el programa, la organización directiva y, sobre todo, la forma en que se imparte la enseñanza a los estudiantes. El carácter de sistema dinámico presupone que existe una relación entre los diferentes componentes de la enseñanza y que para la solución de los problemas se debe prestar atención a cada uno de los componentes y a su interrelación.

4.4.2. El debate de los objetivos

En la década de 1980 se consideraba y se trataba el sistema educativo como un instrumento al servicio del empleo; sin embargo, con motivo de los problemas y tensiones que se presentaron en la sociedad de los años noventa, se desplegó una mayor atención en la función normativa y pedagógica de la escuela, parcialmente en línea con el informe de la UNESCO (Informe Delors, 1996) en el que se exponía que la enseñanza debería contribuir al «*learning to know, to do, live together and to be*».

Sin embargo, la pregunta que aquí se presenta es cómo se puede traducir esta discusión y las opiniones sobre las tareas y la función de la escuela en la realización de estos objetivos mediante la educación escolar. Desde hace mucho tiempo, en la enseñanza se viene dando el problema de la sobrecarga de contenidos educativos. Esto quiere decir que se espera del sistema educativo que cuantos más objetivos pretenda cumplir, más contenidos y habilidades debe abarcar. Y todo ello, en una situación en la que, al menos en Holanda durante los últimos 30 años, las horas de clase efectivas han disminuido en un 20%.

Por una parte se considera a la escuela como una «institución total» que puede asumir tareas que antes no le eran propias con otros enfoques educativos, sustituyendo incluso a la familia, y que debería hacer todo esto en un tiempo

(1) Contexto, recursos, proceso y resultados.

inferior al previamente empleado e incluso manteniendo una buena calidad. Sin embargo, existe el peligro de la superficialidad: se tratan muchos temas en las escuelas, pero sin profundizar en ninguno de ellos. Por eso, cada vez más se propugna tener una postura más selectiva en el momento de evaluar las nuevas funciones y objetivos educativos, y adaptar sólo aquellos objetivos para los que la escuela sea realmente necesaria y esté preparada.

Esto significa que se debe evitar que la escuela se responsabilice de todo tipo de tareas correspondientes a otros organismos especializados, o que persiga objetivos de los que podrían encargarse otras instituciones. En Holanda existe una presión constante para introducir en la educación primaria, secundaria y superior nuevos objetivos y, así, poner orden en los contenidos. Para evitarlo, a parte del conocimiento de base, es de vital importancia estimular el «aprender a aprender», mediante el cual los alumnos adquieren habilidades para adquirir nuevos conocimientos de forma autónoma.

4.4.3. Recursos

La financiación

A primera vista parece que en los últimos años ha habido un incremento de los recursos destinados a la educación. En 1975 el Estado invirtió 16.500 millones de florines en la educación. En 1995 esta cifra se elevó a 34.300 millones. Sin embargo, hay que tener en cuenta la enorme inflación existente entre 1975 y 1995. Adaptando la subida a la inflación, los gastos estatales «únicamente» aumentaron 1.900 millones de florines holandeses. En realidad, esto se puede interpretar como un relativo empobrecimiento de la enseñanza, ya que desde 1975 la participación en la educación secundaria y superior ha aumentado considerablemente. Una parte de dicho empobrecimiento aún se hace más patente cuando se muestran estas cifras como porcentajes del total de los gastos estatales, el producto nacional bruto y el porcentaje de la renta nacional (tabla 4.3).

La disminución del porcentaje en el presupuesto del Estado es lo que llama más la atención. Se debe al enorme incremento de los gastos estatales en otros ámbitos de gestión, como la Seguridad Social y los gastos por intereses debidos al incremento de la deuda estatal.

TABLA 4.3

Evolución de los gastos del Estado para educación y ciencia

De 1975 a 1995

	% DE LOS GASTOS DEL ESTADO	% DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO	% DE LA RENTA NACIONAL
1975	24,5	8,0	8,9
1980	18,7	7,7	8,5
1985	15,4	6,5	7,3
1990	14,6	6,0	6,8
1995	15,2	5,6	6,1

Fuente: SCP, 1998.

En comparación con otros países, los gastos estatales dedicados a la enseñanza son relativamente bajos. En 1997, la parte de gastos estatales en el producto interior bruto equivalía al 4,8%. Para este año, el porcentaje medio en los demás países occidentales era del 6,3%. Existe una discrepancia llamativa entre la insistencia constante del Estado en la infraestructura del conocimiento y los gastos de este mismo Estado en el ámbito educativo. Todavía es más notorio, dentro del descenso del gasto estatal en el sector, la relación existente entre los diversos sectores educativos. Así, en los últimos años, los gastos estatales por alumno en la educación básica y especial han aumentado, mientras que se ha producido un descenso espectacular en la enseñanza superior. Frente a un aumento del 13% existente en 1980, hay un descenso del 51% en la enseñanza universitaria. En cambio, este descenso se desdibuja en parte por la introducción en 1993 de un nuevo método para visualizar por separado los gastos de docencia y los de investigación en las universidades.

No obstante, se anuncian una y otra vez nuevas reducciones en el gasto dedicado a la enseñanza superior, por lo que esta tendencia negativa probablemente no cambiará. Desde el punto de vista de la gestión y la política es mucho más interesante apostar por el gran grupo de alumnos pertenecientes a la educación básica, que no por un grupo relativamente selectivo como es el de la enseñanza universitaria, el cual, además, y según los resultados obtenidos en comparaciones internacionales, sigue funcionando bien a pesar de la decreciente financiación. Indudablemente, los grupos de presión a favor de la educación básica defienden mejor sus intereses en la arena política que los de la enseñanza superior.

La disciplina de presupuestos que se ha mantenido en los últimos años indica que cuando se desean realizar cambios, la financiación de los mismos ha de buscarse dentro de los presupuestos existentes en el mismo Ministerio. En los últimos años se han llevado a cabo diversos cambios: en la educación especial, en la integración del preescolar y la primaria en la escuela básica, en el aumento del número de alumnos inmigrantes, en la mejora de la posición laboral del profesorado, y en la reducción del número de alumnos por grupo en el primer ciclo de la educación básica. Su financiación estaba dentro del presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencias, en detrimento de la financiación de la enseñanza superior.

El personal docente

En 2001 y 2002, la Inspección de la enseñanza indicó en sus informes la escasez de profesores y señaló las consecuencias previsibles a corto plazo. Se hizo especial hincapié en que dicha escasez afectaría a los alumnos y a las escuelas más vulnerables. En el informe de 2003, la Inspección hizo mención a la disminución del número de vacantes dentro de la educación primaria y secundaria. En 2004, en la educación básica había 1.588 vacantes; en la educación secundaria eran 503, y en la enseñanza superior había 900 vacantes.

Probablemente, la situación económica de Holanda explica la disminución de la tensión en el mercado laboral de la enseñanza: en 2002 hubo muchos despidos en el mercado laboral, un número nada despreciable de personas se decidieron por un puesto en la enseñanza. Sin embargo, de los cálculos del Centro de Investigación para la Enseñanza y el Mercado Laboral (ROA) se desprende que en los próximos años las escuelas seguirán teniendo dificultades para conseguir suficientes profesores. Por una parte, es el resultado del aumento del número de alumnos y, por otra parte, del incremento de jubilaciones que se prevé en poco tiempo. Se ha calculado que durante el período 2004-2008 quedarán unos 38.000 puestos vacantes en la educación primaria. En la Formación Profesional y en la Educación de Adultos (BVE) ascenderá a unos 51.000 puestos (BOA, 2003).

Además, hay que añadir a la problemática de los puestos vacantes el hecho de que éstos están repartidos de forma irregular en el territorio. Especialmente en el oeste del país y en las ciudades, y dentro de las mismas en las escuelas más problemáticas. También hay diferencias por asignaturas: las matemáti-

cas, la física, las asignaturas técnicas y los idiomas tienen una demanda de profesores relativamente mayor. Para estas asignaturas la cantidad de profesores no titulados o con titulación insuficiente para el puesto es superior que para las asignaturas donde han surgido menos vacantes. Por ejemplo, en física un 40% de las clases son impartidas por profesores no titulados o con titulación insuficiente. Respecto a las matemáticas, el porcentaje se sitúa alrededor de un 33%.

La causa de la carencia de profesores tiene un carácter complejo y diverso. Cada vez más se afianza la idea de que la carencia de profesores no sólo se puede atribuir al envejecimiento o a la jubilación, sino que también tiene que ver con el hecho de que los profesores abandonan la enseñanza de forma anticipada porque su profesión no les proporciona la suficiente satisfacción. Las investigaciones realizadas al respecto apuntan hacia factores muy parecidos en muchos países: baja remuneración (aunque en los Países Bajos se han incrementado los sueldos iniciales), estrés, malas condiciones de trabajo, problemas de comportamiento del alumnado (además de los problemas con los padres) y feminización de la enseñanza con más puestos a tiempo parcial.

En los Países Bajos se ha empezado a organizar campañas para reducir la carencia de profesores, mejorar la imagen del profesorado, promover la identidad profesional y reclutar a personas que no estén trabajando en la enseñanza.

4.4.4. Procesos

Los procesos educativos de aprendizaje

Los puntos fuertes de la calidad en los procesos de aprendizaje de la educación básica son el tiempo de aprendizaje y la estructura sólida del ámbito pedagógico. Cuando el profesor actúa de manera didáctica, la estructura y la organización son de buena calidad. Sin embargo, la comparación entre los resultados anuales de las visitas de la Inspección en la educación básica muestra que los elementos «estrategias educativas», y sobre todo «la utilización en estas estrategias de los nuevos métodos didácticos», siguen estando por debajo de la media (tabla 4.4).

Un punto de fricción es el cambio del aprender jugando del primer y segundo nivel de la educación básica a un tipo de enseñanza conducido según un método, es decir, a una enseñanza orientada a aprender a partir del tercer

TABLA 4.4

Porcentaje de escuelas básicas que cumplen con las características de calidad para los procesos educativos de aprendizaje

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Oferta de material de aprendizaje objetivos clave		60,4	69,6	73,3	81,0	91,4
Oferta de material de aprendizaje línea continua		42,3	41,1	32,8	34,1	46,8
Tiempo de aprendizaje	89,6	95,6	96,1	93,1	93,1	90,1
Clima pedagógico seguro y estructurado	96,5	98,8	96,5	96,3	98,5	97,4
Clima pedagógico estimulante y provocador	66,0	69,0	64,4	64,5	71,3	83,3
Acción didáctica clara y estructurada	91,6	91,6	93,5	94,5	95,4	93,4
Acción didáctica implicación activa del alumnado	81,6	74,9	70,3	66,4	72,8	70,6
Acción didáctica estrategias de aprendizaje			50,7	42,6	46,2	49,1
Acción didáctica sintonía	29,1	39,4	36,4	30,4	38,3	37,7
Acción didáctica organización de clase apropiada	95,0	97,4	97,0	99,5	99,6	98,8
Asistencia de alumnado	58,7	58,4	56,8	46,8	54,8	74,2

Fuente: Inspectie van het onderwijs, 2003.

nivel. Durante el año escolar 2002-2003 los inspectores de Inglaterra, Flandes, Baja Sajonia y Holanda, evaluaron la calidad de 471 clases de dichos países con la ayuda de un instrumento de observación común. Aparentemente, esta investigación confirma que en Holanda la calidad de la acción didáctica de los profesores requiere mejoras. En ninguno de los indicadores, los profesores holandeses lograron conseguir un nivel más alto que el de la media. Incluso ocuparon el último lugar en indicadores como: «mostrar objetivos claros de las clases», «incentivar a los alumnos» y captar la atención en «las estrategias de aprendizaje y dirección de clases».

Asimismo, en la educación secundaria la acción didáctica también es problemática. En el curso 2002-2003, sólo un 31% de las escuelas cumplió con este aspecto de calidad. Representa incluso un retroceso con respecto al año escolar anterior, en el cual todavía se llegaba a un 47%. En este caso se trata especialmente de estrategias de enseñanza que satisfagan las diferencias indivi-

duales de los alumnos y estimulen el aprendizaje activo de los mismos. Este último punto es una de las prioridades en la educación secundaria. Parece ser que las escuelas no logran fácilmente estos objetivos.

Sistemas de control de calidad

El «proceso» anteriormente mencionado hace referencia a la acción didáctica de los docentes en el ámbito de las clases y los grupos de aprendizaje. El control de calidad es responsabilidad de la escuela, por lo que la participación de los docentes es de suma importancia. En el marco de la creciente autonomía de las escuelas, las cuales son responsables de la consecución y conservación de la calidad en la educación, el desarrollo, la introducción y la conservación de un sistema similar es de suma importancia. En los últimos años, el Instituto Central para el Desarrollo de Pruebas (CITO) y las organizaciones para el acompañamiento en la enseñanza han desarrollado diversos tipos de estos sistemas.

Los sistemas de control de calidad incluyen todos los aspectos de la enseñanza, así como la organización escolar, la acción didáctica de los docentes, los resultados del proceso de aprendizaje y los propios procesos de aprendizaje. Los sistemas de control de calidad ofrecen puntos de contacto a las escuelas y docentes con la intención de mejorar la calidad de la enseñanza.

Durante el año escolar 2002-2003, sólo una cuarta parte de las escuelas de educación básica trabajaban en la mejora sistemática de su calidad de enseñanza. Contrariamente, las escuelas están al corriente de las características de la población de alumnado y de la situación de las escuelas en el entorno. Además, casi todas las escuelas llevan a cabo trabajos orientados a la mejora y, por ello, tienen marcadas unas prioridades y planificaciones. Sin embargo, sólo dos terceras partes de las escuelas lo hacen basándose en un análisis actual de su propia calidad. Es destacable que sólo una de cada cinco escuelas ha formulado objetivos concretos para el ámbito de «resultados». Además, en la educación básica se ha desarrollado muy poco la costumbre de evaluar de forma regular los efectos de las actividades de mejora. En la educación secundaria un porcentaje muy bajo, sólo el 34% de las escuelas, trabajan en el control de calidad.

Violencia en las aulas

Durante el año pasado, varios incidentes con armas de fuego, uno de ellos con consecuencias mortales, provocaron una gran conmoción. Sin embargo, los resultados de la investigación del caso confirman que no se trata exclusivamente de incidentes aislados, por lo que debería ser un tema de preocupación en materia de enseñanza.

Según Dekker y otros (2003), durante el año escolar 2002-2003 casi un 40% de las escuelas básicas reflejaban serias formas de vejaciones. La cifra es algo inferior en los casos de violencia física y amenazas. De un estudio de la Inspección educativa se deduce que en casi todas las escuelas básicas existen incidentes como vejaciones e insultos que interfieren en la sensación de seguridad de los niños. Incidentes relativamente serios, como daños, robos y violencia física, se producen en la mitad de las escuelas. Sin embargo, en las cuatro grandes ciudades (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht y La Haya) se da en ocho de las diez escuelas (tabla 4.5).

Aunque existen incidentes en casi todas las escuelas básicas, la gran mayoría (el 95%) de los padres se muestran satisfechos con la atención que se presta a la seguridad de sus hijos en la escuela (Van Oord y Schieven, 2003). La mayoría de las escuelas (un 60%) no registra incidentes de forma sistemática.

Insultos, vejaciones, chantajes y amenazas son los que más se repiten, sobre todo entre los mismos alumnos. Según Ten Bogt y otros (2003), durante el pasado año, en la escuela básica un 59% de los chicos se pelearon y el 32% lo ha hecho más de dos veces en el mismo período. El problema de las vejaciones es que se hace a escondidas y son difíciles de observar para el docente. Esto puede tener graves consecuencias individuales para los alumnos. Camodeca (2003) concluye, en un estudio sobre las vejaciones en la escuela básica, que los niños entre siete y nueve años que se ven involucrados en vejaciones experimentan una evolución más problemática que sus compañeros. En escuelas con muchos alumnos inmigrantes desfavorecidos se dan con más frecuencia actos de violencia física o daños a pertenencias personales. Los incidentes entre padres y personal educativo se dan con mayor frecuencia en escuelas grandes (con más de 400 alumnos).

TABLA 4.5

Incidentes en escuelas: una comparación entre el porcentaje nacional de escuelas en las que se dan incidentes y el porcentaje de escuelas en las cuatro grandes ciudades (G4)

	NACIONAL (INCA. G4)	G4
Incidentes entre los alumnos		
Insultos, vejaciones, agravios y amenazas	91	97
Comentarios discriminatorios	60	73
Daño o robo de pertenencias personales	51	81
Violencia física	51	77
Incidentes entre miembros del personal		
Insultos, vejaciones, agravios y amenazas	4	2
Comentarios discriminatorios	1	2
Daño o robo de pertenencias personales	0	0
Violencia física	0	0
Incidentes entre alumnos y miembros de personal		
Insultos, vejaciones, agravios y amenazas	23	39
Comentarios discriminatorios	6	5
Daño o robo de pertenencias personales	6	16
Violencia física	5	6
Incidentes entre padres y miembros de personal		
Insultos, vejaciones, agravios y amenazas	27	47
Comentarios discriminatorios	8	21
Daño o robo de pertenencias personales	1	2
Violencia física	3	8

Fuente: Inspectie van het onderwijs (onderzoek, 2003).

Las medidas adoptadas para la educación secundaria son comparables a las de la educación básica:

- Convocar siempre a una entrevista a los alumnos involucrados en incidentes.
- Que las escuelas colaboren fundamentalmente con la policía y la asistencia social al joven.
- Que las escuelas siempre convoquen a los padres de alumnos involucrados en incidentes para llevar a cabo una entrevista.

- Que la escuela se preocupe de que las víctimas de los incidentes reciban ayuda de inmediato y una posterior asistencia a largo plazo.
- Que la escuela involucre a los alumnos durante el año escolar en la redacción de compromisos respecto a la forma en la que debe tratarse a los demás.

Las escuelas que sufren más incidentes son también las que más medidas toman en contra de los mismos. Además, no existe relación alguna entre la actuación contra los incidentes, la toma de medidas y la elevada falta de asistencia de los alumnos. Cuantas más medidas se toman contra los incidentes, más absentismo hay en la escuela.

4.4.5. Resultados y comparación de resultados

Comparación de los resultados

Para poder evaluar los resultados obtenidos por los alumnos durante el período de la escuela básica, se necesitan siempre datos fiables relativos a la lectura técnica, la lectura comprensiva, el cálculo y las matemáticas. Cada vez más escuelas disponen de este tipo de información. La Inspección ha llegado a un acuerdo en cuanto al procedimiento respecto a la medida en la que las escuelas al final de la formación básica se sitúan en o por encima del nivel esperado (tabla 4.6). También se deberá tener en cuenta la composición de la población del alumnado.

En un estudio comparativo realizado sobre los rendimientos de los alumnos en la educación básica y secundaria en el ámbito de la lectura comprensiva, de entre los 27 países participantes, Holanda ocupó un decepcionante puesto veintiuno. Como reacción a este informe se han tomado medidas para la mejora de la lectura comprensiva. Diez años más tarde, en 2001, tuvo lugar un nuevo estudio comparativo de lectura comprensiva, esta vez en 35 países, el Progreso en el Estudio Internacional de Lectura (PIRLS). Los resultados de este estudio fueron satisfactorios. Los alumnos holandeses de educación básica, con una media de 10,2 años, lograron junto con los alumnos suecos e ingleses las puntuaciones más altas. Además, resultó que las diferencias en nuestro país entre los alumnos con puntuación alta y baja eran relativamente pequeñas.

TABLA 4.6

Porcentaje de escuelas básicas que logra los resultados con nivel suficiente

RESULTADOS ENSEÑANZA BÁSICA	1999	2000	2001	2002	2003
Fin escuela básica en o por encima del nivel esperado	66,3	67,5	70,8	87,7	86,5
Fin escuela básica debajo del nivel esperado	5,1	6,3	8,5	4,6	7,4
Fin escuela básica insuficientes datos	28,6	26,3	20,8	7,7	6,2
Durante período de escuela básica: en o por encima del nivel esperado	44,6	49,4	57,3	60,1	82,5
Durante período de escuela básica: por debajo del nivel esperado	7,7	6,9	8,2	9,5	8,1
Durante período de escuela básica: insuficientes datos	47,7	43,7	34,5	30,4	9,4

Fuente: Inspectie van het onderwijs, 2003.

Asimismo, los informes PPOON relativos a la enseñanza de la lengua a la mitad y al final de la escuela básica son más críticos (Van Berkel y otros, 2002; Sijtstra, Van der Schoot y Hemker, 2002). Al final de la escuela básica, sólo la mitad de los alumnos con tres de los cuatro tipos de textos lograron un nivel suficiente para la lectura comprensiva.

Generalmente los resultados de los alumnos holandeses son buenos en pruebas comparativas en el ámbito de las matemáticas y la física. Esto puede deducirse de los estudios IEA y el estudio PISA de la OCDE. En las comparaciones internacionales, Holanda se sitúa entre los países con las puntuaciones más altas. Sin embargo, estos buenos resultados no impiden que, en los debates públicos sobre la enseñanza, o que en las discusiones de los especialistas (Leune, 2001) expresen su preocupación respecto a la calidad de los resultados.

Diferencias en los resultados

En el párrafo anterior se comprobaba que los resultados en Holanda inspiran satisfacción, tanto sobre la base de un estudio nacional como en los estudios comparativos internacionales. Sin embargo, hay claras diferencias entre alumnos, escuelas y clases. Si nos centramos en la educación básica, en la que se

asientan los cimientos para la evolución posterior, podemos comprobar lo siguiente:

En el informe Minorías 2003 (Dagevos, Gijsberts y Van Praag) la Oficina de Planificación Sociocultural concluyó que los alumnos inmigrantes de países no occidentales, los cuales generalmente acuden a escuelas «negras» (con un mínimo del 50% de alumnos inmigrantes) no logran un menor aprendizaje que los alumnos de las escuelas «blancas». La Oficina de Planificación Sociocultural concluyó que incluso hay escuelas con una mayor concentración de alumnos procedentes de los grupos minoritarios que logran un mejor resultado que en otras escuelas a la hora de reducir el retraso en competencias de lenguaje. Sin embargo, de otro estudio (véase, entre otros, Driessen, 2002; Schoor, 2000; Janssen y otros, 1999) se desprende que los resultados de los alumnos en escuelas con un mayor número de alumnos de riesgo son significativamente inferiores si los comparamos con los de escuelas con menos alumnos de riesgo. Sea como sea, los rendimientos de los alumnos de riesgo siguen quedándose atrás respecto a los de los alumnos autóctonos.

Resultados del informe PISA

En diciembre de 2004, dos grandes estudios internacionales publicaron sus resultados. El Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes de la OCDE publicó el estudio *Aprender para el mundo de mañana. Primeros resultados de PISA 2003*. Algunos días más tarde, la Organización Internacional para la Evaluación de Rendimientos de Estudiantes (IEA) publicó dos informes sobre las tendencias internacionales en los estudios sobre matemáticas y ciencias (TIMSS). Uno se refería a los estudios de matemáticas y el otro a los de ciencias, ambos para el período 2003. Como es habitual, estos estudios merecieron una gran atención por parte de los medios, así como de los políticos y de los investigadores que estaban particularmente interesados en el lugar que ocupaba su país en dichas evaluaciones internacionales.

Los resultados de los estudiantes holandeses en ambos estudios fueron satisfactorios, no solamente en matemáticas y ciencias, sino también en lectura. Una semana después de la publicación del estudio PISA, recibí otro análisis de los resultados en Bélgica, demostrando que si no se tienen en cuenta los resultados de la comunidad francesa, los de los flamencos (es decir, de la

comunidad flamenca) son mejores que los holandeses y también mejores que los de Finlandia y Corea (los países con mejores rendimientos de la OCDE). Este hecho se fundamenta en los análisis publicados en el anexo B2 del informe, relativos a la diferencia de rendimientos entre las regiones de cada país. Los resultados de la comunidad francesa ocupan un nivel medio dentro de la OCDE.

Un análisis elaborado por el Ministerio de Educación francés (Bourny, Fumel, Monnier, Rocher, 2004) demostró que los resultados de los mejores estudiantes franceses eran superiores a aquellos de los países con los mejores rendimientos (Hong Kong, China, Finlandia y Corea). Ese dato ilustra la variación de los rendimientos que pueden observarse entre los diversos países. Sin embargo, algunos países presentan menores variaciones respecto al rendimiento. Este es el caso de Finlandia, si lo comparamos con el resto de «países punteros» como Corea, Países Bajos, Hong Kong y China.

Como era de esperar, los resultados de ambos estudios tuvieron una buena acogida tanto por parte de los políticos como por los ciudadanos de los Países Bajos: la calidad global de la educación era satisfactoria. Para los políticos no había motivos de preocupación: los resultados seguían siendo satisfactorios a pesar de la preocupación existente por el gasto público en la enseñanza. Los rendimientos de países como Finlandia, Japón, Corea, Bélgica y Países Bajos son considerablemente más altos, en el estudio PISA, de lo que cabía esperar si tenemos en cuenta el gasto por alumno. El gasto en instituciones educativas es un requisito para poder ofrecer una educación de buena calidad, aunque no es suficiente para lograr un nivel de resultados elevado.

Las diferencias de resultados entre las escuelas de los Países Bajos son considerables, mientras que las diferencias en el interior de las propias escuelas no lo son tanto, hecho previsible en un sistema diferenciado de enseñanza secundaria. Estas diferencias pueden explicarse mediante la clasificación del estatus económico, social y cultural de los estudiantes y de las escuelas.

Después de producirse las primeras reacciones optimistas, llegaron algunos comentarios críticos. De Lange, director del Centro Nacional de Investigación y Desarrollo para las Matemáticas, afirmó que, a pesar de los resultados satisfactorios de los estudiantes holandeses (incluidos también los de otros países), a lo largo de los años se percibe una disminución constante. Por ello se

ha pedido, hasta ahora sin éxito, prestar una mayor atención a las matemáticas y la ciencia en la educación escolar. En algunos estudios realizados en Holanda se concluye que los alumnos de países que emplean métodos más tradicionales de enseñanza superaron a los estudiantes holandeses. En la actualidad, y como reacción a los informes de PISA y TIMMS, no se puede indicar que exista algún cambio en la política o en sus prácticas.

De hecho, los informes contienen mucha más información dado que proporcionan observaciones respecto a la actitud de los estudiantes, los antecedentes socioeconómicos que pueden explicar dichos resultados y ofrecen información acerca del entorno y la organización de las escuelas, que son particularmente interesantes para los investigadores de la eficacia educativa. Los estudios PISA de la OCDE muestran el entorno de aprendizaje y el clima escolar, las políticas y prácticas de la escuela, así como los recursos invertidos en la educación. En los estudios TIMSS 2003, también se dio gran importancia al programa escolar, hecho que ya se pudo ver en anteriores estudios de la IEA. Además, se ha dado gran énfasis a las oportunidades de aprendizaje (el programa ofrecido a los estudiantes, la enseñanza en el aula y el contexto escolar para el aprendizaje y la enseñanza [tales como políticas de admisión, relaciones escuela-padres, recursos y clima escolar]). Los estudios proporcionan información sobre lo que se lleva a cabo en la educación y contribuyen a desarrollar y probar teorías relativas a la eficacia de la educación, además de facilitar datos y material para los análisis secundarios con el fin de probar teorías en este ámbito (Kyriakides, en prensa; Creemers, en prensa).

La influencia de la enseñanza en el mercado laboral

En Holanda, la enseñanza profesional está organizada dentro de la educación secundaria profesional preparatoria y en la enseñanza superior (VMBO, MBO, HBO). Durante los últimos años, especialmente en el sector de la VMBO (formación profesional preparatoria secundaria) y MBO (formación profesional de grado medio) y, en menor medida, en la HBO (formación profesional superior), se ha producido un gran número de cambios, enfocados a una mejor preparación de los alumnos en un futuro enfocado hacia el mercado laboral.

Por eso se parte de la base de que los alumnos no deben ser formados para unas profesiones específicas, sino que deben adquirir una serie de facultades

que les permitan acceder a un amplio abanico de profesiones y, con ello, adquirir habilidades profesionales más generales. En 1999 se introdujo la VMBO en sustitución de la VBO y la HAVO (educación general secundaria avanzada). Con este cambio, la ley pretendía mejorar la conexión entre la educación media profesional y el mercado laboral. La VMBO ofrece programas preparatorios con cuatro itinerarios, que se diferencian entre ellos por la composición del conjunto de asignaturas y los requisitos del programa.

La VMBO tiene una imagen desfavorable. Los padres perciben su elección como algo negativo en comparación con la HAVO y la VWO (enseñanza científica preparatoria). También el debate público sugiere que la unión a la educación secundaria obligatoria de este tipo de escuela ha tenido un efecto negativo respecto a la antigua VBO. Por otra parte se puede asegurar que, por los impulsos especiales del Estado, se ha llevado a cabo una estrecha colaboración con el mundo empresarial en forma de proyectos. Los alumnos aprenden elementos prácticos y tareas prácticas al realizarlas en empresas (Polder y Voncken, 2003). En el ámbito regional existen formas de colaboración de la VMBO, la MBO y el sector privado financiadas mayoritariamente por este último. Las experiencias aquí adquiridas dan a entender que la formación profesional se apoya cada vez más en la creciente colaboración entre escuelas y empresas.

4.5. El debate social sobre la enseñanza. Perspectivas

Mientras escribía este artículo me preguntaba si el sistema escolar de los Países Bajos atraviesa una crisis. Como ya indiqué en la introducción, pienso que más bien tiene que ver con la valoración de situaciones, procesos y resultados en la enseñanza y con cierta tergiversación de palabras y términos que se utilizan para describir situaciones. Para llamar la atención para la «buena causa», se utilizan términos más fuertes que los que los hechos justifican. Ahora que estoy llegando al final de mi trabajo, y que ya ha sido descrito el sistema escolar y presentados los problemas que surgen del mismo, se puede formular una conclusión. Desde luego, no todos los problemas han sido discutidos. Posiblemente haya más. Sin embargo, concluyo que no hay ninguna crisis en la enseñanza de los Países Bajos.

No obstante, hay problemas que necesitan solución y desafíos en la enseñanza que se deben afrontar y que deben ser trabajados en la enseñanza. Mis interpretaciones sobre la existencia o no de crisis en la enseñanza están alimentadas por mi historial empírico dentro del área didáctica, especialmente en el terreno de la efectividad de dicha enseñanza. La investigación en este terreno muestra que gran parte de la variación en los rendimientos de la enseñanza está explicada por los antecedentes de los alumnos, sus aptitudes para aprender, las experiencias que han tenido en el pasado y el bagaje cultural del medio social del que proceden. La contribución de la enseñanza explica sólo un 15 o un 20% de los rendimientos de los alumnos. Lo que se puede deducir de ello es que la enseñanza debe adoptar una posición humilde en cuanto a las tareas que asume. Esto sirve para los objetivos, los procesos y los rendimientos. Las escuelas no pueden compensar las diferencias sociales. Se debe utilizar el tiempo disponible de la mejor manera posible y hacer de la calidad una bandera, ya que muchos factores juntos producen un efecto positivo en cuanto a los rendimientos de los alumnos. Esto obliga a la enseñanza a estar continuamente ocupada en la mejora de su calidad.

En la enseñanza hay muchos partidos que aportan su contribución particular. El Estado debe poner el marco para crear las condiciones para una enseñanza correcta, con el cual se pueda fomentar la calidad de la enseñanza. De ahí se deriva la idea subyacente de la autonomía de las escuelas. El Estado no debe interferir en la organización de la enseñanza; es mejor que lo ceda a los profesionales que están trabajando en ello. En el pasado se advirtió en diversas ocasiones contra esta autonomía, por ejemplo por Leune (1994), quien ve como un peligro el hecho de que bajen las normas sobre el rendimiento y que no haya suficiente dedicación para una innovación de la enseñanza. Diez años después de esta advertencia se puede comprobar que no se trata de eso o que es una parte poco importante. La ampliación de la autonomía tuvo como resultado que, ahora más que en el pasado, se ha dado prioridad a las mejoras vinculadas con las escuelas antes que a la participación en proyectos de innovación nacionales. Al mismo tiempo se puede comprobar que la tarea del Gobierno es dibujar el marco en cuanto a la autonomía y a la delegación de poderes. En la actualidad más que en el pasado, la inspección se está adaptando a estos requisitos y ha desarrollado herramientas para ello. Para llevar a cabo el control de calidad, se han introducido (en las leyes) directrices para la organización, informes, informes escolares, acreditaciones y visitas (internas).

De esta forma, el Estado se asegura una visión clara de la cuestión y los instrumentos necesarios para corregir aquello que se considere incorrecto. La libertad que se ha otorgado mediante la ampliación de la autonomía significa asimismo la libertad de tener un compromiso con el que el Estado marque las pautas dentro de las cuales las escuelas pueden dar forma a su enseñanza, comprobando y evaluando sus resultados. Finalmente, las perspectivas y la vigilancia de la calidad están en manos del Estado. De los informes sucesivos de la inspección se desprende que paulatinamente las escuelas están aprendiendo a dar forma a su propia enseñanza y organización. En este proceso, la colaboración de un soporte nacional, regional y local con un buen funcionamiento es de suma importancia, tal y como se desprende de los efectos de los proyectos de mejoras escolares, los cuales han tenido lugar en todos los sectores de la enseñanza. Además, el hecho de que las escuelas sean responsables es claramente un factor positivo para el éxito de estas mejoras (Creemers y otros, 2004).

Por lo anteriormente expuesto llego a la conclusión de que la enseñanza en Holanda se enfrenta en cada paso con nuevos retos, nuevos problemas o, si lo prefieren, con pequeñas crisis. El sistema educativo holandés es dinámico, está cambiando constantemente y tiene suficiente ímpetu para adaptarse o para encontrar una respuesta a los cambios de la sociedad y a las expectativas respecto a la enseñanza.

Bibliografía

- BERKEL, S. VAN (2002): *Balans van het taalonderwijs halverwege de basisschool 3. Uitkomsten van een derde peiling in 1999*. Arnhem: Cito.
- BOGT, T. TER, DORSSELAAR, S. VAN y VOLLEBERGH, W. (2003): *Psychische gezondheid, risicogedrag en welbevinden van Nederlandse scholieren*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- BOURNY, G., FUMEL, S., MONNIER, A.-L. y ROCHER, T. (2004): *Les élèves de 15 ans. Premier résultats de l'évaluation internationale PISA 2003, Note Evaluation, 04-12*. Bruselas: Direction de l'Evaluation et de la Prospective, Ministère Education Nationale Enseignement Supérieur Recherche.
- CAMODECA, M. (2003): *Bullying and victimization at school*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

- CPS DENKTANK 'ALS DE VIJVER LEEG IS' (2003): *Het lerarentekort in internationaal perspectief. Verklaringen en oplossingen inzake het lerarentekort elders op de wereld*. Amersfoort: CPS.
- CREEMERS, B. P. M., REEZIGT, G., STOLL, F. y WIKLEY, F. (2004): *An international Comparative Mixed Methods School Improvement Project (ESI)*. San Diego: AERA.
- CREEMERS, B. P. M. (2005): «Importance and Perspectives of International Studies in Educational Effectiveness». Barcelona: MORE Symposium en el ICSEI.
- DEKKER, B., DIEPEVEEN, M. y KROONEMAN, P. J. (2003): *Sociale veiligheid op de basisschool. Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek.
- DELORS, J. *et al.* (1996): *Learning: the treasure within*. París: UNESCO.
- DRIESSEN, G. (2002): «Pedagogische studiën», en G. Driessen. *Sociaal-etnische compositie en onderwijsresultaten. Effecten van positie, concentratie en diversiteit*. Leiden: Vereniging voor Onderwijsresearch.
- GRIFT, W. VAN DE (2003): *Exercises in international comparisons*. Presentatie in Wenen.
- IEA (2004): *Trends in Mathematics and Science Studies: Mathematics 2003*. Boston: Timss & Pirls International Study Center, Lynch School of Education, Boston College.
- (2004): *Trends in Mathematics and Science Studies: Science 2003*. Boston: Timss & Pirls International Study Center, Lynch School of Education, Boston College.
- INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS (2004): *Onderwijsverslag 2002/2003*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- JANSEN, J. *et al.* (1999): «Uitkomsten van de derde peiling», en J. Jansen *et al.* *Balans van reken-en wiskundeonderwijs aan het eind van de basisschool*. Arnhem: Cito.
- KYRIAKIDES, L. (2005): «International comparative studies and educational effectiveness modeling: a secondary analysis of TIMSS 1999 data». Barcelona: MORE Symposium en el ICSEI.
- LEUNE, J. M. G. (2001): *Onderwijs in verandering, reflectie op een dynamische sector*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- (1994): «Onderwijskwaliteit en de autonomie van scholen», en B. P. M. Creemers (dir.). *Deregulering en de kwaliteit van het onderwijs*. Groningen: Rion.
- OECD (2004): *Learning for Tomorrow's World: First Results from Pisa 2003*. París: OECD Publications.

- ONSTEK, J. (2003): *Werkplekieren in de beroepsonderwijskolom. Naar een integratie van binnen- en buitenschools leren*. La Haya: Onderwijsraad.
- OORD, P. L. VAN y SCHIEVEN, P. (2003): *Onderwijsmeter 2003. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. La Haya: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- POLDER, K. J. y VONCKEN, E. (2003): *Een impuls voor het vmbo. Monitor van de kaderegeling regionale projecten impulsprogramma vmbo*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm-Instituut.
- SCHOOR, C. (2000): «Witte achterstandsscholen presteren slecht», en C. Schoor, *Didactief en school*.
- SIJTSTRA, J., SCHOOT, F. VAN DER y HEMKER, J. (2002): *Balans van het taalonderwijs aan het eind van de basisschool 3. Uitkomsten van de derde peiling in 1998*. Arnhem: Citogroep.
- VISSER, J. (2001): *Agressie in het voortgezet onderwijs. Onderzoek naar de ervaringen van docenten*. Den Bosch: KPC Groep.

V. El sistema educativo flamenco (Bélgica)

Roger Standaert y Bart Maes

Universidad de Gante

5.1. Contexto sociopolítico

La estructura del estado unitario y centralizado belga se cambió, en una primera fase en 1970, a un sistema federal, mediante cinco modificaciones de la Constitución, por las que el Estado central (el Gobierno nacional) mantiene la plena competencia exclusiva respecto a un número de sectores importantes (por ejemplo, finanzas, defensa, justicia, etc.), variando en mayor o menor medida su grado de competencia en otras materias (por ejemplo, comercio exterior). La tercera fase de cambio constitucional (1988-89) contenía importantes implicaciones para la enseñanza. En aquel momento, se registró el traslado de las competencias para la enseñanza a las comunidades (Constitución belga art. 127 § 1.2), así como las garantías que ya fueron otorgadas por la *Schoolpactwet* (Ley de Pacto Escolar) del 29 de mayo de 1959 (art. 24). Solamente tres puntos quedan en manos del Gobierno federal: la fijación del comienzo y el fin de la escolaridad obligatoria; las condiciones mínimas para conceder títulos, y el régimen de las pensiones al profesorado. A partir de ese momento las tres comunidades reconocidas⁽¹⁾ pueden desarrollar su propia política educativa. Y así fue: relativamente pronto se introdujeron reformas en Flandes. En el ámbito del control de calidad se adaptó un programa básico y un sistema de inspección que estaba basado en la investigación de la escuela, junto con una nueva estructura de tutoría y mayormente cursos de reciclaje de autoimplicación. También se hizo una renovación profunda de la enseñanza

(1) Las tres comunidades son: la comunidad de habla neerlandesa (incluidos los habitantes de Bruselas que hablan neerlandés), la comunidad de habla francesa (incluidos los habitantes de Bruselas que hablan francés) y la pequeña comunidad de habla alemana.

superior y universitaria, así como también de la asistencia a los alumnos y las políticas contundentes contra el fracaso escolar.⁽²⁾

La política flamenca de educación y formación intenta basarse cada vez más en los desarrollos políticos internacionales. La creciente vinculación de los diferentes ámbitos conlleva una mayor cooperación y sintonización mutua entre los campos de la política, tanto a escala nacional como en el ámbito de la comunidad flamenca. También en las escuelas se trabaja en acuerdos de cooperación y ampliación de las funciones, para poder hacer frente a las cambiantes circunstancias sociales. Asimismo, se estimulan las redes entre escuelas y otros organismos para mejorar las posibilidades de la enseñanza a la hora de solucionar problemas sociales. También se estableció un programa básico de contenidos para la enseñanza.

La economía del conocimiento incrementa el interés en competencias sujetas a saberes relacionados con las oportunidades del mercado laboral. Por ello, la política de enseñanza y formación se orienta hacia la mejora de las competencias de las personas de baja calificación, así como intenta asegurar que haya suficientes personas con una alta calificación. Para ello se requiere una buena colaboración entre la política de empleo y el mundo profesional.

Un objetivo común de todos los ministros de Educación en Europa es la reducción del porcentaje de abandono de los estudios. El debate actual respecto a este tema contiene diversos elementos. Itinerarios de aprendizaje con módulos a los que se vinculan certificados (parciales) con un valor para el mercado laboral, así como para la continuación de la enseñanza y la formación. Para ello el reconocimiento de las competencias adquiridas también ofrece posibilidades. Otras posibilidades son prácticas de larga duración y sistemas completos de aprendizaje alternativo. Se deben ampliar las posibilidades para los adultos con baja calificación a fin de mejorar sus competencias mediante la educación básica.

Desde los objetivos de la UE se desarrollan iniciativas para aumentar el número de licenciados en matemáticas, ciencias y tecnología. Asimismo, la creciente internacionalización requiere medidas para vigilar el número y la cali-

(2) Las diferencias entre la educación de las tres comunidades, en cuanto a organización, políticas, etc., es tan variada que resulta imposible analizar conjuntamente el sistema educativo belga, por lo que, en este capítulo, se estudiará la enseñanza en la Bélgica flamenca.

dad de los titulados de la enseñanza superior en general, así como para aumentar sus oportunidades en el mercado laboral.

5.2. Descripción del sistema educativo

5.2.1. Estructura

La educación básica

La educación básica incluye la educación preescolar y la educación primaria. Aunque desde el punto de vista estructural, la educación preescolar y la educación primaria son independientes, se intenta realizar un cambio progresivo entre las dos. La educación preescolar **normal** es accesible a niños de 2,5 a 6 años. Entre los 2,5 y los 3 años hay 6 momentos en el transcurso del año escolar en los que los niños pueden incorporarse a los centros. A partir de los 3 años, los niños pueden hacerlo en cualquier momento del año escolar. La educación primaria normal se dirige a niños entre 6 y 12 años e incluye 6 cursos consecutivos. La educación primaria **especial** va dirigida a niños que necesitan una ayuda específica, ya sea temporal o permanente. Los motivos pueden ser una discapacidad física o psíquica, problemas emocionales o de comportamiento, así como graves trastornos de aprendizaje. La educación primaria especial está dividida en 8 tipos, adaptados a las necesidades educativas y de aprendizaje de un determinado grupo de niños. En principio, la duración de esta enseñanza es de 7 años.

La educación secundaria

La educación secundaria es obligatoria y va dirigida a jóvenes de edades comprendidas entre los 12 y los 18 años. Desde 1989, la **educación secundaria a tiempo completo** está organizada según una estructura en la cual se da mucho énfasis a la adquisición de conocimientos básicos y tiene itinerarios diferenciados. Dicha estructura contiene tres ciclos de dos años con formas de enseñanza diferenciada a partir ya del segundo año. La elección definitiva del itinerario se realiza en el segundo ciclo. En el primer ciclo la mayor parte de las horas lectivas se dedican a los conocimientos básicos. A partir del segundo ciclo se distinguen cuatro itinerarios diferentes, dentro de los cuales el alumno puede elegir una rama de estudios determinada:

- La «educación secundaria general» (ASO) ofrece una amplia formación general que confiere una base estable para poder continuar posteriormente en la enseñanza superior.
- La «educación secundaria profesional» (BSO) es una forma de enseñanza centrada en la práctica, en la cual el alumno aprende una profesión específica además de adquirir una formación general.
- La «educación secundaria artística» (KSO) reúne una amplia enseñanza general con la práctica artística activa. Después de finalizar este tipo de enseñanza, el alumno puede ejercer una profesión o comenzar la enseñanza artística superior.
- En la «educación secundaria técnica» (TSO) la atención está principalmente centrada en asignaturas generales y asignaturas técnicas. Después de finalizar esta enseñanza, el alumno puede ejercer una profesión o entrar en la enseñanza superior, generalmente en la enseñanza superior técnica. Esta formación incluye clases y prácticas en empresas.

El segundo y tercer ciclos se componen de una parte común y una parte optativa. En la parte optativa, los conocimientos básicos se completan con un abanico de posibilidades de estudio. En los dos últimos años se ofrecen muchas asignaturas optativas y se puede profundizar aún más en la formación específica con vistas a la elección final de una profesión o de posibles programas de estudios de enseñanza superior.

A partir de los 15 ó 16 años el alumno puede estudiar con un sistema a tiempo parcial, la **formación profesional secundaria a tiempo parcial (DBSO)**. También pueden aceptar la oferta de un puesto como practicante otorgado por la Administración educativa o por iniciativa de los institutos reconocidos de formación a tiempo parcial. El alumno obtiene el título de la educación secundaria después de haber superado con éxito 6 años de educación secundaria obligatoria (ASO, KSO o TSO), o 7 años de educación secundaria profesional (BSO). Con el título de educación secundaria el alumno tiene acceso ilimitado a la enseñanza superior, sin importar la escuela, el tipo de enseñanza o la especialidad que haya cursado. Los jóvenes cuyo desarrollo físico, psicológico, social o intelectual se ve obstaculizado por una discapacidad, por problemas escolares o educacionales, pueden encontrar una formación adecuada en la **educación especial**.

La enseñanza superior

La condición general de admisión en la enseñanza superior en Flandes es el título flamenco de educación secundaria. En Flandes no existe el *numerus clausus*, sin embargo hay pruebas de acceso para ciencias náuticas, ciertas disciplinas de arte, carreras de ingeniería civil, odontología y medicina. Un título reconocido por un decreto flamenco, por una ley belga, por una norma europea o un acuerdo internacional permite el acceso directo a una escuela superior o universidad.

Las **escuelas superiores** disponen de una amplia autonomía y responsabilidad. Reciben un importe global para costear su política de personal y el funcionamiento en general. Además de la oferta de enseñanza, la investigación científica aplicada y la prestación de servicios sociales son también tareas básicas de las escuelas superiores. La nueva regulación ofrece también un marco en el que las escuelas superiores se pueden presentar a escala internacional. Se pueden organizar formaciones básicas, iniciales y avanzadas así como formaciones complementarias. Generalmente, la formación superior complementaria consiste en cursos de duración limitada, dirigidos al reciclaje y la ampliación de conocimientos. La formación superior básica se divide en 11 áreas de enseñanza con una duración de un ciclo (3 años) o dos (normalmente cada uno de 2 años).

Dentro de este tipo de formación hay varias opciones (salvo excepciones puntuales). Una opción está fundada sobre una base común de como mínimo un tercio y como máximo dos tercios del programa formativo. La formación de un ciclo se centra en la adquisición de habilidades profesionales, basándose ésta en conocimientos científicos. La formación de dos ciclos es de nivel académico y también está basada en conocimientos científicos. La «formación avanzada» dura como mínimo un curso académico, que también puede organizarse a tiempo parcial. Se centra en la complementación o ampliación de la formación básica, o en la profundización de una especialización específica en un campo de estudio. Solamente pueden acceder a ella los estudiantes que hayan obtenido el título de la enseñanza superior básica.

Flandes cuenta con 6 **universidades**. La comunidad flamenca adjudicó tres tareas básicas a la universidad en su conjunto. Una universidad es una institución activa en el terreno de la enseñanza académica, la investigación científica y la prestación de servicios científicos en interés de la convivencia. La

enseñanza universitaria se caracteriza por la integración educativa y científica. La enseñanza académica se apoya en la investigación científica básica y en su conjunto contribuye a la formación humana general y prepara al estudiante para el ejercicio autónomo de la ciencia o la aplicación del conocimiento científico. Las universidades ofrecen cursos básicos, cursos académicos continuados (complementarios y de especialización), cursos académicos para profesores, cursos para médicos y cursos de doctorado. Asimismo, las universidades pueden organizar cursos postacadémicos de duración limitada, centrados en el reciclaje y la formación posterior de todo tipo. Las universidades pueden organizar «cursos básicos» en 18 campos de estudio. Estos comprenden aproximadamente 80 titulaciones.⁽³⁾

Formación continua

La **enseñanza para la promoción social** va dirigida a adultos, que disponen de una amplia oferta de cursos relativos al funcionamiento social, la participación en la formación complementaria, el ejercicio de una profesión o el dominio de un idioma. Ofrece al participante la posibilidad de adquirir un título o certificado oficial. Los participantes en los cursos deben haber completado anteriormente la educación obligatoria y deben cumplir las condiciones de admisión específicas del curso elegido. El estudiante paga una cantidad dependiendo del número de horas del curso; sin embargo, en casos determinados puede eximirse este pago. La oferta de enseñanza para la promoción social es muy amplia y diversa. Se divide en educación secundaria (33 áreas de estudio) y enseñanza superior de un ciclo (8 áreas).

Los **estudios personalizados (BIS)** permiten el estudio individualizado. Estos estudios emplean una fórmula de estudios a distancia (parcialmente vía Internet) y cursos impresos completados con el material didáctico necesario.

Los **estudios básicos** se dirigen a adultos sin estudios, es decir, adultos que no disponen de un certificado de educación básica o un certificado de segundo nivel de la educación secundaria. Los emigrantes son admitidos a los estudios básicos cuando han cursado como máximo 10 años de estudios en el país de procedencia. Debido a la escasa o limitada formación escolar, estos adultos

(3) La enseñanza superior y universitaria está actualmente en proceso de cambio hacia la estructura BAMA (Bachelor/Master).

no disponen de suficientes conocimientos básicos, habilidades o actitudes para desarrollarse en situaciones personales, sociales o profesionales y participar completamente en la sociedad actual. El objetivo de los centros de estudios básicos es ofrecer una amplia y variada gama de cursos con diferentes programas, de forma coherente y equilibrada.

Asimismo existe la **educación artística a tiempo parcial**, estudios complementarios que se dirigen a niños, jóvenes y adultos, que se inscriben voluntariamente y previo pago de una cuota. En la educación artística a tiempo parcial existen cuatro opciones de estudio diferentes: bellas artes, música, literatura y danza.

5.2.2. Redes públicas y privadas

Además de la libertad de organizar la enseñanza, la Constitución también garantiza la libertad de elección de escuela por parte de los padres. Los padres y sus hijos deben tener la posibilidad de disponer de una escuela a una distancia razonable de su lugar de residencia. A menudo, las redes de enseñanza, como agrupación representativa de la directiva escolar, asumen determinadas responsabilidades de ésta: establecen planes de estudios y horarios propios. De este modo, la directiva escolar en cuestión cede una parte de su autonomía a las redes. La estructura de redes es muy característica de la enseñanza en Flandes. Tradicionalmente se distinguen 3 redes de enseñanza:

- La **educación autonómica (GO)** es la enseñanza que organiza la institución pública de educación autonómica por encargo de la Comunidad Autónoma de Flandes. La Constitución exige la neutralidad en la educación autonómica, es decir, las convicciones religiosas, filosóficas o ideológicas de cada individuo deben ser respetadas.
- La **educación oficial subvencionada (OGO)** engloba la enseñanza organizada por los ayuntamientos y la enseñanza organizada por las diputaciones provinciales. La directiva escolar de esta enseñanza está dividida en dos cúpulas, el Secretariado de Educación de los Municipios y los municipios de la Comunidad Autónoma de Flandes (OVSG) y la Célula para la Enseñanza Provincial Flamenca (CVPO).
- La **educación libre subvencionada (VGO)** es la enseñanza organizada por un particular o una organización particular. A menudo, la directiva escolar

es una institución sin fines lucrativos (VZW). La educación libre se compone en su mayoría por escuelas religiosas católicas. Están unidas bajo una cúpula: el Secretariado Flamenco de la Enseñanza Católica (VSKO). También hay un número reducido de escuelas protestantes y judías. En la actualidad no existe ninguna escuela islámica. Además de estas escuelas confesionales existen escuelas libres que no están sujetas a ninguna religión. Como ejemplo se pueden señalar las escuelas Freinet, Montessori y Steiner, que aplican unos métodos pedagógicos específicos. Por este motivo se denominan «escuelas de método».

Existe un número reducido de escuelas en Flandes –las denominadas escuelas privadas– que no están reconocidas por el Estado y que no reciben financiación o subvención estatal.

La enseñanza organizada por y para el Estado (la enseñanza autonómica y la enseñanza municipal y provincial) se llama enseñanza oficial; la enseñanza proporcionada por las redes se llama enseñanza libre subvencionada (privadas concertadas). El 68,8% del alumnado de la educación básica y secundaria se encuentra en la enseñanza privada subvencionada (concertada), el 16,9% en la enseñanza oficial subvencionada, y el 14,4% en la enseñanza autonómica. Ésta es otra de las características de la enseñanza de Flandes: la mayoría de los alumnos reciben clases en las escuelas libres subvencionadas.

5.2.3. La formación de profesores

En 1997, la estructura de la formación de profesores fue sometida a una drástica reforma. Fue dividida en formación pedagógica inicial y formación pedagógica avanzada.

La formación pedagógica inicial es de un ciclo y prepara a los estudiantes para ser profesores de enseñanza preescolar, básica o secundaria en el primer y segundo ciclo (enseñanza secundaria, grupo 1). Las universidades organizan la formación pedagógica avanzada. Los profesores de los últimos ciclos de enseñanza secundaria deben haber cursado sus estudios en la universidad con unos estudios de dos ciclos de duración, con este título pueden ejercer como profesores en la enseñanza secundaria, en los ciclos segundo y tercero (e incluso cuarto).

El objetivo de las formaciones pedagógicas avanzadas es la promoción de la carrera docente en el cargo de un profesor. De este modo, un profesor de enseñanza preescolar puede, a través de una formación pedagógica avanzada, obtener el título de profesor de enseñanza básica. Algunos poseedores de un título de formación pedagógica inicial pueden seguir con la formación pedagógica avanzada.

La propia escuela superior o universidad determina para cada formación pedagógica la forma y el contenido de los programas basándose en el programa básico establecido por el Parlamento flamenco.

5.3. Problemas actuales del sistema educativo

5.3.1. ¿Se percibe insatisfacción social respecto al sistema educativo?

En la mayoría de los países europeos desciende la confianza de la población en el Estado; en Bélgica, esta desconfianza es aún mayor. La confianza en el Estado desciende según la edad y aumenta según el nivel educativo de la población. En la sociedad de conocimiento las personas con bajo nivel de estudios se sienten olvidadas por las instituciones sociales y su reacción consiste en rechazar los valores democráticos. La crisis de legitimidad del Estado y de los organismos representativos sitúa la enseñanza ante nuevos retos, aunque también afecta al núcleo de la democracia y centra la atención en la contribución de la política en el Estado del bienestar.

Sin embargo, la crisis de confianza no se manifiesta en la misma medida para todas las instituciones. La educación es una clara excepción. La confianza de la población en el sistema educativo es mayor que en las demás instituciones e incluso muestra una tendencia ascendente. En 2002, la puntuación que consiguió la educación era notablemente superior que dos años antes: en 2000, el 72% de la población flamenca tenía confianza o mucha confianza; en 2002, esta proporción había subido al 77,7%. En general, la población flamenca se muestra satisfecha con la enseñanza que ha cursado. Además, tiene un aprecio considerable hacia los docentes, aunque, al mismo tiempo, opina que la sociedad en su conjunto apenas comparte este aprecio. Es decir, existe un contraste entre el aprecio personal y la percepción de este aprecio por la sociedad, que mantiene una imagen negativa de la profesión. Además de eso, se desprende que hay poco interés entre una amplia parte de la población por la

educación y un desconocimiento generalizado de las funciones del docente. Pese a todo, se puede concluir que la confianza social en la educación en Flandes es alta.

5.3.2. ¿Se detectan problemas respecto a rendimientos y resultados?

Esta pregunta requiere una respuesta matizada. Hay múltiples consideraciones en cuanto a los aspectos de rendimientos y resultados. En síntesis se puede afirmar que la enseñanza en Flandes tiene problemas ya que se percibe una clara tendencia de dualización del sistema. Aunque, por otra parte, el porcentaje de diplomados después de la educación secundaria es bastante alto. El paso a la enseñanza superior es satisfactorio, sin embargo requiere más atención. Estudios flamencos e internacionales realizados sobre el rendimiento del alumnado muestran resultados favorables para Flandes, aunque los datos todavía deben analizarse a una escala más local.

Retraso escolar y dualidad

En el marco del objetivo estratégico «combatir la dualidad», llama sobre todo la atención el alto porcentaje de alumnos extranjeros con retraso escolar, tanto en la enseñanza básica como en la secundaria. En la enseñanza básica, prácticamente uno de cada dos alumnos de nacionalidad no belga ha sufrido retraso escolar. En la enseñanza secundaria incluso dos de cada tres alumnos extranjeros han sufrido retraso escolar. Consideramos esta cifra alarmantemente alta. La diferencia entre los alumnos belgas y los procedentes de la inmigración se subestima probablemente por la naturalización de los alumnos inmigrantes. El banco de datos de alumnos del Departamento de Educación contiene solamente datos según la nacionalidad (nacimiento) de los alumnos y no según su procedencia. Además, hay que señalar que los alumnos de nacionalidad extranjera son principalmente recién llegados con otros idiomas, que sólo pueden entrar en el sistema reglado después de un año de enseñanza de acogida, y con ello sufren ya un retraso escolar.

Abandono de alumnos no cualificados y abandono escolar anticipado

A nivel internacional se observan diferencias considerables entre los países con respecto a los *early school leavers* (alumnos que abandonan la escuela de

forma anticipada). La meta de la Unión Europea de reducir en el 2010 a un índice del 10% de abandono escolar anticipado, está muy lejos de ser una realidad. Según la definición europea, en 2002 la Comunidad Autónoma de Flandes contaba sólo con un 10,6% de casos de abandono escolar anticipado. En aquel momento, la media europea en los 15 Estados miembros era del 18,8%. Según la perspectiva europea los resultados de Flandes eran mejores que los de la mayoría de los Estados de la UE. De hecho, no es algo tan sorprendente. Bélgica cuenta con una escolarización obligatoria hasta los 18 años, lo que automáticamente retiene a los jóvenes más tiempo en la enseñanza y aumenta la posibilidad de obtener un título o certificado de enseñanza secundaria. Sin embargo, podemos afirmar que el porcentaje del 10% de jóvenes de 18 años que finalizan la enseñanza secundaria sin título es, en cualquier caso, muy alto y que este grupo representa un problema importante, tanto a nivel social como económico.

Títulos de enseñanza

Según los cálculos de la OCDE, el 33% de la población de referencia de Flandes, en nuestro caso los jóvenes de 18-19 años, consiguen un título de enseñanza secundaria (ASO). Con este porcentaje Flandes se encuentra por debajo de la media de la OCDE, que es del 38%; sin embargo, este bajo porcentaje se compensa gracias a un alto nivel de títulos y certificados en la enseñanza técnica (TSO) y en la enseñanza profesional (BSO) (73% frente al promedio del 44%). Tanto en la enseñanza técnica como en la profesional apenas se perciben diferencias de género en los porcentajes, como suele ser habitual en muchos países. La valoración del sistema educativo flamenco es bastante aceptable, si se considera el título o certificado de la enseñanza secundaria como un tipo de calificación básica, que en el contexto internacional se ha convertido en una norma.

En la mayoría de los países europeos se entregan más títulos técnicos profesionales que diplomas generales de enseñanza secundaria superior (bachillerato), en comparación con la población de referencia, lo cual también ocurre en Flandes. En este terreno existen asimismo diferencias en cuanto al sexo. Sin embargo, si observamos la situación en la enseñanza secundaria ordinaria en Flandes, pueden apreciarse diferencias. En Flandes, en la enseñanza secundaria habitual la mayoría de los alumnos consiguen el título ASO; en los últi-

mos años se observa un ligero descenso en el porcentaje de títulos ASO, en proporción a los títulos TSO. Basándose en el porcentaje de los que acaban los estudios en la enseñanza superior se puede afirmar que en el ámbito internacional, la última generación de jóvenes de veinte años tiene una formación superior, lo cual es importante con respecto a sus posibilidades de trabajo, conocimiento formativo, bagaje cultural, etc.

Existe un reparto desigual según el sexo dentro de los títulos de enseñanza superior. La sociedad en general, y el mercado laboral en particular, se beneficiaría de un reparto más equitativo de estos títulos. Especialmente el reparto desigual en la enseñanza superior de un ciclo en detrimento de los hombres y la relativa baja presencia de las mujeres en la adquisición de un doctorado sigue mereciendo la atención de la política educativa. También se debería analizar la baja presencia femenina en los títulos de disciplinas técnicas superiores, sobre todo ahora que la Unión Europea tiene como objetivo para el 2010 aumentar en un 15% el índice de títulos en el ámbito de las matemáticas, las ciencias y la tecnología, y al mismo tiempo una reducción entre los sexos. La eliminación (parcial) de la diferencia entre los sexos es tal vez una estrategia favorable. En el año académico 1999-2000 las mujeres formaban una cuarta parte de los 8.065 titulados en matemáticas, ciencias y tecnología. Incluso si el pretendido aumento del 15% del número de titulados correspondiese totalmente a las mujeres, su participación seguiría siendo de sólo un 34%. De todos modos, Bélgica y Flandes se sitúan por debajo de la media de la UE con respecto a los títulos en matemáticas, ciencia y tecnología.

Rendimiento del alumnado: resultados de los informes PISA

De un sondeo recientemente llevado a cabo en Flandes con relación al cumplimiento de los resultados finales (el programa básico) se desprende que en la actualidad dichos resultados se alcanzan en gran medida en matemáticas y lectura. Prácticamente el 90% de los alumnos logran los resultados finales previstos en lectura y en un alto número en matemáticas.

Del estudio PISA 2000 se desprende, entre otras cosas, que los jóvenes flamencos de 15 años están en los primeros puestos de la OCDE, tanto en habilidad lectora, como en conocimientos matemáticos. El rendimiento de los alumnos flamencos en lo que se refiere al conocimiento científico es algo menos espectacular puesto que se sitúan en el segundo grupo. La distribución

de los resultados globalmente positivos difiere según el campo. Flandes tiene diferencias medianas en cuanto a la habilidad lectora, grandes en cuanto a conocimientos matemáticos y pequeñas en cuanto a conocimientos científicos; deben reducirse las diferencias en cuanto a la lectura y los conocimientos matemáticos. En Flandes existen grandes diferencias tanto a nivel de alumnado como a nivel de escuelas.

El objetivo de la UE para el 2010 es tener como máximo un 13,7% de alumnos de 15 años con bajos rendimientos en lectura. En el PISA 2000, la media europea de alumnos de 15 años que lograron como máximo el nivel 1 en habilidad lectora se situaba en 17,2%. Japón logró en el mismo PISA 2000 una puntuación del 10,1% y los Estados Unidos un 17,9%. Es decir, en 2000 Japón ya tenía una mejor media que Europa, mientras que Estados Unidos iba por detrás. Flandes con el 11,7% de alumnos con bajo rendimiento se situaba también según este indicador en mucho mejor lugar que la media europea del 17,2%.

Del informe PISA 2003 se confirma que los alumnos flamencos de 15 años obtienen en conocimiento de matemáticas un muy buen resultado. Únicamente los alumnos de Hong Kong consiguen en conocimiento de matemáticas iguales resultados. Asimismo, a la hora de resolver problemas, los alumnos flamencos consiguen la media más alta (junto a Corea, Hong Kong, Finlandia y Japón). Respecto a la habilidad lectora, Flandes ha de reconocer la superioridad de Finlandia, aunque ha conseguido la misma puntuación que Corea, Canadá, Australia y Liechtenstein. Con respecto a los conocimientos científicos, los alumnos flamencos de 15 años se sitúan en el segundo grupo después de países punteros como Finlandia, Japón, Hong Kong y Corea.

Otra noticia positiva es que para las dos subescalas de matemáticas, en las que se pueden calcular evoluciones (especialmente «forma y espacio» y «relaciones y cambio»), los alumnos flamencos obtuvieron unos rendimientos significativamente mejores a los obtenidos en el PISA 2000. Ello se debe al hecho de que el porcentaje de alumnos con rendimientos máximos ha aumentado considerablemente, lo que ha impulsado hacia arriba el resultado medio. Respecto a lectura y conocimiento científico, los alumnos flamencos obtuvieron unos rendimientos iguales a los del PISA 2000.

Mientras que en el PISA 2000, en habilidad lectora, encontrábamos solamente una diferencia significativa entre chicos y chicas a favor de estas últimas, en

el PISA 2003 observamos que, además de esta misma diferencia, también hay otra destacable respecto al conocimiento matemático a favor de los chicos. Así pues, Flandes sigue la tendencia internacional. Los rendimientos en conocimiento científico y en resolución de problemas son iguales entre chicos y chicas, y puesto que los resultados en la resolución de problemas están estrechamente vinculados a los de conocimientos de matemáticas, la OCDE opina que los rendimientos de las chicas son inferiores a los que se debieran esperar de ellas. En términos poco precisos, la OCDE afirma que tal vez está sucediendo algo en la enseñanza de matemáticas y pide a los países que actúen contra la poca confianza que, tratándose de matemáticas («*from an early age*»), tienen las chicas en sí mismas.

La OCDE estudia en su informe inicial «*Learning for Tomorrow's World – First Results from PISA*», la difusión de los rendimientos de matemáticas dentro de los países. Bélgica aparece en los resultados como un país con gran variedad en sus resultados. Las diferencias existentes entre las comunidades territoriales son enormes, hecho que en parte explica la variedad de los resultados obtenidos. Sin embargo, no se puede negar que la variedad de los resultados flamencos, aunque sea inferior a la de Bélgica, es también muy amplia. Esta variedad es consecuencia sobre todo del elevado número de estudiantes de alto rendimiento con los que contamos. En Flandes el 34% de los alumnos consiguieron llegar a los dos niveles más altos de habilidad en conocimiento de matemáticas. Un país medio de la OCDE cuenta con el 15% de sus alumnos a estos niveles. En Flandes un 12% de nuestros alumnos de 15 años alcanzaron en el nivel de habilidad 1 o inferior, mientras que el promedio de los países de la OCDE cuenta con un 21% de sus alumnos a estos niveles. La gran variación de Flandes viene provocada sobre todo por el hecho de que los alumnos más destacados tienen un rendimiento excepcionalmente alto (ningún otro país cuenta con tantos alumnos a estos niveles), mientras que nuestros alumnos más desaventajados todavía obtienen mejores resultados que los de los alumnos más débiles del resto de países de la OCDE.

La OCDE también menciona que la «*between-school variation*» de Bélgica (y de algunos países más) es más alta que el promedio de la OCDE. La estructura de nuestro sistema escolar (con escuelas/establecimientos separados) para ASO (enseñanza secundaria general), TSO (enseñanza secundaria técnica), KSO (enseñanza secundaria artística) y BSO (enseñanza secundaria pro-

fesional) tiene mucho que ver con esto. Estas formas y programas de enseñanza consiguen diferentes resultados y atraen a un público diferente (véase más adelante SES, «estatus socioeconómico», por sus siglas en neerlandés). Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Irlanda, Suecia y China-Macao destacan como países con pocas diferencias entre escuelas; sin embargo, cuentan con un rendimiento en matemáticas que está al nivel o por encima del promedio de la OCDE. La OCDE defiende la opinión que, en general, los sistemas comprensivos obtienen mejores rendimientos y que los sistemas con itinerarios separados (en el informe inicial se menciona como ejemplo a Bélgica) deben considerar la necesidad de tomar medidas estructurales.

La OCDE menciona a Bélgica como un país con una gran influencia del SES (Estatus Socio-Económico) en los rendimientos de los alumnos. Del prospecto flamenco PISA 2001 se desprende que en Flandes esta influencia también es notable. Flandes cuenta con un mejor rendimiento promedio que el del resto de países de la OCDE, pero también con una mayor influencia del SES que la media. El SES combinado de una población escolar deriva en un pronóstico de rendimientos de los alumnos más acentuado que el SES individual de cada alumno.

En Flandes, también es importante la influencia de inmigración y la lengua materna. Bélgica es uno de los pocos países en los que la lengua materna ofrece una explicación complementaria a los rendimientos de PISA 2003 respecto a conocimientos de matemáticas, además del ya comentado SES. En Flandes todavía no se han llevado a cabo estos análisis, pero los resultados flamencos también apuntan en esta dirección.

El hecho que los antecedentes de los alumnos y el SES (estatus socioeconómico) de las escuelas tengan tanta influencia en los rendimientos PISA, podría volver pesimista a más de un pedagogo. No obstante, aunque una escuela en sí misma tenga menos peso que el SES, según la OCDE, ésta puede marcar diferencias: (pp. 24-29 del *Executive Summary*): «Cuando se tienen en cuenta todos los factores ambientales, además de las diferencias socioeconómicas, se aprecia que las consecuencias de cada factor por separado son pequeñas. Con todo, el clima en la escuela en combinación con la situación socioeconómica del alumno son los dos factores más determinantes». El SES refuerza la influencia del clima escolar, así pues los alumnos con un SES más alto van a escuelas donde hay altas expectativas, profesores más comprometidos

dos y más disciplina. Según la OCDE, los políticos deben abogar por escuelas que tengan «profesores comprometidos y un buen clima escolar», independientemente del SES de las mismas.

La propia OCDE da una idea de cómo se podrían tratar los problemas anteriormente indicados. Opina que a los países con una curva con fuerte pendiente (entre los que también se incluye Flandes) «las políticas que combinan la consecución de objetivos socioeconómicos y resultados esperados les pueden resultar más efectivas». Además, recomienda asignar más medios para alumnos desaventajados. Esto es particularmente relevante en Flandes a tenor de las reformas previstas en materia de financiación. En relación al aspecto de la «*performance-targeted*» (resultados esperados), la OCDE sugiere centrarse en las escuelas con rendimientos bajos.

5.3.3. ¿Dispone el sistema educativo de suficiente financiación?

El presupuesto del Gobierno flamenco creció de 7.200 millones de euros en 2002 a 7.600 millones en 2003, lo que significa un aumento del 4,3% en precios corrientes o del 3% en precios constantes. Entre 1996 y 2003 hubo un aumento medio anual del 3,7% en los precios corrientes o del 2% en los precios constantes. Entre 2002 y 2003 la participación en el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Flandes evolucionó del 41,8% al 42,1%. En el año 2000 este cálculo comparativo internacional dio para Flandes el resultado de que el esfuerzo educativo total para las instituciones educativas (incluyendo tanto los gastos públicos como privados) es del 5,3% del producto interior bruto. Este porcentaje se sitúa un 0,2% por debajo de la media de la OCDE. Sin embargo, si incluimos los costes de pensiones calculados, este porcentaje alcanza el 5,6%. Si sólo consideramos el esfuerzo del Estado, Flandes se sitúa, según cálculo de la OCDE, justo en la media nacional (4,8%).

Si consideramos el precio del coste por alumno, Flandes se situaba en el año 2000 por encima de la media de la OCDE por estudiante en la enseñanza superior y secundaria. En la enseñanza básica se sitúa en la media de los países de la OCDE. En comparación con otros niveles de enseñanza, la enseñanza preescolar recibe muchos menos recursos del Estado. Aunque estas cifras son relativamente favorables, se sigue requiriendo una evolución positiva de la correspondiente financiación de la enseñanza. A fin de cuentas, la inversión en enseñanza y formación significa inversión en la economía del cono-

cimiento. Uno de los 13 objetivos establecidos por la Unión Europea para estimular la economía del conocimiento se refiere específicamente a optimizar la financiación en la enseñanza. Sin embargo, invertir en enseñanza y formación no sólo debe ir en función del crecimiento económico, sino que también debe contribuir a una enseñanza de calidad que posibilite estudios para todos y durante toda la vida, que contribuya a la cohesión social, al desarrollo constante y al personal.

Actualmente, en Flandes se plantean diversos debates con respecto a la financiación. Al asumir el Estado su responsabilidad, debe tener como objetivo la inversión eficaz, racional y justa de sus medios y, donde se requiera, debe defender una responsabilidad financiera compartida con practicantes individuales, el mundo profesional o inversores privados (Cooperación Privada – PPS). En este marco se están planteando los límites de la responsabilidad financiera del Estado.

El Estado tiene la máxima responsabilidad para la financiación de la enseñanza obligatoria. Sin embargo, la financiación del Estado nunca será suficiente para asumir todos los costes de la enseñanza obligatoria y cumplir con todas las necesidades de las escuelas respecto a la proporción de profesores y estudiantes, infraestructura o material didáctico. De ahí proviene la necesidad de dar a los equipos escolares un margen para la prestación de servicios sociales y la iniciativa empresarial.

Actualmente, bajo condiciones muy estrictas, se permiten patrocinios y publicidad, aunque la regulación de la administración no permite que los directores de las escuelas abran, a cambio de una compensación económica, las escuelas para actividades no escolares. En muchos casos, el uso de las escuelas y sus instalaciones por la sociedad local (clubes deportivos, actividades socioculturales y otros), puede dar beneficios. Se debe examinar si para estas actividades puede haber alguna flexibilización de la normativa.

La financiación estatal de la formación inicial en la enseñanza superior (nivel *bachelor* y *master*) no entra en los debates. A pesar de ello, puede surgir la cuestión de una posible diferencia del volumen de financiación entre la etapa de *bachelor* y la de *master*, así como entre la enseñanza superior académica y profesional. A menudo se incrementan las cuotas de matriculación con el fin de limitar la carga financiera del Estado y conservar la capacidad económica

de las instituciones. Un incremento de la cuota de matriculación no puede relegar a un segundo plano el acceso a los estudios de *bachelor* y master. La afluencia a la enseñanza superior de jóvenes procedentes de los países del Este de Europa y de países no europeos ejerce una fuerte presión sobre las condiciones sociales (entre ellas las cuotas de matriculación) bajo las cuales pueden seguir la enseñanza superior. Por ello, es imprescindible que se desarrollen las condiciones de acceso de los estudiantes extranjeros.

El crecimiento deseado y planificado del aprendizaje permanente para adultos requiere un aumento de su financiación. Unas reflexiones razonables deberán proporcionar una pauta para definir los esfuerzos financieros del Estado y para determinar los pagos que se requieren de los participantes en cursos individuales. Una opinión cada vez más general es que debe darse una implicación económica mayor por parte de los agentes sociales en la formación permanente. La cooperación entre todos los suministradores de formación es esencial para alcanzar el uso eficaz de los escasos medios.

De las propuestas que se formularon respecto a la financiación básica que se requiere para mantener el nivel de calidad de la enseñanza, se desprende que hay una necesidad de encontrar medios financieros complementarios para la enseñanza y formación.

5.3.4. ¿Existen problemas con la integración de la población inmigrante?

Flandes se enfrenta a la constante presión de la inmigración, en combinación con un rejuvenecimiento de la población en las grandes ciudades. El número de extranjeros y refugiados en Flandes oscila en los últimos años alrededor del 5% y es claramente más bajo que en Bruselas y en la Bélgica francófona. Con la ampliación de la UE a 25 países se incrementa el número de funcionarios europeos y aumenta la inmigración de los países de Europa del este y central.

La presencia de personas procedentes de la inmigración⁽⁴⁾ se concentra en las grandes ciudades de Flandes, especialmente en determinados barrios de éstas. Globalmente, el número de jóvenes entre dicha población es mayor que en la población autóctona. Esto no significa forzosamente que la creciente presen-

(4) Es difícil calcular este dato ya que en las estadísticas la procedencia étnica únicamente se puede comprobar a través de la nacionalidad. Los inmigrantes con nacionalidad belga están incluidos en la población autóctona.

cia de inmigrantes dé lugar a un rejuvenecimiento de las ciudades centrales de Flandes (en 2003 el 21,4% de la población en las ciudades centrales era menor de 20 años, a diferencia del 22,2% en 1993). Sí que hemos comprobado que la tendencia global de la Comunidad Autónoma de Flandes, un descenso de jóvenes unido a un aumento de ancianos, se perfila con menos fuerza en las ciudades centrales.

En grandes ciudades como Bruselas, Amberes y Gante ya no decrece el número de jóvenes, sino que se mantiene constante de momento. En estas zonas, la evolución del número de jóvenes puede causar a largo plazo un aumento más fuerte de la demanda de enseñanza que en el resto de Flandes. De momento comprobamos que en Bruselas el número creciente de alumnos en la enseñanza de habla neerlandesa se opone a la tendencia del conjunto de la enseñanza básica en Flandes, donde el número de alumnos se redujo un 4,6%.

Después de una larga política centrada en determinados grupos como, por ejemplo, los inmigrantes, que sin embargo condujo a la fragmentación de medios y a una difícil coordinación a nivel de las escuelas, el Estado de Flandes escogió un planteamiento integrado para alumnos desfavorecidos. Esta política se aprobó mediante el Decreto de Igualdad de Oportunidades de Enseñanza (el decreto GOK) de 2002, con el cual se eliminó el planteamiento de separación entre la ampliación de asistencia (niños con dificultades de aprendizaje) por una parte, y la política de preferencia educativa (orientada a niños inmigrantes) por otra. Desde 1993-1994 se habían puesto en marcha los dos caminos para la asistencia a alumnos desfavorecidos. A las escuelas se les concedían horas extras para acoger a este tipo de alumnado. Desde el curso escolar 2002-2003, las escuelas pueden obtener horas extras en caso de que un mínimo del 10% de su alumnado pertenezca al grupo de alumnos desfavorecidos. Se valora un alumno del grupo objetivo con la ayuda de los siguientes indicadores:

- Niños sin hogar.
- Hijos de población nómada.
- Hijos cuya madre no ha terminado ninguna forma de enseñanza secundaria.
- Niños con una lengua materna diferente a la neerlandesa.

5.3.5. ¿Existen problemas de violencia?

En Flandes, la percepción del nivel de seguridad y la situación real distan mucho entre sí. Los adultos en Flandes se sienten cada vez más inseguros, mientras que globalmente el nivel de delincuencia no ha aumentado. En la sociedad de conocimiento, las personas con baja calificación se sienten incómodas e inseguras ya que tienen la sensación de que esta sociedad no les valora. Las sensaciones de inseguridad reflejan frecuentemente un sentimiento generalizado de amenaza, vulnerabilidad y desamparo, y contribuyen a dar una imagen negativa del futuro, aumentar la sensación de impersonalidad y de desconfianza.

Generalmente, hay pocos docentes que temen ser víctimas del comportamiento antisocial de sus alumnos. Las sensaciones de inseguridad de los docentes respecto a hechos relacionados con la escuela aumentan especialmente con el hecho de convertirse en víctimas de delitos (riesgo de victimización subjetiva); la propia experiencia de víctima se relega al segundo lugar. Es llamativo que los docentes con vivencias positivas de trabajo y con buenas relaciones con los alumnos, con los colegas, y con la dirección puntúen más bajo la posibilidad de ser víctima y mencionen en menor medida el haber sido víctima.

Las sensaciones de inseguridad de los docentes se ven influenciadas especialmente por la interpretación subjetiva del comportamiento del alumno por el docente, quien a su vez es influenciado por la vivencia laboral. En comparación con los países vecinos, parece que en Flandes existe menos violencia.

5.3.6. ¿Existe una buena relación entre el mundo laboral y el sistema educativo?

Actualmente, existe un número considerable de instrumentos para dar forma a la colaboración del sistema educativo con el mundo laboral (perfiles profesionales, y términos finales dirigidos específicamente a la profesión, convenios, banco de datos para prácticas, colaboración en centros tecnológicos regionales). Sin embargo, determinados instrumentos pueden emplearse con más eficacia al ajustarlos mejor a las necesidades regionales y locales. La infraestructura de la enseñanza profesional técnica debe ser renovada con urgencia a fin de ofrecer a los jóvenes una preparación adecuada al mercado

laboral. En este aspecto, el aprendizaje alternativo (escuela-empresa) puede ofrecer una solución. En todo caso, se requiere una colaboración más centrada y más estrecha con el mundo empresarial. Sin embargo, esta colaboración únicamente será factible si las escuelas disponen de suficiente autonomía.

La colaboración con el mundo profesional y la política de empleo es de urgente necesidad para llegar a los siguientes acuerdos respecto a la descripción de competencias que los empresarios esperan de los que buscan empleo. Admisión y asistencia en los caminos de los que buscan empleo se apoyan, por una parte, en los perfiles profesionales y, por otra parte, en un análisis de las competencias solicitadas. Las instituciones educativas deben asumir más responsabilidad a fin de ajustar sus cursos a las demandas del mercado laboral. En este marco es importante que, junto con los actores del mundo laboral, se localicen nuevos espacios profesionales. Todavía se implican poco los sectores profesionales como los servicios estatales, el sector cultura, asistencia y bienestar, así como otras organizaciones.

En la colaboración con el mundo laboral todavía se presta poca atención a los docentes y formadores. Por una parte, el Estado debe crear espacios que sirvan para que los docentes puedan desarrollar competencias en el mundo empresarial a través de prácticas, pero también por el sistema de excedencia para la formación y la actualización. Por otra parte, se pueden buscar posibilidades para implicar en la enseñanza y de forma temporal o estructural a los especialistas u otros profesionales de las empresas.

5.3.7. ¿Están los profesores suficientemente motivados?

Según un estudio, casi nueve de cada diez profesores encuentran satisfacción en su puesto, aunque opinan que su tarea es cada vez más difícil. En 1995, un 70% y en 2000 un 79% opinaba que en los últimos años su trabajo se había hecho más difícil. En 1995, un 46% afirmó que, a parte de sus clases, realizaban demasiadas actividades complementarias; cinco años más tarde eran ya un 71%. En 1995, un 88% de los profesores opinaba que la mayoría de los padres no tenían interés por la evolución de sus hijos en la escuela. En 2000 era el 81%. En 1995, la mitad de los encuestados estaban de acuerdo con la postura de que los padres cargan con la responsabilidad de la educación sobre el profesor y la escuela. En 2000 este porcentaje se elevó hasta el 83%.

Casi la mitad del profesorado flamenco afirma que tiene en su clase un alumno con verdaderos problemas de comportamiento; el 15% que tiene dos y el 8% más de dos. En otras palabras: sólo un 34% dice no tener alumnos con problemas importantes de comportamiento.

Más de la mitad del profesorado señala tener más de tres alumnos por aula con necesidades de aprendizaje específicas, es decir, con dificultades para seguir el nivel normal de aprendizaje. La solución es que el centro destine un profesor para atender estos casos, cosa que se hace casi siempre.

En general, puede decirse que no existen demasiadas quejas del profesorado respecto al alumnado: el 58% de los profesores opinan que a la mayoría de los alumnos les gusta asistir a la clase. Si se trata de su propia clase estos porcentajes son más altos. En 1995 el 98% y en 2000 el 89% opinaba que los alumnos estaban a gusto. Se deduce que hay una relación positiva entre los niños a los que les gusta ir a la escuela y la satisfacción laboral del profesor. Al 86% de los profesores les gusta su trabajo. Solamente el 3% opina que actualmente no tiene ningún tipo de satisfacción.

Aunque los profesores están suficientemente motivados y también son valorados positivamente por la sociedad, el aliciente de la profesión de docente sigue siendo un punto de atención. En las grandes ciudades y en determinadas asignaturas sigue habiendo una falta de profesores. Además, cada vez se espera más de los docentes, mientras aumenta la tensión entre el aprendizaje escolar y otras formas de aprendizaje. Por ello se imponen cambios en la «formación pedagógica».

5.3.8. Otros problemas

Desarrollos económicos y de mercado laboral

La «economía del conocimiento» incita el interés por la enseñanza. Flandes, como sociedad del conocimiento tiene una buena puntuación. Una estrecha orientación en la economía del conocimiento puede reforzar aún más la dualidad de la sociedad. A fin de cuentas, el que no posee el conocimiento que es considerado necesario, o no tiene cualificación, corre el peligro de quedarse al margen. Por este motivo existe el deseo de prestar más atención al nivel de calidad y a las habilidades que son necesarias para participar, vivir y sobrevivir en la sociedad. Cada vez más, la economía requiere empleados con una disponibi-

lidad más larga y extensa, y se presenta el problema de la integración de habilidades clave en los programas de enseñanza y formación. Se trata de habilidades cognitivas, psicomotrices, afectivas y sociales, que no pertenezcan exclusivamente a la clave del ejercicio profesional, sino que también contribuyan a la formación personal general. Las habilidades clave apoyan el ejercicio profesional y facilitan el traslado a otra profesión. Las habilidades clave son aquellas transferibles que cumplen con requisitos como la flexibilidad y la creatividad, el sentido de iniciativa y la capacidad para solucionar problemas.

Evoluciones socioculturales

A escala mundial destaca un resurgimiento del fundamentalismo que choca contra la secularización de la sociedad y la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en Occidente es un bien común desde la Revolución Francesa. Son precisamente estas confrontaciones que también en la sociedad flamenca se expresan como conflictos de valores.

La delicada pregunta sobre la formación de valores se plantea también en la enseñanza en Flandes. De forma relativamente generalizada se reconoce en Flandes el interés por la cultura escolar y la identidad del proyecto pedagógico de las escuelas. Los recientes desarrollos aún han agudizado más su atención y podemos esperar que los conflictos en torno al fundamentalismo también tengan lugar en las discusiones relacionadas con el proyecto pedagógico en las escuelas.

Evoluciones técnicas

Las TIC ya están muy implantadas y no se puede ignorar su importancia, por más que no han penetrado en todos los ámbitos en la misma medida. Se deduce que los alumnos de la enseñanza secundaria profesional y los hijos de padres sin cualificación disponen de menos ordenadores en casa que los demás jóvenes. Por este motivo, el uso de estas aplicaciones deberá formar parte de las habilidades básicas de jóvenes y adultos. En el contexto de la UE, las habilidades de las TIC pertenecen a los criterios de la disponibilidad de uso que se deben adquirir, entre otros, a través de la enseñanza y la formación. El uso de infraestructuras de alta tecnología implica habilidades específicas y técnicas avanzadas, además de medios o posibilidades suficientes para poder utilizar estos equipamientos también en la enseñanza y la formación.

La presencia de ordenadores y conexiones de Internet no demuestra su uso durante las clases. En la enseñanza secundaria en Flandes, el promedio es de un ordenador por cada 8 alumnos, una situación ligeramente mejor que el promedio de la UE, que es de 9 alumnos por ordenador. Aunque parece que los docentes de la enseñanza básica y secundaria en Flandes emplean de forma gradual el ordenador para fines pedagógicos, no está claro con qué frecuencia lo hacen. Por los pocos datos de investigación disponibles, se supone que este empleo es más bien esporádico y para determinados objetivos. En el contexto de la OCDE, Flandes tiene resultados relativamente satisfactorios, y no pertenece en modo alguno al grupo de países en los cuales muchos alumnos sostienen que no utilizan, o apenas utilizan, el ordenador en la escuela. Al final de la enseñanza obligatoria, los alumnos flamencos disponen de habilidades básicas de las TIC y generalmente tienen una postura positiva ante ellas. Sin embargo, no adquieren estas habilidades exclusivamente en un contexto de enseñanza oficial.

El punto de fricción sigue siendo la medida en que los profesores tienen habilidades con las TIC y la forma en que las aplican en las prácticas de sus clases. Por ahora resulta que la formación de personal docente todavía no puede garantizar la adquisición de estas habilidades de forma satisfactoria.

5.4. El debate de la enseñanza: perspectiva y soluciones

5.4.1. ¿Hay conciencia de crisis en el sistema escolar?

Difícilmente se puede concluir que en el sistema escolar flamenco existe un ambiente de crisis generalizado. Al contrario, el sistema escolar flamenco se caracteriza por una autoconciencia sólida, que se ve alimentada por los rendimientos bastante buenos de los alumnos en las mediciones internacionales. Además, estos rendimientos se llevan a cabo en un contexto particular: Flandes no conoce el sistema de exámenes nacionales y su calidad se genera en gran parte por la confianza en la profesionalidad de los profesores y de las escuelas.

En los últimos años, Flandes está asimismo trabajando cada vez más en la evaluación de su propia calidad. Anteriormente, había muchas discusiones sobre la calidad basándose en las impresiones y la percepción; sin embargo,

recientemente se ha formado un sistema de medición de rendimiento que sitúa estas discusiones en un contexto más válido y seguro.

Sin embargo, la percepción positiva que existe en Flandes debe ponerse frente a un número de características menos positivas. Sin llegar a hablar de la percepción de una crisis, los siguientes problemas y fenómenos alimentan el debate sobre la enseñanza:

- Un éxodo excesivo de personas no calificadas y un número de retrasos escolares demasiado alto.
- Un sistema de cascada en el cual un elevado número de alumnos empiezan con la enseñanza secundaria en una especialidad de formación general y terminan en la formación secundaria profesional.
- En términos generales se percibe un interés inferior en las especialidades de formaciones profesionales y técnicas en comparación con las especialidades de formación general. Esta percepción se acentúa aún más por la conservación de las formas de enseñanza clásica dividida en categorías. Frecuentemente, el resultado de este mecanismo es un éxodo de alumnos no calificados y una escasez de personas con suficientes cualificaciones en el campo técnico.
- Ello, a su vez, crea menores oportunidades en el mercado laboral para algunos alumnos que finalizan sus estudios escolares, sobre todo para los no cualificados y los que tienen un bajo nivel de estudios.
- También existe una competencia creciente entre los ofertantes oficiales de enseñanza y formación, así como otros canales de formación. La forma en que se adquiere, se valoran y se certifican los conocimientos cambia rápidamente. Hay una necesidad de cooperación que sobrepasa los sectores, entre otros en el terreno de las cualificaciones y en la certificación de competencias adquiridas en otro sitio.
- Resulta evidente que se debe trabajar más en la política de «aprender a lo largo de la vida».
- Hay un consenso bastante generalizado en que, como condición para la enseñanza de calidad y para la renovación de la enseñanza, debe aumentarse la autonomía de las escuelas.

- Finalmente, la enseñanza en Flandes se caracteriza por una desviación demasiado grande hacia la educación especial (casi un 7% de los alumnos con edades de 11-12 años), lo que suscita preguntas acerca de la capacidad de la amplitud de asistencia en la enseñanza reglada.

5.4.2. Soluciones propuestas

Fomentar la participación y el paso a otros niveles en la enseñanza

La enseñanza debe buscar formas para aumentar la implicación de los jóvenes en los estudios. Las escuelas deben dirigirse a los alumnos como personas, incluir más su modo de vivir en la enseñanza y aprender a organizarse frente a tareas y proyectos reales (enseñanza dirigida a la competencia) y combinar situaciones escolares con las de fuera del ámbito escolar.

La mejora en el paso de grupos con pocas oportunidades hacia la enseñanza superior y la reducción del número de fracasos en el primer año supone un sistema adecuado de tutoría de alumnos y estudiantes, en el cual la mejora de las habilidades de elección de los jóvenes desempeña un papel importante. Por otra parte, la flexibilización de la enseñanza superior puede contribuir a su democratización. Para este fin se ha aprobado recientemente un nuevo decreto. Se deben estimular las instituciones de la enseñanza superior para que sigan minuciosamente la carrera escolar de los estudiantes y para que haya una colaboración entre ellos.

La estimulación de la participación de adultos en la educación y formación debe formar parte de una estrategia global de fortalecer la cohesión social y de mantener alto el nivel de actividad de la población e incluso procurar que aumente. El acceso de personas con bajo nivel de estudios a la educación y formación es una prioridad en este proceso. El Plan estratégico de bajo nivel de estudios (*Strategisch Plan Laaggeletterdheid*) debe aumentar la participación de personas de habla neerlandesa con bajo nivel de estudios en la oferta educativa de lengua y matemáticas de la educación básica. Las llamadas «Casas del Neerlandés» orientan a los adultos de habla no neerlandesa en cuanto a la oferta más apropiada de neerlandés como segunda lengua, contribuyendo así de esta forma a la integración de adultos de habla no neerlandesa en la sociedad flamenca. Se prevé una ampliación de su funcionamiento a todo Flandes.

Aprender de por vida o durante toda la vida significa que, en un plazo determinado, los adultos deben encontrar un itinerario de estudios flexible, que corresponda a sus necesidades, contribuya a su desarrollo personal o social y que represente una continuación de sus experiencias de aprendizaje anteriores y de las competencias adquiridas. Todavía hacen falta muchos esfuerzos para alcanzar el objetivo europeo en relación con la participación en el proyecto «de por vida». No son inferiores los obstáculos financieros que para este fin se deben flanquear.

Una estructura nueva para el aprendizaje oficial y la flexibilización de las rutas de aprendizaje

Las estructuras existentes para el aprendizaje oficial no ofrecen suficientes posibilidades para continuar construyendo después de los conocimientos ya adquiridos, y producen demasiados retrasos y un éxodo de no cualificados. A menudo es imposible tener acceso a un itinerario de aprendizaje o cambiar a otro sin tener que repetir una parte del itinerario de aprendizaje. Además, prácticamente nunca, este cambio se produce a una ruta superior, sino según el conocido sistema de cascada.

Una nueva estructura en el aprendizaje oficial puede ofrecer a los estudiantes la posibilidad de conseguir durante toda su vida certificados (parciales) reconocidos con un claro efecto civil o convalidaciones posibles de diversos sectores de la educación y formación. Quien así lo desee, tendrá la posibilidad de empezar su camino de estudios o seguir con las competencias ya adquiridas en la dirección de un nivel de progreso superior, una ampliación o una especialización. La nueva estructura debe partir de la pregunta: ¿cómo se puede estructurar el aprendizaje después de haber terminado la enseñanza básica y el primer grado de la enseñanza secundaria? La estructura incluirá todas las formas de aprendizaje, que conducen a una confirmación reconocida por la comunidad flamenca. Para los ofertantes esta estructura es un recurso para una programación eficiente; para el Estado es una manera de garantizar la coherencia en la oferta de los diferentes suministradores y su calidad. La nueva estructura del aprendizaje oficial no solamente comprende un cambio de contenido sino también una adaptación de la regulación jurídica y financiera y de la política de personal. Entretanto, el ministro de Educación de Flandes

ha dado órdenes para que se desarrolle una nueva estructura flexible para el aprendizaje oficial que se someterá a discusión.

Cambios recientes en la coordinación de la oferta de formación y en la estructura y en la flexibilización de la enseñanza superior tendrán su espacio en esta nueva estructura. La nueva estructura del aprendizaje oficial puede ser una continuación de los proyectos actuales en curso, alrededor de la modulación de la enseñanza secundaria y la de adultos, además de la posible conexión que se ha buscado con otros ofertantes de la enseñanza pública. Asimismo, se tendrán en cuenta los cambios europeos en su aspiración de coherencia, transparencia y equivalencia de las cualificaciones. Conjuntamente con esta nueva estructura se requiere un marco normativo para los procedimientos de reconocimiento de competencias adquiridas en otros sitios.

La elaboración de un sistema de garantía de calidad es crucial. En primer lugar se debe comprobar el alcance de los resultados de aprendizaje que abarca este procedimiento de reconocimiento. ¿Se trata de todos los resultados posibles de aprendizaje, oficial, informal, no oficial y de los resultados de partes de los itinerarios de aprendizaje tanto certificados como no certificados? Dentro del marco europeo, se elaborará con más detalle el sistema Europass. Esto es una cartera electrónica que indica todos los resultados oficiales, informales y no oficiales, que han sido adquiridos en un contexto u otro. Sin lugar a dudas, la convalidación de estos resultados no se puede hacer automáticamente, por lo que se deben desarrollar instrumentos fiables y objetivos para la evaluación de las competencias, así como de los criterios de calidad para los tutores y asesores. Los sistemas para el reconocimiento de las competencias adquiridas en los diferentes campos de aprendizaje deben tener suficiente coherencia. Es crucial para garantizar la calidad de las competencias adquiridas de otro lugar, la elaboración de la ya mencionada estructura de educación en la que, como mínimo, deberán estar incluidas las competencias y calificaciones del aprendizaje oficial. Se impone una sincronización de la oferta de diferentes suministradores de educación. La realización de la política corresponde a un servicio nuevo, concebido como una colaboración entre los terrenos políticos de educación y formación, empleo, cultura y economía.

Bibliografía

- AELTERMAN, A., ENGELS, N. y VERHAEGHE, J. P. (2002): *Het welbevinden van de leerkracht: de ontwikkeling van een bevragsingsinstrument voor het meten van het welbevinden van leerkrachten basis- en secundair onderwijs (OBPWO 00.06)*. Gante: Universiteit Gent; Bruselas: Vrije Universiteit Brussel.
- AELTERMAN, A., VERHOEVEN, J., ROTS, I. et al. (2002): *Waar staat de leraar in onze samenleving? Een onderzoek naar opvattingen over de professionaliteit en de maatschappelijke waardering van leerkrachten*. Gante: Academia Press.
- DE LOOF, K. (2003): *De implementatie van het Europees Doelstellingenrapport in Vlaanderen Stagerapport*. Departement Onderwijs, Afdeling Beleidsgerichte Coördinatie.
- KAMPEN JARL, K. et al. (2003): *Rapport: Dienstverlening van de overheid door de Vlaming beoordeeld*. Lovaina: Instituut voor de Overheid.
- MAES, B., VER EECHE, E. y ZAMAN, M. (1999): *Inspectorates of Education in Europe. A Descriptive Study*. Utrecht/Bruselas: SICI-DVO.
- MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP (2003). *Beleidsevaluatie ICT in het onderwijs*. Bruselas: Departement Onderwijs, Afdeling Beleidscoördinatie.
- (2004): *Bijdrage Vlaamse administratie aan het regeerakkoord van de aantredende Vlaamse regering. Deel I: Beleidsdomein onderwijs en Vorming*. Bruselas: Departement Onderwijs.
- (2001): *Definitie en selectie van (sleutel)competenties in Vlaanderen. Een stand van zaken anno 2001*. Bruselas: Departement Onderwijs, Dienst voor Onderwijsontwikkeling, Afdeling Begroting en Gegevensbeheer.
- (2003): *Discussienota 'Leren in meervoud. Op weg naar een structuur voor formeel leren'*. Bruselas: Departement Onderwijs, Dienst voor Onderwijsontwikkeling.
- (2004): *Eerste peiling wiskunde en lezen in het basisonderwijs*. Bruselas: Departement Onderwijs, Dienst voor Onderwijsontwikkeling.
- (2003): *Gelijke kansen voor allen (Rondetafelconferentie Leerplichtonderwijs 2003)*. Bruselas: Departement Onderwijs.
- (2003): *Levenslang en levensbreed leren in Vlaanderen. Gegevens, ontwikkelingen en beleidsmaatregelen*. Bruselas: Departement Onderwijs, Dienst Informatie Vorming en Afstemming.
- (2001): *Onderwijs in Vlaanderen. Een brede kijk op het Vlaamse onderwijslandschap*. Bruselas: Departement Onderwijs.

- (2002): *Ruim baan voor competenties. Advies voor een model van (h)erkenning van verworven competenties in Vlaanderen: beleidsconcept en aanzet tot operationalisering*. Bruselas: Administratie Werkgelegenheid.
- (2003): *Vlaamse Onderwijsindicatoren in internationaal perspectief – editie 2003*. Bruselas: Departement Onderwijs.
- (2003): *Vlaamse Regionale Indicatoren (VRIND) 2003*. Bruselas: Afdeling Planning en Statistiek.
- OCDE (2003): *Education at a Glance. OECD Indicators 2003*. París: OCDE Publications.
- STANDAERT, R. (2003): *Vergelijken van onderwijssystemen*. Lovaina: Acco.
- VAN DE PERRE, L. (2003): *5 Europese benchmarks en 29 Europese indicatoren in het onderwijs. Stagerapport*. Bruselas: Departement Onderwijs, Afdeling Begroting en Gegevensbeheer.
- VERHASSELT, E. (2002): *Literacy rules. Flanders and the Netherlands in the International Adult Literacy Survey*. Gante: Academia Press, Rijksuniversiteit Groningen.

VI. El sistema educativo alemán

Barbara Schulte

Universidad Humboldt de Berlín

6.1. Introducción

Se trata en este capítulo la problemática de algunas características estructurales y de tipo evolutivo del sistema educativo alemán tal y como se perciben en la investigación pedagógica y en la opinión pública, pero también entre los propios afectados en la escuela y en su administración. En la medida de lo posible, se abordan aquí los problemas y las cuestiones generales inherentes a la totalidad del sistema educativo alemán; con todo, en la consideración de principios de solución y aplicación sólo se ha analizado en profundidad la realidad del estado federado seleccionado (Berlín), pues la estructura federal de Alemania conlleva una diversidad de panoramas educativos y vías de solución diferentes imposibles de analizar conjuntamente. El presente estudio casuístico se orienta en este sentido en función del estado federado de Berlín, ya que de este modo se pueden aplicar los resultados de investigaciones que fueron efectuadas en escuelas berlinesas, así como entrevistas realizadas a los responsables políticos de las escuelas de Berlín en el marco de un estudio de la UNESCO.⁽¹⁾

(1) Entrevista 1: Angelika Hüfner, asesora personal del responsable político de las escuelas de Berlín (22 de octubre de 2002). Entrevista 2: director de escuela, *Hauptschule* de Wedding, Berlín oeste (25 de octubre de 2002). Entrevista 3: director de escuela, *Hauptschule* y *Realschule* combinadas en el área de Mitte, Berlín este (28 de octubre de 2002). Entrevista 4: director de escuela, *Realschule* de Tiergarten, Berlín oeste (28 de octubre de 2002). Entrevista 5: directora de escuela, escuela primaria de Kreuzberg, Berlín oeste (7 de noviembre de 2002). Entrevista 6: director de escuela, *Gymnasium* de Friedrichshain, Berlín este (14 de noviembre de 2002) (comp. Schulte, 2004).

6.2. Contexto social y político

6.2.1. Tendencias sociales y demográficas

La República Federal de Alemania experimentó una fuerte expansión en el ámbito educativo en la década de 1970. Desde principios de los años sesenta hasta mediados de la década de 1990, el número de alumnos de los últimos años de *Gymnasium*,⁽²⁾ cuya consecución da derecho a acceder a la universidad casi se ha triplicado, mientras que el número de alumnos de *Hauptschule*⁽³⁾ se ha reducido a la mitad. Comparadas entre sí, estas dos cifras implican que en 1960 la cifra de alumnos de *Hauptschule* todavía era más de dos veces superior al número de alumnos de *Gymnasium*; en los años noventa, en cambio, había casi tres veces más alumnos de *Gymnasium* que de *Hauptschule*. Al mismo tiempo que crecía el número de alumnos en los *Gymnasium*, la *Hauptschule* se convertía cada vez más en un lugar para «alumnado con problemas», para niños de familias con dificultades de tipo social o para niños de origen no alemán. Mientras que los alumnos extranjeros en el año lectivo 2000-2001 equivalían a un 10% aproximadamente del total de los alumnos, en las *Hauptschule* el porcentaje de extranjeros era del 17% y en los *Gymnasium* era de apenas el 4%. En las grandes ciudades, este fenómeno ha llevado a la formación de una especie de guetos con una proporción de extranjeros del 80% al 90% en algunas *Hauptschule*.

A pesar de esta expansión de la educación superior, según el Ministerio Federal de Educación y Ciencia de Alemania (BMBF) existe un déficit de estudiantes universitarios y licenciados, pues la tasa de personas que inician estudios superiores asciende a un 35% aproximadamente, muy por debajo de la media de la OCDE, que es algo menos del 50%.⁽⁴⁾ Es decir, que a medio plazo existe el objetivo de motivar a un mayor número de bachilleres a iniciar una carrera universitaria, ya que frente a una necesidad creciente de especialistas cualificados, el número de jóvenes aspirantes cualificados (universitarios) es cada vez más reducido. Mediante el establecimiento de módulos en las carreras universitarias se puede obtener un título con mayor rapidez (*bachelor*), que ofrece la posibi-

(2) Centros de Bachillerato. Preparan a los alumnos para los estudios universitarios.

(3) La función de la *Hauptschule* consiste en transmitir una amplia base de cultura general que prepare a los alumnos para su trayectoria profesional futura.

(4) Consultar en <http://www.bmbf.de/press/934.php> (versión: 21 de junio de 2005).

lidad de una posterior profundización en la materia (*master*) y que hará equiparables y competitivos a escala internacional los títulos de las universidades alemanas, que pretenden aumentar el atractivo de los estudios universitarios.

Berlín, estado federado y a la vez capital de la República Federal de Alemania y también la mayor ciudad de Alemania, es una gran ciudad típica en lo que al paisaje educativo se refiere. En su historia, Berlín cuenta con un largo currículo de reformas pedagógicas que se remontan a la República de Weimar; de este modo, muchas escuelas de Berlín fueron pioneras para el resto de la República. Al igual que en el resto de Alemania, también las instituciones educativas de Berlín afrontan una tasa de extranjeros creciente, a lo que debemos añadir los problemas que se derivan de la reunificación alemana. En total, existen 342.000 alumnos en 835 escuelas; de ellos, el 20% son extranjeros.

Desde siempre, el modelo educativo que se aplica en Berlín hace especial hincapié en la igualdad para todos en el acceso a la educación. Entre 1948 y 1951 incluso se eliminó el sistema escolar de tres opciones, y en su lugar se instauró una sola escuela igual para todos, aunque esta medida se retiró a principios de la década de 1950. También hubo otras ideas igualitarias que se plasmaron en la práctica pedagógica: ya en los años cincuenta, tanto la asistencia a clase como los libros de texto eran gratuitos, y la formación escolar obligatoria se prolongó hasta los nueve años lectivos. Además, se implantó obligatoriamente un idioma extranjero en todas las modalidades escolares, y a partir del séptimo año lectivo se ofrecía a los alumnos distintas posibilidades de elección. La medida más importante que se implantó fue la de los diversos intentos de facilitar el camino para la obtención del bachillerato, paso necesario para el acceso a la universidad. De este modo se pretendía atenuar en gran medida el impacto de factores desfavorecedores como la clase social, el género, el origen étnico, etc. Todavía hoy, Berlín se caracteriza porque los horarios escolares y los planes marco de las distintas modalidades de escuela son muy parecidos entre sí, aunque según los bajos resultados del informe PISA y su distribución por grupos sociales es dudoso que los grupos con desventajas educacionales estén suficientemente integrados en el sistema educativo.

6.2.2. El sistema educativo en las últimas décadas

Mientras que la estructura del sistema educativo no ha sufrido ningún cambio sustancial en los últimos 20 ó 30 años (con excepción, claro está, de la RDA,

cuyo sistema educativo fue reestructurado por completo de acuerdo con el modelo de Alemania occidental), no obstante sí se detectan cambios en la organización y gestión del sistema. Sin duda, los años setenta destacan como la década más proclive a la reforma, durante la cual creció por una parte el número de *Gesamtschule* o escuelas integrales (en los estados federados con un gobierno socialdemócrata y, por tanto, de orientación igualitaria), y, por otra parte, los planes de estudio y los programas marco fueron sometidos a una revisión crítica.⁽⁵⁾

En las décadas siguientes, el entusiasmo reformista perdió gran parte de su ímpetu, entre otras cosas, porque muchas reformas impuestas desde arriba resultaron poco viables en la práctica y, por tanto, contraproducentes. En general, puede observarse una evolución de proyectos de reforma centralizados a enfoques más descentralizados. En el debate educativo de las últimas décadas se distinguen básicamente tres bloques de reformas:

- Reforma de la escuela desde su interior: la reforma de la escuela no se considera entonces una cuestión política, sino que se debe abordar a escala local. Este enfoque se relaciona con frecuencia con la llamada «humanización» de las escuelas y con un pragmatismo crítico.
- Defensa de un sistema escolar de dos elementos, con tan sólo dos niveles de rendimiento diferentes, que refleja mejor las preferencias actuales de los alumnos.
- Exigencia de una mayor libertad de elección y diversidad en las escuelas (alternativas) y de más autonomía para cada escuela.

El mayor reto del sistema educativo alemán consiste en aprovechar de manera productiva la tensión existente entre las diversas instituciones educativas y los tipos de escuela, por una parte, y la necesidad de tener mecanismos de control externos, por otra.

Desde el punto de vista estructural, desde la década de 1970 ha cambiado sobre todo el ámbito de secundaria II, es decir, la fase superior del *Gymnasium*. Con reformas que tenían que ver con la expansión generalizada de la formación en ese tiempo, así como con la necesidad creciente de movilidad

(5) Las peticiones de modificación del currículo existen por supuesto desde mucho antes (desde principios del siglo XIX; comp. Hopmann y Künzli, 1998: 25).

social, se ofreció a los alumnos del ciclo superior unas opciones mediante un sistema de cursos que les permitían formarse en mayor medida en función de sus propias capacidades e intereses. Desde entonces, las asignaturas se pueden elegir como intensivas o troncales y en función de ello tienen también una importancia diferente en la nota final.

En 1987, en una «reforma de la reforma», se volvió a aumentar el número de asignaturas obligatorias; además, las posibilidades de elección se sometieron a limitaciones aún más estrictas.

6.3. Descripción del sistema educativo

La educación infantil en Alemania no es obligatoria y está muy poco extendida. Está poco regulada y, hasta la fecha, no existen planes lectivos para las guarderías, ni directrices para el preescolar (antes de asistir al primer año de primaria). Las prescripciones de las administraciones tienen un carácter muy general y no son obligatorias. A consecuencia de unos informes alarmantes por parte de los profesores de primaria y también a causa de los malos resultados del informe PISA, se pretende ahora que las guarderías y los centros preescolares se integren más en el sistema educativo para facilitar un buen comienzo a los grupos desfavorecidos. Sin embargo, los críticos advierten del peligro de «perder la infancia», y se están realizando nuevos estudios en psicología y pedagogía para encontrar caminos que combinen los juegos y el aprendizaje.

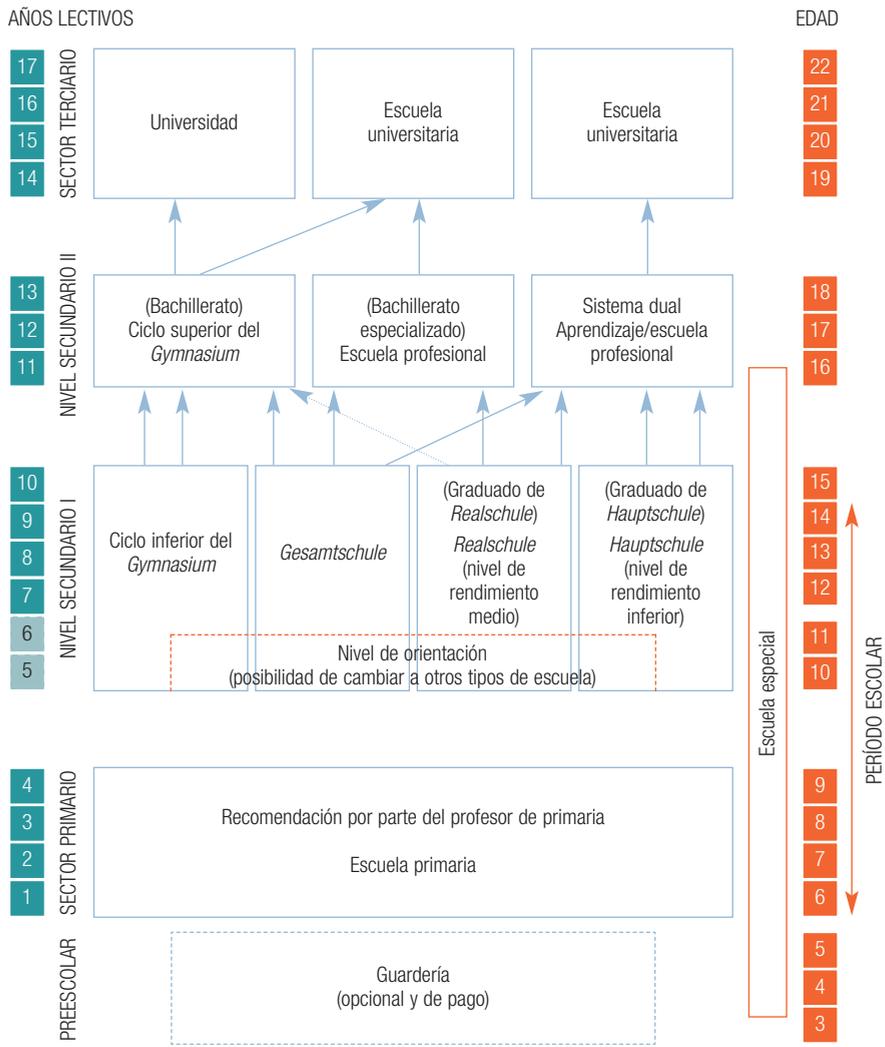
El período escolar obligatorio en Alemania, como puede verse en el gráfico 6.1, empieza a la edad de 6 años con la escuela primaria, en la que se enseña sobre todo a leer, escribir y contar. Últimamente se incluye también la enseñanza de lenguas extranjeras ya desde el tercer curso escolar (por lo general, inglés). La escuela primaria asume cada vez más el papel de entidad educadora, pues en muchas familias ya no se enseñan capacidades sociales.

Tras los cuatro años de enseñanza primaria (en algunos estados federados, entre ellos Berlín, son seis años), en función de la recomendación de los profesores de primaria y de los deseos de los padres se integran en el sistema escolar tripartito, que en la mayoría de los estados federados se compone de *Hauptschule*, *Realschule* y *Gymnasium*.⁽⁶⁾

(6) El sistema educativo tripartito es el que se encuentra con mayor frecuencia en Alemania, aunque debido a la estructura federalista existen diferencias en algunos estados federados que no se describen aquí en detalle.

GRÁFICO 6.1

Esquema del sistema educativo alemán



La función de la *Hauptschule* consiste en transmitir una amplia base de cultura general que prepare a los alumnos para su trayectoria profesional futura. En condiciones ideales se hará especial hincapié en la preparación para la vida profesional, aunque en la práctica se deberá ofrecer también apoyo a los alumnos con un entorno familiar inestable. Tras la graduación de la *Hauptschule* (después del 10.º curso lectivo), muchos alumnos pasan a una escuela profesional. En la *Realschule* se dedica menos atención a la formación profesional y más a las asignaturas básicas de alemán, lenguas extranjeras y matemáticas. Quien se gradúe con éxito de la *Realschule* (después del 10.º curso) puede pasar al ciclo superior del *Gymnasium*. El *Gymnasium* tiene la función de impartir las asignaturas a un nivel de rendimiento más elevado, ya que prepara a los alumnos para la universidad. El título final, el bachillerato, se puede obtener en la mayor parte de los estados federados después del 13.º curso lectivo, y en algunos estados se obtiene ya después del 12.º curso.

El sistema escolar tripartito se basa originariamente en la idea de que cada alumno pueda desarrollarse en el tipo de escuela correspondiente según sus necesidades y capacidades. No obstante, existe una clara desventaja para los rezagados, alumnos que sólo pueden desarrollar su potencial a una edad más avanzada y, de este modo, entran en una modalidad de escuela inadecuada para ellos. En realidad, son sobre todo los alumnos procedentes de capas sociales inferiores y los niños extranjeros quienes asisten a la *Hauptschule*, de modo que ese tipo de escuela se acaba convirtiendo en una forma de segregación social. Cada vez más niños acuden al *Gymnasium* no por el buen rendimiento que hayan tenido en primaria, sino por los deseos y solicitud de sus padres, lo cual conlleva por lo general un descenso de la calidad tanto en los *Gymnasium* como en la *Realschule* (Nerison-Low, 1999: 125).

A causa de la estructura federal del ámbito educativo en Alemania, no existe un currículo nacional. Cada estado federado elabora sus propias directrices para cada una de las asignaturas, los llamados planes marco o planes de estudios que, además de los libros de texto, constituyen el instrumento de control más importante para la enseñanza (Künzli, 1998: 7).

Los planes marco se revisan continuamente (en algunos casos, cada año), lo cual plantea a veces la descabellada situación de que se revise un plan cuando el plan anterior ni siquiera había sido aplicado. A causa de la incierta influencia real que pueden tener los planes marco sobre la enseñanza (Künzli,

1998), en Berlín se ha reestructurado por completo el proceso de revisión. Ahora existe una comisión de 12 a 14 miembros que se encarga de definir objetivos a largo plazo; en cada asignatura están asesorados por dos o tres expertos, quienes a su vez reciben la ayuda de las escuelas, la ciencia y la sociedad, y presentan sus resultados a la comisión, quien los coordina y configura de manera coherente para todas las asignaturas. Además, está previsto que se estudie de manera más sistemática la diferencia entre *input* y *output* en la realización de los planes marco en el día a día de las escuelas (Vollstädt, 1999: 11).

El currículo puede ser modificado por el profesor según el contexto escolar, de modo que pueden darse importantes diferencias entre las escuelas, pero también dentro de una misma escuela. En teoría, los profesores tienen que informar a la Administración acerca de las desventajas y las necesidades de revisión que detecten en los planes marco; pero este proceso de retroalimentación funciona sólo en casos contados.

Todas las entrevistas realizadas en las escuelas dieron como resultado una imagen más bien negativa sobre las posibilidades que tiene un profesor de incidir en el desarrollo del currículo. De cara al futuro, se ha previsto que aunque los planes marco se mantengan flexibles, se introducirán más directrices vinculantes para poder garantizar la comparación entre escuelas y alumnos. No obstante, la prueba general de bachillerato, un examen final centralizado para todos los *Gymnasium*, se sigue practicando en sólo cinco de los 16 estados federados de Alemania.

En comparación con otros países, la jornada escolar en Alemania es relativamente corta: de 8 de la mañana a 12 del mediodía en primaria, y de 8 a 13.30 en secundaria. Es decir, de 20 a 30 horas lectivas (a 45 minutos) por semana. Por lo general, no se dedican más de dos horas al día a los deberes (los alumnos de la *Hauptschule* les dedican aún menos tiempo) y el derecho de los niños a jugar está incluso consagrado en la Ley Fundamental, por lo que tanto los niños como los padres reaccionan de inmediato cuando los niños reciben demasiados deberes para hacer en casa.

6.3.1. Estructura administrativa

El sistema educativo alemán tiene una configuración federal, es decir, que cada uno de los 16 *Länder* o estados federados tiene su propio sistema edu-

cativo con su ministerio propio, el Ministerio de Cultura. Sólo la legislación marco para el ámbito universitario es competencia del Estado federal; para todo lo demás son competentes los estados federados.

Los diferentes sistemas educativos están coordinados por el órgano central de la Conferencia de Ministros de Cultura (KMK), que se viene reuniendo desde 1948. Este órgano elabora diversas directrices para las diferentes modalidades de escuela y el reconocimiento mutuo de títulos, directrices que a su vez son implementadas por los diferentes estados. De este modo, y a pesar de todas las diferencias, se da un cierto grado de estandarización y comparación.

Aunque recientemente se han alzado voces que reclaman un sistema educativo más centralizado, se puede decir que, previsiblemente, los estados federados no cederán su soberanía en temas educativos tan fácilmente en favor de una mayor uniformización. Una ventaja de este «*collage* de pequeños estados», como se ha dado en llamar en tono crítico al federalismo, es sin duda el hecho de que los diversos proyectos y desarrollos se pueden observar primero en los diferentes estados antes de aplicarlos a escala nacional.

La principal diferencia entre los diferentes *Länder* se halla entre los gobernados por los democristianos y aquellos que tienen un gobierno socialdemócrata. Mientras que los conservadores dan más importancia a la organización de tres líneas de escuela, el sistema escolar tripartito, los socialdemócratas subrayan sobre todo el acceso igualitario a la educación. Esta situación política tiene como consecuencia que el cambio de signo de los gobiernos deriva con frecuencia en una transformación considerable del sistema educativo, lo cual hace peligrar la continuidad de los proyectos de reforma. No obstante, la ideología de la educación en la década de 1970 ha sido sustituida por enfoques básicamente más pragmáticos. Actualmente se ha desatado una fuerte discusión a consecuencia de los malos resultados de estudios de medición del rendimiento escolar, como el informe PISA, lo que hace prever medidas y reformas a nivel general.

6.3.2. Educación pública frente a educación privada

Las instituciones educativas privadas juegan un papel poco destacado en Alemania, tanto en la educación primaria y secundaria como en la enseñanza superior. En principio, no es posible cobrar tasas ni en las escuelas públicas ni en las escuelas privadas (con frecuencia subvencionadas por el Estado) regen-

tadas por instancias eclesiásticas o privadas de otro tipo, y que, dicho sea de paso, también están sometidas a la supervisión del Estado, aunque estas escuelas suelen reclamar unas tasas, generalmente, muy reducidas.

En la enseñanza superior, se están poniendo en marcha los primeros intentos de fundar universidades privadas siguiendo el modelo de Estados Unidos, donde se obtenga el título en menos tiempo y con un mejor asesoramiento por parte de los profesores (en comparación con las universidades estatales). Habrá que ver si estas instituciones educativas, de las que hasta ahora no hay más que unas pocas, tienen éxito en su empeño.

6.3.3. Formación docente

Hoy en día se ha impuesto la formación de docentes de primaria y secundaria en la universidad (a excepción de los educadores de preescolar y guarderías, que no lo hacen en las instituciones universitarias), aunque su formación y la normativa de exámenes varían mucho de un *Land* a otro. Básicamente pueden distinguirse dos fases en la formación de docentes: una formación científica en forma de una carrera universitaria, en la cual además de las asignaturas relativas a la disciplina, se tienen que cursar asignaturas de pedagogía y de didáctica. La carrera se completa con experiencias docentes prácticas cuya duración e intensidad pueden también ser muy diferentes en cada estado federado. En Berlín es obligatorio realizar unas prácticas de orientación de cuatro semanas sin participación directa en la docencia, así como dos prácticas de cuatro semanas cada una en las que los estudiantes deben impartir clases tutorizadas. Esta fase se cierra con el primer examen estatal.

La segunda fase consiste en un período de prueba de dos años (*Referendariat*), durante el cual el docente en formación dará clases en una escuela y al mismo tiempo asistirá a un seminario complementario. Esta fase termina con el segundo examen estatal (Führ, 1997: 229-234).

Tanto por parte de una mayoría de la opinión pública como por parte de los estudiantes de magisterio se oyen voces de protesta por el hecho de que la mayor parte de los estudios de magisterio, es decir, la formación científica, está demasiado alejada de la práctica diaria en las escuelas y coincide en gran parte con los contenidos de otras carreras (maestría, licenciatura), mientras que la formación didáctica y pedagógica es demasiado breve.

En varias ocasiones se consideró, y en parte se intentó, orientar los estudios de magisterio en mayor medida hacia la pedagogía y la didáctica (en buena medida basándose en estructuras de la antigua RDA, donde la práctica docente estaba más integrada en los estudios de magisterio). Hasta la fecha, sin embargo, dichos intentos no han logrado reformar la base misma de los estudios de magisterio, y habrá que ver qué consecuencias tendrá la reforma actual de modular los estudios de magisterio sobre el día a día en las escuelas. En el marco de esta reforma, con la que Berlín asume un papel pionero, se espera que los estudiantes de magisterio adquieran experiencia en la práctica en una fase temprana, y en la formación científica se les prepare más concretamente para las tareas que deberán desempeñar en la docencia (Harmsen, 2002b). Sin embargo, los críticos advierten de los peligros de una configuración demasiado unilateral, sin una base de conocimientos suficiente y por lo tanto estrecha de miras y, en el peor de los casos, sin la adecuada preparación científica.

6.4. Problemas actuales del sistema educativo

6.4.1. El sistema educativo en la opinión pública

Después de los malos resultados obtenidos por Alemania en el primer informe PISA de 2000, el sistema educativo alemán ha vuelto a despertar un interés creciente en la opinión pública. En años anteriores, los expertos en educación señalaron en numerosas ocasiones las graves deficiencias del sistema, pero los políticos y los medios de comunicación no le dedicaron una especial atención. También a consecuencia de los informes PISA (concretamente con la medición comparativa del rendimiento entre los diferentes estados federados de Alemania) volvió a acentuarse el tono ideológico del debate, que oscila entre dos extremos: ¿Necesita Alemania un sistema educativo más centralizado, o es precisamente su estructura federal la que puede dotar a los sistemas educativos de la flexibilidad necesaria? ¿Acaso la conducta docente y de aprendizaje tradicional fomenta el rendimiento, o son los nuevos enfoques más abiertos los que llevarán al éxito al sistema educativo alemán?

Los resultados del informe PISA 2000 y 2003 parecen, en un principio, dar la razón a los estados federados con gobiernos conservadores, en los cuales se han obtenido unos resultados claramente superiores, aunque éstos sigan sien-

do deficientes en la comparación internacional. Resulta interesante constatar que es precisamente en los estados conservadores donde sin duda se ha conseguido una mejor integración de los alumnos extranjeros. Por otra parte, allí se refleja el origen social de manera más marcada en la elección de la modalidad de escuela, de modo que los hijos de familias acomodadas tienen una probabilidad diez veces superior de ir al *Gymnasium* que un niño de clase obrera (Harmsen, 2002a). Una simple comparación entre los diferentes estados federados resulta difícil, porque, independientemente del sistema educativo, también la composición de la sociedad (por ejemplo en Berlín o en Baviera) resulta, en parte, muy diferente.

No obstante, la discusión pública sobre lo que se ha descrito como precariedad educativa (Kluge, 2003) ha provocado ya los primeros y tímidos cambios. A continuación se ilustran brevemente los puntos de discusión y las modificaciones que se han producido.

Como ya se ha dicho antes, se considera muy necesario mejorar el ámbito preescolar, ya que a esa edad temprana se sientan las bases para la posterior trayectoria educativa. Como reacción a ello, ahora algunas escuelas de primaria ofrecen el llamado «curso preescolar» (*Vorklasse*), en el que los niños de cinco años en una clase reducida (de unos 14 alumnos) están a cargo de un profesor de primaria y un pedagogo social. En la escuela visitada en Berlín occidental, aproximadamente una tercera parte de los alumnos de primaria ha asistido al curso preescolar, y la directora constata un mejor rendimiento de dicha tercera parte en cuanto a su capacidad de lectura.

Respecto a la escuela primaria se critica desde hace tiempo la reducción de las horas lectivas, la composición heterogénea de los alumnos respecto a su rendimiento, la desatención de alumnos especialmente desfavorecidos o «lentos», y la falta de mecanismos de evaluación (Baumert *et al.*, 1999: 14 y ss.). Berlín reaccionó con la reforma de la enseñanza primaria que entró en vigor en el año 2000, con un aumento de las horas lectivas, con la introducción del aprendizaje diferenciado (según el rendimiento y las capacidades) y con la transformación de algunas escuelas en escuelas llamadas de media jornada (de las 7.30 hasta las 14.00; en el futuro hasta las 16.00).

En el ámbito de secundaria se criticó la falta de apoyos para el alumnado con menos posibilidades en un sistema escolar tripartito, la falta de evaluación para hacer la comparación de las escuelas, y con ello también de los títulos,

así como la falta de elementos de formación profesional y de cooperación con las empresas. Aunque hasta ahora no se ha realizado una reforma integral de la enseñanza secundaria, en las escuelas se ha reaccionado parcialmente a estas cuestiones. Por supuesto, en las escuelas no se puede cuestionar la existencia del sistema escolar tripartito, incluso aunque desde las mismas *Hauptschule* se considere que esta transformación ha hecho, todavía más, de la *Hauptschule* una institución para las capas inferiores.

No obstante, las escuelas van introduciendo cada vez más el aprendizaje diferenciado para adaptarse así, tanto a los alumnos con mejor rendimiento, como a los de menor rendimiento. También los directores (aunque no necesariamente los profesores) se muestran en principio dispuestos a aceptar las evaluaciones externas lo que supone una cierta homogeneización de currículos. O sea, que aunque en principio se considera positiva la introducción de estándares comparativos, la mayoría de las escuelas alemanas occidentales no quiere prescindir de la flexibilidad de los planes marco. En este punto se distinguen las escuelas de Alemania Occidental de sus homólogas en el este de Alemania, que con frecuencia siguen prefiriendo unas directrices más vinculantes y detalladas para la docencia.

En general, en el debate educativo puede constatarse un cambio de mentalidad en el que nos alejamos de los conocimientos aprendidos de memoria y se prefieren las competencias y calificaciones que ya no se pueden adquirir en un proceso lineal, sino en un proceso de aprendizaje integrado que tenga en cuenta las posibilidades de la transferencia de conocimientos, la inclusión de temáticas complejas, el aprendizaje cooperativo, etc. (Acker, 1997: 6; similar: Baumert *et al.*, 1999: 48 y ss.). Las competencias pueden tener también unos significados muy básicos, como la conducta social, la actitud hacia el trabajo y la conducta de aprendizaje, la capacidad de reacción, etc. (*Landesinstitut für Schule und Weiterbildung*, 2000: 8).

6.4.2. Rendimiento de los alumnos y medición del rendimiento

Los resultados del TIMSS (de la IEA) y en mayor medida aún los del informe PISA 2000 han sacudido los cimientos de la confianza de Alemania en su propio sistema educativo. Las competencias que se consideran necesarias en el mundo actual para ascender profesionalmente y mantener un buen nivel de vida son precisamente la expresión de la opinión propia, la interpretación

independiente, el pensamiento matemático más allá de las simples técnicas de cómputo; en definitiva, aquellas competencias en las que los alumnos alemanes han demostrado graves deficiencias. Al respecto, la clave para mejorar la calidad parece hallarse en el fomento de la *literacy*, que según el concepto anglosajón en el cual se basan los informes PISA es una técnica cultural universal que permite al alumno participar de la vida social y cultural de una sociedad moderna.

Los siguientes problemas han sido identificados como motivos por los que el 13% de los alumnos alemanes no pueden hacer frente a las tareas más sencillas (frente a un 6,8% de media internacional):

- en general, un mal hábito de lectura: aproximadamente un 42% de los alumnos afirma no leer nunca por placer;
- un mayor riesgo de fracaso para los hijos de inmigrantes, alumnos varones y alumnos de la *Hauptschule*;
- pocas veces se detecta a los malos alumnos y, por tanto, muy rara vez se les ofrecen apoyos y planes específicos; y
- gran desfase de rendimiento entre los niveles medios de las diferentes modalidades de escuela: los alumnos de la *Hauptschule* ni siquiera cumplen los requisitos mínimos (mientras que incluso los alumnos de *Gymnasium* sólo alcanzan a superar escasamente la media de la OCDE).

Medidas como aprender del compañero, delegar responsabilidades en el alumno, etc., tienen por objeto despertar una actitud más positiva hacia la lectura y, con unos pasos concretos, mejorar la *literacy* de los alumnos; éstos consisten en resumir textos, formular preguntas relativas al texto, discutir los pasajes poco claros y, por último, redactar posibles historias sobre la base del texto presentado.

Estructuralmente, los resultados en matemáticas y en ciencias naturales presentan las mismas características: la mayoría de los alumnos no consigue solucionar problemas cotidianos de manera satisfactoria y tiene problemas a la hora de aplicar los conocimientos matemáticos de manera creativa (en lugar de realizar simples operaciones de cálculo). Es decir, que el sistema educativo alemán en general no parece fomentar suficientemente las competencias de solución de problemas y la aplicación de los conocimientos adquiridos.

En las reacciones de los políticos del ámbito de la educación ante el informe PISA se observó, sobre todo en los niveles primario y secundario superior, que era necesario actuar: volver a aumentar el número de horas lectivas y centrar la enseñanza en las competencias, en lugar de hacerlo en los conocimientos concretos. En septiembre de 2002, Berlín inició junto con Brandemburgo, Mecklenburgo-Antepomerania y Bremen una iniciativa para revisar los planes marco para alemán, matemáticas e inglés, que terminó en otoño de 2004. Además, se han introducido trabajos comparativos en las escuelas primarias y al final del 10.º curso lectivo. Berlín vota muy conscientemente contra la reivindicación conservadora (y, en parte, de la Alemania oriental) de que haya unos contenidos claros definidos por currículo, y toma como modelo a los países escandinavos, donde (al menos desde el punto de vista alemán) las directrices para el currículo y la docencia pueden tratarse con mucha más flexibilidad.

Las escuelas encuestadas coinciden en gran medida con estos resultados. Sobre todo, se considera que la reducción de las horas lectivas que se produjo a finales de los años ochenta y principios de los noventa es la causante de los malos resultados obtenidos por los alumnos alemanes en las mediciones de rendimiento internacionales.

La idea de establecer criterios de rendimiento unitarios se ha acogido en general positivamente, aunque la mayoría de las escuelas quiere mantener o incluso aumentar la flexibilidad de los planes marco. Con ello coinciden con la administración escolar de Berlín, que básicamente todos los encuestados están de acuerdo en calificar de dispuesta a cooperar y poco burocrática, en cuanto a cambiar los planes marco existentes, según las necesidades. Igualmente, algunas escuelas han reaccionado con una mayor atención al concepto de *literacy* del informe PISA, que entonces no se limita a la asignatura de alemán, sino que cubre también las otras asignaturas. Se crean incentivos a través de concursos de lectura y las olimpiadas de las matemáticas. Algunas escuelas aplican la enseñanza diferenciada (según el género, el rendimiento, los intereses, etc.).

En el segundo estudio PISA, que se realizó en 2003 centrándose sobre todo en la asignatura de matemáticas, los resultados presentan unas características similares. Alemania en su totalidad se sitúa en la media de la OCDE y con ello se encuentra en una posición ligeramente mejor que en el año 2000. También

cabe destacar que, en relación con la media de los países de la OCDE, los alumnos alemanes fueron capaces de mejorar sus competencias a la hora de resolver problemas respecto a su rendimiento en matemáticas. No obstante, Alemania pudo mejorar respecto al resto de los países de la OCDE porque algunos de los países de la OCDE obtuvieron unos resultados bastante inferiores a los del primer estudio y de ese modo redujeron el nivel medio. Por lo tanto, hay que ser precavido a la hora de mostrar un optimismo excesivo en lo que se refiere a la mejora de los resultados alemanes. Y en cuanto a la puntuación absoluta alcanzada, los alumnos alemanes también lograron mejorar respecto al año 2000, en algunas asignaturas como en las ciencias naturales y en algunos ámbitos de la matemática esta mejora es incluso estadísticamente significativa (aunque no lo es en sus habilidades de lectura). La mejora del rendimiento se puede explicar por las medidas que se pusieron en marcha después de que se dieran a conocer los resultados del TIMSS, que ya antes de PISA, aportaron evidencias sobre el bajo rendimiento en matemáticas de los alumnos alemanes.

También los datos obtenidos respecto a 2003 demuestran que el origen social influye en gran medida en el rendimiento de los alumnos, y de este modo se produce un gran desfase en cuanto a rendimientos por encima de la media en la comparación internacional, en el cual los alumnos con el peor rendimiento obtienen unos resultados especialmente malos respecto a la media. Al respecto resulta especialmente preocupante el hecho de que los jóvenes cuyos padres han nacido en el extranjero, aunque ellos mismos se hayan criado en Alemania, obtienen unos resultados aún más desfavorables que los jóvenes llegados del extranjero. Por lo tanto, sigue siendo de gran importancia el potenciar a los alumnos de más bajo rendimiento, es decir, sobre todo a los alumnos de *Hauptschule*, ya que la mejora en los resultados correspondientes a 2003 frente a los obtenidos en 2000 se debe sobre todo a la mejora del rendimiento alcanzada por los alumnos de *Gymnasium* (comp. Prenzel *et al.*, 2004).

6.4.3. Financiación

A causa de la distribución de competencias, la financiación del sistema educativo es en gran medida competencia de los estados federados, que aportan más del 70% del presupuesto de educación. Aproximadamente un 20% lo financian

los municipios y asociaciones específicas, quienes suelen cubrir, al menos, los costes materiales para las escuelas, mientras que los estados federados se encargan de pagar los gastos de personal. El Estado federal apoya a las universidades en sus costes materiales, de modo que los estados federados puedan invertir más dinero en la mejora del funcionamiento docente en las universidades.

La educación en Alemania está poco financiada si tenemos en cuenta las necesidades de las instituciones educativas. Esto es así independientemente del interés público despertado a raíz de los informes PISA por la mejora del sistema educativo, y es también independiente de los anuncios por parte de los políticos del área de educación de que dedicarán más dinero a la educación y a la investigación. Muchas preguntas justifican esta afirmación: ¿Por qué no se integra la educación infantil en el sistema educativo existente? ¿Por qué no hay más escuelas de jornada completa, o más pedagogos sociales para ayudar a los profesores y alumnos en barrios con problemas? ¿Por qué no se ayuda a los alumnos con menor rendimiento mediante un servicio de asistencia a los deberes por la tarde? Todo ello es una cuestión de falta de fondos. Con el gobierno de socialistas y ecologistas, el presupuesto de educación en los últimos años pudo elevarse, y está previsto un nuevo aumento; no obstante, con el 5,5% del producto interior bruto (el 2,2% para las escuelas de formación no especializada) Alemania se encuentra todavía por debajo de la media de los países de la OCDE (situación en 2002).⁽⁷⁾ Para cada una de las escuelas esto significa que determinadas medidas o proyectos sólo se pueden financiar si se recorta en otras áreas, por ejemplo, la reducción de profesores suplentes (en caso de enfermedad) para ofrecer una asistencia profesional para la realización de los deberes por la tarde.

6.4.4. Integración de alumnos de origen no alemán

La integración de alumnos extranjeros se puede calificar como uno de los grandes fracasos del sistema educativo alemán. El desfase de rendimiento que se constató en el sistema educativo alemán mediante los informes PISA afecta sobre todo negativamente a alumnos de familias socialmente problemáticas, y de éstas especialmente a las que son de origen no alemán. Esto se debe

(7) Fuente: **Statistisches Bundesamt**; correspondencia personal por e-mail con Harald Eichstädt, tramitador principal. El 5,5% se refiere a los gastos del conjunto del sistema educativo.

sin duda, por una parte, a que los niños extranjeros afectados proceden de clases sociales no familiarizadas con la cultura, y por lo tanto reciben poco o ningún apoyo de la familia en su trayectoria escolar; en su familia o en su país de origen, con frecuencia la consecución de un título académico no tiene ningún valor (Klein, 2002).

Por otra parte, el sistema actual apenas ofrece posibilidades de identificar a estos alumnos de manera sistemática y tomar medidas que les permitan ponerse al nivel de los alumnos más aventajados. En lugar de eso, los alumnos pasan de un curso a otro hasta que acaban o abandonan los estudios. La posición de partida de estos niños es difícil ya en la escuela primaria: con frecuencia, los niños de familias extranjeras llegan a su primer año en la escuela con conocimientos rudimentarios de alemán, donde deberán cumplir desde el principio unos requisitos apenas realizables si no se domina lo suficiente el idioma. Es decir, que la sensación de fracaso acompaña a estos niños desde el primer año lectivo. Esto sólo se podría solucionar actuando a tiempo, en edad de parvulario; no obstante, muchos de estos niños ni siquiera han ido a la guardería, y éstas están tan poco estructuradas desde el punto de vista curricular que grupos enteros de extranjeros quedan desatendidos. Incluso si los hijos de inmigrantes llegan a tener un rendimiento comparable al de sus compañeros alemanes al final de la escuela primaria, muchos profesores de primaria tienden a recomendar que continúen sus estudios en una *Hauptschule* o una *Realschule* y discriminan así adicionalmente a estos niños (Klein, 2002).

En las escuelas (sobre todo en la *Hauptschule*, que recibe el mayor porcentaje de niños extranjeros) se intentan compensar al menos en parte estos errores cometidos al principio del sistema, y para ello naturalmente es necesario salirse de los planes marco existentes. De este modo, la *Hauptschule*, en la que más del 70% de los alumnos son de origen extranjero, se centra en la enseñanza del alemán como lengua extranjera. Todos los alumnos que se incorporan a este tipo de escuela, primero tienen que hacer una prueba de alemán autorizada por la administración escolar, y en función de los resultados se les distribuirá en diversos grupos. Esta prueba se repite cada dos años y medio, y los que la superan con éxito pueden incorporarse a otros cursos, lo cual constará también así en su certificado final. Sin embargo, este tipo de medidas son soluciones aisladas de aplicación local, y hasta la fecha no puede decirse que haya una solución sistemática para este problema.

6.4.5. Violencia en las aulas

Cada vez con más frecuencia se trata en los medios de comunicación la violencia en la escuela y en el aula, y sobre todo en los grandes centros urbanos existen diversos programas de prevención de la violencia. La creciente inclinación a la violencia entre los jóvenes se debe en parte a la merma de la función educadora y de socialización de la familia, así como a los ejemplos negativos en los medios de comunicación (películas violentas, juegos de ordenador, etc.). No obstante, con demasiada frecuencia se ignora la relación que existe entre «la escuela como lugar de rendimiento» y las agresiones de los alumnos: la frustración por los fracasos escolares y la falta de aceptación por parte del cuerpo docente está demostrado que crean un endurecimiento del clima social (Wöbken-Ekert, 2002).

La escuela (y sobre todo las modalidades inferiores de escuela, como la *Hauptschule*) se enfrenta de manera creciente a la tarea de socializar a los alumnos además de impartir las asignaturas pertinentes, sin que se haya creado sistemáticamente el espacio necesario para ello. Lógicamente, cada vez queda menos tiempo para la docencia en sí, de modo que cabe esperar por ello un motivo más de perjuicio del rendimiento.

Un grave problema es el hecho de que la mayoría de los profesores no están preparados ni por su formación ni psicológicamente para afrontar los problemas de violencia en la escuela. En el mejor de los casos habrán aprendido cuáles son los mejores métodos didácticos para transmitir sus conocimientos específicos a sus alumnos, pero se ven desbordados cuando el grupo al que tienen que enseñar no es receptivo en absoluto.

Se están aplicando diversas medidas para contener o evitar desde un principio la violencia en la escuela: una colaboración más estrecha con los padres, sensibilización de los planes de estudios, creación de diversos programas (como los programas de arbitraje, creación de redes, por ejemplo, en cooperación con la entidad *Jugendhilfe* o con la policía), cooperación con los psicólogos escolares y preparación para la problemática en el marco de la formación docente, así como un mayor control de los medios de comunicación que ensalzan la violencia.⁽⁸⁾

(8) Respecto a los programas de prevención de la violencia en Berlín, véase: <http://www.sensjs.berlin.de/schule/gewaltpraevention/gewalt.asp> y <http://www.sensjs.berlin.de/schule/gewaltpraevention/empfehlungen.asp> (versión: 21 de junio de 2004).

En algunos estados federados se ha reaccionado ante esta situación creando una especie de servicio profesional de crisis que a petición de los implicados envía psicólogos a las aulas, los cuales llevarán a cabo una especie de terapia de grupo con la clase y el profesor. Con juegos sencillos como, por ejemplo, el pasarse simultáneamente unos bastones en un círculo, se pretende motivar a los alumnos para trabajar las deficiencias en la cooperación, los potenciales focos de *mobbing* y los comportamientos agresivos. Dado que hasta ahora estos intentos se iniciaron sólo de manera puntual, todavía no se puede juzgar de manera concluyente si con ello realmente se puede reducir la violencia y mejorar la situación para alumnos y profesores.

6.4.6. Escuela y mundo laboral

La interrelación sistemática entre la escuela y el mundo laboral no es satisfactoria. Aunque es obligatorio para todos los alumnos del ciclo inferior realizar unas prácticas de cuatro semanas en empresas, otras experiencias laborales y medidas de preparación para el mundo laboral dependen del perfil individual de cada escuela, de modo que los alumnos reciben una preparación muy diferente para su incorporación al mundo laboral o a la formación profesional.

En consecuencia, en las *Hauptschule* visitadas en Berlín pudieron constatar-se situaciones muy diversas: mientras que una *Hauptschule* sólo llega a cumplir los requisitos mínimos de preparación para el mundo laboral y no busca el contacto con compañías y empresas, otra *Hauptschule* colabora con otras cinco escuelas de Berlín en un proyecto de formación profesional de los estados federados del norte con el cual los alumnos pueden conocer diferentes perfiles profesionales y su relación con determinadas asignaturas para así motivarlos más en el aprendizaje.

La escuela apoya además a sus alumnos en la elección de una profesión, la redacción del currículum y la superación con éxito de las entrevistas profesionales. Esta desviación del plan de estudios sólo fue posible mediante la reducción al mismo tiempo de las horas lectivas de deporte y geografía, y por lo tanto no puede introducirse en todas las escuelas si no se realiza previamente una modificación básica de todos los planes de estudios.

Y por último, en ocho escuelas de Berlín se está aplicando el enfoque procedente de Nueva York del «aprendizaje productivo» para aprender de las expe-

riencias y vivencias del mundo laboral, para ayudar a aquellos que terminen la escuela sin el título correspondiente a que puedan llegar a conseguirlo o puedan ingresar en una escuela superior (Rasmus, 2002). Este proyecto pretende devolver a los alumnos afectados tanto la motivación para aprender como la confianza en ellos mismos, ofreciéndoles la posibilidad de familiarizarse, además de con las matemáticas, el alemán o el inglés, con una empresa, una tienda o un taller.

6.4.7. Situación de los profesores

Los profesores alemanes imparten por lo general entre 23 y 27 horas lectivas por semana. Tanto la preparación de las clases como la puntuación de trabajos se realizan normalmente en casa, de modo que los profesores sólo están en la escuela durante las horas lectivas reales. Recientemente se está instaurando la obligación de que los profesores participen en formación permanente después de sus estudios universitarios y el período de prueba subsiguiente. De este modo se pretende evitar que sólo los profesores ya de por sí activos aprovechen estas ofertas de formación, mientras los profesores más pasivos pierden la posibilidad de acceder a los nuevos conocimientos y métodos.

Esta falta de interés por la formación continuada se ha visto confirmada en las entrevistas realizadas en las escuelas. Las escuelas intentan contrarrestar en parte esta tendencia alentando de manera especial a los profesores a participar en determinadas actividades. También las conferencias especializadas (reuniones de los profesores de una misma disciplina, que normalmente se celebran una vez por año lectivo) así como las conferencias para todos los profesores, en las que se discuten determinados problemas pedagógicos, tienen por objeto contribuir a mantener a los profesores informados de los últimos avances y novedades en educación.

La cooperación entre los profesores no está sistematizada en el día a día escolar, y con frecuencia es mínima. Esto es especialmente preocupante porque los profesores tienen pocas ocasiones durante sus estudios de acumular experiencia en la práctica, y por tanto necesitan aún más esa ayuda mutua. Con frecuencia, dicha cooperación sólo se da cuando existe una simpatía personal mutua. Así, las relaciones entre diferentes asignaturas con frecuencia no son lo suficientemente visibles para los alumnos, y resulta frecuente que se enseñe un mismo contenido en diversas ocasiones sin que se hagan las referencias

transversales correspondientes. Los proyectos escolares de escuela son una excepción, ya que exigen varios profesores de diferentes asignaturas, y este hecho no se da habitualmente.

6.5. Perspectivas y principios de solución

6.5.1. Debates sobre política educacional y reformas actuales

Los cambios en la sociedad (en la familia, la economía, los medios de comunicación, las nuevas tecnologías) requieren, en opinión de muchos expertos, una nueva manera de abordar la educación y la escuela. El concepto de la «sociedad del conocimiento» surge constantemente desde entonces en el discurso pedagógico y público, aunque siempre se acaba dando más importancia a las conexiones entre las diferentes áreas de conocimiento que al conocimiento en sí. Curiosamente, este hecho todavía no se ha incorporado a la vida cotidiana de las escuelas alemanas, en las que la adquisición de conocimientos concretos tiene preferencia por delante de la enseñanza de las estrategias de adquisición y procesamiento de conocimientos (Lankenau, 2000: 60).

El estudio Delphi, realizado por el BMBF en la segunda mitad de la década de 1990, constata las consecuencias siguientes, derivadas de los cambios que se han producido en la actualidad en el sistema educativo (Fthenakis, 2000: 72 y ss.):

- Apertura de las instituciones educativas a otros ámbitos de la vida e integración de entornos de aprendizaje alternativos (medios de comunicación, entornos virtuales, etc.).
- Definición de competencias básicas (competencias metacognitivas) para la adquisición y el procesamiento del conocimiento (en lugar de los contenidos específicos del conocimiento); además, competencias para una formación integral, así como competencias psicosociales (valores morales, conducta social, etc.).
- Desarrollo de nuevos métodos que tengan una influencia positiva en la conducta de aprendizaje y la cooperación, como enseñanza transversal, enseñanza de proyectos, trabajo en grupo, empleo de los medios de comunicación, etc.

- Una mayor colaboración entre el parvulario y la escuela; refuerzo del preescolar.
- Reevaluación de las funciones de profesores y alumnos.
- Potenciación de capacidades como la autodeterminación, la capacidad de adaptación, el pensamiento constructivo, la conciencia de responsabilidad, la creatividad, etc.; además, ayuda para tender puentes entre culturas, familias, fases del desarrollo, etc.

Si se quieren abordar en serio estos puntos, es inevitable realizar una reestructuración completa de la escuela alemana, incluyendo sus horarios, ya que la enseñanza tradicional de las asignaturas con un número fijo de horas lectivas por semana no puede responder con la suficiente flexibilidad y eficacia a los desafíos actuales.

No obstante, los cambios hasta ahora se han introducido siempre de manera parcial: recientemente se ha planteado la posibilidad de incrementar la carga formativa en los parvularios, pero estas ideas no fructificarán mientras la asistencia a guarderías siga siendo optativa (y de pago).⁽⁹⁾ Se han introducido parcialmente mecanismos de evaluación tanto para alumnos como para las escuelas (aunque no para profesores), que pueden servir de orientación para las instancias decisorias. Asimismo, en un acuerdo establecido a finales de 2003, se unificaron los planes lectivos para las escuelas primarias en los estados de Berlín, Brandemburgo, Bremen y Mecklenburgo-Antepomerania, para garantizar de este modo una mayor equiparación entre los diferentes estados y facilitar los traslados de familias de un estado a otro.⁽¹⁰⁾

Se sigue sin cuestionar la existencia de asignaturas escolares típicas como el alemán, la historia, las matemáticas, las ciencias naturales, etc., y, a la vista de su importancia (Acker, 1997: 5; Tenorth en Geldschläger, 1997: 20) es difícil que se vayan a producir grandes cambios. Tan sólo en las asignaturas alternativas adicionales, como son la educación sanitaria, la mediación, el derecho, etc., pueden detectarse cambios.

(9) En verano de 2003 en Berlín se creó un programa educativo provisional para guarderías que puede consultarse en http://www.sensjs.berlin.de/bildung/bildungspolitik/berliner_bildungsprogramm/berliner_bildungsprogramm.pdf (versión: 21 de junio de 2004).

(10) Consultar en <http://www.sensjs.berlin.de/aktuell/pressemitteilungen/pressemitteilung.asp?id=1223> (versión: 21 de junio de 2004).

En Berlín existe toda una serie de proyectos escolares que tienen por objeto mejorar la enseñanza y los resultados del aprendizaje. No obstante, hasta ahora todos estos enfoques innovadores eran fruto del entusiasmo de la propia escuela o incluso de un profesor en concreto. Como en este sentido hasta hace poco no había ningún programa general vinculante para todas las escuelas, pueden constatarse grandes diferencias entre las diversas escuelas en cuanto a su perfil, tanto más cuanto que muchas buenas ideas simplemente no disponen de financiación. En política educativa, Berlín (como en otros estados alemanes) aspira a que las escuelas asuman un mayor grado de autonomía y responsabilidad ahora que cada una deberá desarrollar su propio programa y perfil. Esta medida forma parte de la Ley de educación que entró en vigor en febrero de 2004.⁽¹¹⁾

Además, las nuevas posibilidades legales para la evaluación de los centros escolares y de los alumnos permitirán una mayor comparación entre las escuelas. Por ejemplo, en el año lectivo 2002-2003 se llevaron a cabo trabajos comparativos transversales entre los diversos tipos de escuelas en las asignaturas de alemán, matemáticas, inglés y francés. Para las escuelas primarias se han previsto trabajos comparativos para la primavera y el verano de 2004 en las asignaturas de alemán y matemáticas en los estados federados de Berlín, Brandemburgo y Baviera.

Otro punto central de la actual política educativa es el desarrollo de una red de escuelas de jornada completa que, a diferencia de la práctica en muchos otros países europeos, son minoría en el panorama escolar alemán⁽¹²⁾. Hasta el año 2007 se espera obtener 4.000 millones de euros de fondos para este objetivo.⁽¹³⁾

6.5.2. Conciencia de crisis

La crisis del sistema educativo alemán en círculos especializados fue proclamada hace ya mucho tiempo, no obstante el gran público sólo ha sido consciente de ello desde la publicación del informe PISA, aunque hubiera antes otros estudios de medición del rendimiento como el TIMSS que hacían públi-

(11) Véase http://www.sensjs.berlin.de/schule/rechtsvorschriften/thema_rechtsvorschriften.asp (versión: febrero de 2004).

(12) La mayoría de centros escolares alemanes sólo imparten clases en turno de mañana.

(13) Al respecto véase <http://www.bmbf.de/de/1125.php> (versión: 21 de junio de 2004).

cos unos resultados igualmente alarmantes. Probablemente se debe a la combinación de diversos factores el hecho de que los resultados del primer y segundo informe PISA hayan tenido tal repercusión en la opinión pública: primero el tratamiento exhaustivo en los medios de comunicación y, sobre todo, la creciente globalización, en cuyo contexto un estudio de medición de resultados se convierte en un tema tanto más candente, así como la situación negativa del mercado laboral y la consiguiente tasa de desempleo juvenil elevada, que hace patente el insuficiente nivel de formación de muchos alumnos al salir de la escuela. Todo ello ha hecho posible que también un amplio sector de la opinión pública esté más dispuesto que nunca a invertir en educación e investigación, y se ha reflejado en el establecimiento de prioridades (al menos de palabra) por parte de la coalición del gobierno de socialistas y ecologistas en favor de la educación y la investigación. No obstante, es difícil calibrar en qué medida el ser conscientes de la crisis actual logrará aunar esfuerzos y no, como tantas veces ocurrió en el pasado, que cada grupo de interés practique su propia solución aislada.

Además de las reformas o los proyectos de reforma mencionados, existen otros principios que han logrado mejorar la situación en la escuela y la enseñanza. Los principios más importantes son la Vía de Berlín en proyectos escolares/proyectos piloto, así como los programas escolares específicos. Mientras que un proyecto escolar o un proyecto piloto constituye la excepción a la regla y requiere una autorización especial, los programas escolares (y su puesta en práctica) son desde hace poco obligatorios para todas las escuelas. En este sentido, los proyectos escolares con frecuencia dan lugar a debates de reforma cuyos resultados se reflejan después en la formulación de los programas escolares.

Un proyecto escolar tiene que ser solicitado, ya que incide de manera importante en la docencia en curso. Si se acepta, se obtendrá un permiso para cuatro años, y durante ese tiempo será acompañado y evaluado científicamente. En Berlín y en el marco de la iniciativa «Innovación desde abajo» se transformaron las «escuelas problemáticas» seleccionadas en escuelas modélicas en las cuales se pusieron a prueba determinados enfoques pedagógicos. El objetivo era sacar conclusiones de los posibles éxitos o fracasos para reformas de aplicación más amplias. Los proyectos desarrollados incluían la cooperación con artistas extranjeros y expertos extraescolares, comunicación

intercultural en cooperación con instituciones vecinas y la llamada «cooperativa de la docencia» (*Koop-Unterricht*), en la que participan otros profesores y representantes extraescolares de la generación mayor. La mayoría de los proyectos escolares fueron considerados un éxito por parte de todos los implicados.

Los programas escolares resultan de las experiencias de los ministerios de Cultura con los programas de reforma de los años setenta y sus modificaciones, y en parte también su eliminación en los años ochenta. A diferencia de lo que sería un programa de reforma general, los programas escolares pretenden convertir a las propias escuelas y a los profesores simultáneamente en los motores de la reforma, que de ese modo actuarán de manera sensible al contexto.

Los programas escolares no sólo asumen las responsabilidades de las entidades decisorias políticas superiores, sino que además facilitan con sus indicaciones la tarea de cada profesor a la hora de implementar los planes marco, ya que definen objetivos, valores básicos y prioridades de tipo pedagógico a largo plazo, competencias de los alumnos y calificaciones clave, identifican los puntos fuertes y las deficiencias, fomentan el perfeccionamiento profesional de los profesores, relacionan la docencia con actividades extraescolares, formulan su mandato educativo más allá de la simple transmisión de conocimientos, fijan prioridades en la financiación y, en general, hacen el funcionamiento de la escuela más transparente. Están acompañados por una evaluación continuada, y en el futuro se establecerán también acuerdos propios con las escuelas cuyo cumplimiento se verificará de manera periódica.

El ejemplo importante de los programas escolares muestra que la política educacional en la actual situación de crisis se manifiesta de manera consciente por una mayor autonomía de la escuela, en lugar de limitarla aún más mediante unas directrices dictadas por unos pocos. No obstante, esta flexibilidad concedida a las escuelas en el futuro (y con ello se distingue de la manera de proceder practicada hasta ahora) será acompañada por una evaluación permanente y, en caso necesario, la incorporación de medidas de mejora.

Bibliografía

- ACKER, D. (1997): «Begrüßung durch den Vertreter des Ministeriums NRW, Herrn Detlev Acker», en Emler *et al.* (1997).
- BAUMERT, J. *et al.* (1999): *Schule in Berlin. Systemmerkmale – Problemzonen – Handlungsbedarf*. Comisión «Berliner Bildungsdialog» del grupo parlamentario del partido socialdemócrata SPD en la cámara de diputados de Berlín. Berlín: SPD-Fraktion.
- (ed.) (2001): *PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich*. Opladen: Leske y Budrich.
- EMLER, W. *et al.* (1997): *Ansätze zum fächerübergreifenden Unterricht in der gymnasialen Oberstufe: Lernen über Differenzen*. Editado por el Instituto Regional para las Escuelas y la Formación Continua (Landesinstitut für Schule und Weiterbildung). Bönen: Verlag für Schule und Weiterbildung.
- FTHENAKIS, W. E. (2000): «Bildungs- und Erziehungsqualität im Spiegel des gesellschaftlichen Wandels», en De Haan/Hamm-Brücher/Reichel (2000).
- FÜHR, C. (1997): *Deutsches Bildungswesen seit 1945. Grundzüge und Probleme*. Neuwied: Luchterhand.
- GELDSCHLÄGER, P. (1997): «Die Reform der Reform und die Bedeutung fächerübergreifenden Unterrichts in der Diskussion um die gymnasiale Oberstufe (Podiumsdiskussion)», en Emler (1997).
- HARMSSEN, T. (2002a): «Warum gerade Bayern?». En *Berliner Zeitung* del 5 de julio de 2002.
- (2002b): «Künftige Lehrer sollen schneller an die Schulen». En *Berliner Zeitung* del 9 de julio de 2002.
- KLEIN, M. (2002): «Sündenbock oder Bildungsreserve», en *Berliner Zeitung* del 22 de mayo de 2002.
- KLUGE, J. (2003): *Schluss mit der Bildungsmisere. Ein Sanierungskonzept*. Frankfurt/Nueva York: Campus.
- KREMER, A. (2000): *Auto-mobil? Handreichung für den fächerübergreifenden naturwissenschaftlichen Unterricht und für Umweltbildung*. Editado por el Instituto Regional para las Escuelas y la Formación Continua (Landesinstitut für Schule und Weiterbildung). Bönen: Verlag für Schule und Weiterbildung.
- KÜNZLI, R. (1998): «Lehrplanforschung als Wirksamkeitsforschung», en Künzli y Hopmann (1998).

- LANDESINSTITUT FÜR SCHULE UND WEITERBILDUNG (ed.) (2000): *Wege zu einer Erziehungspartnerschaft*. Bönen: Verlag für Schule und Weiterbildung.
- LANKENAU, I. (2000): «Bildungsinformation im Wandel: Chancen und Notwendigkeiten in der Wissensgesellschaft», en De Haan/Hamm-Brücher/Reichel (2000).
- LENZEN, D. et al. (2002): *Lehrerbildung an Universitäten – ein Reformmodell der Kooperation zwischen Universität und Schule*. Consultar en <http://www.hu-berlin.de/studium/lust/lehrerreform.pdf> (Versión: 21 de junio de 2004).
- RASMUS, A. (2002): «Das Leben als Lehrmeister», en *Berliner Zeitung* del 5 de marzo de 2002.
- SCHULTE, B. (2004): «Teaching Subjects and Time Allocation in the German School System (Berlin)», en PROSPECTS 131 (septiembre).
- VOLLSTÄDT, W. et al. (1999): *Lehrpläne im Schulalltag. Eine empirische Studie zur Akzeptanz und Wirkung von Lehrplänen in der Sekundarstufe I*. Opladen: Leske y Budrich.
- WÖBKEN-EKERT, G. (2002): «Gewaltfaktor Schule», en *Berliner Zeitung* del 27 de junio de 2002.

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.⁽¹⁾

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.⁽²⁾

(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,⁽³⁾ 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.⁽⁴⁾ 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.⁽⁵⁾ 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.

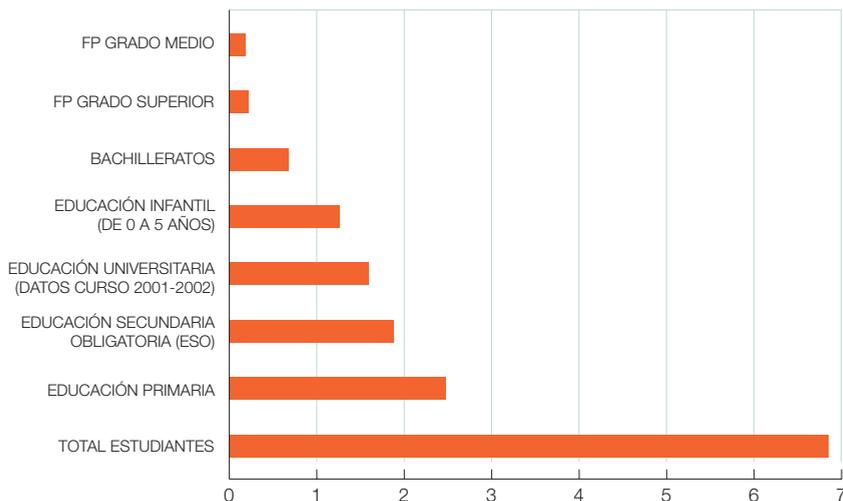
La población universitaria es la que ha experimentado el mayor crecimiento relativo: ha pasado de 646.000 estudiantes, en 1980, a casi 1.600.000 en el

(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.⁽⁶⁾

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.⁽⁷⁾

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).

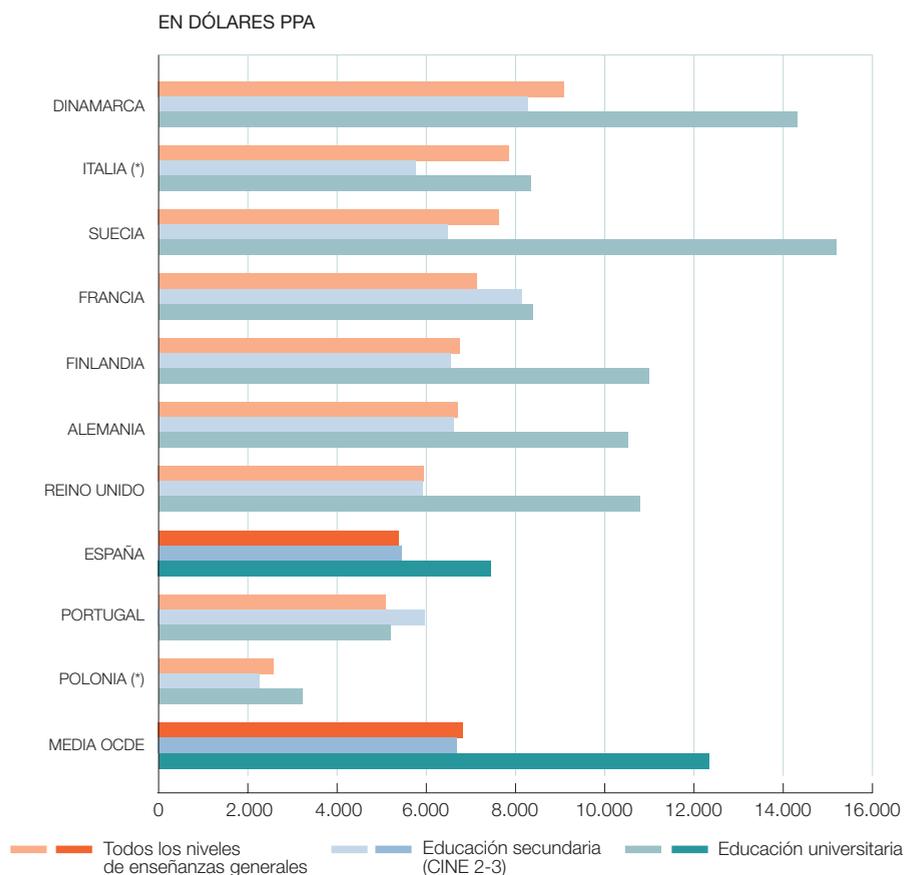
En relación con el gasto por alumno, España se sitúa también en la banda baja de los países desarrollados, más de mil cuatrocientos dólares menos por alumno que la media de la OCDE, y ello a pesar de que, desde mediados de la década de los noventa, la ratio por estudiante ha pasado de 100 a 129, gracias 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.⁽⁸⁾ 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»),⁽⁹⁾ 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,⁽¹⁰⁾ 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%).⁽¹¹⁾ 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.⁽¹²⁾ 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.⁽¹³⁾

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⁽¹⁴⁾ 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-INCCE, 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.

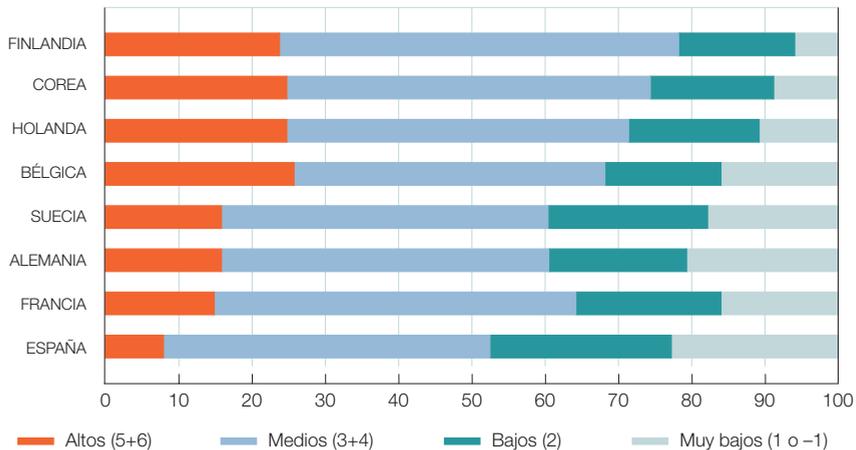
conocimiento de inglés de los padres y pocos *inputs* en los medios de comunicación y en el cine, que generalmente se dobla, a diferencia de lo que ocurre en muchos otros países), pero es evidente que el sistema escolar, por sí solo, no obtiene los resultados que permiten garantizar que la mayoría de 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».⁽¹⁵⁾

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,⁽¹⁶⁾ 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:⁽¹⁷⁾ 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.

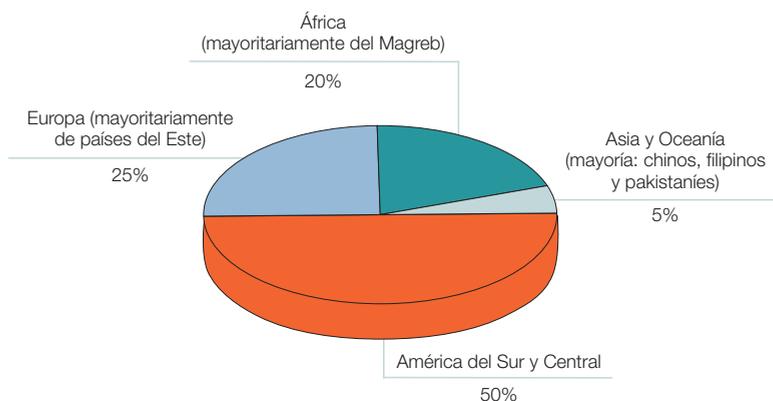
El sistema de concertos de las administraciones con los centros privados, que fue considerado una pieza fundamental de la viabilidad del sistema, no debería ser un elemento relevante a la hora de distribuir equitativamente la escolarización obligatoria entre todos los grupos sociales. Los datos indican 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.

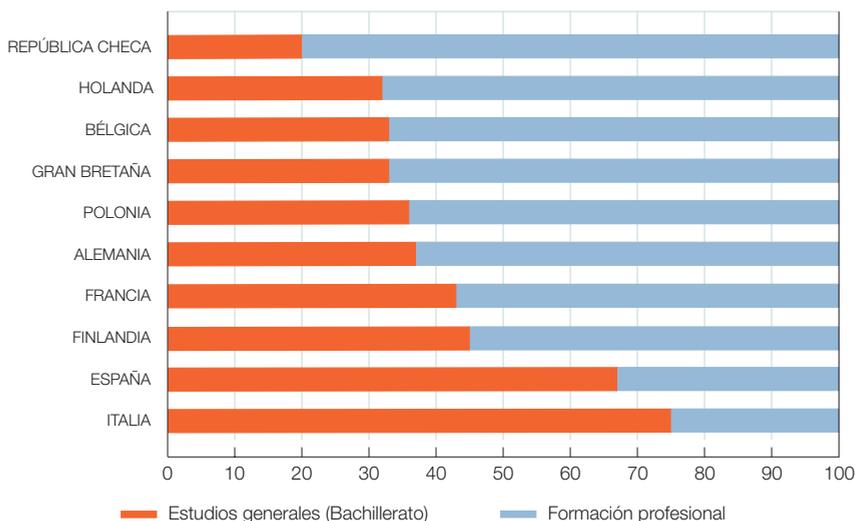
El objetivo de la formación profesional, tanto de grado medio como superior (a diferencia del bachillerato y la ESO), se centra en conseguir un tipo de aprendizaje que capacite para el ejercicio cualificado de las distintas profesiones. Son estudios terminales que deben estar perfectamente interconectados 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:⁽¹⁸⁾ 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.⁽¹⁹⁾ 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».⁽²⁰⁾

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.⁽²¹⁾

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 Secundaria 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,⁽²²⁾ 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.⁽²³⁾ 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,⁽²⁴⁾ 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.⁽²⁵⁾ 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.

VIII. A modo de conclusión

8.1. Sistemas educativos diferentes

Los países miembros de la Unión Europea son un mosaico en formas diferentes de organizar la educación, los sistemas de financiación, los procedimientos de formación del profesorado, etc. En la mayor parte de los países el peso del sector público es preponderante. No obstante, hay algún país en el que es el sector privado el que asume buena parte de la educación, financiada por el Estado y sometida a los requisitos y exigencias que este determina. Entre los dos extremos hay sistemas en los que conviven dos redes de centros, públicos y privados, como es el caso español. Los países del Este europeo, antes con regímenes comunistas, tienen un sector casi exclusivamente público, con el inicio de algunos embriones de enseñanza de iniciativa privada, en estos casos, sin financiación estatal.

No existe una política decidida de homogeneización de la educación europea, los proyectos de homologación existen pero sobre la base de respetar las formas propias de cada país. Solamente el Consejo de Europa y otras iniciativas europeístas efectúan intentos de coordinar los currículos de algunas materias que se consideran especialmente sensibles en la formación de un futuro ciudadano europeo. Mención aparte merece el tema universitario en el que sí que se ha iniciado un proceso de convergencia, tanto en la estructura de los estudios como en las titulaciones.

También existen diferencias apreciables en el grado de centralización de los sistemas: los hay muy centralizados en los que se ordena y dirige la educación desde el correspondiente ministerio; en otros, la educación es competencia casi exclusiva de los gobiernos regionales. Dos ejemplos de sistemas europeos des-

centralizados son Alemania y Bélgica. Alemania tiene tantos sistemas educativos como *Länder* (16), incluso los años de duración de las etapas educativas no coinciden en todos los estados germánicos. En Bélgica se puede hablar de tres sistemas educativos diferentes, con autoridades, administraciones y políticas distintas, aunque con acuerdos básicos sobre ordenación. Un caso diferente es el de España, con competencias repartidas, unas del Estado y otras de las comunidades autónomas. En otros países, los municipios, condados o administraciones de ámbito local o supralocal son los que tienen las competencias en casi todos los aspectos de la gestión educativa.

En los últimos años se están produciendo procesos de reorganización interna en casi todos los países. Mientras que los de estructura descentralizada tienden a buscar caminos de unificación en algunos aspectos, sobre todo de ordenación, los países de tradición centralista están intentando, en unos casos, descentralizar la gestión y, en otros, descentralizar el sistema.

8.2. ¿Crisis de los sistemas educativos europeos?

Como se ha visto a lo largo del libro, todos los países viven importantes procesos de transformación de la educación. En muchos casos, los cambios producen fuertes tensiones internas y, con frecuencia, se perciben como crisis del propio sistema. No existe un acuerdo entre los expertos en caracterizar como crisis lo que está ocurriendo, pero es evidente que la estabilidad tradicional y el consenso social que despertaban los sistemas educativos europeos con mayor tradición y prestigio se están alterando de manera clara.

Los sistemas educativos europeos nacieron como un elemento vertebrador en lo político y lo social de los estados nacionales. En otros casos, surgieron por la evolución de iniciativas de ámbito local, municipal o regional, o bien por las realizaciones de confesiones religiosas. Los estados organizaron y reglamentaron entonces estas iniciativas configurando un sistema educativo diferente a los de origen centralizado. Ambos modelos conducen a una progresiva universalización y democratización de la educación que acaba convirtiendo este sector en uno de los puntales del llamado Estado del bienestar.

A partir de los años cincuenta se inició, en gran parte de Europa, un crecimiento gigantesco de la demanda educativa en todos los niveles. Asumir e incorporar este enorme incremento constituyó uno de los factores fundamen-

tales de lo que en estas últimas décadas se ha dado en llamar crisis de los sistemas educativos. En los años noventa, Europa descubre el problema de la sobreeducación, referido principalmente a los excedentes de diplomados y de licenciados universitarios. Es entonces cuando se comprobó que, siendo la educación un potente instrumento de igualación social, no era la solución a todos los males y que, como señaló un experto del sistema educativo sueco: «la educación hace más competente al pobre, pero no elimina la pobreza».

En las décadas de los ochenta y noventa, la mayoría de sistemas educativos europeos no recibieron el apoyo político y financiero necesario. Se iniciaron grandes reformas que, después, no contaron con la financiación suficiente. Y mientras la UNESCO insistía en incrementar el esfuerzo en la educación, la mayoría de los gobiernos europeos congelaron el gasto, colocando a algunos sistemas educativos en una posición contradictoria con respecto a los ambiciosos objetivos planteados en las reformas. Las políticas conservadoras en el Reino Unido, durante los años ochenta, que extremaron la reducción del gasto y la incorporación de formas próximas al mercado en la estructura educativa, sirvieron de pauta para muchos gobiernos, incluso de signo político diferente. Sin duda, el sistema educativo vivió en forma de crisis muchas de estas transformaciones y nuevos escenarios.

En los últimos años, esta tendencia está cambiando, debido a la creciente preocupación de los organismos internacionales y de muchos gobiernos por los descensos que se aprecian en los niveles de formación y la percepción de fracaso de la enseñanza secundaria. Actualmente, en Europa los problemas educativos son más variados, diversos y complejos, y a menudo relacionados con cuestiones relativas a la interculturalidad o la integración de minorías. Desde mediados de los años noventa, los sistemas educativos europeos empiezan a estudiar con inquietud el problema de la calidad y el de la gestión de la calidad, en un período que coincide con la multiplicación de ofertas formativas de todo tipo y nivel, a veces de carácter privado y elitista.

Aunque para algunos la crisis se haya más o menos superado, para otros no ha hecho más que agudizarse o agravarse más. Así, subsisten antiguos factores políticos y sociales que hoy adoptan nuevas formas, problemas económicos, tecnológicos y demográficos, junto a conflictos éticos. De esta manera, en Europa, además del descontento generalizado por las tensiones que se atraviesan en los sistemas con peores rendimientos, permanece el antiguo debate

derivado de las disfunciones entre necesidades y respuestas del sistema educativo que incitan a cuestionar de manera continua el sistema en su conjunto, incluyendo objetivos, contenidos, recursos, métodos, etc., y, por lo tanto, se puede seguir defendiendo la existencia de una crisis educativa, que, en una sociedad tan cambiante, algunos consideran que se trata de una crisis estructural.

8.3. Equidad y cohesión

En Europa, las políticas favorables a la equidad son complejas y difícilmente pueden resumirse en un listado más o menos extenso de indicadores. No obstante, lo que fácilmente puede deducirse es que de nuevo existen diferencias importantes entre países, así como disparidades internas o regionales que no son atribuibles a un mayor o menor grado de descentralización educativa. Sin duda, una buena gestión descentralizada puede favorecer la cercanía de los conflictos y la capacidad para afrontarlos, mediante el aumento de la autonomía de los centros educativos, pero no puede garantizar una mejora de la calidad, de la eficiencia y de la equidad del sistema.

La calidad de los aprendizajes depende de muchas variables, no tan solo entre países, sino también y, de manera importante, entre los diferentes centros educativos e incluso en el interior de los mismos. Según la OCDE, mientras las diferencias en la calidad de la educación, en los rendimientos y los resultados de alumnos procedentes de distintas escuelas, en Finlandia y en Suecia se perciben como divergencias reducidas o menores, en otros países como Alemania o Bélgica, estas diferencias se consideran significativas.

Además, inmigración, interculturalismo, atención a la diversidad y educación compensatoria son temas con frecuencia relacionados con las desigualdades en los resultados y en la calidad del sistema. Los factores que explican la falta de equidad en el acceso, en la permanencia y en los resultados de la educación son diversos y complejos: desde el estatus social y económico hasta el contexto cultural de las familias; desde las características del currículo a la titularidad pública o privada de las escuelas; desde la financiación educativa y la efectividad de las políticas compensatorias hasta la modernización social, económica, cultural, tecnológica, etc.

De todos modos, las políticas de los sistemas educativos europeos tienden a orientarse cada vez más hacia la doctrina de la competitividad y de la competencia económica, en lugar de la igualdad y la cohesión social, siguiendo los pasos del sistema educativo inglés y de algunas de las recomendaciones de la UE y de organismos internacionales como la propia OCDE. Pese a todo, el espacio europeo de la educación es, comparativamente con otras partes del mundo, un territorio en el que las posibilidades, facilidades y derechos de acceso a la formación y la cultura están más garantizados para el conjunto de la población.

8.4. Ordenación y rendimientos

La tendencia de los sistemas educativos europeos en cuanto a la ordenación no es homogénea. Hay países que mantienen itinerarios diferenciados en los estudios de los escolares, en algunos casos desde los doce años de edad, y al final de cada uno de estos itinerarios se alcanzan titulaciones terminales diferentes. Normalmente se intenta compensar la temprana separación del alumnado en itinerarios con diseños de ordenación en los que sea posible alguna permeabilidad entre los diversos caminos. Generalmente estos sistemas, que algunos denominan competitivos, poseen políticas de becas muy eficaces que permiten proseguir con toda clase de garantías los estudios postobligatorios, incluidos los de enseñanza superior. El objetivo es que la condición social no sea el factor que predetermine la trayectoria escolar.

Otros sistemas han adoptado lo que se califica como escuela comprensiva, donde todos los niños y niñas estudian con los mismos objetivos, en las mismas aulas y con la misma titulación al final de la etapa. Los centros con el modelo comprensivo se pusieron en marcha a finales de los años cincuenta por los gobiernos laboristas británicos, y se han extendido con mayor o menor intensidad en algunos países en los tramos educativos secundarios inferiores. Probablemente, el país más entusiasta en diseñar su sistema educativo de acuerdo con este modelo fue España a partir de la aplicación de la LOGSE. Las razones que se esgrimen para defender el modelo comprensivo son que garantiza mucho mejor la igualdad de oportunidades y permite que toda la población alcance los niveles adecuados de educación.

En general, los partidos socialdemócratas han sido los más proclives a defender sistemas comprensivos. Pero esto no ha sido así siempre, ni en todos los países. No existe acuerdo sobre qué modelo es más eficaz para alcanzar buenos rendimientos escolares para la mayoría de la población, y para garantizar una mayor movilidad social. Lo que sí parece demostrado es que no existe una relación unívoca entre, por un lado, los modelos educativos y, por otro, los resultados del sistema y los niveles de igualdad de oportunidades alcanzados. Hay muchos otros factores que influyen y condicionan.

En cualquier caso, si analizamos el conjunto de los sistemas educativos de la UE-15, podemos afirmar que en todos los casos se ha conseguido un nivel muy alto de formación, de democratización, y de posibilidades de acceso a los estudios postobligatorios que afecta a todos los grupos sociales. No se puede hablar de clasismo, ni de exclusión social en la educación a nivel general. Aunque, ciertamente, en la mayoría de países, existe una relación fácilmente detectable entre, por un lado, la condición sociocultural de los estudiantes y, por otro, la esperanza de vida dentro del sistema. También la posición social guarda relación con los niveles de éxito en los resultados educativos y con el tipo de titulación que se alcanza.

Si esto ocurre a nivel general, se manifiesta de una manera mucho más evidente con los estudiantes hijos de población inmigrante de primera y de segunda generación. Gran parte de los bajos niveles de rendimiento escolar de países con prestigiosos y eficaces sistemas educativos se explican por los resultados tan insuficientes de estos colectivos que, teniendo en los países europeos unas posibilidades claramente mejores de promoción y educación que en los países de los que son oriundos, constituyen los sectores que el sistema educativo tiene más dificultades en igualar y potenciar y, con frecuencia, constituyen las bolsas más identificables de claro fracaso escolar.

Actualmente, contamos con mucha información educativa gracias a los sistemas de indicadores que se publican cada año por organismos nacionales e internacionales, y por las evaluaciones de rendimiento educativo que vienen realizando organizaciones especializadas, como *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA), o las impulsadas por organismos internacionales, como es el estudio PISA de la OCDE. Estas evaluaciones, en las que participan países de todos los continentes, han supuesto un paso importante al permitir los análisis internos de cada país, compartiendo

los mismos criterios y, al tiempo, la comparación de resultados entre los diversos países.

Los resultados generales que se obtienen en países europeos son buenos y los grados de equidad que se desprenden de las evaluaciones son aceptables. Si agrupamos los resultados de los países de la Unión y los comparamos con los obtenidos por Estados Unidos o Rusia, los estudiantes europeos alcanzarían, en general, mejores resultados; tienen mayores niveles de excelencia, y más bajos niveles de fracaso. En cambio, si comparamos con otros países como, por ejemplo, Canadá, Japón, Australia o Corea de Sur, los resultados europeos serían claramente inferiores.

Las diferencias internas entre los países europeos (UE-15) son, no obstante, muy acusadas. En un extremo los que tienen mejores resultados: Finlandia, Holanda, Bélgica y Suecia; en el otro, los que obtienen los peores: Portugal, Grecia, Italia y España. Los países recientemente incorporados a la Unión no han participado en suficientes evaluaciones como para poder situarlos de manera adecuada.

Las interpretaciones sobre las diferencias internas entre los países son complejas y diversas. En general, se relaciona el nivel de rendimiento con el esfuerzo financiero: gasto por alumno o porcentaje del PIB dedicado a la educación. Ciertamente existe una relativa regularidad: a más financiación, mejores resultados. Pero son tantas las excepciones que no parece que este sea un factor determinante. Tampoco lo es, como ya se ha señalado, el modelo de ordenación educativa. La explicación más aceptada señala que los factores determinantes son tres: el grado de cohesión social; los sistemas de formación, selección y actualización del profesorado; y el buen funcionamiento de los centros escolares. Junto a estos factores tienen un peso nada despreciable el prestigio social de la educación, la participación e implicación de las familias en lo educativo y la flexibilidad del sistema. Así, los sistemas educativos excesivamente reglamentados y rígidos en su funcionamiento suelen tener bajos rendimientos.

8.5. Sistema productivo y sistema educativo

Construir en Europa una sociedad de la información y del conocimiento demanda una educación secundaria y superior diferente a la que correspondía

en la sociedad industrial. La formación profesional inicial y la universitaria han sido, en los países más prósperos de Europa, un elemento básico para el progreso y el desarrollo económico. Durante muchos años han formado científicos, profesionales, cuadros técnicos y mano de obra cualificada, que han constituido un factor indispensable para el crecimiento. En los últimos lustros, las transformaciones económicas, los cambios constantes en los modos de organizar la producción y la expansión del sector servicios han puesto en cuestión los modelos que hasta tiempos presentes han resultado de utilidad. Todos los países están reajustando sus dispositivos de formación profesional y en la Unión Europea se está llevando a cabo una reforma de gran calado de las enseñanzas universitarias.

Los gobiernos, para poder afrontar los desajustes entre formación y empleo, entre sistema educativo y sistema productivo, están tomando en consideración los cambios demográficos, económicos, sociales, tecnológicos, culturales etc., y estudian cómo puede adaptarse la educación a los nuevos contextos y qué reajustes son necesarios para evitar una mayor disfunción entre el sistema educativo y el sistema productivo. No existen soluciones generales a pesar de que algunos países tienen unos indicadores que expresan caminos de mejora evidentes. Por ejemplo, algunas instituciones educativas, fundamentalmente de la Europa del norte, que habían incrementado su autonomía, han integrado, incluso en sus equipos de dirección, a personas procedentes del ámbito de la empresa, facilitando así los puentes y las conexiones entre estas instituciones y la propia economía local o regional. En estos casos se ha comprobado que se han dado pasos importantes para relacionar la oferta de formación con determinadas necesidades del mercado.

Actualmente, la presión sobre las instituciones que ejercen los organismos internacionales y las propias administraciones públicas obliga a adaptar muchos estudios y cursos al mercado de trabajo, lo que provoca la inclusión de experiencias laborales de interés en los currícula, a pesar de correr el riesgo de someter, de una manera mecánica, la educación al mercado laboral. Sin duda, las interacciones pueden resultar muy positivas, tanto por las influencias de las empresas sobre las instituciones educativas, incluso participando en su gobierno y orientación, como por el hecho de facilitar la innovación y la docencia a las empresas, lo que puede mejorar las oportunidades de trabajo de los estudiantes.

El denominador común de las reformas que se están desarrollando son, básicamente, cuatro: la mayor relación de las empresas con las instituciones formativas; la flexibilización del funcionamiento de los procesos de formación; el incremento del uso de las nuevas tecnologías en los procesos de formación; y, por último, la diversificación y adaptación de las titulaciones. Estas medidas no implican obedecer estrictamente los dictados del mercado ni creer que la nueva finalidad de los sistemas educativos consiste en preparar mano de obra para empresas, en lugar de formar ciudadanos competentes en todos los aspectos, también en su preparación para incorporarse al mundo de trabajo. En la actualidad, resulta evidente que los cambios exigen formas mucho más abiertas e imaginativas y la superación de las rigideces en los sistemas educativos muy reglamentados.

8.6. El profesorado

La preparación, actuación e implicación del profesorado es uno de los factores claves para el buen funcionamiento de un sistema educativo. El atractivo de una profesión depende en gran medida de la óptima combinación laboral asociada a ella, y la docencia no es una excepción. La situación de este colectivo profesional es muy variada entre los diversos países, por lo que resulta difícil ofrecer unos rasgos comunes. Son muy diferentes los sistemas de formación y, sobre todo, de contratación. La estructura salarial es diversa y la diferencia de salario medio entre los profesores de una misma etapa entre un país y otro es muy amplia. Los mejor pagados son los portugueses, alemanes, españoles y franceses; y los peor retribuidos los daneses, suecos, italianos, irlandeses y, sobre todo, los de los antiguos países comunistas del Este europeo. También encontramos diferencias considerables entre los países en el salario de entrada y el de los últimos años de vida laboral, en los incentivos, en las escalas retributivas, en el sistema de promoción profesional, el estatuto docente, etc. Por todo ello, resulta complejo establecer rasgos comunes para todo el profesorado europeo.

Junto con la progresiva exigencia en cuanto a la carga laboral, se ha ido complicando y haciéndose menos atractiva la labor educadora. La progresiva pérdida de autoridad y prestigio social, la complejidad de la tarea de enseñar, las mayores dificultades para mantener controladas las clases, sobre todo en

determinados cursos de la educación obligatoria, la insuficiente ayuda externa que tiene el profesorado para enfrentarse a la presión, la inhibición de las familias en determinados contextos educativos, etc., hacen de la docencia una opción cada vez menos atractiva. Son muchos los estudios que han detectado un preocupante malestar en determinados colectivos docentes, principalmente los de educación secundaria. Los datos de algunos países como Francia, España, Alemania, etc., sobre el número de bajas laborales relacionadas con fenómenos de angustia y estrés profesional son alarmantes, ya que se trata de una de las profesiones que ofrece mayor número de situaciones de este tipo.

La consecuencia de todo ello es que, en la mayoría de los países europeos, contratar maestros y profesores suficientes para cubrir las necesidades de la demanda es complicado, sobre todo, en algunas áreas de enseñanza. El problema de la escasez de profesorado se da de manera más acusada en las plazas de profesorado suplente. Además de los factores citados, las condiciones del mercado laboral ayudan a definir el comportamiento de la oferta del profesorado. Los sectores económicos en auge tienden a atraer a los jóvenes recién titulados con conocimientos de idiomas, comunicaciones y tecnologías de la información hacia puestos más lucrativos en detrimento de la profesión docente. Este hecho también puede constatarse en los países del este europeo que habían tenido regímenes comunistas y están experimentando unos cambios vertiginosos en su estructura económica. Obviamente, ésta no es la situación de países como España.

8.7. La integración escolar de los inmigrantes

En los últimos veinte años se ha incrementado, de manera notable, el número de inmigrantes en algunos países europeos. La Bélgica francófona, Alemania, Francia, Austria, Suecia y Reino Unido, entre otros, tienen un alto porcentaje de alumnado procedente de la inmigración. En otros países como España, Islandia e Irlanda, estos flujos se están produciendo en los dos últimos lustros y son un elemento que debe ser tenido en cuenta en la planificación, gestión y acción educativa.

Los problemas fundamentales que plantea esta situación son los procesos de integración e incorporación normalizada a las distintas etapas del sistema educativo. No hay consenso entre los países sobre el sentido que debe darse a

lo que se considera integración y al tratamiento de las diferentes minorías en relación a sus rasgos culturales, su lengua, etc. La interculturalidad y la multiculturalidad son cuestiones debatidas que intentan establecer el grado de aculturación relativo respecto a la cultura dominante del país de acogida.

Tampoco hay soluciones únicas para los sistemas de escolarización. De manera algo esquemática, se pueden resumir en dos modelos distintos: en primer lugar, el «modelo integrado», que sitúa a los estudiantes de origen extranjero en las mismas clases que el resto de estudiantes de su misma edad, dentro de la educación ordinaria. En esta opción, solamente los apoyos en temas lingüísticos y culturales se dan de forma individual.

En segundo lugar, el «modelo separado» que suele tomar dos formas: la que agrupa a los estudiantes inmigrantes en clases separadas durante un período de tiempo limitado, de forma que puedan beneficiarse de una acción especial; y las separaciones de largo plazo en las que los estudiantes permanecen más de un curso, y en ocasiones incluso dos, en clases especiales.

En Alemania, como se ha visto en el capítulo correspondiente, y en otros países con itinerarios escolares diferenciados, los alumnos inmigrantes suelen situarse en las modalidades de estudio con menor exigencia.

Por lo tanto, la mayoría de los países europeos que garantizan el derecho fundamental a la educación deben solucionar los nuevos problemas derivados de la llegada masiva de población inmigrante, adoptando distintos modelos de integración en el sistema educativo. La UE busca de manera gradual una política común en materia de asilo e inmigración.

8.8. Violencia en los centros docentes

De entre los problemas que expresan alteraciones del sistema educativo, uno de los más destacados es la aparición, en algunos países, de fenómenos de violencia y conflictividad en las aulas. No es un fenómeno generalizado, ni afecta a todo tipo de centros docentes, pero comienza a ser una clara preocupación de la sociedad y de las autoridades educativas. Abordar este fenómeno requiere un enfoque global, que considere todos los matices y variables del problema.

Lamentablemente, son manifestaciones que, en general, no pueden considerarse como hechos aislados o puntuales. Las coacciones morales, el empleo de la fuerza física para abusar o dominar, las agresiones, etc., se manifiestan con demasiada frecuencia y de manera contundente en determinadas zonas de algunos países. Un ejemplo actual de violencia escolar lo encontramos en el maltrato entre iguales, habitualmente denominado *bullying*, que se caracteriza por ser una violencia entre compañeros de aula, en la cual la víctima se siente indefensa ante las agresiones que recibe e incapaz de buscar una salida a su situación. Se trata de una violencia que adopta formas diversas que van desde la agresión física a la verbal, o a la violencia derivada de chantajes o extorsiones.

Ciertamente son problemas que no tienen una solución exclusivamente educativa, como ocurre con todos los hechos sociales; no obstante, puede desarrollarse una educación preventiva de la violencia. Y por tanto, ante fenómenos como el *bullying* se puede intervenir también desde la educación, cuando el maltrato o intimidación es debidamente detectado y estudiado. En la actualidad se están poniendo en marcha programas específicos en algunos sistemas europeos que sufren con mayor incidencia estos episodios de violencia.

Una forma específica de violencia se produce en diversos países de la UE que experimentan problemas de xenofobia, sobre todo contra africanos y asiáticos, así como sentimientos de racismo. Por ejemplo, Francia en la última década ha tenido que tomar serias medidas como consecuencia del elevado número de actos de violencia grave que se registran en los colegios y liceos. Apartar a los alumnos más conflictivos en clases y talleres especiales parece una medida cuya utilidad es discutible y discutida.

Los medios de comunicación frecuentemente proponen una imagen «positiva» de este fenómeno, imagen que algunos escolares imitan y les conducen en ocasiones a tomar actitudes y comportamientos violentos.

Las políticas educativas en Europa deberían volver a generar entusiasmo, concluyendo con la larga etapa de desánimo de las últimas décadas. El hecho de que la educación y las políticas educativas en la UE disfruten actualmente de un cierto carácter prioritario, en algunos países más teórico que práctico, se debe sobre todo al enorme impacto que ejercen en el desarrollo económico de la

sociedad del conocimiento. Existe un claro consenso en que se debe prestar más atención a la mejora de la formación profesional y, sin duda, a la superación del fracaso que se detecta en la educación secundaria obligatoria.

Según la UE, el desarrollo del capital humano en sentido amplio será la clave del progreso económico y social, y contribuye de forma significativa al aumento de la productividad desempeñando un papel fundamental en la promoción del cambio tecnológico. En este contexto, la formación permanente resulta indispensable para afrontar el problema de las cualificaciones profesionales inadecuadas y para favorecer la movilidad horizontal que exige el actual mercado de trabajo. Europa necesita más y mejor educación para fortalecer la ciudadanía europea y proyectar una nueva imagen de cara al futuro. El reto es conseguir un espacio europeo con un sistema educativo variado y adaptado a cada realidad, pero que tenga como denominador común la calidad. Se trata del mejor proyecto deseable.

Colección Estudios Sociales

Disponible en Internet: www.fundacion.lacaixa.es

Títulos publicados

- ANUARIO SOCIAL
- 1. LA INMIGRACIÓN EXTRANJERA EN ESPAÑA
(Agotado)
Eliseo Aja, Francesc Carbonell, Colectivo Ioé (C. Pereda, W. Actis y M. A. de Prada), Jaume Funes e Ignasi Vila
- 2. LOS VALORES DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA Y SU RELACIÓN CON LAS DROGAS
(Agotado)
Eusebio Megías (director), Domingo Comas, Javier Elzo, Ignacio Megías, José Navarro, Elena Rodríguez y Oriol Romani
- 3. LAS POLÍTICAS FAMILIARES EN UNA PERSPECTIVA COMPARADA *(Agotado)*
Lluís Flaquer
- 4. LAS MUJERES JÓVENES EN ESPAÑA *(Agotado)*
Inés Alberdi, Pilar Escario y Natalia Matas
- 5. LA FAMILIA ESPAÑOLA ANTE LA EDUCACIÓN DE SUS HIJOS
(Agotado)
Víctor Pérez-Díaz, Juan Carlos Rodríguez y Leonardo Sánchez Ferrer
- 6. VEJEZ, DEPENDENCIA Y CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN *(Agotado)*
David Casado Marín y Guillem López i Casanovas
- 7. LOS JÓVENES ANTE EL RETO EUROPEO
Joaquim Prats Cuevas (director), Cristòfol-A. Trepal i Carbonell (coordinador), José Vicente Peña Calvo, Rafael Valls Montés y Ferran Urgell Plaza
- 8. ESPAÑA ANTE LA INMIGRACIÓN (*)
Víctor Pérez-Díaz, Berta Álvarez-Miranda y Carmen González-Enríquez
- 9. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN UNA PERSPECTIVA EUROPEA COMPARADA
Carme Trilla
- 10. LA VIOLENCIA DOMÉSTICA
(Agotado)
Inés Alberdi y Natalia Matas
- 11. INMIGRACIÓN, ESCUELA Y MERCADO DE TRABAJO (*)
Colectivo Ioé (Walter Actis, Carlos Pereda y Miguel A. de Prada)

(*) Versión inglesa disponible en Internet

12. LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA EN NUESTRAS CIUDADES
Benjamín García Sanz y Francisco Javier Garrido
13. FAMILIAS CANGURO
Pere Amorós, Jesús Palacios, Núria Fuentes, Esperanza León y Alicia Mesas
14. LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDADES
Colectivo Ioé (Carlos Pereda, Miguel A. de Prada y Walter Actis)
15. LA INMIGRACIÓN MUSULMANA EN EUROPA
Víctor Pérez-Díaz, Berta Álvarez-Miranda y Elisa Chuliá
16. POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL
Joan Subirats (director), Clara Riba, Laura Giménez, Anna Obradors, Maria Giménez, Dídac Queralt, Patricio Bottos y Ana Rapoport
17. LA REGULACIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN EUROPA
Eliseo Aja, Laura Díez (coordinadores), Kay Hailbronner, Philippe de Bruycker, François Julien-Laferrière, Paolo Bonetti, Satvinder S. Juss, Giorgio Malinverni, Pablo Santolaya y Andreu Olesti
18. LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EUROPEOS ¿CRISIS O TRANSFORMACIÓN?
Joaquim Prats y Francesc Raventós (directores), Edgar Gasòliba (coordinador), Robert Cowen, Bert P. M. Creemers, Pierre-Louis Gauthier, Bart Maes, Barbara Schulte y Roger Standaert

Diseño y maquetación: www.cege.es
Ciutat d'Asunción, 42
08030 Barcelona
D.L.: B. 46937-2005

Edición electrónica: www.comunicacions.com
Travessera de Dalt, 30
08024 Barcelona