Educar especial 30 aniversari 33-53

ISSN 0211-819X (paper), ISSN 2014-8801 (digital) http://dx.doi.org/10.5565/rev/educar.689

Les lleis d’educació després del franquisme:

Implicacions per a Catalunya

Jaume Sarramona

Universitat Autònoma de Barcelona. Espanya.

jaume.sarramona@uab.cat

Resum

Aquest article revisa les lleis orgàniques d’educació de l’Estat espanyol fins al dia d’avui, a

més de la llei catalana. Ho fa analitzant aquells aspectes que incideixen especialment sobre

la qualitat i l’estructura del sistema educatiu. De manera especial, s’hi parla també de tots

aquells que tenen a veure directament amb les particularitats que, com a nació, té Catalunya

i que s’haurien de veure reflectides en el nostre sistema educatiu. La conclusió

general és que sobren lleis generals que arriben a un nivell de detall excessiu i que s’avança

en un procés progressiu de recentralització, malgrat que les competències plenes en educació

estan totes transferides. A més, s’hi fa una lectura interessada de les atribucions que

la Constitució espanyola reserva al Ministeri d’Educació.

Paraules clau: sistema educatiu; qualitat de l’educació; immersió lingüística; transferències

educatives; llei orgànica.

Resumen. *Las leyes de educación después del franquismo: Implicaciones para Cataluña*

Este artículo revisa las leyes orgánicas de educación del Estado hasta el día de hoy, además

de la ley catalana. Lo hace analizando aquellos aspectos que inciden especialmente sobre

la calidad y la estructura del sistema educativo. De modo especial, se analizan también

todos aquellos que tienen que ver directamente con las particularidades que, como nación,

tiene Cataluña y que deberían verse reflejadas en nuestro sistema educativo. La conclusión

general es que sobran leyes generales que alcanzan un nivel de detalle excesivo y que se

avanza en un proceso progresivo de recentralización, a pesar de que las competencias

plenas en educación están todas transferidas. Además, se hace una lectura interesada de las

atribuciones que la Constitución española reserva al Ministerio de Educación.

Palabras clave: sistema educativo; calidad de la educación; inmersión lingüística; transferencias

educativas; ley orgánica.

Recibido: 30/7/2014

Aceptado: 30/7/2014

34 Educar especial 30 aniversari Jaume Sarramona

Abstract. *Education laws after Franco: Implications for Catalonia*

This article reviews national organic laws on education after the Franco regime until today,

as well as the Catalonian laws, and analyzes particular aspects that affect the quality and

structure of the educational system. Special attention is paid to aspects that have to do

directly with the particular features of Catalonia as a nation, which should be reflected in

our educational system. The general conclusion is that there is an overabundance of general

laws that are too detailed, and that the educational system is advancing towards a

gradual process of recentralization despite the fact that full jurisdiction over education has

been transferred. The article constitutes a biased reading of the powers that the Spanish

Constitution has invested in the Spanish Ministry of Education.

Keywords: educational system; quality of education; language immersion; educational

transfers; Organic Law of Education.

1. Presentació

És habitual sentir l’expressió que les lleis no transformen la realitat, que aquesta

segueix el seu camí impulsada per variables dinàmiques més potents que les

simples normes legals, de manera que no caldria sobredimensionar-ne la

importància i anar més directament als fets. No comparteixo aquesta visió

simplista, ni tampoc l’oposada, és a dir, la de considerar que n’hi ha prou de

promulgar una llei per transformar la realitat en la direcció desitjada. Del que

no hi ha dubte és que les normes legals marquen tendències que, amb el temps,

s’acaben imposant —si el temps en qüestió és suficient, naturalment—, entre

altres raons, perquè la gran majoria dels professionals que les han de dur a

terme les mitifiquen i n’adopten el llenguatge. I el llenguatge emprat una

vegada i una altra construeix la mateixa realitat.

Per tant, serà bo analitzar les lleis d’educació principals que, un cop desaparegut

el franquisme, han regit i regeixen el nostre sistema educatiu, per advertir

com, alhora que han consolidat un context de democràcia recuperada, han

perfilat la situació que impera amb les seves llums i ombres, como no podia ser

de cap més manera, però que no ens haurien d’impedir reflexionar críticament

i perfilar sortides per als problemes que ara tenim. Tot el reguitzell de lleis que

han aparegut i que segueixen apareixent coincideixen en el temps amb l’aparició

i la continuïtat de la revista Educar que va néixer amb l’afany de ser un

òrgan de comunicació de la pedagogia editat a la Universitat Autònoma, al

mateix temps que volia contribuir a publicar articles en llengua catalana sobre

l’etapa educativa superior, nivell on aleshores no es prodigava gaire.

Sumari

1. Presentació

2. La LODE (1985)

3. La LOGSE (1990)

4. La LOPAG (1995)

5. La LOCE (2002)

6. La LOE (2006)

7. La Llei d’educació de Catalunya

(LEC, 2009)

8. El projecte de la LOMCE (2013)

Les lleis d’educació després del franquisme Educar especial 30 aniversari 35

2. La LODE (1985)

La Llei orgànica del dret a l’educació (LODE) és, de fet, la primera llei d’educació

després de la Constitució de l’any 1978 que arribà a desplegar-se, car

una d’anterior feta pel partit de la UCD, la LOECE, de 1980, no va arribar a

entrar en vigor, en ser recorreguda pel PSOE. La LODE de 1985 segueix en

part en vigor i és la primera que atribueix les competències educatives a l’Estat

i a les comunitats autònomes, perquè, mitjançant una programació general de

l’ensenyament, es puguin cobrir les necessitats educatives dels ciutadans. Igualment,

estableix una cohabitació equilibrada del dret a l’educació per a tothom

i de la llibertat d’ensenyament, polèmica constant entre els qui posen l’èmfasi

en un dels dos aspectes per damunt de l’altre.

Com a dret bàsic, la Llei planteja una educació obligatòria i gratuïta fins

als 16 anys, alhora que es reconeix també el dret dels ciutadans a accedir a

nivells acadèmics superiors en funció de les seves aptituds i de la seva vocació,

sense que, en cap cas, l’exercici d’aquest dret pugui estar subjecte a discriminacions

degudes a la capacitat econòmica, al nivell social o al lloc de residència

de l’alumne. Igualment, també poden gaudir d’aquests drets els estrangers

residents a Espanya. Com a principis bàsics, hi ha, a més, el dret dels alumnes

a rebre una formació que asseguri el ple desenvolupament de la seva personalitat;

la valoració objectiva del seu rendiment; el respecte a la llibertat de consciència

i també a les seves conviccions religioses i morals; el respecte a la seva

integritat i dignitat; la participació en el funcionament i en la vida del centre;

una orientació escolar i professional adequada; el dret a rebre ajuts per compensar

possibles mancances de tipus familiar, econòmic i sociocultural; la protecció

social en cas d’infortuni familiar o accident, i la possibilitat d’organitzar

associacions per col·laborar amb els centres, expressar les pròpies opinions i

practicar el dret de reunió. Com a deure bàsic dels alumnes, s’estableixen

l’estudi i el respecte a les normes de convivència.

El punt clau de la llei, després d’àmplies discussions socials, fou l’establiment

del caràcter mixt del sistema educatiu, concretat en una xarxa dual: centres

sostinguts amb fons públics, que comprenien els de titularitat pública i els

privats concertats, i centres privats, que funcionaven en règim de lliure mercat.

Amb l’acceptació de la xarxa dual de centres, es tancava un debat històric de

més de cent anys de confrontació ideològica, la qual cosa donava pas de manera

determinant a la concepció de l’educació com a servei públic i a la formació

dels subjectes amb el respecte corresponent a les seves creences. Es determina

que la creació o supressió dels centres públics és una atribució del Govern de

l’Estat i/o de les comunitats autònomes i, pel que fa al centres privats, qualsevol

persona física o jurídica, dins del respecte a la Constitució i el que estableix la

Llei, pot crear-los i establir-hi el seu caràcter propi. Als centres dels nivells

obligatoris, se’ls atorga plenes facultats acadèmiques, si bé el Govern central

determina les condicions mínimes en què s’han d’impartir els ensenyaments.

Els centres no concertats, d’altra banda, gaudeixen d’autonomia per establir el

seu règim intern.

36 Educar especial 30 aniversari Jaume Sarramona

Un aspecte de gran incidència d’aquesta llei és la normativa respecte al

govern dels centres públics, que s’organitzen a través de la participació democràtica

dels òrgans unipersonals —director, secretari, cap d’estudis— i dels

col·legiats —consell escolar del centre i claustre de professors—. El consell

escolar del centre es constitueix com l’òrgan de govern, tant dels centres

públics com dels concertats, qüestió que s’ha mantingut encara en la LOE

vigent. La participació de la comunitat docent en el sistema es materialitza

també a través dels consells escolars municipals, territorials i de l’Estat, encara

que, en aquests casos, actuen amb caràcter consultiu. La qüestió és que aquesta

atribució de govern al consell escolar als centres públics i concertats és l’expressió

d’una època política de plantejaments participatius un xic utòpics, que

no es pogueren aplicar a uns altres àmbits de la vida econòmica i social, però

sí que s’introduïren en el sistema educatiu. El resultat real és que els consells

escolars dels centres no exerceixen unes funcions que estiguin per damunt de

la direcció ni del mateix claustre docent. Les revisions posteriors d’aquesta

qüestió no han arribat a modificar substancialment aquesta qüestió.

3. La LOGSE (1990)

L’anomenada Llei orgànica d’ordenació general del sistema educatiu (LOGSE)

es publica al BOE el 4 d’octubre del 1990, després d’algunes experimentacions

—que, en el cas de Catalunya, varen durar uns deu anys— i d’un debat sense

precedents que va implicar tots els sectors de la comunitat educativa. La llei

va anar precedida (1987) del Projecte per a la Reforma de l’Ensenyament, que

guià el debat en qüestió, el qual es concretà en primera instància en el *Llibre*

*blanc* (1989) justificatiu de la reforma pretesa. Ara bé, sempre pot quedar el

dubte respecte a quina utilitat real va tenir aquell debat tan ampli, a banda de

mobilitzar la població respecte a la reforma. Del que no hi ha dubte és que ens

calia una regulació general del sistema educatiu vint anys després de la Llei

general d’educació de 1970, publicada encara sota el règim franquista. La nova

situació democràtica, l’entrada a la Comunitat Europea i els canvis sociològics

produïts en els darrers anys exigia una posada al dia dels principis pedagògics

i de l’organització general del sistema.

La LOGSE fou una llei ambiciosa en tots els sentits, potser fins i tot massa,

que, a banda de no disposar de la llei de finançament necessària que l’acompanyés,

trencava molts esquemes fortament instal·lats en l’educació escolar i que,

inevitablement, havien de produir tensions, fins al punt que, una vegada desplegada

completament arreu de l’Estat, no solament va ser abolida i rebutjada pels

sectors més conservadors i reticents al canvi, sinó també pels mateixos que la

implementaren. Per cert, Catalunya va tenir un pes fonamental en la seva redacció

i defensa inicial; aquí ens la creguérem de bon començament i l’aplicàrem

fins a les últimes conseqüències. Segurament, el llarg temps que trigà el desplegament

complet de la llei no en beneficià l’assimilació. L’acceleració dels canvis

socials es contraposaven a la lentitud amb què es produïen els canvis pedagògics,

la qual cosa tensionà permanentment l’educació escolar.

Les lleis d’educació després del franquisme Educar especial 30 aniversari 37

La LOGSE va completar els canvis introduïts per la LODE, si bé, en aquest

cas, ho va fer sense una avaluació prèvia d’aquella llei, com tampoc es va avaluar

la LOGSE en el context estatal. Per tant, es consolidaren els criteris respecte

als consells escolars dels centres i també respecte al sistema de nomenament

dels directors dels centres públics, entre altres qüestions.

La LOGSE dedicà el títol iv a la qualitat de l’ensenyament, sense afrontar

de manera decidida els aspectes que ella mateixa assenyalava com a factors de

qualitat: formació del professorat, funció directiva, inspecció, avaluació del

sistema, etc. Més aviat es confià que la qualitat arribaria simplement per l’aplicació,

en la metodologia docent, dels principis psicopedagògics que s’hi proposaven.

Aquesta perspectiva provocà que la llei fos acusada de «pedagogisista»

pels sectors reticents al seu desplegament curricular, i els pedagogs i els psicòlegs

que la defensaven foren vistos com els culpables de la «degradació del

sistema» i de tots els mals que aquest pogués tenir. Segurament, es pecà d’excés

d’optimisme per part dels seus defensors, vertaders «santons», de vegades, dels

principis psicopedagògics proposats.

Quins eren aquests principis psicopedagògics comentats? Doncs, el primer,

la personalització de l’aprenentatge —que ja fou defensat a la llei de 1970—,

posant l’èmfasi en la capacitat d’autoaprenentatge al llarg de la vida, i això seria

possible gràcies a l’«aprendre a aprendre», que alguns erròniament interpretaven

com la capacitat d’aprendre sense aprendre res. I, respecte a l’ensenyament,

es posà l’èmfasi en els processos més que no pas en els resultats, processos que es

fonamentaven en el desenvolupament de les capacitats personals de comprensió

i d’aplicació i no simplement en la interiorització dels coneixements. En

conjunt, uns canvis metodològics que superaven els esquemes conductistes de

la llei de 1970, però que eren complexos d’aplicar, si no es tenia una formació

psicopedagògica actualitzada en les teories cognitives i constructivistes de

l’aprenentatge, a més d’un ferm compromís amb la docència. La conseqüència

generalitzada fou que el canvi es convertí en un mer formalisme sobre el paper,

traduït en les programacions curriculars.

Als canvis pedagògics, s’hi uní una profunda modificació de l’estructura

del sistema, que allargà l’escolaritat obligatòria comuna per a tot l’alumnat fins

als 16 anys, en la línia dels països nòrdics europeus. Per fer-ho possible, es creà

una etapa d’ensenyament secundari obligatori (ESO) per als darrers quatre

anys de l’escolarització bàsica. Per contra, el batxillerat posterior passà de tres

a dos anys, al mateix temps que se suprimia el curs previ d’accés a la universitat

(COU). S’eliminà la doble titulació al final de l’educació bàsica obligatòria,

i solament els qui obtinguessin el títol de graduat en secundària podrien accedir

directament al batxillerat i a la formació professional, que aleshores adquiria

el nivell mitjà.

Tot aquest conjunt de mesures organitzatives del sistema foren objecte de

crítiques, en especial la consideració de l’educació bàsica com a única i comuna

per a tot l’alumnat, si bé es contemplava una certa opcionalitat curricular en

el segon cicle d’ESO. Igualment, fou criticada la reducció del nombre d’anys

del batxillerat i l’estructura de la FP, la qual fou objecte d’una llei específica

38 Educar especial 30 aniversari Jaume Sarramona

posterior (2002). Una síntesi dels principals factors que convertiren la LOGSE

en problemàtica podria ser la següent:

— L’ESO agrupà tots els alumnes entre els 12 i els 16 anys sota la responsabilitat

d’un professorat de secundària majoritàriament provinent del batxillerat

anterior (BUP), poc preparat per atendre un alumnat tan divers i,

en certs casos, poc interessat a aprendre. Rebutjada pel propi Ministeri una

proposta sorgida de la comissió que, l’any 1986, fou l’encarregada de reformar

les titulacions universitàries vinculades amb l’educació, en el sentit

de crear una titulació específica per al professorat de l’ESO, la reforma

es va materialitzar amb el professorat de secundària existent i el de nova

incorporació, que no rebia més formació professionalitzadora que l’obsolet

CAP (certificat d’aptitud pedagògica), clarament insuficient per als

nous desafiaments.

El resultat fou un rebuig ampli vers una ESO comprensiva,

rebuig que encara perdura.

— Els canvis culturals i sociològics produïts en el conjunt de la societat

durant el darrer decenni del segle passat, amb les manifestacions consegüents

en la mentalitat de les famílies i en els adolescents, han anat clarament

en contra de les fites de la reforma proposada, la qual cosa n’ha

dificultat considerablement l’aplicació. Sense entrar ara en més detalls,

n’hi haurà prou d’esmentar el consumisme galopant, la renúncia de moltes

famílies a exercir les responsabilitats educatives que els corresponen,

la pèrdua de valors que tradicionalment havien donat coherència a l’educació,

la diversitat de concepcions ideològiques i culturals provinents de

la immigració massiva però també gestades dins de la comunitat autòctona,

l’explosió de les tecnologies digitals i totes les implicacions que comporten

per a l’adquisició de la informació i el coneixement, etc. Tot això

incidí i continua incidint sobre l’educació escolar, la qual cosa la fa especialment

dificultosa quan es volen mantenir els principis d’igualtat d’oportunitats,

equitat, qualitat en els resultats, funcionalitat del sistema vers els

nous temps, etc.

— L’escolarització de tot l’alumnat de secundària als instituts suposà un cost

molt elevat en infraestructures, desplaçaments, menjadors, etc., especialment

a Catalunya, on la LOGSE fou aplicada de manera molt estricta en

aquest terreny, sense que fossin clars els avantatges d’aquesta decisió, tant

pel que feia a l’alumnat com al professorat, que, en molts casos, havia de

compartir docència entre les dues etapes de secundària. Com ja s’ha dit, el

disgust per impartir docència a l’ESO fou un factor de malestar entre els

ensenyants d’aquesta etapa. D’altra banda, els alumnes dels primers cursos

d’ESO es veien prematurament immersos en un ambient acadèmic de

predomini d’adolescents de més edat, amb les anticipacions consegüents

de certs paradigmes conductuals.

— Els problemes sorgits i la dificultat de solució que presentaven tampoc

no han estat aliens al context general de pèrdua d’autoritat real als centres,

com a conseqüència de la desprofessionalització que comportà la

Les lleis d’educació després del franquisme Educar especial 30 aniversari 39

LODE pel que feia a la direcció escolar i a la inspecció, si bé aquesta

darrera es recuperà amb la LOPAG de l’any 1995. Aquesta manca d’autoritat

i de lideratge als centres públics encara s’arrossega, malgrat que

les lleis posteriors han anat modificant el sistema de nomenament dels

directors, però sense acabar de fer el pas definitiu vers la seva professionalització

i la clara dependència respecte a l’Administració, com passa en

tots els països avançats.

La LOGSE començà el segle xxi tocada de mort, arrossegada per un corrent

d’opinió que la feia responsable de tots els mals acadèmics, en especial del

fracàs escolar, dels casos de violència que es poguessin produir als centres

—s’arribava a dir, i encara es diu, que no caldria escolaritzar obligatòriament

els qui no volguessin aprendre—, de la manca d’esforç per estudiar, etc. Per

això, un cop va arribar el Partit Popular al Govern central (1996), ben aviat hi

hagué un primer intent de reformar aquesta llei, però, davant la manca de

majoria parlamentària, l’aleshores ministra d’Educació —Esperanza Aguirre—

es va haver de conformar a crear una comissió per reformar les humanitats

(1998), les conclusions de la qual no es van arribar a aplicar, perquè no era

aquest l’objectiu que realment pretenia assolir el Ministeri. Quan el Partit

Popular va aconseguir la majoria absoluta a les eleccions de l’any 2000, no va

trigar gaire a elaborar una nova llei (LOCE, 2002), que derogava en gran

mesura la LOGSE, però que tingué una vida ben curta, en ser substituïda per

la LOE (2006).

La LOGSE va ser criticada i substituïda per una nova llei sense que, prèviament,

se’n fes cap avaluació seriosa, com ja s’ha dit. El Partit Popular no

l’havia votada quan havia sigut el moment i sempre digué que, quan tornaria

a governar, la reformaria a fons, com efectivament va fer mitjançant la LOCE

de l’any 2002. Cal recordar, però, que, a Catalunya, on la LOGSE es desplegà

al llarg dels deu anys previstos inicialment, sense acceptar el retard de dos anys

més (fins al 2002) que propicià el Ministeri, sí que es realitzà una avaluació

exhaustiva de la Llei, seguint el mandat fet pel president Pujol en la seva darrera

legislatura al front del Govern català (1999-2003). Fou una avaluació que

durà més de dos anys, els resultats de la qual es presentaren a l’obra *Debat sobre*

*el sistema educatiu català: Conclusions i propostes* (2002), editada pel Departament

d’Ensenyament i tramesa a tots els centres escolars de Catalunya. En

aquest text, dividit en set seccions, es mostraren les conclusions i les propostes

resultants de la participació de prop de 9.000 persones i de les respostes explícites

d’unes 1.200. Mai no s’havia fet al nostre país un treball tan exhaustiu i

obert a les diferents idees i posicionaments, i fou mereixedor d’elogis per part

de personalitats com ara Jaques Delors, Federico Mayor Zaragoza, Viviane

Reding, Andreas Schleicher i altres. Tristament, la LOCE, d’una banda, i el

canvi de govern a Catalunya (2003), d’una altra, no varen fer possible l’aprofitament

d’aquest valuós treball d’avaluació del sistema educatiu.

40 Educar especial 30 aniversari Jaume Sarramona

4. La LOPAG (1995)

Com a resposta a les crítiques que rebia el desplegament de la LOGSE, el

propi Govern socialista promulgà, el mes de novembre de 1995, una nova llei

orgànica d’educació, la LOPEG —LOPAG en català—, que s’explicità com

a Llei orgànica de la participació, avaluació i govern dels centres escolars.

Aquesta llei ampliava el concepte d’autonomia dels centres escolars, establint

que cadascun tindria el projecte educatiu, el projecte curricular i les normes

de funcionament propis, a més, obria la possibilitat que les administracions

educatives deleguessin en els centres les compres i la contractació de serveis

(capítol ii). En coherència amb el principi que més autonomia implicava una

rendició de comptes més elevada, la LOPAG introduí l’avaluació de centres

(article 29) i del sistema educatiu (article 27), a més, per primera vegada,

s’establí l’avaluació del professorat amb repercussions en la seva promoció

professional (articles 30 i 31).

Com ja s’ha assenyalat abans, es recuperà el cos funcionarial dels inspectors

(article 37), després de l’experiència fallida d’uns inspectors nomenats provisionalment

pels governs de torn, la qual cosa va representar, en molts casos,

una manifestació més de sectarisme i d’amiguisme. Es van augmentar els requisits

per al nomenament dels càrrecs directius dels centres, demanant una acreditació

prèvia dels candidats a director (article 17.1), si bé es va mantenir

l’elecció per part del consell escolar del centre i la debilitat de l’autoritat real

del director, sotmès als vots dels col·legues, va continuar.

De fet, la LOPAG va tenir una incidència escassa sobre el sistema educatiu.

Es va obrir un debat ideològic i polític entre el nou govern central en

mans del PP i els partits polítics de l’oposició, la qual cosa portà a les dues

lleis posteriors.

5. La LOCE (2002)

Amb la majoria absoluta de què disposava a les Corts espanyoles, el Partit

Popular elaborà una nova llei orgànica d’educació que s’oposava frontalment

a la LOGSE i que rescabalava els desitjos d’una part del professorat de secundària

contrari als plantejaments de la comprensivitat de l’educació secundària

obligatòria. Per justificar els canvis introduïts, es va recórrer als baixos resultats

obtinguts a la primera avaluació del PISA (2000), a més de les referències als

nous temps i al traspàs de la gestió del sistema a totes les comunitats autònomes.

Per aquest darrer motiu, el Ministeri defensà la necessitat d’establir «criteris

d’homogeneïtzació», en la línia pròpia d’un partit polític que sospitava

de la descentralització i encara més de l’autogovern dels territoris de l’Estat.

En aquesta llei, s’insistia en un concepte clau per millorar el sistema: l’esforç

personal, que es considerava perdut en els darrers anys.

La LOCE es publicà sense consens —a més, el Govern català la denuncià

davant el Tribunal Constitucional per invasió de competències— i, si bé no es

va arribar a aplicar de manera efectiva en tots els aspectes, deixà unes línies

Les lleis d’educació després del franquisme Educar especial 30 aniversari 41

programàtiques que van ser recollides en gran part per la llei següent, la LOE

vigent, malgrat que va ser promulgada pel partit opositor, el PSOE.

La LOCE instaurà les anomenades «avaluacions diagnòstiques» (article 97)

en base a competències bàsiques, fixades per al termini de l’educació primària

i secundària obligatòria. Aquesta avaluació obrí un debat respecte a la possible

recuperació de les antigues revàlides dels batxillerats, encara que no era aquesta

la seva finalitat, sinó més aviat recuperar la iniciativa per part del Ministeri en

un àmbit de l’avaluació que havia iniciat Catalunya l’any 2001 i que ja s’havia

estès per Andalusia, Canàries i Castella-la Manxa. Aquesta avaluació, però, no

s’arribà aplicar per part del Govern d’aleshores, perquè, entre altres raons, va

reformar els currículums de primària i de secundària sense incloure ni esmentar

les competències bàsiques; quedà clar que els encarregats de reformar els

currículums en qüestió no estaven introduïts en el significat de les competències,

concepte que s’obria camí amb força a nivell internacional arran de la

primera avaluació PISA. Aquestes avaluacions diagnòstiques van ser recollides

després a la LOE socialista, que les va aplicar als cursos de quart de primària

i de segon d’ESO, tal com ja es feia a Catalunya.

Una altra mesura polèmica que visualitzava el trencament amb la LOGSE

foren els itineraris de l’ESO (article 26), dos per al tercer curs i tres per al

quart, constituïts per assignatures comunes i específiques que orientaven els

alumnes vers la formació professional o el batxillerat. D’aquesta manera,

s’acabava amb la comprensivitat generalitzada i s’eliminava també l’optativitat

que hi podia haver en els currículums LOGSE. Aquesta proposta, de fet,

avalava el que il·legalment ja s’estava fent en molts centres de secundària:

agrupar els alumnes per capacitats, separant els qui es considerava que podien

anar al batxillerat, a la formació professional o directament al món del treball.

La disposició fou objecte de dures crítiques per part dels sectors sensibilitzats

pedagògicament en contra de la separació dels alumnes tenint en compte

preteses aptituds, pel que significava de condicionament del seu futur. Els

defensors d’aquesta separació ho feien —i encara ho fan— en nom dels drets

dels més capaços i compromesos amb l’aprenentatge escolar a poder avançar

sense ser entorpits pels qui no podien o no volien aprendre. La qüestió és que

aquestes classificacions acaben essent gairebé sempre de caire social, sense

oblidar que suposen una certa comoditat per part del professorat, que sempre

confia a tenir els grups més preparats i motivats. Altra cosa fóra que es digués

que els millors professors seran assignats als grups d’alumnes que tenen més

dificultats, però l’elecció dels grups, almenys a l’escola pública, la fa el professorat

gairebé sempre per categoria i per antiguitat. El fet concret és que

aquesta idea dels itineraris s’ha mantingut larvada fins avui, quan novament

sorgeix en el projecte d’una nova llei creada també pel Partit Popular amb

majoria absoluta.

42 Educar especial 30 aniversari Jaume Sarramona

6. La LOE (2006)

El Govern del PSOE canvià la LOCE per la Llei orgànica d’educació (LOE)

també sense consens, però va mantenir molts criteris de la primera, en un

intent compartit de fer oblidar la LOGSE —esdevé significatiu que prohoms

de la LOGSE la critiquessin quan ja no eren al govern— i de recuperar competències

per al Ministeri, com ja volia el PP. És així com es plantegen diverses

mesures per buscar una homogeneïtzació desitjada, com el fet que l’Estat «procurarà

programes de cooperació territorial» (article 9). Un altre exemple

d’aquest centralisme recuperat es pot advertir en la concessió de les beques per

part del propi Ministeri, que reprodueix gairebé de manera textual el que deia

la LOCE1.

El llenguatge emprat al llarg del text de la llei és un reflex més d’aquesta

visió centralista, com ja passava a la LOCE. Així, es parla del «Gobierno» per

fer referència a les actuacions del Ministeri, i de les «administraciones educativas

» per referir-se als governs autonòmics. Les llengües oficials pròpies que

s’esmentaven a la LOGSE passen a ser «llengües cooficials», amb la qual cosa

es recupera un terme que també apareixia a l’esborrany de la LOCE però que

va ser rectificat en el text definitiu.

Pel que respecta a les finalitats educatives generals, hi ha la preparació dels

futurs ciutadans per a la societat del segle xxi, on trobem, com a trets característics,

la globalització, l’accés al coneixement per múltiples vies, el multiculturalisme,

la mobilitat personal i social, etc. També tenim com a referent la

consolidació i l’aprofundiment de la democràcia. I aquí ens apareix la participació

com a estratègia d’acció.

Com ja s’ha assenyalat, va ser la LODE de 1985 la llei que va regular la

participació social en el sistema educatiu mitjançant la creació dels consells

escolars, que la LOCE va considerar òrgans assessors, però la LOE els recuperà

en la seva prerrogativa inicial, és a dir, en la consideració dels consells de centre

com a òrgans de govern. En canvi, és significatiu que l’estructura del consell

escolar de l’Estat segueixi sent la mateixa que tenia en el moment de

constituir-se, quan encara no s’havien traspassat les competències en educació

al conjunt dels territoris. Tots els intents que s’han fet perquè aquest consell

sigui reflex d’un estat descentralitzat —no pas federal— han fracassat enfront

de la resistència dels organismes que hi són presents amb caràcter estatal, com

també per la poca sensibilitat de l’Administració central, malgrat els canvis de

govern i de partit polític.

La LOE diu que es vol afavorir el coneixement i la valoració de la riquesa

lingüística i no es contempla que les llengües oficials diferents del castellà

1. L’article 83 diu: «2. El Estado establecerá, con cargo a sus Presupuestos Generales, un

sistema general de becas y ayudas al estudio, con el fin de que todas las personas, con

independencia de su lugar de residencia, disfruten de las mismas condiciones en el ejercicio

del derecho a la educación. 3. A estos efectos, el Gobierno regulará, con carácter básico,

las modalidades y cuantías de las becas y ayudas al estudio a las que se refiere el apartado

anterior, las condiciones económicas y académicas que hayan de reunir los candidatos […]».

Les lleis d’educació després del franquisme Educar especial 30 aniversari 43

apareguin en els currículums generals de l’Estat ni com a obligatòries ni com

a optatives, a excepció feta dels territoris respectius. I això que aquesta ja fou

una proposta que sorgí en l’informe esmentat de 1998 sobre les humanitats.

Aclarits aquests principis generals, entrem en el que podríem considerar

novetats de la llei, més lligades al camp pedagògic i organitzatiu.

El primer concepte que surt al preàmbul i que vol ser el justificatiu principal

de la Llei és la qualitat (recordeu la LOCE), una vegada havia estat

aconseguida la universalització de l’escolaritat (1970) i el seu allargament fins

als 16 anys (LODE). De fet, es tracta d’una preocupació universal, especialment

després de les avaluacions del PISA. Arreu es parla de qualitat, si no

d’excel·lència, per definir les fites que pretenen assolir els sistemes educatius.

Què proposa la LOE per aconseguir aquesta qualitat? Doncs, en primer terme,

recuperar el sentit de l’esforç (tema clau de la LOCE), si bé aquí no es veu com

una qüestió que correspongui solament a l’alumne. L’esforç es vol fomentar

mitjançant una sèrie de mesures legals com ara les següents:

— No poder passar de curs amb més de dues matèries pendents. Aquesta

qüestió sempre pot ser objecte de debat, perquè cal recordar que no és

present en països que han assolit bons resultats en les avaluacions internacionals,

i la simple repetició no és garantia de millora en l’aprenentatge.

— La consideració de l’ESO com a cursos i no com a cicles (concepte que ja

introduí la LOCE).

— L’agrupació diferenciada dels alumnes en el darrer any de l’ESO, si bé amb

la possibilitat d’aplicar la diversificació curricular a partir de tercer, que, de

fet, equival als controvertits itineraris de la LOCE, que tanta oposició

plantejaren els mateixos polítics socialistes.

— Potenciar l’aprenentatge de l’anglès de manera primerenca. Aquí hauríem

de tenir present que la situació no és la mateixa en els territoris oficialment

bilingües que en els monolingües.

— Iniciar la lectoescriptura en l’educació infantil, la qual cosa ja fa temps que

apliquen els centres responsables.

— Crear biblioteques a tots els centres.

— Millorar la formació inicial i permanent del professorat, tema sempre present

a les diverses lleis.

— Introduir en el curriculum les competències com a fites d’aprenentatge.

— Instal·lar la cultura de l’avaluació.

— Potenciar l’autonomia dels centres.

— I també podríem situar en aquest marc la insistència en l’educació cívica,

que inclou el respecte a la diversitat.

Les darreres qüestions ens mereixen una anàlisi més detallada.

Després que s’ha constatat que el país amb millors resultats obtinguts a les

proves PISA, Finlàndia, té el punt més fort del sistema en la formació i la

valoració del professorat, i aprofitant l’avinentesa dels nous plans d’estudi en

el marc dels acords de Bolònia, la llei es proposa millorar la formació inicial

44 Educar especial 30 aniversari Jaume Sarramona

del professorat, convertint Magisteri en un títol de grau i el CAP del professorat

de secundària en un postgrau. La Llei també parlava de la incorporació

a l’activitat docent sota un tutor responsable, sense que això s’hagi materialitzat

en la pràctica, de la mateixa manera que ara també es considera el primer

any després de les oposicions com un curs de pràctica objecte d’avaluació, i

tots sabem que això no ha estat així. Ja no cal parlar tampoc del cas dels

interins i dels substituts, que gairebé sempre s’incorporen inicialment al sistema

sense cap experiència prèvia de treball docent. Amb tot, la llei no afronta

la formació del professorat de secundària de manera valenta, car es planteja

una formació successiva: continguts primer i dimensió pedagògica després, i

no simultània, com proposa la majoria dels països europeus.

Encara en aquest capítol del professorat, esmentem que, entre les funcions

dels docents, s’hi assenyalen «la recerca/experimentació i la millora continua dels

processos d’ensenyament». Això ens condueix a la formació contínua, que

segueix essent voluntària. Vinculat amb la formació i amb la professionalització,

hi ha el tema del reconeixement social del professorat i de l’avaluació de

la funció pública docent, si bé tampoc ha arribat a ser quelcom obligatori

(article 106)*.*

La definició de currículum és la mateixa que l’existent a la LOGSE, amb

l’afegit de les competències bàsiques com un element més, que serveix com a

referència justificativa de la proposada «avaluació diagnòstica», que ja havia

proposar la LOCE. Si el Govern del PP va publicar els decrets curriculars

posteriors a la LOCE sense fer cap referència a les competències bàsiques, el

Govern del PSOE ho va resoldre posant les competències en un annex —clarament

un afegitó— als seus decrets curriculars, que, d’altra banda, també són

clarament regressius des del punt de vista pedagògic respecte a la LOGSE. Les

competències proposades no són tals, sinó vuit grups competencials proposats

per la Unió Europea. No es va voler aprofitar l’experiència de diversos territoris,

en especial de Catalunya.

— Tot el capítol ii del títol v està dedicat a l’autonomia dels centres, dimensió

tradicionalment demanada per potenciar la qualitat de l’ensenyament i

com a garantia d’adaptació de les institucions docents a la gran diversitat

de contextos existents, de manera que així es pugui flexibilitzar l’organització,

elaborar projectes de recerca, modificar horaris, etc. i, especialment,

elaborar un projecte educatiu propi (article 121), que ha d’incloure l’atenció

a la diversitat, el pla de convivència i la inclusió educativa. L’autonomia

inclou també la gestió econòmica (article 123), i així s’obre la possibilitat

d’obtenir recursos complementaris (article 122), qüestió que no tothom

veu amb bons ulls.

— Les característiques de la direcció dels centres no és un tema aliè a la seva

autonomia. En aquest terreny, encara que amb alguns avenços fets en la

LOPAG de 1995, seguim bàsicament sota els principis que va establir

la LODE, en considerar la direcció escolar una funció i no una professió,

de manera que no s’exigeix una formació prèvia de caire específic per exerLes

lleis d’educació després del franquisme Educar especial 30 aniversari 45

cir-la i, si bé ja no és estrictament el consell escolar del centre qui designa

el director entre els docents per un període limitat, en la comissió que

estableix la LOE, dos terços són membres del propi centre i els docents

que hi treballen hi tenen preferència. Així ho expressa l’article 1352. S’ha

seguit, doncs, amb un tipus de direcció que no és homologable en els

països del nostre entorn.

L’avaluació ocupa un paper important a la LOE, perquè cada vegada som

més conscients que la qualitat d’un sistema educatiu està estretament vinculada

amb la seva valoració, i així s’explicita a l’article 140. El cas és que Espanya és

l’únic país avançat on un alumne arriba fins a l’accés a la universitat sense cap

avaluació externa, solament hi accedeix com a resultat de les proves que ha

hagut de passar per iniciativa dels seus propis docents i del centre o centres on

ha assistit. Es pot, certament, discutir la conveniència d’establir rànquings

públics de centres segons els resultats assolits a les proves externes, com fan

països com ara França, Alemanya, Gran Bretanya, Canadà, EE. UU., etc., però

és més discutible que no existeixi cap avaluació externa. Les ja esmentades

proves en competències bàsiques tenen un caire diagnòstic i no compleixen la

finalitat de les valoracions curriculars externes, si bé això constitueix un primer

pas per instal·lar en el sistema la cultura de l’avaluació. La LOE les estableix

per a quart de primària i per a segon d’ESO, tal com ja es feia a Catalunya des

de 2001, com ja s’ha dit. És més nova l’obligació de presentar al Congrés dels

Diputats els resultats generals del sistema espanyol, així com els indicadors de

qualitat resultants (article 147).

El segon gran principi que vol atendre la LOE és l’equitat, que es vincula

amb l’esforç i que ha d’involucrar tots els centres finançats amb cabals públics

en l’escolarització de l’alumnat amb dificultats (entengui’s bàsicament els immigrants).

Amb aquesta finalitat, es regula l’admissió dels estudiants, de manera

que «s’atendrà una adequada i equilibrada distribució entre els centres dels alumnes

amb necessitats específiques de suport educatiu» (article 88). L’harmonització

d’aquest precepte amb el dret dels pares a escollir escola no és un tema senzill

i cal esperar acords de consens als municipis per fer-lo efectiu sense conflictes.

També es diu que no hi ha d’haver discriminació en funció de raça, sexe, religió,

etc., però segueixen existint institucions docents solament de nens o de nenes.

La realitat és que continua sense resoldre’s el tema de la gratuïtat dels centres

concertats, perquè el concert no cobreix el cost real de les places escolars, mentre

que aquests segueixen fent un horari més ampli que els públics3.

2. «La selección será realizada en el centro por una Comisión constituida por representantes

de la Administración educativa y del centro correspondiente.

»3. Corresponde a las Administraciones educativas determinar el número total de vocales de

las comisiones. Al menos un tercio de los miembros de la comisión será profesorado elegido

por el Claustro y otro tercio será elegido por y entre los miembros del Consejo Escolar que

no son profesores.»

3. És sabut que a Catalunya, l’any 2006, s’implantà una sisena hora per a l’educació primària

amb caràcter no curricular que suposà una gran despesa i que fou parcialment retirada

46 Educar especial 30 aniversari Jaume Sarramona

Vinculada amb l’equitat, hi ha tota la qüestió de l’atenció a la diversitat,

sigui per dificultats en l’aprenentatge, sigui per tenir «altes capacitats intel·lectuals

», i es deixa en mans dels centres les possibilitats de fer adaptacions curriculars,

a més de disposar de «la deguda organització escolar» (article 72.3).

Es manté, doncs, el principi de la LOGSE de l’escolarització a les institucions

ordinàries dels alumnes amb dificultats, mentre aquestes els puguin atendre.

I ja que hem esmentat els alumnes amb altes capacitats, se’ls dediquen dos

articles de la Llei (76 i 77) i el mateix passa amb els d’incorporació tardana (78

i 79), on es parla de desenvolupar programes específics i d’assessorar els pares.

Finalment, respecte al finançament, pedra de toc a les lleis anteriors perquè

no es poguessin dur a la pràctica en tota la seva potencialitat, la LOE es compromet

a millorar els recursos destinats a l’educació. La qüestió és que els anys

transcorreguts des de la promulgació de la Llei no han estat precisament de

desenvolupament econòmic, així que el finançament s’ha vist ressentit per una

època de crisi generalitzada.

7. La Llei d’educació de Catalunya (LEC, 2009)

Des de l’any 2009, i per primera vegada, gaudim a Catalunya d’una llei d’educació

pròpia, després que, diverses vegades, s’haguessin elaborat alguns esborranys

que mai no van reeixir. Els motius adduïts aleshores per no fer-la fou

l’advertiment que el nivell de detall de les lleis estatals no deixaven gaire marge

per fer-ne una de pròpia —i més encara quan les universitats i l’educació

d’adults eren fora del Departament d’Ensenyament—, i també perquè no era

fàcil arribar a un consens amb les forces polítiques principals i els diferents

sectors de la comunitat educativa. Això canvià durant el Govern de l’anomenat

«tripartit» (2003-2010). Amb uns sindicats pròxims, si no vinculats, als partits

que en formaven part, l’educació d’adults va ser integrada novament al redenominat

Departament d’Educació i es partia d’un consens que va donar lloc a un

pacte per l’educació, signat l’any 2006, amb l’única autoexclusió del sindicat

USTEC, pròxim al partit que precisament aleshores governava en el Departament,

Esquerra Republicana de Catalunya. També cal afegir-hi que el grup

principal de l’oposició d’aleshores (CiU) mostrà una actitud més col·laborativa

que l’oposició de temps passats. Amb tot, no va tenir un començament fàcil,

perquè sorgiren reticències, tant dins del propi Govern, al si del partit d’Iniciativa

per Catalunya Verds, com fora, per part d’un sector de l’escola concertada

i pel principal sindicat de l’escola pública, l’USTEC. En tots dos casos es

denunciava l’incompliment del que s’havia acordat en el pacte.

El que sí que restava igual que anys enrere era la dificultat de redactar una

llei àmplia per a Catalunya després que el Govern central hagués elaborat lleis

el curs 2011-2012, car el nou govern defensava que no havia estat útil i que no la podia

finançar per a la totalitat dels centres públics i per als concertats, els quals s’hauria d’afegir

en el cost del concert. El resultat és el manteniment d’una diferència important d’horari a

favor del sector privat, encara que aquesta hora no es presenti com a obligatòria i la financin

les famílies.

Les lleis d’educació després del franquisme Educar especial 30 aniversari 47

orgàniques tan detallistes com la LOE, que deixà molt poc marge per poder

legislar posteriorment, malgrat que les competències en educació estiguessin

totes transferides als governs de les comunitats autònomes respectives. El

manteniment d’aquest poc marge de maniobra va fer que molts poguessin

continuar pensant que no es podia crear una llei catalana amb prou entitat i

que la gran majoria dels elements que formaven part del text eren més aviat

objecte de decrets i de disposicions que no pas d’una llei general. Però també

cal advertir que una llei catalana d’educació constituïa el complement necessari

del nou estatut aprovat l’any 2006 —malgrat les retallades posteriors

imposades pel Tribunal Constitucional— i una manera de manifestar la nostra

voluntat d’autogovern. Amb tot, era difícil d’entendre que la Llei tingués

tanta extensió (205 articles, 28 disposicions addicionals, 11 disposicions transitòries

i 4 de finals), quan, realment, les innovacions que hi havia respecte a

la LOE es podien reduir a algunes pàgines. L’extensió donada a la llei la feia

molt reiterativa i feixuga de llegir, perquè es mostrava farcida de declaracions

basades en grans principis abstractes, carregats de bones intencions, si bé

encara s’hi podien advertir mancances en aquest terreny. De manera àmplia,

es pretenia assolir la qualitat, l’equitat i l’excel·lència, a més del domini lingüístic

del català i del castellà. Tot això mitjançant l’autonomia i l’arrelament

dels centres al medi, la regulació del règim lingüístic i el seguiment i l’avaluació

dels resultats.

Com cal esperar en un text legal, hi ha una manifestació de fidelitat a la

Constitució espanyola i a l’Estatut d’Autonomia de Catalunya. Després, s’entra

en el títol preliminar, on es fa novament una enumeració de principis de

caire diferent. Entre aquests principis, hi ha l’equitat, la igualtat d’oportunitats

i la integració social, que es fonamenten en la «coresponsabilitat de tots els

centres sostinguts amb fons públics» (principi 1.c). El text, però, s’oblida que

la consecució d’aquestes fites demana també una metodologia pertinent a

l’interior dels centres i a les aules, entre altres estratègies. Tanmateix, sorprèn

que es posi com a principi «el respecte i el coneixement del propi cos» (article

2.1.i), la qual cosa és més pròpia d’un objectiu de l’educació infantil i de primària

que no pas d’una llei general d’educació. En aquesta relació de principis,

hi apareix també «la coeducació i el foment de la igualtat real i efectiva entre

homes i dones». Això hauria de ser sinònim que no hi hauria cap possibilitat

de reconèixer els centres que no impartissin la coeducació, i encara menys la

seva concertació, la qual cosa no ha succeït.

Al dret a l’educació, s’hi dedica el títol i de la Llei. S’hi afirma que «tothom

té dret a accedir en condicions d’igualtat al sistema educatiu». També es té

dret a l’elecció de centre en el marc de l’oferta educativa, dret que es materialitza

mitjançant un únic procediment d’accés als centres sostinguts amb

fons públics.

La Llei fa explícita l’existència de problemes de convivència en alguns

centres escolars, en dedicar-hi una munió d’articles. Així, es parla de la mediació

i de la correcció de conductes i d’actituds dels alumnes. A l’article 31, s’hi

demana una «carta de compromís» respecte a aquesta qüestió i s’entra fins i

48 Educar especial 30 aniversari Jaume Sarramona

tot en una relació de faltes i sancions (article 37), més pròpia d’alguna disposició

específica que no pas d’una llei general.

Cal destacar que la llei catalana fa una aposta valenta —en el marc de

l’Estatut— per l’ús i el coneixement del català, al mateix temps que es garanteix

el ple domini de les dues llengües oficials al final de l’escolaritat obligatòria.

El català, en tant que llengua pròpia de Catalunya, és normalment la

llengua vehicular i d’aprenentatge del sistema educatiu (article 11.1). Algunes

disposicions més concretes que hi trobem són:

— La Llei no fa possible la separació en grups en funció de la llengua (article

11.3). L’atenció del dret dels pares castellanoparlants perquè els seus fills

rebin el primer curs de primària en castellà es resol mitjançant una atenció

personalitzada (article 11.4).

— No es preveuen grups específics per als nouvinguts que no sàpiguen català

o castellà, sinó que se’n proposa l’acollida personalitzada (article 10.2).

Amb aquesta disposició, es posà fi a l’establiment d’aules específiques per

als nouvinguts desconeixedors de la llengua que havia proposat el Departament

d’Educació i que provocà força polèmica quan es va practicar.

— Es demana el coneixement de les dues llengües per part de tot el professorat,

però que utilitzin habitualment el català en la seva activitat docent i al

centre (article 13.1). Cal preguntar-se, però, si aquesta legislació es podrà

executar realment, atesos els hàbits socials arrelats i la quantitat de centres,

especialment de secundària, on s’utilitza majoritàriament el castellà.

— Tots els centres han de tenir un projecte lingüístic adaptat a la seva realitat

per fer factible l’objectiu de domini de les dues llengües oficials (article 14).

— Hi ha un article (el 15) que consagra la possibilitat de la immersió lingüística

com a estratègia d’aprenentatge del català, tema que periòdicament és

objecte de fortes crítiques i d’oposició arreu de l’Estat, però que ha demostrat

l’eficàcia per garantir el domini de la nostra llengua, a més de gaudir

de reconeixement internacional.

— En aquesta mateixa línia de defensa de la identitat nacional, es pot esmentar

l’article 18.3, que diu: «el Govern ha de promoure i donar suport a

centres educatius a l’exterior en el marc més ampli de la projecció internacional

de la cultura i la llengua catalanes i ha de contribuir a sostenir-los,

especialment en els territoris amb vincles històrics, lingüístics i culturals

amb Catalunya». Aquest propòsit s’ha vist frenat per la crisi econòmica,

sense oblidar que l’article 107.4 de la LOE diu que «corresponde al Gobierno

la regulación y la gestión de los centros docentes públicos españoles en

el exterior».

— Els alumnes, els pares i el professorat ocupen extensos capítols de la Llei.

Ho fan entrant en uns detalls que, com ja s’ha comentat abans, més aviat

haurien de ser objecte de disposicions d’un nivell legislatiu més baix. Diverses

qüestions que afecten les famílies i el professorat es tracten en una

munió d’articles posteriors que en fan la síntesi més feixuga. No hi ha

dubte que la presència de diverses sensibilitats al primer redactat de la Llei

Les lleis d’educació després del franquisme Educar especial 30 aniversari 49

i el debat posterior al Parlament per aconseguir un ampli consens n’ha

condicionat la formulació final. Per no entrar en una relació interminable

del seu contingut, a continuació, se’n destaquen algunes de les aportacions

que poden tenir més incidència en el funcionament del sistema.

Pel que fa al professorat, la Llei indica com n’hauria de ser la formació

inicial i la possibilitat de dur-la a terme mitjançant convenis amb les universitats.

Això, però, no passa de ser una manifestació de bona voluntat, car

aquesta llei no pot ser prescriptiva per a un nivell d’ensenyament, l’universitari,

que en resta exclòs expressament a l’article 1.2., i més quan les noves titulacions

docents ja estaven iniciades. En canvi, la Llei desaprofita l’ocasió de considerar

requisit previ per accedir al cos d’inspector o a la direcció dels centres

el fet de tenir un postgrau en supervisió i organització escolar, respectivament,

mitjançant convenis amb les universitats catalanes. Una mesura com aquesta

sens dubte augmentaria el nivell formatiu inicial d’aquests col·lectius i, per

tant, la qualitat general del sistema, i encara més quan ja hi ha antecedents

d’un màster impartit als anys noranta als inspectors en actiu mitjançant un

conveni del tipus assenyalat.

La formació contínua es declara com un dret i un deure alhora (article

110.2), com també assenyala la LOE, però s’hi inclou un altre aspecte positiu

que afirma que «la formació ha d’incloure en tots els casos l’avaluació de

l’aprofitament dels assistents» (article 110.3). Així es vol trencar una tradició

molt arrelada que solament avalua l’assistència. Ara caldrà veure si aquesta

prescripció realment es porta a la pràctica.

Per accedir a la funció pública docent, es creen els cossos docents de Catalunya

(article 112) i es regula el sistema d’accedir-hi. Es parla de l’avaluació de

la pràctica prèvia al concurs oposició i del període de pràctiques posterior

(article 119), sense especificar qui serà el responsable d’aquesta avaluació i si

es farà amb el rigor que cal. Incloure definitivament la direcció escolar en la

tasca de l’avaluació dels docents —prèvia professionalització decidida

d’aquesta— fóra la solució més adient. La disposició de l’article 142.4j, que

diu que la direcció té com a atribució «participar en l’avaluació de l’exercici de

les funcions del personal docent i de l’altre personal destinat al centre, amb

l’observació, si escau, de la pràctica docent», no aclareix prou aquesta qüestió.

La Llei implanta la carrera docent i s’adopta l’estructura de graus, fins a un

màxim de set. Aquesta disposició, si realment va acompanyada d’una avaluació

seriosa de l’activitat professional, ha de ser un factor de motivació i d’augment

de la qualitat del professorat. Un factor d’estímul dins de la carrera és la possibilitat

d’entrar en la categoria de «sènior» amb quatre graus assolits (article

132). En aquesta disposició, segurament ha tingut un pes important la proposta

que va fer fa més de vint anys una comissió nomenada pel Departament

d’Ensenyament d’aleshores, com a alternativa a la sorgida del Ministeri, que

no va reeixir ni allà ni entre nosaltres.

Encara que, en tots els estudis sobre la qualitat dels centres educatius, hi

sol aparèixer l’estabilitat dels equips docents com a factor important, la nostra

50 Educar especial 30 aniversari Jaume Sarramona

llei no la fomenta als centres públics, que segueixen sotmesos a les regles funcionarials

que permeten el dret de poder concursar cada any, com consagra

l’article 125. La qualitat tan esmentada del sistema demanaria alguna mesura

en aquest terreny que fomentés la continuïtat dels projectes educatius.

El capítol cinquè és el que regula la participació de la comunitat educativa

i escolar en el sistema mitjançant els consells escolars corresponents. Respecte

a aquesta qüestió, s’adverteix que la presidència del consell escolar de Catalunya

(article 171) segueix corresponent al cap del Departament d’Educació,

que pot delegar-la, i a qui també correspon nomenar els presidents respectius

del consells escolars territorials. Sorprèn que no s’hagi adoptat un sistema més

representatiu (elecció per part dels membres del consell, per exemple) o independent

del Govern, com que el president fos elegit per majoria qualificada

del Parlament. Sorprèn perquè eren aquests els sistemes que demanaven els

grups polítics que governaven durant l’aprovació de la Llei quan eren a l’oposició.

Tanmateix, cal dir, respecte a l’obligació per part del consell escolar de

Catalunya, de fer una memòria anual d’activitats i no de valoració del sistema.

Seguint els passos de la LOE, l’avaluació mereix una atenció àmplia en el

projecte de llei catalana4. Però no es proposa cap avaluació externa al llarg de

les diverses etapes del sistema educatiu que tingui caire oficial per a les qualificacions

dels escolars. Seguim, doncs, essent una excepció respecte als països

avançats. Solament es manté l’avaluació diagnòstica de les competències bàsiques,

ara regulada per la LOE, malgrat que, a Catalunya, s’inicià l’any 2000.

Les proves que es fan als alumnes a sisè de primària i a quart d’ESO en llengua

i matemàtiques tampoc no tenen un caràcter vinculant pel que respecta a les

seves qualificacions i, de fet, no es diferencien gaire de les de competències

bàsiques corresponents.

A l’article 187.2, el Govern s’obliga a presentar al Parlament un informe

sobre resultats i situació del sistema educatiu, però no s’indica amb quina

periodicitat cal fer-ho. Aquesta mesura ha de constituir també un estímul per

millorar i està en la línia del «rendiment de comptes» que s’obre camí en l’àmbit

transfronterer, i més encara després de les avaluacions internacionals que

són àmpliament publicades i debatudes. Amb tot, el Departament d’Ensenyament

—se’n deia d’Educació en el moment d’aprovar-se la Llei— solament

s’obliga a fer públics «els aspectes d’interès general dels resultats de les avaluacions

» (article 187.3). Seguirem, doncs, sense que les famílies coneguin les

dades indicadores de la qualitat dels centres dels seus fills, al contrari del que

4. L’article 183 diu: «1. L’avaluació s’estén a tots els àmbits del sistema educatiu i en comprèn

tots els aspectes i les manifestacions. L’activitat avaluadora es projecta sobre els mètodes

d’ensenyament, els processos i les estratègies d’aprenentatge i els resultats obtinguts pels

alumnes, l’exercici de la funció docent, la funció directiva, el funcionament dels centres

educatius, la implicació de les famílies, la Inspecció d’Educació, els serveis educatius i la

mateixa Administració educativa.

»2. L’avaluació afecta tots els centres, les activitats i els serveis sostinguts amb recursos

públics. Pel que fa als resultats dels alumnes, i a contextos i processos educatius, l’avaluació

afecta tots els centres i serveis del sistema educatiu.»

Les lleis d’educació després del franquisme Educar especial 30 aniversari 51

passa en molts del països del nostre entorn. Molt probablement, cal esperar en

el futur una pressió social en aquesta direcció.

En substitució del Consell Superior d’Avaluació, es crea l’Agència d’Avaluació

de l’Educació, que segueix adscrita al Departament d’Educació/Ensenyament.

Serà el govern de torn qui en designarà el president, a proposta del

conseller o de la consellera, mentre que els vocals del consell rector seran

nomenats directament per aquest o aquesta. Es determina que l’Agència actuarà

amb independència de l’Administració (article 188). Aquí també s’adverteix

el canvi d’opinió dels partits que eren al govern en el moment de fer la

Llei respecte a quan eren a l’oposició, perquè aleshores demanaven que aquest

consell depengués del Parlament i fos aquest organisme qui en designés el

president. Les tasques atorgades a l’Agència són força àmplies: intervindrà en

l’avaluació dels centres, del professorat i de la funció directiva, a més d’informar

sobre aspectes prescriptius del currículum (article 193). Un punt crític

d’aquestes funcions serà, sens dubte, la necessària coordinació amb la inspecció,

que té assignada l’avaluació directa del personal docent i directiu, així com

l’avaluació dels centres. El cas és que, quatre anys després de l’aprovació de la

Llei, encara no s’ha creat aquesta agència, i els motius segurament no són

solament econòmics, sinó també d’excessiva diversitat i complexitat de les seves

funcions, que perfectament poden ser repartides entre la inspecció i altres

organismes dins i fora de l’Administració educativa.

Aquesta llei no recull la proposta tantes vegades expressada pel PSC (Partit

dels Socialistes de Catalunya) quan era a l’oposició i al govern en confeccionar-

la, de traspassar la gestió de l’ensenyament infantil i primari als ajuntaments.

Els ens locals, però, adquireixen un protagonisme més gran en els

processos de matriculació, a més del suport que poden donar a les activitats

de caire extraescolar que organitzin els centres, així com la seva implicació en

l’ajut a les famílies que tenen alumnes amb necessitats específiques, entre altres

qüestions (article 159). Més innovadora esdevé l’assignació als municipis de

l’aplicació dels programes d’avaluació i el coneixement dels resultats assolits

(article 159.3a). Tal vegada, no és aquest el moment més adequat per fer-ho,

però el traspàs afectiu als ajuntaments de l’educació infantil i primària podria

ser una bona solució per avançar eficaçment en la seva millora efectiva.

La Llei s’ha de desplegar completament en el termini de vuit anys des

que es va promulgar. Caldrà veure si, durant aquest temps, no hi ha propostes

de modificació vingudes de la variació del poder polític i del canvi de les

circumstàncies econòmiques del país. En tot cas, cal confiar que sigui una

eina per millorar un sistema educatiu que pateix moltes mancances, que posi

els interessos generals per damunt dels partidistes i corporatius, pensant

solament en la manera com es pot beneficiar els destinataris del sistema, els

alumnes en primer terme i les famílies i el conjunt de la nostra societat de

manera mediata.

52 Educar especial 30 aniversari Jaume Sarramona

8. El projecte de la LOMCE (2013)

En el moment d’entregar aquest article a la revista, les Corts espanyoles tenen

ja un altre projecte de llei orgànica d’educació. No podia ser d’altra manera,

atès que, fins ara, cada canvi de govern estatal ha portat una nova llei, la qual

cosa confirma novament que el sistema educatiu és concebut més com una

eina per transmetre la ideologia del poder que no pas com un sistema social al

servei del conjunt d’un país.

Pendents del redactat final de la llei i encara més de la realitat de la seva

aplicació —caldrà veure si la majoria absoluta del Partit Popular que va aprovar

el projecte té continuïtat en el govern—, ara solament farem unes consideracions

generals sobre les línies mestres que l’han inspirat.

Com és habitual, a la presentació inicial, es parla de la necessitat de millorar

la qualitat de l’educació, però també s’explicita la intenció que el sistema

educatiu «canalitzi els estudiants vers trajectòries més adequades per a les seves

capacitats», amb la qual cosa es justifica la proposta d’introduir tres opcions

abans d’acabar l’ESO: una formació professional bàsica, un itinerari que porti

a la formació professional de grau mitjà i un altre itinerari vers el batxillerat,

si bé no es tanquen les portes al transvasament posterior entre les sortides. En

aquest terreny, segurament avui hi ha força consens en el món educatiu i social

a considerar que l’ensenyament comprensiu igual per a tothom fins al final de

l’educació secundària obligatòria és difícil de mantenir. De fet, amb la LOE

encara vigent, ja és possible una certa diversitat.

La proposta de llei diu explícitament que pretén disminuir l’alt fracàs escolar

existent, entès com l’existència d’un alt percentatge d’estudiants que no

obtenen el títol de graduat de secundària. Però aquí s’obren certs interrogants.

En primer lloc, si els alumnes que seguiran la formació professional anomenada

«bàsica» entraran en aquest grup o no, i, en segon lloc, si la proposta

d’aplicar proves externes d’avaluació al final de l’ESO servirà efectivament per

disminuir aquest fracàs o l’augmentarà.

Com es comentava abans, l’aplicació de proves externes als centres al final

de l’escolaritat obligatòria i el batxillerat, que els alumnes hagin de superar per

obtenir el títol corresponent, ja és una pràctica habitual en molts indrets i fa

temps que ja ho hauríem d’haver aplicat a casa nostra. El problema per Catalunya

és que aquestes proves les vol determinar el Ministeri, al mateix temps

que s’atorga la fixació del total dels continguts de les anomenades «matèries

troncals» (matemàtiques, llengua castellana, física, química, geografia, història,

etc.). La conclusió és fàcil de comprendre, i més encara quan es recorda que el

ministre patrocinador de la nova llei, el senyor Wert, ja va manifestar públicament

el seu desig d’«espanyolitzar els alumnes catalans». I aquí rau tot el problema

que envolta la proposta de llei: la cerca d’una homogeneïtzació en els

aprenentatges en tot l’Estat, oblidant-se del pluralisme cultural que l’integra.

Deixant de banda unes altres mesures que poden tenir una acceptació més

àmplia, com ara la potenciació de les atribucions de les direccions escolars, es

tracta d’una llei que recentralitza encara més el sistema educatiu, atès que

Les lleis d’educació després del franquisme Educar especial 30 aniversari 53

atorga al Ministeri una sèrie d’atribucions que fins ara corresponien a les comunitats

autònomes, amb l’excusa de cercar la qualitat i de garantir la normalització

dels estàndards de titulació arreu de l’Estat. Però encara hi ha més aspectes que

afecten directament el sistema educatiu català: el tractament que es fa de la

llengua vehicular. Perquè, davant la impossibilitat de suprimir la immersió lingüística

en català, que ha estat avalada legalment i pedagògica, la proposta de

llei determina que els pares que vulguin escolaritzar llurs fills en castellà han

de tenir una resposta no estrictament personalitzada a les escoles, i si la xarxa

pública no la pot donar, tenen dret a obtenir una plaça en el sector privat amb

càrrec al pressupost de la Generalitat. Tot plegat, ha generat un rebuig generalitzat

de la proposta de llei a Catalunya, fins al punt que les pròpies autoritats

han afirmat que, cas que sigui aprovada en el redactat provisional, no l’aplicaran.

Així mateix s’ha pronunciat una gran part del mon educatiu català.

La polèmica està servida en un moment en què Catalunya també debat

quin ha de ser el seu futur com a nació. Ben segur que alguns plantejaments

de la proposta de llei LOMCE (Llei orgànica de millora de la qualitat educativa)

no són aliens a aquesta situació política i social, perquè, una vegada més,

es proposa una llei d’educació sense consens social ampli, que garanteixi la seva

continuïtat en les mesures aplicades i amb l’amenaça que un canvi de govern

portarà un altre canvi legislatiu; així mateix ho han expressat en un acord

signat la gran majoria de grups polítics a l’oposició en les Corts espanyoles.

Mentre, Catalunya s’ha de debatre entre la insubmissió i la racionalitat.