

Les lleis d'educació després del franquisme: Implicacions per a Catalunya

Jaume Sarramona

Universitat Autònoma de Barcelona. Espanya.
jaume.sarramona@uab.cat



Recibido: 30/7/2014
Aceptado: 30/7/2014

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.

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 Catalan 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.

Sumari

- | | |
|--------------------|--|
| 1. Presentació | 6. La LOE (2006) |
| 2. La LODE (1985) | 7. La Llei d'educació de Catalunya (LEC, 2009) |
| 3. La LOGSE (1990) | 8. El projecte de la LOMCE (2013) |
| 4. La LOPAG (1995) | |
| 5. La LOCE (2002) | |

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.

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 assegurí 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.

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.

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 «pedagogista» 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

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 difícil 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 veïen 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

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.

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 rescabava 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

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 entorpidits 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.

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 reproduceix 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 [...]».

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 currículum 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'avinentsa dels nous plans d'estudi en el marc dels acords de Bolònia, la llei es proposa millorar la formació inicial

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 substituïts, 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 proposat 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 afegit— 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 exer-

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 (entenguï's bàsicament els immigrants). Amb aquesta finalitat, es regula l'admissió dels estudiants, de manera que «s'atindrà 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

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 red denominat 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.

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

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 rebien 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 desconexedors 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

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 assenjala 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

lleï no la fomenta als centres públics, que segueixen sotmesos a les regles funcionaries 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 dels consells escolars territorials. Sorpren 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. Sorpren 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.»

passa en molts del país 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 traspass 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.

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.

Pendants 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 troncales» (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

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 món 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.