

La educación en la Unión Europea: diversidad de caminos, mismos objetivos

El desajuste entre el sistema educativo y los resultados es cada vez mayor: es imprescindible una reforma normativa.

Joaquim Prats

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

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

Los sistemas educativos europeos viven, por estas causas, entre otras, problemas comunes. De hecho, los países de la Unión Europea (UE) son un verdadero mosaico en las formas de organizar la educación, en los sistemas para financiarla, en los procedimientos de formación del profesorado, en la ordenación académica, etcétera. Sin embargo, todos ellos participan de unos mismos objetivos: garantizar la universalización de la educación hasta los 16 años (en algunos países hasta los 18), y asegurar la igualdad de oportunidades. Metas fundamentales que intentan alcanzar por caminos diferentes.

Gran variedad de modelos educativos

En Europa, existen grandes diferencias en la organización político-administrativa de la educación: en unos países, como en Francia, existe una gran centralización por lo que las decisiones más importantes que afectan a los centros escolares las toma el Ministerio de Educación. Este modelo también lo encontramos en otros países, especialmente en los que tenían regímenes comunistas; en otros, la educación es competencia casi exclusiva de los gobiernos regionales. Alemania tiene tantos sistemas educativos como *Länder* (16); en Bélgica se puede hablar de tres sistemas bien diferentes, con auto-

ridades, administraciones y políticas distintas, aunque con acuerdos muy básicos en ordenación y en los sistemas de pensiones para el profesorado. En los países nórdicos, los municipios, condados o administraciones de ámbito supralocal son los que tienen las competencias en casi todos los aspectos de la gestión educativa. En España existe un sistema de competencias repartido entre el gobierno central y de las comunidades autónomas, aunque la gestión está totalmente descentralizada.

Actualmente se están produciendo procesos de reorganización interna en casi todos los Estados. Mientras que los países de estructura descentralizada tienden a buscar caminos de unificación o de armonización, en los de tradición centralista están intentando, en unos casos, desconcentrar la gestión y, en otros, descentralizarlo.

En la mayor parte de los países, el peso del sector público en educación es preponderante, pero hay algunos, como Holanda, en el que el sector privado, financiado por el Estado, tiene la mayor parte de la responsabilidad, aunque siempre cumpliendo los requisitos y exigencias que el gobierno determina. En Estados como Bélgica y España, la responsabilidad se reparte casi al 50% entre centros privados, que conciertan con la administración la prestación del servicio, y centros públicos que dependen de las administraciones autonómicas. En los antiguos países comunistas en general la educación recae en centros públicos del Estado, aunque, en los últimos años, están surgiendo centros privados que se financian con las cuotas de los estudiantes.

El modelo escolar y la ordenación en etapas educativas tampoco es homogénea en la UE. Hay sistemas educativos que mantienen itinerarios diferenciados para el alumnado, en algunos casos desde los 12 años de edad, y al final de cada uno de éstos se alcanzan titulaciones terminales diferentes. Generalmente estos sistemas, que algunos denominan competitivos, poseen políticas de becas muy eficaces que permiten proseguir, al menos en teoría, los estudios postobligatorios, incluidos los de enseñanza superior. Otros Estados han adoptado lo que se califica como escuela comprensiva, donde todos los escolares persiguen los mismos objetivos, frecuentan las mismas aulas y obtienen la misma titulación al final de

Joaquim Prats es catedrático. Universidad de Barcelona.

la etapa obligatoria que, generalmente, concluye a los 16 años. Los centros con el modelo comprensivo se pusieron en marcha a finales de los años cincuenta por los gobiernos laboristas británicos y se han extendido, con mayor o menor intensidad, en la mayoría de países en los tramos educativos secundarios inferiores. Probablemente, el país más entusiasta en diseñar su sistema educativo de acuerdo con este modelo fue España a partir de la aplicación de la LOGSE (1990). La razón que se esgrime para defender la escuela comprensiva es que garantiza mucho mejor la igualdad de oportunidades y permite que toda la población alcance los niveles adecuados de educación. No obstante, esto no es así en todos los casos.

Encontramos diferencias en muchas otras características y en indicadores que, en España, se consideran de gran relevancia para definir la calidad de un sistema educativo. Por ejemplo: en el número de horas lectivas anuales para cada etapa, muy distintas en sistemas donde podemos encontrar cursos escolares de un mismo nivel, con una diferencia de 200 horas lectivas al año; en el inicio de la edad real de escolarización (Finlandia o Alemania empiezan generalmente a los cinco o seis años, en España a los tres); en los salarios del profesorado, donde España se encuentra en la zona alta; en el gasto público que se dedica por alumno, en el que países como Dinamarca dedican muchos más recursos que países con mejores rendimientos escolares, como Holanda o Finlandia. También existen significativas diferencias en los sistemas de formación inicial del profesorado y la duración de estos estudios.

Ninguno de los indicadores citados, ni la ordenación, ni los modelos de organización administrativa explican, por sí solos, la mayor o menor eficacia educativa o el grado de equidad de los sistemas educativos. Una situación parece estar clara: acudir a la fórmula de importar modelos de otros lugares no suele funcionar. Es importante conocer y estudiar las medidas, normas y políticas que han adoptado los países en los que mejor funciona el sistema educativo, pero no para reproducirlas, sino para aprender de ellas y encontrar las correctas soluciones. Soluciones que siempre deberán considerar la propia realidad social, la historia y tradición de cada sistema educativo y la cultura profesional del profesorado.

Problemas comunes

Pese a la diversidad de formas en la organización de la educación, los problemas de todos los sistemas europeos son muy parecidos, aunque se manifiestan con diferente intensidad. Existe unanimidad entre los expertos a la hora de detectar los principales problemas. Entre ellos, en primer lugar, están los bajos resultados en la etapa secundaria obligatoria, sobre todo en los ciclos inferiores (ESO en España). Y dentro de este déficit, el peor aspecto es el fracaso escolar de un sector demasiado amplio del alumnado de estas etapas. Ésta es la asignatura pendiente que pocos paí-

Puntuación media de los resultados en competencia matemática - Informe PISA 2003

Países	Puntuación	Significatividad OCDE
Finlandia	544	?
Holanda	538	?
Liechtenstein	536	?
Bélgica	529	?
Suiza	527	?
Rep. Checa	516	?
Islandia	515	?
Dinamarca	514	?
Francia	511	?
Suecia	509	?
Reino Unido*	508	
Austria	506	=
Alemania	503	=
Irlanda	503	=
Media de la OCDE	500	
Rep. de Eslovaquia	498	=
Noruega	495	(?)
Luxemburgo	493	(?)
Polonia	490	(?)
Hungría	490	(?)
España	485	(?)
Letonia	483	(?)
Federación Rusa	468	(?)
Portugal	466	(?)
Italia	466	(?)
Grecia	445	(?)
Serbia	437	(?)
Turquía	423	(?)

? Puntuación significativamente más alta que la media de la OCDE
 (?) Puntuación significativamente más baja que la media de la OCDE
 (=) Puntuación similar a la media de la OCDE
 (*) Los datos del Reino Unido no están homologados por la OCDE
 Fuente: Informe PISA 2003. OCDE.

ses han superado. Solo Finlandia parece haberla superado. Incluso regiones como la Bélgica flamenca u Holanda, con unos resultados globales muy altos en estas etapas, tienen una tasa de fracaso muy elevado.

El tema de los resultados ha obsesionado a los gobiernos europeos en la última década. Evaluaciones como la que realiza la OCDE, llamada Informe PISA, han servido para encender la alarma de muchos sistemas educativos que, invirtiendo gran cantidad de recursos en educación observan cómo la eficacia de los países orientales –Japón, Corea de Sur, Taiwan, entre otros– superan, según estas evaluaciones, a los clásicos y prestigiosos sistemas educativos europeos.

En el caso español, el principal problema educativo está en los bajos resultados medios de la etapa secundaria obligatoria y, sobre todo, en un 25% de alumnos que no la supera. Este evidente fracaso afecta también a países de gran tradición educativa. En España, este talón de Aquiles se ve agravado por el alto índice de abandonos de la educación secundaria postobligatoria, más del 30% de los jóvenes de 16 años. Incluso de los que inician el bachillerato o la formación profesional, muchos dejan sus estudios sin concluir. En estos aspectos España ocupa un pésimo puesto en relación a otros países.

Distribución por niveles de los resultados en competencia matemática- Informe PISA 2003

Destaca el alto porcentaje de alumnos que obtienen niveles muy bajos en países como Alemania, Italia, España, Noruega, Portugal... Están en la misma situación países como Suecia, Polonia, Luxemburgo y otros.

	Bélgica	Holanda	Finlandia	Noruega	Italia	Alemania	Francia	Portugal	España
Alto (5+6)	26	25	24	10	11	16	15	5	8
Medio (3+4)	41	45	54	24	48	44	48	37	45
Bajo (2)	15	18	16	24	25	19	20	27	25
Muy bajo (1 y -1)	17	11	6	21	32	21	16	30	23

Fuente: Informe PISA 2003. OCDE.

Un segundo problema común es la débil conexión entre el sistema educativo y el productivo. El denominador común de las reformas que se están desarrollando va en la línea de intensificar y conseguir una mayor relación de las empresas con las instituciones formativas en la flexibilización del funcionamiento de los procesos de formación, en el incremento del uso de las nuevas tecnologías en los procesos de formación y, por último, la diversificación y adaptación de las titulaciones a un sistema productivo muy cambiante.

En tercer lugar, preocupa en casi todos los países, las dificultades derivadas de la incorporación masiva de la población inmigrante al sistema escolar. La interculturalidad y la multiculturalidad son cuestiones debatidas que intentan establecer el grado de aculturación relativo respecto a la cultura dominante del país de acogida. Los problemas fundamentales que plantea esta situación son los procesos de integración e incorporación normalizada a las distintas etapas del sistema educativo. No hay consenso entre los países sobre el sentido que debe darse a lo que se considera integración y al tratamiento de las diferentes minorías en relación a sus rasgos culturales o su lengua. Tampoco hay soluciones únicas para los sistemas de escolarización. Incluso países con una larga tradición en la acogida de población emigrante, como Francia o Gran Bretaña, buscan nuevas soluciones a los viejos problemas que plantea este fenómeno.

Otros problemas comunes son: la insuficiente incorporación de las nuevas tecnologías de la información a la actividad didáctica del profesorado; la ruptura de la estabilidad y el orden en las escuelas con la aparición de brotes de violencia; el malestar de amplios sectores del profesorado, especialmente el de secundaria obligatoria que viven un claro proceso de desprofesionalización.

Cambios sociales, cambios normativos

La principal preocupación que manifiestan todos los gobiernos es la adaptación de los sistemas a las nuevas situaciones de un mundo cambiante. Las sociedades europeas están inmersas en las aceleraciones de los cambios que se venían produciendo, de manera más zigzagueante, durante el siglo XX. El ma-

yor pluralismo, la complejidad y la diversidad conllevan la desaparición de las certidumbres ideológicas del pasado, los fundamentos morales aparentemente firmes sobre los que se asentaba la educación y conforme a los cuales la gente construía sus vidas y mantenía sus deberes y obligaciones. Como consecuencia, los edificios institucionales que constituían los sistemas educativos europeos han entrado en una crisis, no solo institucional, sino en la definición de sus propios objetivos.

Por ello se están produciendo constantes cambios de normas en la mayor parte de países. Se intenta correr con las leyes detrás de los cambios sociales que se están produciendo de manera acelerada. Hay países, como España, donde cada gobierno ha cambiado las leyes orgánicas que constituyen las bases del sistema educativo. Otros producen normas que afectan al funcionamiento o a aspectos problemáticos, como es el caso de la disciplina y la violencia en las aulas. Francia es un buen ejemplo de esta fiebre legisladora. Otros países ligan los cambios de normas a los procesos de descentralización. En casi todos los Estados se vive con preocupación el cada vez más evidente desajuste entre el sistema educativo y los resultados que obtienen y una de las soluciones que se considera imprescindible es el cambio normativo. En parte, estos problemas han sobrevenido cuando se han alcanzado de manera definitiva los procesos de universalización de la educación. Sin duda, hay otros factores como los cambios culturales y sociales que han desajustado los sistemas de manera más contundente.

En un mundo, como el europeo, en el que los valores cambian y la información fluye por muchos caminos diferentes al de las organizaciones escolares, los sistemas educativos diseñados en otro momento histórico, con funciones centrales en la transmisión de valores y conocimientos, tienden a quedarse atrasados respecto a las nuevas exigencias y, sobre todo, en los métodos educativos. Esta situación explica, en parte, la crisis en la que se encuentra sumida la educación europea, sobre todo la secundaria. Un momento como el actual exige repensar los objetivos, renovar los métodos de enseñanza y reformular su propia identidad. Todo un desafío para las sociedades europeas. Desafío que debe abordarse y superarse ya que el futuro es, en gran parte, lo que es hoy la educación. ■