

# Un panorama contradictorio

Joan Caries Gallego i Herrera  
Virgili Burrel i Ferrer

La tradición renovadora en la educación catalana está presente desde el siglo pasado. Ferrer y Guardia y la Escuela Moderna, fundada en presupuestos científicos que se hundían en lo mejor de las tradiciones anarquistas, el Consell de l'Escola Nova Unificada (CENO) y su Plan General de Enseñanza, puesto en práctica durante la Segunda República, las escuelas de verano como imposición renovadora y catalana del movimiento de enseñantes en época de dictadura, el desarrollo de los movimientos de renovación pedagógica, el manifiesto por la escuela pública debatido ampliamente en los tiempos finales de la dictadura, la aparición de un amplio movimiento de escuelas catalanas con voluntad de ser públicas (CEPEPC), la creación del Secretariado por la Escuela Pública -amplio organismo que acoge organizaciones de padres y madres, enseñantes y alumnos con voluntad de ser interlocutores en el camino hacia una nueva escuela-, son elementos que nos muestran la gran preocupación que ha existido en Catalunya por la enseñanza a lo largo de la historia. Una tradición educativa renovadora surgida del movimiento de enseñantes y de padres que sigue viva, aunque diezmada por las posiciones políticas imperantes en nuestro país en los últimos tiempos, más preocupada por las fidelidades partidistas que por la dinamización de este tejido asociativo, rico en ideas e iniciativas.

Durante la dictadura, Catalunya sufrió una de las más bajas tasas de inversión en infraestructura de servicios colectivos, lo que permitió consolidar la presencia de una fuerte escuela confesional y la aparición de una red privada que aparecía como subsidiaria de un servicio público que el Estado no garantizaba. La LGE del 70 no pudo afrontar la reforma educativa que se planteaba en toda su profundidad por los consabidos problemas de falta de previsión de los costes, si bien contribuyó, por una parte, a generalizar la enseñanza reglada de los seis a los catorce años, y por otra parte abrió las puertas a las subvenciones a los centros educativos privados, subvenciones que ya en la democracia se consolidan a través de los conciertos educativos que impone la LODE. La caída de la dictadura y la transición política es el momento oportuno para romper con la herencia del franquismo y devolver a la sociedad una cobertura de servicios colectivos, y, en especial, el de educación. En este momento aparecen los grandes movimientos a favor de la escuela pública, que van del manifiesto por la escuela pública a la creación del colectivo del CEPEPC.

## **Migraciones, escolarización y déficit educativos**

Una serie de factores condicionarán los límites al impulso cuantitativo que se pedía para la escuela pública. La propia transición democrática, el papel de la Iglesia católica, el descrédito de la escuela «nacional» y la asunción del poder político por parte de Convergència i Unió, extraña alianza de teóricos socialdemócratas y demócratacristianos nacionalistas, que sin tener la mayoría absoluta avanzaron de forma decidida hacia la hegemonía política en una sociedad como la catalana, que era y sigue siendo, desde el punto de vista social y en cuanto a la pluralidad cultural, de las más avanzadas de la

península Ibérica. No obstante, fue la propia presión demográfica el factor posiblemente más determinante de la situación. Los años 80 coincidieron con el boom de la escolarización, y ello fue debido no tanto a las tasas de natalidad interiores como a la presión migratoria que se vivió en el país entre los años 50 y 75. En este período más de 1,5 millones de personas se afincaron en Catalunya, generando un crecimiento demográfico explosivo (un 2,25 por 100 de media anual), incidiendo en la demanda de nuevos puestos escolares, pero también en una política de vivienda que creó ghettos culturales y sociales importantes que fundamentaron las demandas de una escuela integradora y de una eficaz política de normalización lingüística. A partir del año 75, empieza a producirse un crecimiento negativo en los movimientos migratorios, que generará a partir de los años 85-86 el cierre de aulas, no explicable sólo por la caída de las tasas de natalidad, sino también por la existencia de este cambio de signo en los movimientos migratorios. Así, nos encontramos que en el año 75 el colectivo escolar estaba configurado por el 25,7 por 100 de la población, mientras que en los últimos años estamos situados en torno al 21 por 100. En seis cursos se han perdido 175.000 escolares. Estos datos permiten explicar por qué a principios de los 80 se abordó una política de construcciones escolares en respuesta a movilizaciones encabezadas por asociaciones de padres y sindicatos de enseñantes que contaron con el apoyo de los primeros ayuntamientos democráticos. Ello permitió que la enseñanza pública dejara de tener el papel marginal y residual que tuvo durante la dictadura o en los primeros años de la transición; así, ciudades del cinturón industrial de Barcelona triplicaron y cuadruplicaron en pocos años el número de escuelas públicas existentes. No obstante, la propia presión demográfica sirvió también para consolidar una red de centros privados, muchos de ellos en ínfimas condiciones de calidad, que sirven para dar cabida a ese contingente de alumnado sin plaza escolar pública, como en determinados barrios de la ciudad de Barcelona, donde no existe más de un 10 por 100 de plazas escolares públicas en EGB o ninguna en secundaria.

En cuanto a las tasas de escolarización actuales, si bien de los seis a los catorce años nos encontramos con tasas del 100 por 100, esta situación cambia radicalmente de los catorce a los diecisiete años, donde las tasas se sitúan en torno al 68 por 100, siendo del 100 por 100 en primero de BUP y FP (deberíamos descontar los repetidores) y del 60 por 100 en tercero de BUP y de FP. Estas cifras de escolarización, a partir de los catorce años, son enormemente preocupantes, pues muestran altos niveles de fracaso escolar para el sistema (de primer a segundo curso de BUP y FP abandonan el 20 por 100 de los alumnos) y desajustes importantes en la perspectiva de afrontar los retos del mercado único, ya que segmentos importantes de la población se encuentran con bajos niveles de formación y de cualificación. Por lo que se refiere a las etapas de preescolar, los datos que disponemos nos dan una tasa de escolarización del 94 por 100 para el curso 88/90 en niños y niñas de cuatro años, y de prácticamente el 100 por 100 en cinco años. Es de suponer -no disponemos de datos- que la escolarización en edades anteriores sea francamente baja, fundamentalmente por la falta de plazas escolares suficientes y por la carestía de las existentes, al no ser un nivel gratuito ni estar ofertada de forma generalizada por la red pública, a pesar de que los ayuntamientos han intentado crear una red de centros infantiles importante, existen unos 34 patronatos municipales de educación infantil.

## **Presupuestos y privatización**

Los incrementos presupuestarios en los últimos años han sido significativos, aunque todavía insuficientes para afrontar el déficit existente y la mejora de calidad exigida. El presupuesto de enseñanza pasa de 90.658 millones de pesetas en 1984 a 160.607 millones en 1988. Para el año 1990 el presupuesto de educación se situó en 232.045 millones. La parte más importante de los presupuestos se destina a los capítulos de personal y de transferencias para los conciertos educativos. Sobre el PIB catalán, el gasto educativo es todavía ínfimo, muy lejos de las cifras reclamadas insistentemente del 6 por 100 y por debajo de las cifras equivalentes españolas para el año 84 sobre un PIB de 4.982.617 millones, el presupuesto de enseñanza representa un 1,8 por 100, mientras que en el año 87 y para un PIB de 6.573.633 millones nos encontramos con un 2 por 100 del PIB dedicado a enseñanza. Cifras muy bajas, insuficientes para abordar el retraso de nuestro sistema educativo con vistas a la reforma anunciada y legalmente aprobada. Estos datos nos dan idea también de la existencia de un porcentaje de gasto educativo hoy todavía en manos del MEC y no transferido, básicamente gastos de administración general del sistema -títulos, homologaciones, becas, investigación...- y mantenimiento de centros de dependencia estatal en Catalunya que quedan como una rémora del pasado -en especial centros del Ministerio de Defensa no transferidos-. Las cifras de los últimos presupuestos indican que la parte de recursos propios de la Generalitat dirigidas a la enseñanza es muy pequeña, y básicamente destinada a las partidas de transferencias corrientes -subvenciones a etapas no concertadas-, destinando básicamente el dinero transferido de los presupuestos generales del Estado y de los acuerdos de financiación, con lo que en los últimos años los incrementos del presupuesto de Educación en Catalunya son levemente inferiores a los incrementos del MEC, aunque siguen siempre la misma tónica. Debemos reseñar también que en el último presupuesto correspondiente al año 91 han aparecido partidas nuevas que concretan la voluntad de ayudar a la financiación de la enseñanza privada, apostando pues por su consolidación y extensión, las partidas son una de ayuda a la escolarización de aulas de 5 y 4 años y la otra de ayudas a la remodelación de centros.

### **Una gestión ineficaz y sectaria**

La asunción de las transferencias educativas se hizo ya con el gobierno de Convergència i Unió, instalado en el Palau de la Generalitat, y, por tanto, han servido no sólo para crear una estructura administrativa determinada, sino para hacer una política educativa incardinada en los planteamientos políticos generales de una formación que apuesta por el más estrecho neoliberalismo en lo referente a la prestación de los servicios públicos. Los diez años de CIU han servido para remodelar en numerosas ocasiones el Departamento de Enseñanza, creando y anulando direcciones generales y subdirecciones en un continuo baile que obedecía a oscuras motivaciones y a pactos de poder (de cada cuatro mandos uno corresponde a Unió, los otros tres a Convergència, así pues, la eficacia es sustituida por una política de cupos que nadie entiende ni justifica). El último cambio en la Consellería, producto de una remodelación del gobierno, supuso el aterrizaje en Enseñanza del antiguo conseller de Sanitat, Josep Laporte, con todo su equipo incluido, secretario general, y como bagaje, un reforzamiento de la política de privatización que tan inciertos resultados le dio en Sanidad. Por contra, el anterior conseller de Enseñanza aterrizó en Cultura, llevándose directores generales y una política de normalización lingüística que bien diseñada nunca estuvo dotada. Estas anécdotas ilustran una cierta paralización de la dinámica del Departamento de Enseñanza, más preocupado por conflictos internos de reparto de poder que por la ejecución de una política coherente y

coordinada. Por otro lado, el Departamento ha avanzado hacia una estructura descentralizada con la creación de las Delegaciones Territoriales, pero quedándose básicamente en desconcentración administrativa sin dotar a los nuevos entes de suficientes competencias para planificar de manera autónoma las necesidades educativas de los distintos territorios de Catalunya. En cuanto a la provisión de cargos técnicos, se ha seguido abusando de la nominación digital buscando fidelidades e instrumentalización -la famosa «infiltración nacionalista»- y comprando clientelismos, todo ello en detrimento de los méritos objetivos y la profesionalidad y a costa de la pluralidad exigible en el servicio educativo de una sociedad democráticamente constituida e ideológicamente plural.

### **Falta de iniciativa legislativa**

En el terreno legislativo, la iniciativa del gobierno de CiU no ha sido tampoco ejemplar. La tradición de los colectivos de enseñantes y de las asociaciones de padres esperaban el dinamismo que el autogobierno conlleva -y que el Estatuto de Autonomía dispone al menos en temas educativos-, para encontrar nuevas perspectivas de avance. La realidad ha sido de nuevo adversa. El año 83 nos da las leyes más interesantes para la educación, en una etapa donde el primer gobierno de CiU todavía no cuenta de mayoría absoluta en el Parlament y necesita consensuar las novedades legislativas; la Ley 7/83 de Normalización Lingüística, la Ley 14/83 de integración a la red pública de centros privados (CEPEPC) y la Ley 8/83 de centros docentes experimentales. Tres leyes importantes que aparecen con amplios consensos. De ellas, la más destacable es la del CEPEPC, que da respuesta a una demanda importante de un conjunto de escuelas con vocación de ser públicas y abría una vía novedosa para hacer frente al desequilibrio existente en la oferta educativa pública. La realidad fue que una ley ampliamente consensuada fue aplicada de forma dilatoria por CiU en solitario, alargando los plazos y dificultando los trámites, consiguiendo que determinadas escuelas se desligaran del proceso de integración y creando numerosas incertidumbres en los equipos de profesores y en los colectivos de padres. Los años 84 y 85 registran ya poca actividad legislativa: la Ley 26/84 de coordinación universitaria y creación de los consejos sociales y la Ley 25/85 de los consejos escolares. La primera, una traducción al catalán de las normativas estatales correspondientes, y la segunda, en un intento de adaptar los mecanismos de participación social y de la comunidad educativa que la LODE establecía. Así, se utilizó esta ley para desvirtuar, en parte, el propio mandato de la LODE, inflando la presencia de la Administración en el Consejo Escolar de Catalunya y disminuyendo el papel protagonista de los sectores sociales. Se crearon también los Consejos Escolares Municipales y los Territoriales, estando los primeros ya creados y desarrollados, pero en un muy bajo nivel de funcionamiento, y los segundos aún pendientes del desarrollo normativo correspondiente. En el año 86 se promulgó la Ley 7/86 de creación del INCANOP (Instituto Catalán de Nuevas Profesiones), organismo autónomo adscrito a Enseñanza, para estudiar el influjo de las nuevas tecnologías en las profesiones y poder incidir en el terreno de la formación no reglada; desgraciadamente, el intento ha quedado en nada que no sea aumentar la estructura administrativa sin resultados de interés para el conjunto de la sociedad. La última ley impulsada por el gobierno de CiU, la ley de formación de adultos, sentencia de forma implícita la dependencia orgánica de los docentes de la enseñanza de adultos en el Departamento de Bienestar Social, llevada a término hace ya algunos años y profundiza así el carácter asistencial frente al educativo de este sector. Más allá no ha habido ninguna iniciativa legislativa de interés. El gobierno ha utilizado la vía del decreto para regular y normativizar algunos aspectos, por regla general traduciendo al catalán normativas publicadas por el MEC, que en muchas ocasiones ha

hecho tarde y mal, como por ejemplo el decreto de derechos y deberes de los alumnos que se publica en Catalunya el 3/10/90, siguiendo las mismas pautas que el anteriormente aprobado por el MEC y sin profundizar en experiencias existentes en Catalunya o en las demandas de los sectores afectados. Esta falta de iniciativa legislativa ha impedido el debate que la sociedad catalana estaba pidiendo sobre los objetivos de la educación o sobre el funcionamiento del sistema educativo en Catalunya, así hoy todavía están pendientes de presentación la ley de educación catalana, prometida el año 84, la ley de cuerpos docentes de Catalunya o la ley de enseñanzas artísticas y musicales, también hace años anunciadas.

### **Un futuro incierto**

En resumen, los diez años de gestión de Convergència i Unió al frente de la Generalitat de Catalunya no han servido para profundizar en el autogobierno en materia educativa y han supuesto un desengaño para las esperanzas que la comunidad educativa había depositado en la nueva etapa abierta con la democracia y la autonomía. La apropiación por parte del pujolismo de las instituciones catalanas ha supuesto una interpretación sesgada de las expectativas del cambio y ha actuado como freno a las potencialidades del mundo educativo, configurando así un auténtico corte histórico con lo que había sido tradición progresista y renovadora de la enseñanza. Las renuncias del Ejecutivo catalán pueden afectar, de hecho están afectando ya, al dinamismo de nuestra enseñanza pública; en este contexto, la educación de la reforma educativa a la realidad catalana será el terreno donde se decantarán decisivamente las diferentes sensibilidades y políticas educativas en Catalunya; si CiU consigue imponer sus criterios privatizadores y su renuncia a la mejora del servicio educativo en aras a la potenciación de un sistema clientelar e instrumentalizador, posiblemente a medio plazo se produzca una considerable pérdida del diferencial catalán en calidad educativa; si la presión de la comunidad educativa, mucho más progresista que el gobierno que soporta, consigue romper con la visión estrecha del pujolismo y su atonía en la innovación pedagógica y la inversión de futuro, estaremos en condiciones de remontar el actual período de estancamiento y saldar satisfactoriamente los retos que plantean la reforma educativa y las exigencias sociales a la enseñanza catalana.

Barcelona, julio de 1991