

Balance de 17 años de competencias educativas

Una gestión clientelar y timorata

Virgili Burrel

Con la aprobación del Estatuto de Autonomía en 1979 se inició el proceso de transferencias de la Administración central a la Generalitat de Catalunya que, como es sabido, todavía está pendiente de conclusión y va avanzando en función de las relaciones políticas entre los partidos gobernantes en Madrid y Catalunya, sometido a una constante presión por parte del nacionalismo conservador catalán que, en un ejercicio de ambigüedad calculada, siempre ha difuminado los objetivos últimos de su proyecto de construcción nacional de Catalunya.

Esta evolución está presidida por un hecho fundamental, sin parangón en ninguna otra autonomía y que informa toda la vida política catalana: desde las primeras elecciones catalanas de 1980, Convergència i Unió ha venido gobernando en solitario, bien a través de mayorías absolutas en el Parlament de Catalunya o, como en la actualidad, con apoyos externos. La coalición liderada por Jordi Pujol ha sido así determinante en todo el proceso de consolidación autonómica, hasta el punto de que buena parte de la población catalana identifica la recuperación de los derechos nacionales y la Generalitat como la obra casi exclusiva de Pujol, lo que ha permitido a éste diseñar una Administración a su medida imprimiéndole un fuerte sesgo clientelas.

En este contexto general debe entenderse la evolución del proceso de transferencias plenas en materia educativa a Catalunya, que se inició en 1980 y se completó en sus extremos más importantes en esa misma década, si bien algunas estructuras, como por ejemplo los colegios e institutos dependientes del Ministerio de Defensa, no se traspasaron hasta los años noventa. El resultado más visible del proceso ha sido el rápido crecimiento de los presupuestos del Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Catalunya, que han pasado de 63.794 millones de pesetas en 1982 a 391.196 millones en 1997, incluyendo el Comisionado de Universidades. La extensión de la escolarización obligatoria en paralelo a la construcción autonómica esta también en la base de este crecimiento cuantitativo, que ha venido acompañado de no pocas incoherencias en la gestión, como la división de las competencias educativas en la Administración catalana, repartidas entre Enseñanza, el Comisionado de Universidades y la dirección general de formación de adultos de Bienestar Social. Esta segmentación de las competencias no se basa tanto en criterios de eficiencia como en la necesidad de repartir el poder entre diversos consejeros de la Generalitat de Catalunya, y también en la caracterización asistencial de determinados servicios educativos como la formación de personas adultas. En cuanto a la reordenación territorial, la Administración catalana ha superado sólo parcialmente el marco provincial heredado del MEC, limitándose a dividir la provincia de Barcelona en cuatro delegaciones territoriales.

La normalización lingüística

En el plano legislativo, debe destacarse por su importancia para la enseñanza catalana la aprobación en 1983 de la Ley de Normalización Lingüística, que ha permitido extender la escolarización en catalán -mediante la inmersión lingüística en la educación infantil y primaria-, a la práctica totalidad de la población escolar. Este avance en la recuperación del catalán después de décadas de represión, que CC.OO. ha apoyado activamente, se ha realizado sin apreciables tensiones en el seno de la comunidad educativa, y ha sido más bien producto del compromiso de los profesionales y del consenso social, ya que no siempre ha disfrutado del suficiente apoyo en recursos humanos y materiales por parte de la Administración catalana. En otros aspectos de relieve de la legislación educativa, la historia de estos años es en buena medida la de una gestión timorata, caracterizada por la acumulación de renuncias voluntariamente asumidas en extremos como la ley de educación de Catalunya, la ley de cuerpos docentes catalanes, muchos años anunciadas y finalmente olvidadas; con el objetivo poco disimulado de no abrir el debate social específicamente en clave catalana, la Generalitat ha preferido utilizar sus alianzas estatales con el gobierno de turno, concretando algunos de sus planteamientos en leyes como la LRU, la LODE o la LOGSE. Por otro lado, el desarrollo de las grandes leyes educativas en apartados importantes -como la participación de la comunidad educativa, la regulación de las actividades escolares y complementarias, la dotación de los servicios escolares...-ha quedado en Catalunya en una producción de decretos y reglamentos bastante planos, con la única excepción notable de la regulación sobre subvenciones y conciertos con la red privada, donde Convergència i Unió se ha aplicado a conciencia para reforzar sus lazos clientelares con las patronales, y muy en especial del sector confesional, que disfruta de una relación privilegiada no ya con el Departamento de Enseñanza, sino con el propio presidente de la Generalitat.

El Marco Unitario de la comunidad educativa

Pero si la estabilidad del gobierno de Pujol es un caso único en el panorama autonómico, también podemos decir que su política privatizadora ha encontrado en el terreno educativo una excepcional resistencia, producto tanto de la tradición progresista de la renovación pedagógica en Catalunya como de la notable presencia reivindicativa de la comunidad educativa catalana. En este sentido, cabe destacar la continuidad y vitalidad de los organismos unitarios -ahora el Marco Unitario de la comunidad educativa-, así como la importante capacidad de movilización del profesorado y el tejido social. La combinación de las competencias plenas en materia educativa con la presión del sector progresista ha permitido condicionar algunos aspectos importantes de la política educativa convergente; así, después de las fuertes movilizaciones de 1988, cabe destacar tanto las importantes manifestaciones de la comunidad educativa de 1992, 1995 y 1997 como la capacidad para fijar compromisos, retributivos y de plantillas e, incluso, un acuerdo social sobre la implantación de la reforma educativa que, con sus limitaciones, constituye un importante punto de referencia, ya que es la primera vez que una Administración se compromete en cuestiones de política educativa con el conjunto de la comunidad educativa representada por el Marco Unitario.

A partir de esta contradictoria situación -un gobierno conservador estable con amplias competencias y sometido a la presión del sector progresista-, debe entenderse la evolución de los principales parámetros de la educación en Catalunya en los últimos años: desarrollo de la LOGSE ajustándose -con matices- al calendario previsto, aprobación del Mapa Escolar de Catalunya y crecimiento de la red pública, escolarización prácticamente total del alumnado de ESO en los institutos de secundaria... El propio presidente Pujol acostumbra,

en su habitual clave victimista, a enfatizar el elevado costo de la reforma educativa para las arcas de la Generalitat, dejando claro que han ido más allá de sus intenciones iniciales, en especial en el sector público. Que esta argumentación se utilice para reclamar más recursos al Gobierno central -en estos momentos la agenda de Pujol sitúa como prioridad en sus relaciones con el Gobierno del Partido Popular la obtención de unos 54.000 millones de pesetas anuales adicionales hasta el año 2.001 para aplicar la LOGSE-, y que la educación sea uno de los argumentos para reclamar la elevación de la capacidad tributaria de la Generalitat, no viene sino a confirmar la sensación de que la política educativa convergente se mueve siempre entre lo que se querría hacer -una gestión fundamentalmente privatizadora- y lo que se ven obligados a atender para satisfacer las reclamaciones de la enseñanza pública.

En definitiva, un balance de 17 años que presenta luces y sombras, con éxitos importantes tanto en el proceso de normalización lingüística como en la mejora cuantitativa y cualitativa de la enseñanza pública, pero siempre con la tensión derivada de la confrontación de modelos educativos. Así las cosas, debe concluirse que las transferencias educativas en Catalunya no se han aprovechado en todas sus potencialidades, por el clientelismo convergente y su temor a profundizar en las singularidades de la educación catalana en abierta contradicción con los postulados progresistas, pero han servido para consolidar una red educativa mucho mejor que la heredada -a pesar de las insuficiencias que nunca dejaremos de denunciar-, y, sin duda, con mayor capacidad para afrontar las crecientes demandas sociales al sistema educativo.