

El Pacto por la Educación en Cataluña. La realidad y el deseo

David Medina

Profesor de Filosofía. EA Maria Rúbies (Barcelona)

Resumen

Se examina en este artículo en qué medida el cambio de gobierno en la Generalitat de Cataluña a finales de 2003 supuso un giro en la política educativa de esta comunidad autónoma. Los tres partidos que entonces formaron gobierno concedieron en su programa una importancia destacada a la cuestión educativa. En los meses siguientes, se desarrolló un amplio debate entre todos los agentes sociales implicados en la educación. El debate concluyó con la firma de un gran acuerdo, cuyo objetivo fundamental fue dar mayor equidad al sistema educativo catalán. El autor repasa todos factores que incidieron en el debate y muestra hasta qué punto la red escolar de Cataluña, caracterizada por la existencia de centros públicos y centros privados, está aquejada por una creciente tendencia a la polarización social y económica.

Palabras clave: educación, pacto social, política educativa en Cataluña.

Abstract: *The Agreement on Education in Catalonia. Reality and Desire*

This article examines in which way the change of government in the Generalitat of Catalonia at the end of 2003 supposed a turn in the educative policy of this autonomous community. The three parties that then made up the regional government granted in their political programme an outstanding importance to educational issues. In the following months, a broad dialogue between all the implied social agents in education was developed. The dialogue ended with the signature of a relevant agreement, whose main target was to confer greater fairness to the Catalan education system. The author reviews all factors which influenced the debate and shows to what extent the school network of Catalonia, characterized by the existence of state and private schools, is affected by an increasing tendency to the social and economic polarization.

Key Words: education, social agreement, education policy in Catalonia.

El llamado *Pacte Nacional per a l'Educació*, un acuerdo de carácter social sobre varios aspectos del sistema educativo catalán, se firmó el 20 de marzo de 2006, en el último tramo de la legislatura del gobierno de coalición –el Tripartit– formado por el Partit Socialista de Catalunya (PSC), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) e Iniciativa per Catalunya-Verds (ICV-EUiA). La legislatura del Tripartit, que comenzó en diciembre de 2003, fue el resultado de las elecciones autonómicas de noviembre de ese mismo año; elecciones que permitieron componer una nueva mayoría en el Parlament de Catalunya tras 23 años de gobierno convergente. El pacto educativo catalán se comenzó a gestar desde el mismo día en que se constituyó la coalición de gobierno. Desde ese momento se inició un proceso que se prolongó durante más de dos años hasta que, finalmente, tras un periplo de avances y retrocesos, no exento de desencuentros y tensiones, más de veinte entidades suscribieron el documento definitivo.

El Pacto Nacional para la Educación fue, como queda dicho, un acuerdo de carácter eminentemente social, del que quedaron excluidos desde el inicio los partidos de la oposición política –y, muy en particular, *Convergència i Unió* (CiU). Los subscriptores del Pacto fueron, por una parte, los socios del conglomerado gubernamental –y principalmente dos de ellos, ERC, a quien en el reparto de las consejerías le había correspondido la de Educación, y el PSC, el socio mayoritario– y, por otra, una larga lista de entidades sociales, que conviene citar por extenso, aunque eso no debería ocultar que su participación en los debates fue muy desigual. Fueron, pues, firmantes del Pacto por la parte social los sindicatos CCOO, UGT y USOC, las cuatro patronales catalanas de la enseñanza privada (*Agrupació Escolar Catalana*, *Associació Professional de Serveis Educatius de Catalunya*, organismo del *Secretariat de l'Escola Cristiana de Catalunya*, *Confederació de Centres Autònoms d'Ensenyament de Catalunya*, *Federació Catalana de Centres d'Ensenyament*), cuatro federaciones de padres (*FAPAC*, *FAPAES*, *FAPEL* y la *Federación de padres de alumnos de educación especial*), las asociaciones municipalistas (*Federació de Municipis de Catalunya* y *Associació Catalana de Municipis i Comarques*), la *Associació de Joves Estudiants de Catalunya* (AJEC), los movimientos de renovación pedagógica y el *Col·legi Oficial de Doctors i Llicenciats en Filosofia i Lletres i en Ciències*. Sería injusto, en fin, no mencionar una notable ausencia, la de *USTEC-STEs*, el sindicato mayoritario en la enseñanza pública.

Para entender el Pacto Nacional para la Educación será necesario situarlo, para empezar, en su contexto. Eso requerirá que prestemos atención, en primer lugar, al espacio político, y en concreto al programa de gobierno acordado por el PSC, ERC e

ICV-EUiA en diciembre de 2003, esto es, el llamado *Pacte del Tinell*. Luego nos ocuparemos de seguir las principales etapas que llevaron al documento final, para entrar, por último, en un análisis detallado de los contenidos del mismo.

En diferentes pasajes de las explicaciones que siguen aparecerá como elemento reiterativo la constatación de la fractura que separa, por una parte, la voluntad social y política de alcanzar un consenso educativo lo más amplio posible y, por otra, la realidad educativa que ese consenso debería transformar. Pero aún en el espacio que dibuja la voluntad de consenso es posible identificar líneas que no son plenamente armónicas. Desde mi punto de vista, no hay encaje conceptual entre las diferentes medidas que propone el Pacto Nacional para contener la tendencia a la dualización social que aqueja al sistema educativo catalán y la decidida apuesta que se hace en él por la autonomía escolar, que parece justamente apuntar en la dirección contraria. En cualquier caso, el objetivo último de este trabajo es, justamente, identificar la amplitud, el significado y las causas de esas fracturas y disonancias.

Quisiera aclarar todavía una última cosa antes de entrar en materia. Sería del todo ingenuo suponer que el consenso en educación puede realizarse de una manera plena, sin fisuras ni desajustes. Sería ingenuo pensar eso, y sería también injusto suponer que la existencia de tales fisuras invalida el espacio de consenso alcanzado, o que el carácter inevitable de las disonancias que se dan en ese espacio hace imposible y no deseable el intento de construirlo.

Las raíces del pacto educativo en Cataluña: la Conferencia Nacional de Educación y el Pacto del Tinell

La última legislatura de *Convergència i Unió*, siendo responsable de Enseñanza¹ Carme-Laura Gil, ya estuvo dominada por la idea del consenso educativo. Para alcanzarlo se organizó desde la Consejería la llamada *Conferència Nacional d'Educació*, cuyos trabajos se desarrollaron entre 2000 y 2002.

La Conferencia Nacional –inaugurada en un acto solemne por el entonces presidente de la Generalitat, Jordi Pujol, en octubre de 2000– se organizó en siete secciones.

¹ El lector atento observará que en ocasiones hablo del Departamento de Enseñanza y en otras del Departamento de Educación. No es un descuido. Una de las primeras cosas que trajo consigo el cambio de gobierno en Catalunya fue el cambio de nombre de esa Consejería.

Al frente de cada una de ellas se puso, en calidad de coordinador, a una persona de prestigio en el ámbito universitario y a dos equipos de trabajo, uno de carácter técnico y otro de carácter participativo. Las siete secciones fueron: Sección I: Descentralización y autonomía de centros; Sección II: Importancia y función social del profesorado; Sección III: Atención a la diversidad; Sección IV: La formación y la inserción laboral; Sección V: Evaluación de los aprendizajes y orientación; Sección VI: Enseñanzas artísticas; Sección VII: Competencias básicas.

El objetivo de la Conferencia Nacional era sentar las bases de un gran acuerdo de carácter social que permitiera, por una parte, dar estabilidad al sistema educativo catalán y ponerlo, por así decir, al abrigo de los sucesivos cambios en la legislación básica del Estado y, por otra, rectificar ciertas tendencias que ya desde finales de la década de los años noventa se percibían como síntomas de una crisis del servicio escolar cada vez más evidente. El documento con el que se cerró la Conferencia difícilmente puede entenderse si no se pone en relación con el fuerte debate que suscitó la Ley de Calidad impulsada por el Partido Popular desde el gobierno de Madrid. En ese documento final se afirman los principios que habían presidido todos los trabajos de los dos años anteriores:

La Conferencia Nacional de Educación ha sido una iniciativa del Gobierno de la Generalitat para realizar un diagnóstico exhaustivo de nuestro sistema educativo, una vez completado el calendario de aplicación de la reforma educativa derivada de la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE), en la que, como es bien sabido, Catalunya ha tenido un papel decisivo [...]. La Conferencia no se ha impuesto más limitación que el mantenimiento de los principios básicos que en su momento inspiraron la reforma: democracia, libertad, equidad y preservación de nuestra identidad nacional. Y todo el proceso se ha justificado por la necesidad de conocer los puntos fuertes y débiles del sistema, con la voluntad de avanzar por el camino de la mejora constante, sin falsas soluciones milagrosas ni planteamientos simplistas ante problemas complejos. Cabe pensar que esta Conferencia presenta sus propuestas para la mejora del sistema educativo catalán en un momento difícil para mantener los principios citados. El camino de la contrarreforma iniciado por el Gobierno del Estado, sin haber llevado a término previamente un diagnóstico equivalente al nuestro [...] nos aleja sin duda de muchas de las medidas aquí propuestas.²

² *Conferència Nacional d'Educació, Debat sobre el sistema educatiu català. Conclusions i propostes* (Barcelona, 2002), pp. 5 y 7.

El calendario electoral y el vuelco que dieron a la composición del Parlament de Catalunya los resultados de noviembre de 2003 pusieron punto final a la Conferencia Nacional de Educación, pero no a la idea de la necesidad del consenso educativo, ni a la convicción de que éste debía establecerse, no en el ámbito político, a través de un acuerdo de partidos, sino en el ámbito social. Esos temas ocupan un lugar destacado en el capítulo dedicado a Política Educativa del *Acuerdo para un gobierno catalanista y de izquierdas en la Generalitat de Catalunya*, el llamado *Pacto del Tinell*, suscrito en diciembre de 2003 por el PSC, ERC e ICV-EUiA.

Los partidos que suscribieron el acuerdo de gobierno, tras afirmar que la educación iba a ser considerada como su «prioridad central», se comprometieron a impulsar

en el marco de un Pacto Nacional para la Educación y la elaboración de la Ley Catalana de Educación [...] cinco acuerdos básicos: un acuerdo con los ayuntamientos para cooperar en la educación de la ciudadanía; un acuerdo de corresponsabilidad educativa con las familias; un acuerdo con el profesorado para desarrollar una carrera docente estimulante; un acuerdo con las escuelas financiadas con fondos públicos para compartir responsabilidades; un acuerdo con la comunidad educativa para gestionar los centros de manera autónoma y eficaz³.

Es éste el primer documento público en el que aparece la expresión «Pacto Nacional para la Educación». Pero no sólo eso. Quedaba ya definida en él la estructura en cinco partes que iba a ser característica del proyectado acuerdo. Y también los principales contenidos del mismo. En cuanto a estos contenidos, detallados en los siguientes 18 puntos que se recogen en el capítulo sobre política educativa del Pacto del Tinell, resulta manifiesto que la principal preocupación de sus redactores era la creciente dualización de la red escolar, esto es, la tendencia –especialmente marcada en los núcleos urbanos– hacia la consolidación de una escuela concertada en la que se escolarizan preferentemente los hijos de las clases medias, mientras que la escolarización de los hijos de las familias con menos recursos se produce de forma mayoritaria en la escuela de titularidad pública. Más adelante analizaremos esta tendencia con más detalle⁴. Por ahora, lo significativo es tomar nota de que esa dualización de la

³ *Acord per a un Govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya*, 14 de diciembre de 2003, p. 35.

⁴ Para tener una idea de hasta qué extremo ha llegado la dualización educativa en Catalunya es imprescindible consultar el trabajo de X. Bonal (coord.), *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2005* (Barcelona, 2006). En particular, es de lectura obligada la primera parte de ese anuario: «Indicadors sobre l'estat de l'educació a Catalunya». Pueden ser también de utilidad: X. Bonal, X. Rambla, M. Ajenjo, *Les desigualtats territorials en l'ensenyament a Catalunya* (Barcelona, 2004), D. Medina (coord.), *L'educació secundària a debat* (Barcelona, 2005), F. Ferrer (coord.), *Les desigualtats educatives a Catalunya: PISA 2003* (Barcelona, 2006).

red escolar se planteó como el problema básico al que debía dar respuesta el nuevo gobierno en el ámbito de la educación. El objetivo fundamental de la coalición de izquierdas fue, tal como quedó recogido en el Tinell, «avanzar hacia una red integradora de todos los centros sostenidos con fondos públicos para evitar la dualización del sistema educativo, asegurando un servicio sin ningún tipo de discriminación y con un nivel satisfactorio de calidad». Este objetivo debería alcanzarse a través de un proceso tendente a «igualar los centros concertados con los centros públicos» al menos en dos aspectos: todas las escuelas deben respetar el principio de gratuidad de la enseñanza y las condiciones de escolarización no deben ser diferentes en función de la titularidad pública o privada de los centros⁵.

Las diferentes medidas que se recogen en el Pacto del Tinell apuntan todas en la misma dirección, pero conviene hacer alguna diferencia entre ellas y agruparlas en dos capítulos distintos, aunque complementarios. Tendremos entonces, en el primero de esos capítulos, una serie de dispositivos destinados a corregir ciertas prácticas de selección del alumnado habituales en la escuela concertada. Esos dispositivos son, de hecho, tres. El primero de ellos, la creación de las Oficinas Municipales de Escolarización, debería servir para dar mayor transparencia a los procesos de admisión del alumnado en los centros escolares. Es, sin duda, una propuesta poco agresiva, que presupone que el mero hecho de centralizar la información y la recepción de las solicitudes en un único punto del municipio debería tener efectos positivos en la distribución equilibrada del alumnado entre los diferentes tipos de centros. El segundo de los mecanismos en que se confiaba para incidir en ese mismo objetivo es la planificación educativa, un aspecto tradicionalmente opaco en la gestión de la Consejería de Enseñanza bajo el gobierno convergente. Durante muchos años no habían sido ni públicos ni claros los criterios para abrir o cerrar centros, para aumentar o disminuir el número de líneas, para decidir sobre la concertación, etc. La coalición de izquierdas se propuso hacer frente a esa opacidad desplazando parcialmente la responsabilidad de la planificación educativa a las administraciones locales. La gestión compartida entre el Departamento de Enseñanza de la Generalitat y los ayuntamientos, se afirma en el Pacto del Tinell, asegurará «la planificación de la oferta educativa y el mapa escolar, la oferta de plazas escolares públicas y la evaluación de las necesidades de escolarización en lo concerniente a la creación de nuevos centros públicos y a la concesión de nuevos conciertos a los centros de titularidad privada»⁶.

⁵ *Ibidem*, p. 36

⁶ *Ibidem*, p. 36.

La última de las medidas dirigidas a los centros concertados que pactaron los socios del futuro Tripartit fue la de comprometerse a «revisar los conciertos educativos». En cierto modo, daban así la razón a las patronales, que durante años se habían venido quejando de la insuficiencia del módulo de concierto, lo que, en definitiva, justificaría el incumplimiento generalizado del principio de gratuidad de la enseñanza. El razonamiento que durante mucho tiempo se había esgrimido era bien simple: puesto que las cantidades que la Generalitat destinaba a los conciertos educativos no cubrían los gastos reales de la escolarización, los titulares de las escuelas no habían tenido más remedio que cobrar una parte de sus servicios a las familias que acudían a ellos. Xavier Bonal describe con toda nitidez lo que él llama el «pacto tácito» que había caracterizado la política educativa de *Convergència i Unió*: «un pacto tácito», escribe Bonal, «entre una buena parte del sector concertado, que se excusa alegando la falta de recursos públicos para cobrar cuotas a las familias y, más allá de eso, para seleccionar al alumnao que atiende, y una administración educativa que históricamente ha mirado para otro lado ante las irregularidades porque la concertación era un mecanismo más barato que la creación de plazas públicas»⁷. Enfocada desde este ángulo, la voluntad de «revisar» los conciertos expresa la decisión de romper con esa situación heredada. Y esa idea se enuncia de forma rotunda, sin demasiados matices: para garantizar la «gratuidad de la enseñanza y el cumplimiento de su misión social», se lee en el documento del Tinell, «se actualizarán los conciertos de las escuelas que cumplan la normativa y se rescindirán los conciertos de las escuelas que la incumplan»⁸.

Como se ha dicho, el conjunto de medidas de política educativa acordadas entre los partidos del Tripartit conviene distribuirlo en dos capítulos. Nos hemos ocupado hasta ahora del primero de ellos, en el que quedan englobadas todas las iniciativas tendientes a situar las escuelas concertadas en el marco de la legalidad, reconociendo, sin embargo, que la insuficiencia de las cantidades destinadas a los conciertos explicaba –aunque sería excesivo decir que justificaba– el hecho de que se hubieran situado fuera de él. El segundo capítulo de que hablamos está formado por un extenso repertorio de propuestas pensadas para potenciar los centros de titularidad pública. Algunas de ellas tenían un carácter puramente administrativo y quedaron luego al margen del Pacto Nacional: es el caso, por ejemplo, del traspaso de la enseñanza de adultos, hasta entonces dependiente de la Consejería de Bienestar Social, a la

⁷ Xavier Bonal y María Jesús Larios, «La consolidació del Servei Públic d'Educació», en X. Bonal (coord.) *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2005*, op. cit., p. 364.

⁸ *Acord per a un Govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya*, 14 de diciembre de 2003, p. 35.

Consejería de Enseñanza. Otras iniciativas –como el «Plan de choque para la mejora de los centros públicos» o el «Plan de impulso del aprendizaje de las lenguas»– apenas quedaron recogidas en el texto del Pacto Nacional y son cuestiones todavía hoy abiertas. El núcleo de las propuestas pensadas para la escuela pública se puede resumir en tres ítems, dos de los cuales recuperan en buena medida los trabajos de las dos primeras secciones de la Conferencia Nacional. Tenemos, por una parte, la convicción de que la mejora de la escuela pública requiere modificar las condiciones laborales de quienes trabajan en ella. El texto del Acuerdo del Tinell –leído retrospectivamente, a la luz de lo que finalmente sería el Pacto Nacional– es un tanto confuso, algo que sin duda indica la presencia de varios redactores, que escriben desde sensibilidades bien diferentes. Evoluciona desde una reivindicación salarial –que pronto cayó en el olvido– hacia una afirmación taxativa de la conveniencia de establecer una carrera profesional para los docentes –y en este último extremo, en la lectura retrospectiva que proponemos, es donde recae, finalmente, el énfasis. Quienes suscribieron el documento del Tinell se comprometían a

mejorar la retribución del profesorado, primando su formación permanente, a fin de permitir incorporar mejoras en los proyectos educativos de los centros y en la práctica educativa, así como la promoción profesional del profesorado⁹.

Otro de los ítems a que aludíamos enuncia uno de los temas que luego más importancia tendrían, no sólo en la redacción del Pacto Nacional, sino en el quehacer diario de la Consejería de Educación a lo largo de toda la legislatura del Tripartit. La potenciación de la autonomía escolar no ha sido quizá una cuestión de grandes repercusiones en los medios de comunicación, pero sí, a nuestro parecer, la que más caracteriza el cambio de rumbo en política educativa que vino aparejado al cambio de color político en el gobierno de la Generalitat. En el Acuerdo del Tinell están ya contenidos todos los elementos de esa nueva orientación, con la que se pretende

conseguir, de acuerdo con la comunidad educativa una gestión autónoma y eficaz de los centros. Para ello [...] se establecerá una línea específica de recursos financieros, materiales, técnicos y humanos, vinculados al desarrollo del proyecto educativo de centro (PEC), temporizado y evaluable, con especial atención a los centros ubicados en zonas social y económicamente desfavorecidas¹⁰.

⁹ *Ibidem*, p. 36

¹⁰ *Ibidem*, p. 36

La última propuesta que nos queda por considerar, la introducción de la «sexta hora» en la escuela pública, llegaría finalmente a convertirse en el elemento más emblemático y, a la vez, en el más polémico del Pacto Nacional. Para entender qué significa la expresión «sexta hora» hay que recordar algunas peculiaridades de la doble red educativa catalana que no tienen equivalente en todas las otras comunidades autónomas. Las escuelas de titularidad privada –casi todas ellas– incorporan en Cataluña una hora más de escolarización para sus alumnos, bajo el concepto de actividades complementarias de carácter no estrictamente curricular. Esa hora de más –la sexta hora, puesto que se añade a las cinco horas lectivas diarias establecidas legalmente– comportaba diversas diferencias entre los centros públicos y concertados. En primer lugar, a lo largo de la etapa de primaria, los alumnos escolarizados en centros concertados tenían unas mil horas más de clase –el equivalente a un curso escolar– respecto al alumnado de los centros públicos. En segundo lugar, la sexta hora se había presentado tradicionalmente como una de las razones que explicaban la no gratuidad de las escuelas concertadas. Aunque tendremos que ocuparnos con más detalle de todo el debate que luego acompañó –y acompaña aún hoy– a la cuestión de la sexta hora, conviene señalar que el compromiso del Pacto del Tinell fue acabar con esas diferencias y «ampliar y mejorar [en los centros públicos] una oferta educativa atractiva [...], *con más horas de clase* y más servicios educativos»¹¹.

Intersecciones e interferencias

Analizar el proceso que llevó al Pacto Nacional para la Educación requeriría atender a múltiples escenarios. Aunque quede fuera de los márgenes de este trabajo el examen exhaustivo de todas las piezas del rompecabezas, no debería perderse de vista la complejidad de las intersecciones e interferencias que se fueron produciendo a lo largo de los meses en que se fue gestando la construcción del consenso educativo en Cataluña. Trazaremos, pues, las grandes líneas del *background*, esbozándolas apenas, en la esperanza de que otros puedan enfocarlas con mayor atención.

El Pacto Nacional estuvo condicionado por el contexto político español y catalán. El 14 de marzo de 2004, las elecciones generales dieron la victoria al PSOE. Uno de

¹¹ *Ibidem*, p. 36. El subrayado es mío.

los efectos inmediatos del cambio en el gobierno español fue la paralización de la Ley de Calidad -a finales de mayo de 2004- y la puesta en marcha de la iniciativa parlamentaria que llevaría a la sustitución de la ley educativa del Partido Popular por una nueva legislación básica, la LOE, publicada en el Boletín Oficial dos años más tarde -en mayo de 2006. Es decir, los debates sobre Pacto Nacional para la Educación en Cataluña coinciden exactamente en el tiempo con la elaboración de la nueva ley orgánica. Los contactos entre el Ministerio de Educación y la Consejería catalana fueron constantes durante todo ese período y difícilmente puede entenderse el Pacto Nacional al margen de la LOE, aunque no sea menos cierto -y esto parece más significativo- que la LOE estuvo en ciertos temas condicionada por el Pacto Nacional, de modo que algunos títulos de la ley -por ejemplo, el título V, sobre participación, autonomía y gobierno de los centros- parecen expresamente pensados para ajustarse a las propuestas que se estaban debatiendo en Cataluña. Valga como muestra el artículo 120.4 de la LOE, en el que se da fundamento legal a la introducción de la sexta hora en la escuela pública catalana:

Los centros, en el ejercicio de su autonomía, pueden adoptar experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización o *ampliación del horario escolar* en los términos que establezcan las Administraciones educativas, sin que, en ningún caso, se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las Administraciones educativas¹².

En el período que comentamos, el de la VII legislatura del Govern de la Generalitat, la política catalana -y la española- estuvo marcada de una forma muy intensa por la elaboración de nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña -aprobado en referéndum en junio de 2006. Los debates del Estatut estuvieron siempre presentes en los diferentes momentos por los que fue atravesando el Pacto Nacional, y en cierto modo explican -tanto como la LOE- los avances y retrocesos en las negociaciones. Sin embargo, la relación entre ambos textos es más bien tenue. El Estatut, por su carácter constituyente, establece un marco legislativo general, pero sería inútil rastrear en su articulado líneas concretas de política educativa. De todos modos, hay que destacar en relación con el tema que estamos tratando el artículo 21, «Sobre derechos y deberes en el ámbito de la educación». Se entrevé en él la dificultad de integrar las dos redes de escolarización; un problema que había sido de primer orden en el

¹²⁾ El subrayado es mío.

Acuerdo del Tinell. El apartado 1 del artículo citado enuncia el deber del poder público: «Todas las personas tienen derecho a una educación de calidad y a acceder a la misma en condiciones de igualdad. La Generalitat debe establecer un modelo educativo de interés público que garantice estos derechos»¹³. En el apartado 2 del artículo que comentamos, y como no podía ser de otro modo dado el ordenamiento jurídico del Estado, se reconocen los conciertos educativos de las escuelas de titularidad privada. A renglón seguido, se reitera el principio constitucional de la gratuidad, cuyo cumplimiento está en el núcleo de la tendencia a la dualización característica del sistema educativo catalán: «La enseñanza es gratuita en todas las etapas obligatorias y en los demás niveles que se establezcan por ley». Por supuesto, estos principios generales están en el núcleo del Pacto Nacional, que se presenta ante todo como una respuesta a la dualización. Pero en el Estatut, y sería absurdo que fuera de otro modo, nada se dice de la sexta hora o de los Contratos Programa. Hay otros detalles en los que se podría marcar el encaje de ambos textos (por ejemplo, sobre las competencias de los municipios en educación, sobre la importancia de las actividades extraescolares, etc.). También hay algunas descoordinaciones difíciles de entender. Sin embargo, una consideración más en profundidad de las conexiones entre ambos documentos no nos haría avanzar mucho respecto a lo que ya llevamos dicho.

Dejemos, pues, el debate del Estatut como trasfondo general de todo nuestro relato. Pero antes de retomar la cronología del debate educativo en Cataluña habrá que echar un vistazo al ámbito de la política económica. En febrero de 2004, el Gobierno de la Generalitat y las organizaciones sindicales y empresariales firmaron un documento al que todas las partes concedieron enorme importancia, *el Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad de la ocupación y la competitividad de la economía catalana*. Este documento, que bajo el rótulo «Dotación de capital humano» incluye un apartado específico de contenido educativo, debería haber sido decisivo, pero de hecho no tuvo la incidencia que cabía esperar. No puede decirse que no haya en el Pacto Nacional ninguna referencia al *Acuerdo estratégico*, pero las que hay fueron incluidas a última hora, en un anexo, y como consecuencia de las presiones de las organizaciones sindicales. No es este el lugar para adentrarse en un examen pormenorizado de las relaciones entre uno y otro texto, que mostraría, en el mejor de los casos, algunos parecidos de familia entre ambos, pero no una coordinación general, ni siquiera en las líneas más básicas. Nos tendremos que conformar otra

¹³ No fue fácil ponerse de acuerdo en los términos en que debía expresarse esta idea. En el Pacto Nacional se mantuvo la expresión «servicio público educativo» que estaba originariamente en el Estatut y que acabó siendo sustituida por la de «modelo educativo de interés público».

vez con una muestra de lo que estamos diciendo. En el Acuerdo estratégico se concede una especial importancia a fomentar «la presencia del inglés en la vida curricular y escolar del alumnado» y se establece el compromiso de «impartir en lengua inglesa una de las materias de Educación Secundaria Obligatoria a partir del curso 2006-2007 de forma generalizada, y en el curso 2005-2006 en la medida que los recursos humanos disponibles lo permitan»¹⁴. La idea, por cierto, está también en el Estatut: «Los poderes públicos deben promover el conocimiento suficiente de una tercera lengua al finalizar la enseñanza obligatoria» (art. 44.1). Por sorprendente que parezca, ¡nada se dice sobre todo esto en el Pacto Nacional!

El mundo de la educación no puede desvincularse de otros ámbitos de la actividad política. Pero, en el caso que nos ocupa, más que las aportaciones procedentes de otros espacios, lo más relevante fue la secuencia de acciones que se encadenaron en el ámbito de la llamada «comunidad educativa» -un territorio con reglas e inercias propias, a veces un tanto cerrado a otras dinámicas. Si nos situamos dentro de las fronteras de esa «comunidad», la cronología del Pacto Nacional se detiene durante unos meses, en los que la llegada de un nuevo equipo de personas a la Consejería de Educación impuso un paréntesis durante el cual lo prioritario fue hacer frente a los requerimientos de lo cotidiano. Hubo que atender, además, a las previsibles dificultades de adaptarse a la Ley de Calidad, cuya aplicación habría requerido modificar muchas cosas en el día a día de escuelas e institutos. Luego, a finales de febrero de 2004, un reajuste en el gobierno afectó especialmente a los puestos cubiertos por los políticos de ERC. La causa, como se recordará, fue la entrevista de Josep-Lluís Carod-Rovira, presidente de la formación republicana, con miembros de ETA. Carod-Rovira abandonó el gobierno, el hasta entonces Conseller d'Educació, Josep Bargalló, pasó a ocupar la vicepresidencia del gabinete de Maragall -en calidad de Conseller en Cap- y su puesto fue cubierto, a su vez, por la diputada al Parlament Marta Cid. A partir de marzo, como se ha explicado, el cambio del escenario político en España supuso un respiro. La Ley de Calidad no se iba a aplicar. Pero desde ese momento, lo urgente fue poner en marcha el nuevo curso escolar. De los compromisos del Tinell no se volvería a hablar hasta el verano de 2004, cuando las urgencias de lo inmediato permitieron tomar aliento de nuevo.

La primera fase de elaboración del Pacto Nacional llevó aproximadamente un año, desde junio de 2004 a septiembre de 2005. A lo largo de toda esta etapa se sucedieron

¹⁴ *Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad de la ocupación y la competitividad de la economía catalana*, 16 de febrero de 2005, p. 16

múltiples documentos, que nos limitaremos aquí a indicar, para considerar en el próximo epígrafe algunos de los núcleos temáticos compartidos por todos ellos. En junio de 2004 la Consejería decidió que el órgano donde debía iniciarse el diálogo para establecer un pacto sobre educación debía ser el Consell Escolar de Catalunya, que presentó su propuesta en octubre bajo el título de *Document-guió sobre el Pacte Nacional per a l'Educació*. El siguiente paso se dio ya a finales de año. Se encargó entonces a cinco grupos de expertos que redactaran sendos documentos referidos a los cinco temas fijados en el Tinell y ratificados por el Consell Escolar: profesorado, autonomía de centros, servicio público educativo, familia y educación, corresponsabilidad de los ayuntamientos en la educación. El grupo de trabajo sobre el profesorado era básicamente el mismo que se había ocupado de ese tema en la Conferencia Nacional. En los restantes casos, el encargo se hizo a personas que no habían participado en las secciones de la Conferencia. En los cinco grupos de trabajo, además de expertos independientes, había personas directamente vinculadas a la administración, que no quiso dejar un excesivo margen para que se introdujeran novedades respecto a los compromisos políticos contraídos por los socios del Tripartit. El encargo estuvo acabado en enero de 2005, momento en que se presentó públicamente como recopilación de las aportaciones hechas el documento *Idees per al debat*. A partir de ese momento, se empezó a hablar en muchos foros -incluso en los claustros de profesores- sobre las propuestas en que debería concretarse el Pacto Nacional. El Consell Escolar volvió a intervenir con un nuevo documento en abril de 2005 -*Aportacions del Consell Escolar de Catalunya al Pacte Nacional per a l'Educació*. Los grupos de trabajo elevaron a definitivas sus conclusiones, tras varias rondas de entrevistas con diferentes organizaciones educativas, en sus *Recomanacions al Govern de la Generalitat de Catalunya* (junio de 2005). Y finalmente el Departamento de Educación hizo su propuesta en septiembre: *Projecte de Pacte Nacional per a l'Educació. Oportunitat i compromís*.

La construcción del consenso: dificultades y expectativas

Abordaremos en este epígrafe cuatro cuestiones que, a mi entender, constituyen el núcleo del Pacto Nacional y del debate que llevó a él: la de las Oficinas Municipales de Escolarización, la de los Contratos Programa, la de la sexta hora y la de la autonomía escolar. A diferencia de lo que hemos hecho en el apartado anterior, no nos centraremos

en el proceso de negociación –que siguió abierto, ganando incluso en intensidad, entre septiembre de 2005 y marzo de 2006, aunque no hubo nuevos documentos públicos en ese periodo. En lugar de seguir la cronología, enfocaremos ahora las medidas que se han mencionado en sí mismas, evaluando su efectividad y los problemas que, en cada caso, acarreo su inclusión en el texto definitivo.

Las Oficinas Municipales de Escolarización

La definición de las Oficinas Municipales de Escolarización (OME) –que, como se recordará, ya estaban anunciadas en el acuerdo del Tinell– está recogida en el apartado del Pacto Nacional dedicado a la corresponsabilidad de los ayuntamientos en materia educativa. El texto especifica cuáles son los objetivos de estas Oficinas:

Velar por el cumplimiento de la legalidad del proceso de admisión del alumnado mediante las Comisiones de Escolarización, proporcionar información y orientación a las familias, procurar una distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas específicas que permita su integración, facilite la cohesión social y favorezca la calidad educativa adecuada para toda la población escolar¹⁵.

Pero la puesta en marcha de las OME se produjo mucho antes de que el Pacto Nacional llegara a firmarse. De hecho, en marzo de 2006 ya habían pasado unas cuantas cosas en relación con las OME, incluso en los tribunales de justicia.

La creación de las OME hay que situarla en el Decreto de matriculación publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 2 de abril de 2004. El mismo mes que se publicó ese decreto, doce municipios catalanes suscribieron un convenio con el Departamento de Educación y de ahí surgieron las primeras OME. Durante el curso escolar 2005-2006, las OME se extendieron a 25 municipios más. En el curso 2006-2007, el número de municipios que disponían de una OME se elevó a 61: una cifra pequeña si se compara con las expectativas que había hecho despertar la medida en sus primeros meses de aplicación.

En efecto, la aparición de las OME fue celebrada en muchos municipios, especialmente en aquéllos que veían en ellas una posibilidad para incidir en la distribución de la matrícula escolar y, así, invertir determinadas tendencias de segregación del alumnado en

¹⁵ *Pacte Nacional per a l'Educació*, 20 de marzo de 2006, p. 31

función de su origen social. Algunos centros hacen muy poco para evitar esas situaciones y parecen más bien interesados en discriminar y seleccionar y, así, mantener una cierta «distinción social», en la que cifran su atractivo para las familias de clase media y clase media-alta. Las OME sirvieron para detectar algunas de esas prácticas y en los informes que se han hecho sobre su actuación se encuentran casos de manifiesta ilegalidad: por ejemplo, rechazar la solicitud presentada alegando que el centro estaba lleno en el primer curso de infantil (algo que sencillamente es imposible), informar que las cuotas eran de pago obligatorio (hecho que contradice el derecho a una educación gratuita), etc.¹⁶

Las expectativas que habían despertado las OME quedaron, sin embargo, muy lejos de ser satisfechas. Las cifras son, en este sentido, reveladoras. Por ejemplo, en su primer año de funcionamiento, las oficinas de escolarización de Tarrasa (una población de casi 200.000 habitantes) y Mataró (más de 100.000 habitantes) recibieron tan sólo 47 y 33 solicitudes respectivamente. Este hecho parece responder a razones diversas: la mayor proximidad del centro escolar respecto de los domicilios de las familias, la posibilidad de visitar el centro y poder hablar con la dirección, la opinión generalizada de que entregar la solicitud en el centro elegido aumenta las posibilidades de conseguir plaza en él. A todo ello hay que sumar la limitación de las competencias de las OME como consecuencia de una decisión judicial. El decreto de matriculación de abril de 2004 fue recurrido por la *Federació d'Associacions de Mares y Pares de l'Escola Lliure de Catalunya* (FAPEL)¹⁷. La sentencia interlocutoria que dictó la Sección Quinta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña supuso una importante limitación de la capacidad de acción de las OME. De acuerdo con esa interlocutoria, la función de preinscripción del alumnado debía quedar reservada exclusivamente a los centros educativos; es decir, las OME sólo pueden recoger las preinscripciones y hacerlas llegar a las escuelas elegidas en primera opción. Esto podría parecer una modificación menor, pero abonaba el comportamiento de la mayoría de familias al que antes aludíamos.

La confianza con que en el acuerdo del Tinell se presentó la creación de las OME como dispositivo capaz de corregir las tendencias a la segregación social que afectan al sistema educativo catalán parece hoy excesiva. La experiencia ha mostrado que la segregación escolar del alumnado depende de factores que exceden en gran medida

¹⁶ I. González y O. Valiente, «Les Oficines Municipals d'Escolarització i el paper de l'Administració local en les polítiques d'accés escolar», en X. Bonal (coord.), *L'estat de l'educació a Catalunya*, op. cit., pp. 269-285.

¹⁷ En el DOGC de 25 de febrero de 2005, el Departamento de Educación hizo públicas las interlocutorias dictadas en octubre de 2004 por la Sección Quinta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso administrativo presentado por la FAPEL contra el Decreto 252/2004, de 1 de abril.

el ámbito de acción de las OME. Se requerirían políticas mucho más enérgicas para obtener los resultados deseados y corregir las desigualdades hoy existentes en Cataluña en el acceso a la educación obligatoria. Entre estas políticas cabe citar algunas cuyo reconocimiento en el Pacto Nacional es o bien demasiado ambiguo o bien inexistente: el establecimiento de un porcentaje máximo de alumnos con necesidades educativas específicas en cada centro –una medida que, a nuestro entender, está exigida por la LOE (art. 87.1)–, el incremento del número de plazas reservadas para ese tipo de alumnado durante el periodo ordinario de matriculación, la redefinición de las actuales zonas escolares con el objetivo de hacerlas cuando sea posible más diversas y menos homogéneas desde el punto de vista socioeconómico.

Los Contratos Programa

Los Contratos Programa, una de las medidas más innovadoras del Pacto Nacional, deben ser entendidos, ante todo, como un mecanismo para contrarrestar la deriva hacia la dualización educativa. A través de la implantación progresiva de ese tipo de contratos se pretende avanzar hacia la gratuidad efectiva de la enseñanza y, en definitiva, igualar los derechos y deberes de los centros públicos y concertados. Con este objetivo, para cuya consecución se fija un plazo de seis años, el Pacto Nacional prevé incorporar dos modalidades de dotación económica variable que completarían los módulos estándar de los conciertos. La primera de estas dos modalidades de dotación económica extraordinaria cae bajo el rótulo de «ayudas de carácter general». Estas ayudas están destinadas «a los centros concertados que, a partir de un determinado porcentaje, escolaricen alumnado en situación económica desfavorecida en las etapas educativas obligatorias y en el segundo ciclo de la educación infantil»¹⁸. La segunda modalidad son los Contratos Programa propiamente dichos. Se definen como

un instrumento que permita singularizar la dotación de recursos a los centros educativos de acuerdo con las necesidades del alumnado, el entorno y el proyecto educativo de cada centro, de tal manera que posibilite la prestación del servicio público educativo en condiciones de equidad y de igualdad de oportunidades para todo el alumnado, tanto en el acceso como a lo largo de su escolarización¹⁹.

¹⁸ *Pacte Nacional per a l'Educació*, 20 de marzo de 2006, Annex II: Acord annex de concreció per al desenvolupament de l'apartat III del Pacte Nacional per a l'Educació, relatiu al servei públic educatiu, p. 62

¹⁹ *Ibíd.*, p. 63

Ambas fórmulas se sostienen sobre el principio de las obligaciones mutuas que contraen la Administración y los titulares de los centros concertados. Por una parte, la Administración reconoce la insuficiencia de los conciertos y los completa, anticipándose a la prevista revisión generalizada de los mismos –algo que se plantea como una necesidad que debe resolverse en el futuro, pero cuyo ámbito de discusión excede las competencias del Pacto Nacional²⁰. Por otra parte, a través de las dos modalidades que se arbitran, los centros concertados se comprometen a respetar el imperativo de la gratuidad plena de la educación y, de ese modo, a aceptar una distribución más equitativa de los alumnos en situación socioeconómica desfavorecida.

El Contrato Programa plantea, sin embargo, algunas cuestiones para las que no hay respuesta en el Pacto Nacional. Esas cuestiones, que tienen que ver con la misma concepción de ese tipo de contratos, se agravan si se considera además la escasa implantación que han tenido en sus dos primeros años de existencia. En el primer año, correspondiente al curso escolar 2006-07, se formalizaron siete Contratos Programa. En el segundo año, correspondiente al curso escolar 2007-08, la cifra no será superior a 20²¹. Sin embargo, más allá de las cifras, el problema es de concepto. De acuerdo con la fórmula del Contrato Programa, los centros de titularidad privada más comprometidos en atender equitativamente las necesidades de escolarización y ajustarse a la plena gratuidad obtienen, por esa misma razón, un incremento en el importe de sus conciertos. Pero, ¿qué ocurre con aquellos centros que no manifiesten ningún interés en llegar a formalizar un Contrato Programa y que, indirectamente, reconocen, por tanto, su falta de compromiso con la distribución equitativa del alumnado y con la máxima de la gratuidad? Estos centros renuncian a una mejora del módulo de concierto para mantener la homogeneidad social de su alumnado y dar así satisfacción al deseo de las familias que los escogen, de las que cabe suponer que han elegido esa opción, no tanto por el ideario o la peculiaridad pedagógica de la escuela, sino con la

⁽²⁰⁾ Se dicen dos cosas en el Pacto Nacional respecto a la cuestión de la revisión generalizada de los conciertos. Por una parte, se establece el compromiso de encargar un estudio que establezca de una manera realista el coste de la escolarización en los centros privados: «La Administración encargará un estudio económico para determinar los costes estándar de los centros educativos financiados con fondos públicos [...] Las conclusiones de este estudio han de servir de marco de referencia para el establecimiento de los módulos de los conciertos educativos» (*Pacto Nacional per a l'Educació*, 20 de marzo de 2006, p. 26). Por otra parte, se reconoce que la revisión de los módulos tiene un alcance estatal y que, por tanto, son otras las instancias que pueden hacerla efectiva: «Para cumplir con el apartado referente a la revisión de los importes de los módulos para gastos de funcionamiento de los centros concertados, el Departamento de Educación se compromete a impulsar, en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación del Estado, la comisión de estudio que a ese respecto se establece en la disposición adicional vigésimo novena de la LOE [en el texto, por error, se hace referencia a la adicional trigésima]. Así mismo, el resultado del estudio de los módulos que se establece en este Pacto Nacional constituirá el marco de referencia para la revisión y, si es el caso, la adecuación de los mencionados módulos» (Ibidem, Annex II: Acord annex de creació per al desenvolupament de l'apartat III del Pacte Nacional per a l'Educació, relatiu al servei públic educatiu, p. 61).

⁽²¹⁾ En Cataluña hay más de 1200 centros de titularidad privada (*Estadística de l'Educació. Sèries anuals. 1996-1997/2005-2006*).

voluntad de situar a sus hijos en un contexto de relaciones con hijos de otras familias de la misma extracción socioeconómica. ¿Puede la Administración admitir esa clara decisión, por parte de los centros y por parte de una porción significativa de la ciudadanía, de mantener la segregación social en el ámbito educativo? Pasado el período transitorio de seis años al que se hace referencia en el documento del Pacto Nacional, los centros que no se hayan acogido a ningún tipo de Contrato Programa y que sigan cobrando cuotas y, de ese modo, seleccionando a su alumnado, ¿mantendrán los conciertos? El Pacto no podía dar respuesta a estas cuestiones, básicamente porque la normativa que regula el concierto educativo tiene un carácter estatal y depende, en definitiva, del modo en que vaya desplegándose la LOE. Pero no por ello, las preguntas que acabamos de formular pierden sentido. El Contrato Programa quizá no vaya a ser la solución para evitar la dualización escolar, pero por ahora está sirviendo como instrumento para mostrar, incluso cuantitativamente, cuál es la intensidad de esa tendencia.

La sexta hora

La sexta hora, como se explicó páginas atrás, era uno de los factores que agudizaban la dualización de sistema educativo catalán, y no sólo porque las condiciones de escolarización en los centros públicos y concertados fueran diferentes desde el punto de vista del horario de los alumnos, sino también por el hecho de que la prestación de una hora más de clase en las escuelas de titularidad privada era -y continúa siendo- la principal justificación para cobrar una cuota a las familias. Dicho de otra manera, la sexta hora permitía a los centros concertados respetar formalmente el principio de gratuidad de la enseñanza obligatoria y, al mismo tiempo, escapar de él, dado que esa hora de más se considera como un extra añadido a lo estrictamente obligatorio. La decisión de romper esta dinámica e incorporar también la sexta hora en las escuelas públicas es uno de los elementos más característicos del Pacto Nacional. Cuando menos, es al que más atención han prestado los medios de comunicación.

Pero la sexta hora ha sido y es todavía una cuestión sumamente polémica. Las centrales sindicales que firmaron el Pacto -CCOO y UGT- lo hicieron sabiendo que la sexta hora tenía en contra la opinión mayoritaria del profesorado. El sindicato más representativo de la enseñanza pública en Cataluña -USTEC- se negó a firmar el Pacto justamente por esa razón. Los argumentos que se han esgrimido en la polémica tienen diferente valor. A lo largo de todas las negociaciones, fue constante la cuestión de

establecer sin ambigüedades que la sexta hora no significaría un aumento de las obligaciones de los profesores. Pero ese compromiso estaba presente ya en Pacto del Tinell y se repitió en el documento del Pacto Nacional:

El Departamento de Educación dotará a los centros [de infantil y primaria públicos] para que puedan programar para todo el alumnado de educación primaria la sexta hora [...] El Departamento de Educación aumentará específicamente la plantilla de los centros de manera que permita la organización de esta hora en condiciones de calidad y sin incrementar la dedicación lectiva del profesorado²².

Otras argumentaciones, más ajustadas a lo que luego iba a ocurrir, apuntaban a la dificultad de confeccionar los horarios de los docentes, que, por primera vez, deberían ser distintos de los de los grupos de alumnos. El debate sobre este particular, resumido en la consigna sindical «mayor cantidad no equivale a más calidad», se entretejió con otras líneas polémicas. Se adujo que el incremento de horas lectivas se haría a costa de sacrificar algunos de los mecanismos de atención a la diversidad de que disponían los centros -agrupamientos flexibles de grupos, desdoblamientos, profesores de refuerzo, etc. Existía también la percepción de que el nuevo modelo organizativo que hacía necesario la sexta hora, al dislocar el horario de los diferentes profesores de un centro -que hasta el momento era homogéneo-, haría mucho más difícil encontrar espacios horarios en que coincidieran todos, de modo que la coordinación del trabajo quedaría seriamente comprometida. La falta de asesoramiento eficaz a los centros por parte del Departamento de Educación sobre los modelos organizativos que requería la sexta dio en gran parte la razón a quienes argumentaron en este sentido. Finalmente, otra línea de discusión quedó abierta cuando se contrastó el enorme esfuerzo económico y organizativo que suponía la sexta hora con el incomprensible silencio del Pacto Nacional sobre los problemas de la enseñanza secundaria. Si había que dar un impulso a la enseñanza pública, se dijo, el centro de atención debía ser la secundaria, donde realmente se detectan enormes dificultades en el trabajo

²² *Pacte Nacional per a l'Educació*, 20 de marzo de 2006, p. 23. El incremento de la plantilla de los centros queda especificado con todo detalle en el anexo I: «Protocol d'aplicació de la sisena hora en l'educació primària dels centres educatius públics» (Ibidem, pp. 55 y ss.). La idea estaba ya en el acuerdo del Tinell, en el que, al hablar de la sexta hora, se dice que su implantación se hará «sin que comporte un incremento de las horas de dedicación del profesorado» (*Acord per a un Govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya*, 14 de diciembre de 2003, p. 36). De hecho, las horas lectivas del profesorado se han reducido durante el periodo de implantación de la sexta hora como consecuencia de un acuerdo firmado entre CCOO y el Departamento de Educación (*Acord de la Mesa sectorial de personal docent no universitari*, 17 de noviembre de 2005). Han pasado de 25 a 24 en el curso 2006-2007 y está previsto que se reduzcan a 23 en el curso 2007-08

diario en las aulas y donde se manifiesta con toda crudeza el fracaso escolar: en Cataluña un 30% de los jóvenes abandona la enseñanza secundaria obligatoria sin conseguir graduarse, y otro 30% no consigue completar los estudios de bachillerato –una cifras alarmante si se consideran esos mismos indicadores en otros países europeos o en otras comunidades autónomas españolas con un nivel de riqueza semejante al de Cataluña.

La sexta hora se ha aplicado por primera vez durante el curso escolar 2006-07 en los centros escolares situados en municipios de más de 10.000 habitantes, lo que representa aproximadamente un 80% de los centros públicos. El próximo curso la ampliación del horario lectivo se hará efectiva también en los municipios de entre 5.000 y 10.000 habitantes, quedando entonces cubierto el 90% de los centros. Los problemas organizativos que se tenían están lejos de haberse resuelto y, además, ha surgido una nueva dificultad que no estaba prevista: la incorporación masiva de maestros –4.600 en total²³– para poder implantar la sexta hora de acuerdo con los compromisos contraídos con las centrales sindicales ha ocasionado graves dificultades para encontrar sustitutos que cubran las bajas por enfermedad, algo que ha complicado aún más la cuestión organizativa. El debate sigue abierto y resulta muy difícil hacer una valoración, siquiera provisional, para la que habrá que esperar, cuando menos, un par de años más. Por supuesto, el problema de las sustituciones, aunque pueda repetirse el curso próximo, es coyuntural. Pero hay cuestiones que no tienen, por ahora, respuesta. ¿Habrá servido el enorme esfuerzo económico que representa la sexta hora para contener la tendencia a la dualización? ¿La calidad de la enseñanza en los centros públicos, medida en términos de atención a los alumnos en grupos más reducidos o en términos de coordinación entre los equipos de profesores, se mantendrá a pesar de las dificultades que en ambos aspectos plantea la sexta hora?

Autonomía escolar

Cuando se habla de autonomía escolar es preciso, antes que nada, situarse en el contexto de la política educativa de la Unión Europea para evitar las posibles confusiones que pueda ocasionar la polisemia del término, que muchas veces suele entenderse de una forma imprecisa y cargada de connotaciones positivas procedentes del

²³ El incremento total representa un 15,4% de la plantilla de Infantil y Primaria contabilizada en el último curso, el 2005-06, en que la escuela pública no había aún incorporado la sexta hora. (*Estadística de l'Educació. Sèries anuals. 1996-1997/2005-2006*)

significado que tiene en otros ámbitos. La doctrina de la Comisión Europea sobre la autonomía escolar se remonta, como mínimo a 1995. De ese año es el *Libro Blanco sobre la Educación*, en el que se lee, por ejemplo:

Los sistemas de educación y formación podrán adaptarse mejor [a los nuevos requerimientos sociales] mediante una mayor autonomía de lo agentes responsables, claramente informados de las misiones que se les confían. Se trata, pues, de dar una mayor autonomía a los establecimientos de base. La experiencia muestra que los sistemas más descentralizados son también los más flexibles, los que se adaptan más rápido y permiten desarrollar nuevas formas de cooperación con el tejido social²⁴.

Esta recomendación de potenciar la autonomía escolar ha tenido durante la última década un eco desigual entre los socios comunitarios. En un informe reciente –de 2005–, realizado por el Danish Technological Institute bajo el amparo de la Comisión Europea, se insiste en que algunos países de la Unión –entre los que expresamente se cita a España– han avanzado poco todavía en ese sentido. En apoyo de la tesis que se defiende en ese informe se presentan los resultados obtenidos por los diferentes estados en las pruebas PISA, TIMSS y PIRLS, a partir de los cuales se presenta una correlación positiva entre los resultados escolares y la autonomía de los centros. Los autores concluyen con algunas recomendaciones que conviene tener presentes para hacerse una idea de cuáles pueden ser las implicaciones extremas de la idea de autonomía escolar. Dicen:

Los diseñadores de las políticas educativas y las autoridades deberían considerar si sus sistemas educativos confieren suficiente autonomía a las escuelas respecto a las decisiones sobre asignaciones presupuestarias, la contratación y el despido de profesores, las políticas sobre disciplina y otros aspectos al caso²⁵.

La incorporación del concepto de autonomía en la definición de los centros públicos catalanes está ya en el acuerdo del Tinell. Bastante antes de que se firmara el Pacto Nacional, el Departamento de Educación de la Generalitat se decidió a ponerla en práctica a través de una resolución del *Diari Oficial* de julio de 2005, mediante la que

²⁴ Comisión Europea: *Livre blanc sur l'éducation et la formation: Enseigner et Apprendre. Vers la société cognitive*, Bruselas, 1995, p. 35.

²⁵ Danish Technological Institute: *Explaining Student Performance. Evidence from the international PISA, TIMSS and PIRLS surveys*, Bruselas, 2005, p. 14.

inició un plan experimental para «promocionar la autonomía de los centros docentes públicos»²⁶. En la primera versión del Pacto Nacional –el texto de septiembre de 2005–, la idea de autonomía escolar tenía un papel preeminente. En ese documento, la referencia a las directrices europeas era manifiesta:

La experiencia de otros países de nuestro entorno es [...] muy significativa. La mejora de los niveles de éxito escolar y el incremento de la tasas de escolarización en la educación secundaria postobligatoria está a menudo asociada, en estos países, al hecho de que sus sistemas educativos hayan sabido desplegar una amplia autonomía de los centros, siendo este un aspecto significativo, que, en combinación con otros, incide en la mejora de los resultados obtenidos [...]. [Con una mayor autonomía escolar] se pretende superar la minuciosidad de las normas y dar respuestas más flexibles y adecuadas a contextos cada vez más complejos y cambiantes y, así, poder atender las demandas del entorno escolar²⁷.

El texto definitivo del Pacto Nacional cambió considerablemente en el capítulo de autonomía escolar. El pasaje que acabamos de citar, por ejemplo, desapareció de la versión definitiva. En esos cambios resultaron decisivas las presiones de las centrales sindicales –y, en particular, las de la UGT. Las diferentes facetas de la autonomía que se recogen en el Pacto Nacional quedaron, pues, muy matizadas y subordinadas constantemente a la necesidad de mantener siempre como objetivo final la concepción de la educación como una herramienta al servicio de la cohesión social. Se reconoce, por ejemplo, que los centros pueden decidir sobre su plan de estudios, pero sin que eso pueda implicar competencia entre unos centros y otros y, como consecuencia de ello, se introduzcan mecanismos selectivos en la escolarización. «El Departamento de Educación», se dice en el Pacto Nacional, «debe garantizar que no puedan constituirse centros con una determinada especialización curricular que comporte procesos de selección del alumnado»²⁸.

Como ocurre con los otros temas que hemos comentado, es pronto para hacer una valoración del modo en que la autonomía escolar está transformando la realidad de los centros públicos de educación en Cataluña. De todos modos, no quisiera acabar este escrito sin reiterar lo que en diferentes momentos de la negociación he

²⁶ DOGC núm. 4.433 - 25/07/2005: RESOLUCIÓ EDC/2237/2005, de 19 de juliol, de convocatòria pública per a l'autorització de plans estratègics per a la promoció de l'autonomia dels centres docents públics per al període 2005-2009.

²⁷ *Projecte de Pacte Nacional per a l'Educació. Oportunitat y compromís*, Barcelona, septiembre 2005

²⁸ *Pacte Nacional per a l'Educació*, 20 de marzo de 2006, p. 49.

defendido al respecto. No lo expondré con palabras mías: en ocasiones es mejor dejar que otras voces expongan las mismas ideas. Me remito, pues, a la opinión del profesor Francesc Raventós, expuesta en un artículo suyo sobre la crisis de los sistemas educativos europeos:

En los últimos tiempos, detectamos el uso de unos mismos lenguajes y de unas políticas que convergen en la flexibilidad, la autonomía, el control de los resultados, etc. Si hasta hace no mucho la columna vertebral de la política educativa se dirigía principalmente hacia la igualdad de oportunidades, la integración y la cohesión social, parece que en el momento actual se orienta hacia nuevas finalidades políticas, básicamente dirigidas hacia la competitividad y la competencia económica²⁹.

La realidad y el deseo

Quizá el lector, al acabar de leer este trabajo, tenga la impresión de que su autor no ha sido capaz de decidir en favor o en contra del Pacto Nacional. Y, efectivamente, así es. No he querido pronunciar un sí o un no. Las cuestiones que plantea el Pacto Nacional son demasiado complejas para poder pronunciarse sobre ellas sin matices. En todo caso, he querido mostrar los problemas que contienen las principales propuestas del Pacto Nacional, cuál es su orientación general y cuáles las resistencias con las que ha chocado su implantación. He querido también indicar una cierta descoordinación entre, por un lado, el conjunto de iniciativas que enuncia el Pacto Nacional para hacer frente a la dualización educativa y, por otro, la idea de autonomía escolar, en la que puede identificarse con claridad el peligro de que se avance en el sentido contrario. Desde mi punto de vista, el Pacto Nacional debe entenderse ante todo como la expresión del deseo de la izquierda social y política catalana de reorientar el sistema educativo hacia la cohesión social y hacia la equidad. Ese deseo impregna todas las páginas del documento y quizá explique también la disonancia que acabo de señalar. Al fin y al cabo, si hay algún espacio en que las contradicciones puedan aceptarse ese espacio es, precisamente, el ámbito del deseo. Otra cuestión es saber si

²⁹ F. Raventós, «La crisi del sistemes educatius europeus», en J. Prats y F. Raventós (coord.), *El sistemes educatius europeus. ¿Crisi o transformació?* (Barcelona, 2005), p. 14.

ese deseo es suficiente para transformar la realidad. Pero decidir sobre eso requiere que la dialéctica entre el deseo y la realidad se desarrolle en el tiempo y, por tanto, por ahora lo prudente parece suspender el juicio.

Referencias bibliográficas

Acord per a un Govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya, 14 de diciembre de 2003.

Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad de la ocupación y la competitividad de la economía catalana, 16 de febrero de 2005.

BONAL, X. (COORD.) (2006). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2005*. Barcelona: Mediterrània - Fundació Jaume Bofill.

BONAL, X., RAMBLA, X. Y AJENJO, M. (2004). *Les desigualtats territorials en l'ensenyament a Catalunya*. Barcelona: Mediterrània - Fundació Jaume Bofill.

COMISION EUROPEA (1995): *Livre blanc sur l'éducation et la formation: Enseigner et Apprendre*. Bruselas: Vers la société cognitive.

CONFERÈNCIA NACIONAL D'EDUCACIÓ (2002). *Debat sobre el sistema educatiu català. Conclusions i propostes*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Ensenyament.

DANISH TECHNOLOGICAL INSTITUTE (2005). *Explaining Student Performance. Evidence from the international PISA, TIMSS and PIRLS surveys*. Bruselas.

Estadística de l'Educació. Sèries anuals. 1996-1997/2005-2006, Generalitat de Catalunya. Departament d'Educació, s/f.

FERRER, F. (COORD.) (2006). *Les desigualtats educatives a Catalunya: PISA 2003*. Barcelona: Mediterrània - Fundació Jaume Bofill.

MEDINA, D. (COORD.) (2005) *L'educació secundària a debat*. Barcelona: Serbal. *Pacte Nacional per a l'Educació*, Generalitat de Catalunya. Departament d'Educació, Barcelona, marzo 2006.

Pacte Nacional per a l'Educació. Idees per al debat, enero 2005.

Pacte Nacional per a l'Educació. Recomanacions al Govern de la Generalitat de Catalunya, junio 2005.

PRATS, J. Y RAVENTÓS, F. (COORD.) (2005). *El sistema educatiu europeu. ¿Crisi o transformació?* Barcelona. Fundació «la Caixa».

Projecte de Pacte Nacional per a l'Educació. Oportunitat i compromís, septiembre 2005.