

Polítiques educatives a Catalunya: competències, finançament i innovació

**Aina Tarabini,
Xavier Bonal i
Ramon Plandiura**

Universitat Autònoma
de Barcelona

#11

L'objectiu d'aquest capítol és fer una anàlisi diacrònica i sincrònica de les polítiques educatives desplegadas a Catalunya al llarg dels darrers vint anys a partir d'una triple mirada: la de les competències, la del finançament i la de la innovació escolar. En els tres casos, l'anàlisi s'articula al voltant de tres preguntes: d'on venim?, on som? i cap a on anem? Desenvolupant una mirada històrica, contextualitzada i situada per entendre les característiques de les polítiques educatives catalanes i les seves implicacions en termes de justícia social i educativa. El capítol, en conjunt, permet identificar alguns dels principals reptes en el disseny, la implementació i les repercussions de la política educativa a Catalunya, tot identificant les principals fortaleses, debilitats, amenaces i oportunitats existents en aquest camp per avançar en els nivells de cohesió, benestar, desenvolupament i equitat del conjunt de la societat.

La descentralització cap al món local: una tasca pendent

En el primer apartat de l'anàlisi posem sobre la taula el rol que té el Govern a nivell central, autonòmic i local en el desplegament de polítiques educatives i analitzem l'evolució de la normativa en aquest camp. Un dels primers elements que es desprenen de l'anàlisi és que els processos de descentralització del sistema educatiu a l'Estat espanyol s'han donat cap a les comunitats autònomes i cap als operadors privats, però no cap al món local. En aquest sentit, podem parlar d'un sistema altament centralitzat on la presència més o menys significativa del territori ha depès més de les sensibilitats, capacitats i destreses dels municipis que no pas d'unes lleis —de vegades sense desenvolupar— que els hagin obert portes. Així mateix, la legislació educativa i de règim local ha experimentat canvis, algun dels quals transcendents, en els setze anys que van del 2000 al 2016. Entre aquests canvis destaquen especialment els següents moments:

- ▶ Comença el segle XXI amb Aznar a La Moncloa i amb l'aprovació el 2002 de la LOCE (Ley Orgánica de Calidad de la Educación), que anticipa la LOMCE (Ley Orgánica de Mejora y Calidad de la Educación) i que no fa cap concessió als municipis, més aviat al contrari.
- ▶ L'entrada del tripartit d'esquerres al Govern de la Generalitat el 2003 i dels socialistes al Govern de l'Estat el 2004 significa, entre altres coses, més sensibilitat envers el paper que poden tenir els governs locals en l'educació. La Llei de llars d'infants de qualitat del 2004, que impulsa les llars públiques, n'és una primera i significativa mostra. L'any 2006 és especialment mogut i se succeeixen el Pacte nacional per l'educació, signat al març, amb un dels cinc blocs dedicats a la coresponsabilitat dels ajuntaments en l'educació; la LOE (Ley Orgánica de Educación), publicada al

maig del 2006, amb múltiples i interessants obertures cap al món local —algunes de les quals encara vigents després del rodet de la LOMCE— i l'Estatut d'autonomia de Catalunya, publicat al juliol, que, entre altres, delimita les competències educatives de la Generalitat i fa també previsions competencials per als governs locals, que la LEC (Llei d'educació de Catalunya, del 2009) lamentablement obvia. La LEC, que té com a referents el Pacte, la LOE i l'Estatut, comença la seva singladura atorgant un paper rellevant al món local que es desdibuixa a mesura que la llei avança i la petjada de l'oposició amb qui es pacta es fa més visible. El 2010, quan la LEC s'està desplegant, la fi del tripartit i la seva substitució per un nou Govern de Convergència i Unió representa un fre a les possibilitats d'un desplegament més obert al món local. La descentralització es dirigeix cap als mateixos centres educatius amb decrets com el d'autonomia de centres i el de direcció, però no cap al territori. La marxa enrere en la implementació de les zones educatives, un instrument pensat per a l'acció educativa dels governs locals, seria exemple clau d'aquest retrocés.

► El 2011 es produeix també un canvi de govern a l'Estat. El Partit Popular substitueix el Partit Socialista i, el 2013, s'aprova la LOMCE, una llei sense amics, tan desconsiderada amb els governs autonòmics com amb el món local. Possiblement, però, la llei que marqui un abans i un després a l'hora de determinar quin paper tindran els governs locals i els territoris en educació sigui la LRSAL (Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local). La reforma exprés de l'article 135 de la Constitució, i les lleis orgàniques d'estabilitat pressupostària dictades a la seva empara, en la mesura que pretenen lligar i despullar les administracions locals, configuren uns escenaris que obliguen a repensar rols i actuacions, també en el camp de les polítiques educatives locals.

L'anàlisi aprofundida d'aquests diferents moments, claus en l'evolució de la descentralització educativa sigui per acció, per omissió o per involució, permet argumentar la importància d'un model de descentralització cap al món local que vetlli per la qualitat i per l'equitat educativa, que no provoqui fragmentació i que generi responsabilitats compartides envers la consecució de l'èxit educatiu per a tothom.

El finançament de l'educació en el període de crisi

En el segon apartat d'aquest capítol aportem una anàlisi en profunditat de com ha evolucionat la despesa educativa catalana en els darrers anys i introduïm una mirada específica sobre l'impacte de les retallades pressupostàries arran de la crisi econòmica. El període de crisi ha estat escenari d'un nivell de contenció pressupostària en educació sense precedents en les societats avançades. No obstant això, no tots els països han reduït els pressupostos educatius amb la mateixa intensitat, i Catalunya se situa en el conjunt dels que més ha reduït la despesa pública en aquest sector. Si bé cal tenir en compte que una part de la despesa en educació és realitzada per l'Estat (la despesa en beques de suport a l'estudi, per exemple), l'esforç públic relatiu en educació al nostre país és extraordinàriament escàs i situa Catalunya a la cua dels països de l'OCDE en aquest capítol.

Les pressions i externes i les condicions imposades pels ens polítics supranacionals tenen un pes indubtable en la presa de decisions en política educativa. Això, però, no converteix els governs nacionals i regionals en actors passius en la gestió de la crisi. Els governs prenen decisions crítiques sobre quins sectors han de ser preservats o més afectats per les polítiques d'austeritat. El cas català es pot considerar gairebé un cas paradigmàtic d'opcionalitat política construïda arran de la crisi i el context d'austeritat. Tres dicotomies de política educativa s'endevinen darrere les decisions

pressupostàries: 1) l'opció per retallades selectives o universals, 2) el tractament de la reducció pressupostària al sector públic i al sector privat, i 3) l'opció de contraure més despesa en centres o en territoris.

1. Retallades selectives i no selectives. El caràcter més selectiu o més general de les reduccions pressupostàries permet observar fins a quin punt s'intenten preservar d'aquestes reduccions els sectors socials més vulnerables o protegir determinats nivells educatius. Així, les retallades no selectives s'han situat clarament en l'àmbit de la reducció salarial del personal de la funció pública i, alhora, s'ha optat per reduir personal docent i no docent dels centres i per endurir les condicions de treball d'interins i substituïts. Així mateix, la severitat pressupostària ha afectat també de manera indiscriminada partides de funcionament de centres i molts serveis educatius. Al costat de la desinversió lineal, però, l'acció de govern ha estat selectiva en altres àmbits. A mode d'exemple, el Departament d'Ensenyament va optar per suprimir la sisena hora en la gran majoria de centres públics, trencant així una mesura acordada en el Pacte nacional d'educació del 2006 i dirigida a igualar les condicions d'escolarització entre centres públics i concertats; així mateix, el Departament també va ser selectiu en l'aplicació de determinats articles de la LEC i l'omissió d'altres o en la reducció de grups en centres públics (en un context de progressiva davallada demogràfica) més que no pas en centres concertats, tot i que aquesta tendència podria modificar-se a partir dels canvis del comportament de la demanda en els darrers anys i com a conseqüència de la crisi.

2. Sector públic versus sector concertat. La desinversió pública en educació ha afectat clarament ambdós sectors de titularitat, però no ho ha fet en la mateixa mesura ni intensitat. La reducció de la despesa pública en educació ha estat d'un 16,7% entre el 2009 i el 2013, mentre que el

finançament públic de la xarxa concertada es redueix en el mateix període en un 12,5%.¹⁸ La desigual contracció de la despesa entre sectors i el diferent comportament demogràfic han tingut com a resultat que la reducció de la despesa pública per alumne en escoles concertades hagi estat sensiblement menor que al sector públic. Sens dubte, el sector concertat del sistema educatiu català també ha patit la crisi; alguns centres ho han fet més que d'altres. En tot cas, l'opció política del govern de la Generalitat ha estat la de protegir més el sector concertat que el sector públic. Ho ha fet des d'un punt de vista econòmic agregat (en la contracció de la despesa per alumne) i en les respostes de planificació educativa davant la crisi, mantenint més aules en el sector concertat que en el sector públic.

3. Sistema escolar versus territori. Un dels pilars sobre els quals s'ha articulat la política educativa del Govern català es pot identificar en el document oficial *Ofensiva de país per l'èxit educatiu. Pla per a la reducció del fracàs escolar a Catalunya 2012-2018*. El document identifica els eixos prioritaris d'acció política i d'inversió per tal de millorar els resultats del conjunt del sistema i, per aquesta via, reduir el fracàs escolar a Catalunya. Crida especialment l'atenció la pràcticament nul·la presència de mesures que enforteixin la dimensió territorial del sistema. En efecte, en contrast amb les línies d'acció que reforcen el paper de l'escola i de l'aula (plans intensius de millora, servei escolar personalitzat, programes de reforç de la lectura, etc.), les mesures encaminades a reforçar el treball en xarxa, els projectes d'entorn o el reforç de la coresponsabilitat amb les administracions locals són mínimes o inexistents. L'opció del Govern ha estat una opció fortament centralitzadora, no només pel que fa a la planificació del sistema, sinó a la gestió i el control del mateix. Així doncs, l'estructura de descentralització territorial del Departament és purament administrativa i no atorga poder real als

territoris com a unitats de planificació i execució de decisions de política educativa. Valgui d'exemple la supressió per part de la Generalitat del suport econòmic a l'instrument de política educativa que més ha reforçat l'acció territorial i comunitària: els plans educatius d'entorn (PEE).

Aquest apartat, en definitiva, posa de manifest que la manca de finançament públic de l'educació a Catalunya no s'explica només per qüestions "tècniques" i/o regulatives, sinó sobretot per decisions de caire polític que s'estructuren prenent com a base opcions de govern específiques. En termes globals, l'anàlisi permet posar sobre la taula els impactes del finançament educatiu, tant en termes quantitius com qualitius, sobre els nivells d'equitat i excel·lència del sistema educatiu català, argumentant de forma sòlida que la garantia del principi d'igualtat d'oportunitats educatives passa de forma inevitable per un bon finançament de l'educació.

La irrupció de la innovació educativa

En el tercer apartat d'aquest capítol analitzem el paper que ha tingut la innovació educativa en la política educativa catalana, resseguint l'evolució històrica de la seva presència en l'agenda de política educativa, així com el seu significat i la seva concreció. Catalunya, de fet, té una llarga i sòlida tradició de renovació pedagògica que es remunta als temps de la II República. Tot i això, la innovació educativa ha estat un tema en certa mesura latent a l'agenda de la política educativa dels darrers anys i ha reaparegut amb força recentment sobretot a partir de l'emergència del Programa Escola Nova 21 (EN21). Actualment, el concepte d'innovació està en boca de tothom. Administracions, escoles, famílies, mestres, entitats públiques i privades i un llarg etcètera. Però què s'amaga darrere el concepte d'innovació? Tots els agents entenen el mateix quan es parla d'educació innovadora? Quins interessos, públics i privats, es despleguen en la demanda d'un sistema edu-

catiu més innovador? Quin rol ha tingut el Departament d'Ensenyament? Quin ha estat el seu discurs públic i les polítiques desplegades en aquest camp? I, en darrera instància, per què el tema de la innovació escolar reapareix amb força a l'agenda política just en un moment marcat per les retallades en educació i per nous marcs legislatius que aposten —com hem vist en els apartats anteriors— per la recentralització de l'educació? Per tal de respondre a aquestes preguntes, aquest apartat s'articula al voltant de dues grans qüestions:

1. El significat de la innovació educativa. El concepte d'innovació, de la mateixa manera que altres conceptes com el d'autonomia, llibertat i elecció, pot esdevenir un calaix de sastre on s'hi apleguin definicions àmpliament dispars. Entendre el significat d'innovació educativa, de fet, no és independent de les funcions que s'atribueixin a la innovació i de la diagnosi que es faci del sistema educatiu envers el qual es vulgui innovar. Així mateix, no és independent dels agents que mobilitzen el seu significat, de la seva situació a l'estructura educativa i dels seus interessos, perfectament legítims però sens dubte marcats per la seva posició social en el camp educatiu. Així doncs, si bé alguns actors entenen que innovar vol dir eminentment transformar els mètodes d'ensenyament i aprenentatge, d'altres entenen que implica necessàriament repensar les funcions i el valor social de l'educació. Si bé uns ho veuen com una solució a un sistema educatiu marcat per les enormes retallades pressupostàries, d'altres ho entenen com una cortina de fum per desviar l'atenció dels problemes d'equitat del nostre sistema educatiu. Uns associen el seu significat a centres educatius concrets, mentre que d'altres no el poden entendre al marge del conjunt del sistema i les seves relacions. És fonamental, doncs, entendre des d'on es parla d'innovació i amb quins significats per copsar les seves implicacions.

2. Les condicions socials de la innovació. Tal com hem indicat en altres ocasions (Tarabini, 2017),¹⁹ la innovació escolar —més enllà dels detalls específics del seu significat— no depèn només de la voluntat, específicament, de mestres i professorat. Si bé és cert que tot procés de canvi escolar implica la complicitat i la voluntat dels seus actors principals, en aquest cas del professorat, també ho és que cal desplegar les condicions necessàries perquè aquests canvis siguin possibles. En aquest sentit, l'informe del Síndic de Greuges (2016), per exemple, ha assenyalat recentment que la segregació escolar pot actuar com a inhibidor de la innovació, precisament perquè la concentració de problemàtiques socials en determinats centres, marcats per la constant mobilitat d'alumnat i professorat, dificulta articular projectes sostenibles en el temps. Així mateix, la manca de finançament de la formació permanent del professorat, l'elevada inestabilitat de les plantilles docents o l'absència de condicions per desplegar un treball cooperatiu, col·laboratiu i reflexiu en el dia a dia dels centres educatius condiciona clarament les possibilitats de transformar les pràctiques educatives i, en última instància, acaba responsabilitzant mestres i professorat del grau de qualitat i equitat del sistema educatiu.

L'anàlisi desenvolupada en aquest apartat, doncs, posa sobre la taula elements centrals per entendre el significat i les implicacions de la innovació educativa a la llum de qüestions tals com l'autonomia escolar, les condicions docents o la segregació a les escoles de Catalunya, explorant com han evolucionat les polítiques públiques en aquest camp.