

CAPACITAT POLÍTICA I ADMINISTRACIÓ EDUCATIVA A CATALUNYA

Francesc Pedró

D'ençà de la recuperació de la democràcia i de la restauració de la Generalitat a Catalunya hi ha hagut un cert espai per a dissenyar i posar en pràctica polítiques educatives específiques. Però cal relativitzar-ho. D'una banda, l'espai efectiu que la configuració actual de l'Estat de les Autonomies ha deixat per a l'exercici de les competències educatives de les diferents comunitats autònomes ha estat, més aviat, limitat. D'altra banda i per raons òbvies de continuïtat de la majoria parlamentària, a Catalunya s'ha dibuixat una única línia d'actuació gairebé homogènia, amb matisos i etapes diferenciades, que fa aparentment exagerada l'expressió «polítiques educatives». En darrer terme, sobretot els primers anys, els dèficits heretats del règim anterior forçaren, probablement, una política de realisme adreçada a la resolució d'aquests dèficits, especialment pel que fa a les places escolars del sector públic i a la introducció de la llengua catalana dins l'escola obligatòria.⁶

Per consegüent, en aquest capítol es pretén reflexionar sobre les possibilitats reals de dibuixar polítiques educatives pròpies a Catalunya, en l'actual marc polític i administratiu, i descriure, en termes generals, les polítiques educatives posades en pràctica.

EL RESTABLIMENT DE LA GENERALITAT I ELS DÈFICITS HERETATS

En el moment de redactar aquestes ratlles tot just s'han complert quinze anys des que la Generalitat de Catalunya (1981-1996) va assumir les competències educatives. Els canvis

6. Un dels grans problemes que planteja l'estudi de les polítiques educatives de la Catalunya d'avui és que no hi ha pràcticament cap obra de referència ni d'anàlisi d'aquestes polítiques i, per tant, cal recórrer a publicacions oficials les quals difícilment adopten —ni aquí ni a cap altre lloc— una posició distanciada. Tot i així, hi ha algunes excepcions que convé de conèixer però que, en cap cas, no cobreixen tots els continguts d'aquest mòdul. Es tracta, d'una banda, de l'obra de X. Padrós, N. Abbad, R. Amargós, R. Carrasco, J. M. Fortuny, E. Fossas, E. Grau, i C. Serrahima, *El desplegament autonòmic a Catalunya. Departaments de Cultura i Ensenyament*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, 1992. L'obra presenta amb detall, i no sense adoptar una perspectiva crítica, el model autonòmic pel que fa a ensenyament. Una altra excepció permet arribar a una

produïts tant en l'esfera política com econòmica i social han estat molt importants i potser precisament per això costa de recordar quina era la situació del país i, més concretament, del sistema educatiu en aquell moment. Fer-ho, però, és absolutament imprescindible si es desitja, després, examinar les polítiques educatives adoptades en el context adient.

El significat del restabliment de la Generalitat, l'any 1977 presidit per Josep Tarradellas, en termes de polítiques educatives és tan limitat com, de fet, ho fou el seu poder real. Sense traspassos efectius i amb un interlocutor polític a l'Administració central temerós que el procés de la transició política marxés dels camins previstos, difícilment es podia fer més del que es va fer. Un equip reduït de persones, encapçalat pel conseller d'Ensenyament i Cultura, Pere Pi-Sunyer, a qui assistia com a secretari general tècnic Joan Guitart —després conseller d'Ensenyament en els dos primers governs de CiU— es va centrar fonamentalment en dues tasques: la primera, garantir la incorporació immediata del català al currículum escolar i la segona, urgir els traspassos en matèria d'ensenyament. Cal no oblidar, en aquest sentit, els dèficits quantitius de places, sobretot a l'àrea de Barcelona, i els problemes amb què toparen els traspassos en matèria d'ensenyament, endarrerits en la pràctica a la vora de dos anys des de la seva aprovació.

En aquest capítol introductori es passa revista a l'estat de l'ensenyament a Catalunya a finals dels anys setanta i es presenta la tasca duta a terme per la Generalitat provisional fins als traspassos de competències en matèria d'ensenyament.

Molt esquemàticament, la situació del sistema educatiu a Catalunya a finals dels anys setanta⁷ palesava un seguit de dèficits que giraven entorn tres eixos:

- quantitatiu
- funcional
- administratiu

Els dèficits quantitius

En el moment del restabliment de la Generalitat, llavors anomenada provisional (1977), un dels principals problemes que patia el sistema educatiu a Catalunya era el de la manca de

aproximació més crítica sobre l'obra realitzada almenys pel que fa al període 1977-1988; es tracta de l'informe de la Fundació Jaume Bofill, *Catalunya 77-88. Societat, economia, política, cultura*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill. Edicions de la Magrana, 1989, que inclou un capítol sobre ensenyament.

7. Les polítiques educatives seguides pel franquisme són objecte de diferents obres de Manuel de Puelles, titulades *Política y administración educativas*. Madrid: U.N.E.D., 1987, i *Educación e ideología en la España contemporánea*. Barcelona: Labor, 1991. A aquestes obres encara hi podeu afegir l'obra italiana d'Alessandro Leonarduzzi, *Scuola e società in Spagna dalla Seconda Repubblica alla Costituzione del 1978*. Udine: Chiandetti Editore, 1984. Pel que fa a l'impacte d'aquestes polítiques en el cas concret de Catalunya, heu de recórrer a dues obres més. En primer lloc, la de Joan Gay, Rosa Quillet, i Àngels Pascual, *Societat catalana i reforma escolar*. Barcelona: Laia, 1973, que està escrita a la darrera del franquisme. I, sobretot, la de Jordi Monés i Pujol-Busquets, *L'escola a Catalunya sota el franquisme*. Barcelona: Rosa Sensat / Edicions 62, 1981. Una altra excel·lent anàlisi dels dèficits tan quantitius com funcionals i administratius del sistema educatiu espanyol, en el seu conjunt, es troba a Francisco Bosch i Javier Díaz, *La educación en España. Una perspectiva económica*. Barcelona: Ariel, 1988.

placés escolars en el sector públic. Sens dubte, es tractava d'un problema compartit amb la resta de l'Estat, però agreujat en el nostre cas. La situació havia estat provocada, en bona mesura, per diverses raons.

Una primera raó era, sens dubte, de tipus demogràfic. El boom de natalicis produït a finals dels seixanta i principis dels setanta es traduïa, ara, en una explosió de la demanda de places escolars. En 25 anys la població de Catalunya havia crescut un 25 per cent, mentre que al conjunt de l'Estat aquest creixement només havia estat del 9,9 per cent. Durant els anys 1976-1981, la població catalana encara augmentaria un 10 per cent més. L'estructura d'edats de Catalunya el 1972 és la d'una població jove: una quarta part no arriba als 15 anys, i únicament el 10 per cent es troba en els 65 i més anys. Val a dir, però, que a partir del 1975 es produirà una dràstica i progressiva reducció de la natalitat. En conseqüència, la demanda escolar era extremadament punyent a finals dels setanta.

La mesura de la pressió de la demanda escolar la dona la taula següent, on es comparen els efectius catalans en l'escola obligatòria els cursos 1969-70 i 1974-75. En només cinc anys, els efectius havien crescut més d'un 52%.

COMPARACIÓ DELS EFECTIUS DE L'ESCOLA OBLIGATÒRIA A CATALUNYA
ENTRE ELS CURSOS 1969-70 I 1974-75

	Curs 1969-70	Curs 1974-75	Increment 1969-1974
Nombre d'infants	521.598	795.926	52,6 %

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de Monés (1981).

Però al costat de la justificació demogràfica, hi ha altres raons que expliquen els dèficits quantitius. La primera és de tipus polític i té a veure amb la teoria del *principi de la subsidiarietat*. D'acord amb aquest principi, l'Estat només havia de fornir places escolars públiques allí on la societat —i singularment l'Església— no havia pogut establir una escola pròpia. Es pretenia reduir al mínim imprescindible el compromís de l'Estat amb l'escola pública. Sens dubte, es tractava de deixar en mans principalment de l'Església els afers educatius però, alhora, això també emmascarava la impossibilitat de finançar adequadament la reforma educativa que s'havia engegat amb la Llei general d'educació el 1970. De fet, quan els socialistes van arribar al govern el 1982 posaren de manifest que la situació crítica de les escoles públiques era deguda a la voluntat política de donar prioritat les escoles privades que havia caracteritzat el tardofranquisme i els governs de la UCD, d'acord amb el principi de la subsidiarietat. En paraules del que esdevingué el primer ministre socialista d'educació, José María Maravall: «[...] se ha producido una extensión generalizada e indiscriminada de las subvenciones, sin que al mismo tiempo el Estado haya utilizado adecuadamente su presupuesto para superar las deficiencias del sistema educativo y corregir sus desigualdades. [...] las subvenciones se han incrementado sin cesar: de 1.385 millones de pesetas en 1973 a 14.612 millones en 1976, a setenta mil millones en 1982. En estos diez años que van de 1973 a 1982, mientras que el presupuesto del MEC se ha multiplicado por siete, las sub-

venciones destinadas a centros de EGB se han multiplicado por 50 y las destinadas a centros de FP por 95. A lo largo de la década, las subvenciones han crecido por tanto ocho veces más deprisa que las inversiones en la enseñanza pública. [...] En 1970 había 2.634.394 alumnos en colegios privados. Aproximadamente los mismos que en 1980. O, para ser exactos, algunos más. Pagaban todos ellos sus estudios puntualmente. Hoy día, el erario público los sufraga en su inmensa mayoría. Para ser también exactos en este punto, sufraga los estudios de un 90 por ciento de los alumnos de la enseñanza privada en el nivel de EGB.»⁸

Per aquesta i altres raons, les construccions escolars del Ministeri d'Educació i Ciència datades d'aquest període presentaven seriosos problemes, com més endavant es posà de manifest. I, en aquest context, la situació a Catalunya, i particularment a la ciutat de Barcelona, era especialment greu: encara no tres de cada deu infants en edat d'assistir a l'escola obligatòria podien disposar de plaça en un centre públic; a la resta de l'Estat la proporció era doble: hi havia places públiques per a sis de cada deu infants. Com es demostrà ràpidament en un conflicte difícil entre la Generalitat provisional i el Ministeri d'Educació, no era només una qüestió de places escolars enteses com a llocs físics, sinó també de dotació de mestres.

D'acord amb el testimoni del primer conseller d'Ensenyament i Cultura de la Generalitat provisional, Pere Pi-Sunyer, el Consell Executiu de la Generalitat aprovà una declaració formal el 17 de setembre de 1979, quan encara no s'havien produït els traspassos en la qual s'afirmava la crisi de la xarxa pública a Catalunya i es responsabilitzava el Ministeri, llavors sota govern de la UCD, de no crear les places necessàries. S'hi deia textualment:

«c) El Ministeri d'Educació continua desconeixent en la seva planificació el dèficit crònic de l'escola estatal a Catalunya, on l'esforç fet en la dotació de centres estatals d'EGB ha estat el és baix de totes les nacionalitats i regions espanyoles. En efecte, els percentatges d'alumnes que assisteixen a l'escola estatal en aquest nivell educatiu són els següents:

Al conjunt de l'Estat espanyol	62%
A Catalunya	47%
A la "província" de Barcelona	42%
A la comarca del Barcelonès	32%
A la ciutat de Barcelona	26%

Aquestes xifres demostren que és precisament als grans nuclis urbans i a les zones d'immigració més recent on ha estat més negligida la creació i dotació d'escoles estatals. Catalunya no busca, doncs, cap tracte de favor.»⁹

8. José María Maravall, *La reforma de la enseñanza*. Barcelona: Laia/Cuadernos de Pedagogía, 1984, p. 21-23.

9. La declaració completa es troba a la pàgina 75 de la memòria titulada *Ensenyament i Cultura en la Generalitat provisional. Desembre 1977-abril 1980*. Barcelona: Servei Central de Publicacions de la Generalitat de Catalunya, 1981.

Els dèficits funcionals

Els dèficits funcionals del sistema educatiu a Catalunya en part són els mateixos que a l'època patia el sistema educatiu espanyol en el seu conjunt i als quals la Llei general d'educació (1970) volia posar remei. D'altres, òbviament, eren específicament i genuïnament catalans. No cal insistir més en els primers, perquè ja són força coneguts i objecte de nombrosos estudis.¹³ Pel que fa als segons, els més importants tenien a veure amb la catalanització en llengua i continguts de l'escola.

Evidentment, el principal dèficit funcional del sistema educatiu amb què es troba la Generalitat provisional és l'absència total de provisions relatives a l'obligatorietat de l'aprenentatge de la llengua catalana durant l'EGB, en primer lloc. Val a dir, però, que un bon nombre d'escoles privades —sobretot religioses— ja impartien la llengua catalana com a assignatura d'ençà de la Llei general d'educació i que, al costat d'això, un nombre igualment reduït d'escoles privades no religioses feia força més que això, impartint tot o part de l'ensenyament en català, trampejant com podia la vigilància a què estaven sotmeses. Quedava, doncs, lluny un horitzó en el qual hom pogués pensar en una escola pública en la qual la llengua vehicular fos el català i que inclogués també una reestructuració curricular per atendre millor l'especificitat del país.

Potser per aquesta raó no costa gaire d'entendre que la Generalitat provisional, sense pràcticament competències, es llenci amb força a garantir la incorporació de la llengua catalana al currículum escolar —una de les poques coses que podia i estava obligada a urgir. Dóna fe d'això, en primer lloc, l'organització interna del Departament d'Ensenyament i Cultura pel que fa al primer àmbit, que només constava d'una direcció general (d'Ensenyament), d'un servei (Servei d'Ensenyament del Català, SEDEC) i de dues seccions dins d'aquest servei (l'Administrativa i la d'Assessorament). I, en segon lloc, els Pactes de la Moncloa i els acords Suárez-Tarradellas de 1978, que es traduïren, ben aviat, en l'important Reial Decret 2092/1978 pel qual es regulava la incorporació de la llengua catalana al sistema d'ensenyament de Catalunya. No cal dir que un dels principals problemes que s'hagueren d'afrontar fou la manca de professionals de l'ensenyament del català degudament titulats per a exercir com a mestres d'EGB o com a professors d'ensenyament secundari.

És interessant comprovar els matisos polítics amb què la Generalitat provisional, d'una banda, i el Ministeri d'Educació, de l'altra, presentaven la necessitat d'incorporar el català a l'escola. Fer la comparació és inevitable.

Per a la Generalitat provisional:

«La Generalitat de Catalunya es proposa que tots els infants de Catalunya rebin instrucció de primeres lletres en llur llengua materna catalana o castellana i en rebin

10. Vegeu la nota 7. La mateixa anàlisi que el *Llibre Blanc* (1969) féu dels dèficits funcionals del sistema educatiu espanyol en alguns aspectes era extremadament crítica. Tant és així, que s'hi arribava a palesar que: «En resum: de cada 100 alumnos que iniciaron la enseñanza primaria en 1951, llegaron a ingresar 27 en enseñanza media; aprobaron la reválida en bachillerato elemental 18 y 10 en el bachillerato superior; aprobaron el preuniversitario 5 y culminaron sus estudios universitarios 3 alumnos en 1967.»

també de l'altra llengua, castellana o catalana, perquè a la fi dels estudis bàsics, a catorze anys, les puguin utilitzar normalment i correctament totes dues.»¹¹

Per al Ministeri d'Educació:

«La consideració de la realitat lingüística espanyola, múltiple i variada, imposa la necessitat d'elaborar marcs legals que incorporin l'ensenyament de les distintes llengües parlades a Espanya al sistema educatiu, dins les seves àrees territorials, amb una orientació flexible i coherent, on càpiguen tots els supòsits reals i es garanteixi el dret dels alumnes al coneixement de la seva llengua materna, així com a poder arribar a rebre-hi l'ensenyament; tot això sense perjudici del ple domini del castellà, llengua oficial de l'Estat, com a mitjà de comunicació comú de tots els espanyols.»¹²

El llast administratiu

El darrer problema que cal tenir en compte a l'hora d'avaluar les polítiques educatives impulsades a Catalunya més que un dèficit és, de fet, un llast heretat. Es tracta del llast d'un model d'administració fortament centralitzat que imposa a la Generalitat provisional i al primer govern pujolista un seguit de condicionaments, d'alguns dels quals no podrà desfer-se:

- en primer lloc, durant el procés de negociació és evident que l'Administració estatal, atesa una tradició que beu de la Llei Moyano i que s'inspira en el centralisme napoleònic, és un contrincant dur. Tot i que hi ha una voluntat política clara de la UCD de contribuir a generar un nou model d'Estat, la maquinària burocràtica i funcional, que és la que ha de posar en pràctica les decisions polítiques, s'hi resisteix fortament.¹³
- en segon lloc, quan els traspassos de competències s'han fet ja efectius (a partir de l'1 de gener de 1981), la Generalitat hereta les estructures administratives i els funcionaris de les antigues delegacions provincials del Ministeri d'Educació i és sobre aquesta base que la Generalitat construirà la seva pròpia administració. Sens dubte, aquesta herència va actuar com a llast en la configuració de l'administració educativa catalana condicionant-la a reproduir alguns dels mals endèmics de les administracions centralistes i funcionaritzades. Cap dels successius governs de la Generalitat no ha provat, fins ara, de reformar l'administració educativa partint d'un model més respectuós amb la diversitat comarcal del país o bé d'optar per un model menys funcionaritzat, el qual fou en el seu

11. Decret de 22 de maig de 1978, de creació del Servei d'Ensenyament del Català del Departament d'Ensenyament i Cultura de la Generalitat de Catalunya.

12. Reial Decret 2092/1978, de 23 de juny, pel qual es regula la incorporació de la llengua catalana al sistema d'ensenyament de Catalunya.

13. El 20 de febrer de 1979, després de la reunió del Consell de Ministres, a Madrid s'anunciava l'aprovació dels decrets de traspassos de competències a la Generalitat sobre educació general bàsica i sobre biblioteques. El Decret sobre Biblioteques tardà més de mig any a ser publicat i el d'ensenyament es retardaria prop de dos anys. De fet, els traspassos en matèria d'ensenyament no serien efectius fins després del primer de gener del 1981. Manca de voluntat política o resistència administrativa?

moment recollit en la Llei de la funció pública de la Generalitat (1985, reformada el 1994 sense que canviés substancialment el model). Dit això, cal afegir que en algun moment abans del 1985 —i, per tant, de l'aprovació de la Llei de la funció pública de la Generalitat— el model català d'administració educativa, llavors encara poc funcionaritzat, fou lloat per especialistes estrangers. Així, per exemple, l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic organitza periòdicament exàmens de la política educativa dels diferents països membres. El 1985, un grup d'experts internacionals visità l'Estat espanyol amb la finalitat de preparar un informe. Entre les conclusions presentades observaren el següent:

«A Catalunya, als examinadors els va cridar l'atenció una característica de les condicions de nomenament dels funcionaris de l'administració pública, que altres països potser voldrien considerar, si no emular. És aquesta: un nombre considerable de nomenaments temporals. Els funcionaris no gaudeixen de nomenaments indefinits. Al contrari, se suposa que exerceixen de cap d'uns serveis educatius, o de director general o d'inspector, només per un temps limitat. A la fi d'aquest termini han de tornar a l'escola o a un altre lloc. Aquest tipus de política de personal evidentment és democràtica. Significa també que hi ha una mobilitat constant i molt poca de la incomprensió mútua o fins i tot de l'hostilitat que divideix freqüentment els administradors dels professors.»¹⁴

A l'època, els sindicats no opinaven pas el mateix, ans al contrari. Precisament per la resistència dels sindicats d'acabà reinstaurant el model funcional prototípic.

LA CAPACITAT POLÍTICA DE LA GENERALITAT EN MATÈRIA D'ENSENYAMENT

Abans de demanar quines han estat fins ara les polítiques educatives adoptades pels governs de la Generalitat un cop realitzats els traspassos de competències, convé adquirir una idea precisa de fins a quin punt aquests governs han tingut —i tenen— una capacitat política real en aquesta matèria. És a dir, fins a quin punt a Catalunya es poden dissenyar polítiques educatives pròpies, de forma autònoma respecte d'altres autoritats polítiques i, més concretament, respecte del Ministeri d'Educació i Ciència de l'Estat espanyol. La resposta no és senzilla. En primer lloc, cal examinar el marc polític i legislatiu fixat per dos documents essencials, la Constitució espanyola (CE) i l'Estatut d'Autonomia (EAC) i, en segon lloc, cal veure com algunes lleis orgàniques interpreten, amb el seu articulat, aquest marc polític i legislatiu.¹⁵

14. OCDE, *Examen de la política española por la OCDE*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 1986, p. 64.

15. Les qüestions relacionades amb les competències de la Generalitat en matèria educativa han estat objecte de diferents estudis apadrinats per les dues administracions implicades. Pel que fa al Ministeri d'Educació, cal ci-