

Proposta de dictamen sobre el document

Bases per a la Llei d'educació de Catalunya. Una llei de país

Març de 2008

(Comissió constituïda per membres de la Societat Catalana de Pedagogia i altres persones que hi estan vinculades: Xavier Besalú, Joaquim Arnau, Pilar Benejam, Teresa Pijuan, Jaume Cela, Jordi Cots, Josep González-Agàpito, Salomó Marquès, Martí Teixidó i Ricard Torrents)

CONSIDERACIONS GENERALS

1. Abans de res, cal tenir present que una llei d'educació de Catalunya no serà substantiva jurídicament, atès que s'ha d'ajustar a la Constitució espanyola, la qual reserva a l'Estat la regulació dels títols acadèmics i professionals (article 149.1.30a) i les normes bàsiques d'educació com a dret fonamental (article 27). Vist això, i sense que entri en contradicció amb el que s'acaba de dir, l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que té rang de llei orgànica, ha sancionat que l'ensenyament és una competència compartida que executa la Generalitat, en tant que estat a Catalunya. En aquest marc d'equilibri, cal que el seny i la imaginació s'articulin una vegada més, com ara fa justament cent anys, per a elaborar una llei que reguli amb autoritat pròpia les finalitats educatives políticament decidides, impulsi un esplet d'experiències pedagògiques entusiasmadores i eficaces, i promogui una sòlida fonamentació científica i de recerca per a renovar de manera general un model educatiu que no respon a les necessitats de la societat de la informació.

2. Aquestes bases s'han redactat prenent com a referència el Pacte Nacional per a l'Educació subscrit el 20 de març de 2006, pel qual el Govern es comprometé a presentar al Parlament de Catalunya «un projecte de llei d'educació de Catalunya» per tal de disposar d'un nou instrument per a impulsar l'acció educativa que respongui a les necessitats actuals de la societat.

3. Una llei d'educació de Catalunya del segle XXI, que vol ser una llei de país coherent i completa, no pot deixar de fer referència a l'educació no formal, i ha de considerar de manera explícita les institucions educadores del lleure i altres àmbits i nivells educatius, sempre complementaris els uns dels altres.

CONSIDERACIONS ALS DIFERENTS TÍTOLS

I. PUNT DE PARTIDA

1. El document fa referència a tres classes de raons «que aconsellen un canvi»: educatives, socials i econòmiques.

En les raons educatives es fa referència als factors endògens que explicarien el fracàs escolar, però no se n'identifica explícitament cap. Considerem que, com que aquests factors condicionen molt fortament la pràctica escolar, caldria esmentar, com a mínim: la provisionalitat del coneixement, que s'ha de seguir completant al llarg de la vida; la contínua i abundosa informació, que mena a desenvolupar la capacitat de selecció i fins i tot d'oblit; l'existència de diversos agents d'educació no escolars, i l'assoliment de la formació adequada que permeti convertir la informació adquirida per múltiples mitjans en coneixement.

2. Una raó que també s'esmenta és l'existència d'un model educatiu «que tendeix a la dualització social», en parlar de les diferències entre l'escola pública i l'escola privada. Aquest és un element estructural que, essent un dels elements centrals que justifiquen el Pacte Nacional per a l'Educació, semblaria que mereix un tractament particular i diferenciat.

3. Quant a les raons socials, arribaríem a la conclusió que, a més de fer referència a la presència d'alumnat d'origen estranger, s'hauria de fer esment també dels canvis en les famílies, del pluralisme social creixent i la conflictivitat associada, d'un mercat laboral fragmentat, desregulat i canviant, i de noves formes de desigualtat.

4. Sobre les raons de caire econòmic, caldria emfasitzar la necessitat «d'una actuació a fons per a elevar el nivell de formació general», i traduir-la en un reconeixement i en un impuls de l'educació al llarg de la vida, mitjançant la formació de persones adultes i la formació professional.

II. EL PERQUÈ D'UNA LLEI

1. Els principis més recurrents i esmentats al llarg de la llei són: *qualitat, equitat i cohesió social*. Convindria precisar com s'entenen aquests conceptes en la futura llei, perquè tots tres poden ser interpretats de múltiples maneres —algunes de les quals poden ser contradictòries—, i acompanyar-ho d'una prioritització d'aquests principis o, si més no, d'una exposició motivada.

III. CARACTERÍSTIQUES DE LA LLEI

1. El projecte afirma que «la flexibilitat serà una de les característiques fonamentals de la llei», tant per a adaptar-se a les noves necessitats com per a donar cabuda a les iniciatives innovadores. És un bon criteri, més urgent que mai si tenim present que

l'educació dels nostres infants i joves és una responsabilitat compartida, en primer terme, per les famílies i els poders públics, i també pels altres agents d'educació no formal i informal.

2. El projecte diu també que el seu propòsit és «facilitar el marc institucional adequat» i que els seus objectius són «de naturalesa més estructural que pedagògica». Trobem a faltar una precisió més gran dels adjectius *estructural* i *pedagògica*.

El propòsit d'una xarxa de centres, que apunta clarament cap a la polarització social, és un factor clarament estructural, i necessita correccions precises per a reduir les desigualtats educatives; condició indispensable si es vol constituir un vertader servei públic d'educació.

Igualment, es pot parlar d'altres eixos estructurals de desigualtat educativa, que haurien de ser abordats en aquestes bases: les desigualtats territorials, les desigualtats per raons socioeconòmiques, les desigualtats de l'alumnat d'origen i les desigualtats de l'alumnat amb discapacitat o amb un trastorn del comportament.

3. També es diu que no es tracta de canviar el currículum. Certament, el lloc del currículum, que constitueix la base del treball que es fa en els centres educatius, són els decrets que en determinen l'ordenació. En aquest sentit, cal dir que els decrets actualment vigents són tan extensos i exhaustius que acaben hiperregulant la pràctica educativa i comprometent, com no havia passat mai, l'autonomia pedagògica i curricular dels centres educatius.

IV. BASES DE LA LLEI

1. L'apartat 2 es dedica a l'anomenat «servei públic d'educació», una de les novetats signades en el Pacte Nacional per a l'Educació. Aquest servei, el constituïrien els centres de titularitat pública i els centres concertats de titularitat privada. El Pacte Nacional per a l'Educació preveu la signatura de contractes programa amb els centres privats que presten el servei públic educatiu; per això caldria fer constar les prioritats i les condicions per a formar part del servei públic d'educació, en funció de les necessitats d'escolarització, dels entorns socioeconòmics d'ubicació dels centres, i del grau d'experimentalitat i d'innovació dels mateixos centres.

2. El projecte afirma que «creix la pressió de singularització de l'oferta educativa i comporta un risc creixent de desigualtat, discriminació i exclusió social dels alumnes considerats problemàtics», sobretot pel valor social i de mercat de l'educació i per l'impacte de la immigració. El diagnòstic és realment contundent, però, en canvi, les mesures per a afrontar-lo són d'una gran vaguetat i, en la pràctica, semblen més dirigides cap a la «singularització» que no pas a evitar-ne els riscos.

3. Un dels aspectes més innovadors del projecte és que obre la porta a diferents tipologies de centre, a la creació de centres d'iniciativa municipal o social, i a formes de gestió indirecta de centres creats per la Generalitat (per mitjà d'ajuntaments, d'entitats

cooperatives i sense ànim de lucre i d'equips de professionals amb un projecte educatiu singular). Considerem que es tracta d'una proposta interessant per a l'educació catalana, sempre que es dugui a terme d'una manera progressiva, amb totes les garanties de transparència, servei públic i qualitat, i amb un sistema de control rigorós i eficaç per part de la Generalitat, que faci reversible la concessió.

4. Considerem que fixar la «zona educativa» com a nucli bàsic territorial per a planificar, programar, proveir i gestionar els serveis educatius va en la bona direcció de descentralitzar i desconcentrar el servei públic d'educació, de corregir les desigualtats territorials i de donar més protagonisme als ajuntaments i a altres entitats i agències locals, sempre que això no signifiqui una nova instància burocratitzada.

5. Cal caracteritzar bé l'autonomia del centre. D'entrada, ha d'anar sempre associada a un rendiment de comptes proporcional. L'autonomia no es pot donar de manera generalitzada ni es pot convocar per concurs públic. S'han d'establir diferents graus d'autonomia: bàsica, avançada, plena i de sistema pedagògic singular, als quals es pot anar accedint progressivament acreditant bons processos educatius (i no resultats, necessàriament) i valor afegit evident. L'autonomia haurà de mostrar el seu valor, no solament basant-se en el funcionament adequat dels centres, sinó també en la diversitat de sistemes pedagògics que comportin una real oferta d'elecció als ciutadans. La diversitat es pot manifestar en orientacions preferents del centre: especial atenció al mètode científic experimental, especial atenció a l'educació artística, organització per comunitats d'alumnes de diferents edats, pedagogia per a adolescents basada en el grup natural d'amics, obertura a l'aprenentatge de totes les llengües romàniques, especial dedicació a la música, la dansa i les arts escèniques, sistema pedagògic basat en el mètode de projectes, sistema pedagògic basat en contractes d'aprenentatge...

6. On també s'anuncien novetats és en la direcció dels centres i en la gestió dels recursos humans. Es diu que la llei donarà directrius sobre la selecció i les competències dels directors i dels equips directius, i que la direcció dels centres ha de ser «professional, formada, estable i amb capacitat de prendre decisions». La futura llei haurà de concretar més bé el grau de professionalització dels directors.

La direcció de la institució escolar ha de garantir dimensions molt diferents. En primer lloc, la pedagògica, com a direcció tècnica del procés; però, alhora, sense una direcció de gestió i de recursos humans, un bon projecte pedagògic pot no prosperar. Caldrà dissenyar un model que garanteixi la selecció de la direcció pedagògica adequada mitjançant l'elecció d'una direcció institucional que tingui autoritat reconeguda per la comunitat escolar i capacitat de dinamització dels qui la integren.

7. El projecte diu també que els centres podran «definir el perfil de professorat necessari per a poder tirar endavant el seu projecte». Considerem que un projecte educatiu coherent i amb esperit de continuïtat necessita un compromís explícit i viu del professorat que l'ha de dur a terme: en aquest sentit, ens sembla una mesura congruent, i que va en la bona direcció, la que es formula en la proposta del Departament d'Educació, que necessitarà un desplegament més concret.

8. L'apartat 5 d'aquest títol es dedica a «la professió docent» i és un dels que incorpora més novetats en relació amb l'estat actual.

La formació inicial del professorat és competència de les universitats, però en la mesura que aquestes necessiten els centres educatius per a garantir una formació pràctica dels estudiants eficaç i real, la llei podria preveure fórmules de col·laboració que convertissin els «centres educatius de pràctiques» en veritables aules o laboratoris universitaris i d'innovació. Per a aconseguir-ho, caldria establir clarament les condicions per a ser considerats com a tals i les contraprestacions corresponents, tant per als centres com per al professorat, en la mesura que exercirien la tutorització i el mestratge del professorat en pràctiques.

9. Pel que fa a la formació permanent, la llei podria fer un pas endavant amb relació a la situació actual, la qual, d'alguna manera, ja vincula la formació a les necessitats dels centres i a la promoció professional. Un pas endavant podria anar en el sentit d'establir períodes de formació intensiva fora dels centres. Aquests períodes s'haurien de basar en l'intercanvi i el contrast de la pràctica professional, i haurien de servir per a adaptar el professorat experimentat als nous requeriments de la tasca educativa i per a impulsar la innovació educativa.

10. Aquesta llei preveu reconèixer altres àmbits d'exercici professional no estrictament docents: s'esmenten tres funcions o tipus: *psicòlegs*, *educadors socials* i *vetlladors*. Caldria definir bé els professionals no docents dels centres i les funcions que han d'exercir. En aquest sentit, seria imprescindible afegir-hi els pedagogs, els treballadors socials, els logopedes, els fisioterapeutes i els integradors socials, i també els conserges i els monitors (de menjador i de transport escolar). En canvi, el projecte no fa cap referència als serveis educatius (centres de recursos pedagògics, equips d'assessorament psicopedagògic, etc.), que també caldria reconèixer i les funcions dels qual s'haurien de regular.

11. El projecte afirma que «la llei ordenarà la funció pública docent en cossos propis». No s'especifica més aquesta proposta, que trencaria la unitat actual del cos de funcionariat. D'altra banda, els casos de rigidesa, d'incompliment o de desresponsabilització són de mal tractar i resoldre amb la reglamentació actual. Caldria estudiar si és més operatiu i adequat reformar el règim intern del funcionariat o introduir-hi aquests nous perfils. I, també, vetllar perquè el sistema d'accés a la professió assegurí la qualitat docent.

12. La proposta apunta també a una reforma del sistema d'accés als centres de titularitat pública. És una evidència que el sistema actual no és adequat i que cal definir-ne un de nou, del qual la pràctica docent i la competència professional, juntament amb una formació cultural sòlida, n'han de ser elements rellevants i realment selectius.

13. Una altra proposta és avaluar l'exercici de la docència dels funcionaris públics docents. Aquest és un element que hauria d'entrar en la reforma que s'apuntava en la regulació del funcionariat públic; però és important deixar clar amb quins criteris es farà aquest procés d'avaluació, quin paper hi tindran els equips directius, la inspecció

educativa o altres agents externs, quin ús se'n farà i quines garanties tindran els professionals avaluats. Cal no oblidar que l'avaluació comporta sempre un judici, i, per tant, cal que quedin ben definides les garanties, i és també un exercici de poder, que convé delimitar per a evitar que se'n faci un mal ús.

14. L'apartat 8 es refereix a «l'ensenyament obligatori». Es proposa fer obligatori (i, per tant, també gratuït) el segon cicle d'educació infantil. La importància d'aquest tram educatiu és prou reconeguda des de la recerca educativa i, a més, a Catalunya pràcticament tots els infants de tres a cinc anys estan ja escolaritzats. Per tant, sembla que és un objectiu acomplert, i, en canvi, caldria preveure que potser seria més necessari garantir una àmplia oferta pública o semipública per al tram de zero a tres anys.

15. En parlar de la integració dels alumnes amb necessitats educatives específiques, la llei es queda allà on som: el principi d'inclusió no exclou els centres especialitzats. Caldria afavorir polítiques conduents a fer efectiva, gradualment, la inclusió amb les garanties necessàries.

16. Entre els requeriments comuns a tots els centres que estableix el projecte, hi figura «la no separació de l'alumnat en grups classe per raó de la seva llengua habitual». Cal incidir, d'una manera clara i decidida, a favor de la immersió lingüística en llengua catalana per raons de cohesió social i de pervivència com a país amb llengua pròpia, que cal protegir. Caldria ampliar els motius de no separació de l'alumnat a d'altres criteris, com ho són, per exemple, el sexe o la religió manifestada.

17. L'única referència als ensenyaments de règim especial i a l'educació de persones adultes, la trobem en l'apartat 9. Tant els uns com els altres, per motius diferents, tenen molta importància i són elements estratègics de l'educació a Catalunya. Caldria haver avançat alguns dels criteris amb què seran tractats en la futura llei.

18. El darrer apartat de la proposta fa referència al finançament, que remet als pressupostos anuals que haurà d'aprovar el Parlament de Catalunya. Són molts els recursos que es necessitaran per a finançar tots els projectes que contindrà la futura llei. Per això fóra bo que la mateixa llei prioritzés i establís previsions temporals i econòmiques per a cadascuna de les iniciatives que s'esmenten. Perquè tan importants són els objectius a llarg termini com els processos i passos compromesos i l'ordre en què s'executen.

PROPOSTES

1. Considerem que un dels objectius fonamentals de la futura llei d'educació de Catalunya és definir el model educatiu que desitgem per al nostre país, tenint present la realitat actual i tenint com a punt de referència el Pacte Nacional per a l'Educació. Cal fer un esforç de consens i aconseguir la suficiència econòmica per a trencar la tendència a afavorir la dualització social propiciada per l'actual xarxa de centres educatius públics i privats concertats.

2. És convenient d'especificar com implementarà l'Administració la possibilitat d'obrir formes de gestió indirecta de centres de la Generalitat i com establirà les mesures adients per a assegurar-ne el bon ús.
3. S'aconsella que tot el que fa referència al professorat sigui consensuat o negociat, tant com sigui possible, amb les organitzacions de docents més representatives, especialment pel fa al sistema de selecció i accés a la funció pública, a la possibilitat de crear cossos docents propis, a la definició de perfils congruents amb els projectes educatius corresponents i a les formes i usos concrets d'avaluació de la docència; tot això s'hauria de regular en aquesta llei.
4. Considerem que és un buit important en aquestes bases la poca rellevància concedida a l'educació de persones adultes, tenint en compte que el mateix projecte en reconeix la importància i la necessitat, i que tots els informes internacionals confirmen que el nivell cultural i educatiu de la població és un factor estructural de primera magnitud que condiciona els resultats escolars dels infants i dels joves.
5. Les bases d'aquesta llei han d'incloure les condicions perquè sigui possible una educació inclusiva amb les garanties i els mitjans personals, tècnics i materials que siguin necessaris.
6. L'autonomia dels centres educatius i del professorat ha de ser estimulada com a element de qualitat pedagògica, i no ha d'estar limitada per un excés de concreció curricular. Aquesta autonomia ha d'anar acompanyada de l'avaluació de la qualitat educativa dels centres i del professorat.