

Bases para la Ley de Educación de Cataluña
Una ley de país

I. Punto de partida

Las aspiraciones de la sociedad catalana

La sociedad catalana tiene la aspiración de mejorar su prosperidad material, su bienestar social y su cohesión comunitaria. Quiere que todas las personas que la conforman puedan llevar a cabo plenamente sus proyectos de vida. La libertad responsable de las personas, que define la ciudadanía plena, solo se puede dar en un marco social abierto, que facilite equitativamente a todos las oportunidades para conquistar su autonomía.

Esta aspiración colectiva no se logra nunca del todo y requiere de un esfuerzo permanente de adaptación y de innovación por adecuarse a la evolución cambiante de las condiciones económicas, tecnológicas, sociales y culturales de nuestro entorno. Un entorno que cada vez es más amplio hasta ser global, a la vez que también es más dinámico. Por lo tanto, la sociedad catalana sabe que la prosperidad, el bienestar y la cohesión de mañana no están asegurados y que se debe dotar de las herramientas necesarias para garantizar un futuro mejor para todos los catalanes.

Pensar en el futuro es pensar en nuestros niños y adolescentes de hoy que queremos que lleguen a ser individuos libres y ciudadanos responsables. De su realización personal, depende el progreso colectivo.

El papel de la educación en la satisfacción de estas aspiraciones

Por eso la educación es una de las herramientas básicas que pueden abrirnos o cerrarnos el futuro. Siempre ha sido así y, en consecuencia, la sociedad y las instituciones catalanas han hecho un gran esfuerzo durante todo el siglo XX, incluso en las peores condiciones de la dictadura, por tener una escuela de calidad. Este esfuerzo se ha intensificado en los últimos treinta años de democracia y autonomía, en los cuales se ha construido un sistema educativo que ha hecho posible la escolarización de todos los niños y jóvenes de Cataluña. Acertadamente se ha entendido que este era el punto de partida básico para ofrecer las oportunidades vitales a qué tiene derecho toda persona, a partir de proporcionar a cada uno la máxima educación posible.

El esfuerzo que se ha hecho en treinta años

El reconocimiento del derecho a la educación y la atribución a los poderes públicos de la responsabilidad de garantizarlo han sido consagrados en los textos normativos de más alto rango internacionales, europeos, españoles y catalanes, así como en las normas que los desarrollan.

Las referencias básicas a partir de las cuales se ha construido nuestro sistema educativo, dentro de un marco institucional que ha desarrollado las competencias educativas de la Generalitat de Cataluña son: los principios de libertad, calidad, equidad y participación, que enmarcan el derecho a la educación; el objetivo del pleno desarrollo de la personalidad y de las capacidades de las personas, y los valores de la libertad personal, de la responsabilidad, de la solidaridad, de la tolerancia, del respeto, de la igualdad y de la justicia.

Como resultado, hoy disponemos de una cada vez más potente red escolar pública que se complementa por la mayoría de los centros privados que han concertado la prestación de un servicio escolar público. Así se han atendido las demandas crecientes de escolarización que

la sociedad catalana reclamaba y hoy se intenta absorber el impacto de un intensísimo flujo migratorio, sin demasiado parangón en los países de nuestro entorno.

Al mismo tiempo, nuestro sistema educativo ha sido uno de los vehículos fundamentales de la recuperación de la lengua catalana; ha normalizado plenamente el uso en el ámbito escolar habiéndola adoptado como lengua vehicular desde el primer momento en que se recuperó el autogobierno.

Y todo eso se ha hecho simultáneamente con reformas organizativas y pedagógicas de gran ambición, no siempre plenamente exitosas ni en el diseño ni en la aplicación coherente, pero que han sido precedidas y acompañadas de una gran efervescencia renovadora de la escuela catalana.

El resultado de este esfuerzo no es nada desdeñable, gracias sobre todo al papel de la comunidad educativa. Hoy, en Cataluña, con la plena escolarización se puede decir que se ha universalizado efectivamente el derecho a la educación; que los niños con necesidades educativas especiales son considerados y atendidos en una perspectiva de integración escolar; que el nivel educativo general ha progresado hasta obtener unos resultados estándares relativamente aceptables; que se ha elevado el nivel de formación del profesorado; que las condiciones materiales de las escuelas son mejores que nunca; que los recursos públicos destinados a la educación no han parado de crecer; que la renovación pedagógica ha innovado currículum y métodos de aprendizaje; que la participación de los diferentes sectores de la comunidad educativa en la gestión del sistema educativo en todos sus niveles es una realidad.

Las razones que aconsejan un cambio

Pero llegados a este punto, es legítimo preguntarse si nos damos por satisfechos con lo que se ha conseguido, si somos lo suficiente autoexigentes o si cumplimos con los estándares definidos por las organizaciones internacionales. En definitiva, debemos plantearnos la pregunta de si el actual rendimiento de nuestro sistema educativo es realmente satisfactorio y suficiente por proporcionar mejores oportunidades y para asegurar un futuro colectivo. Y la respuesta es inevitablemente crítica: no estamos donde aspiramos a llegar ni en la equidad ni en la calidad y la excelencia de nuestro sistema educativo.

Hay toda una serie de elementos que apuntan a la necesidad de superar el estadio actual, porque el progreso colectivo en relación con los otros países de nuestro entorno necesita del impulso de un sistema educativo fortalecido y renovado.

Razones educativas

Si prestamos atención a los indicadores de los resultados de nuestro sistema educativo encontramos indicios concluyentes de la necesidad de una rectificación orientada a aprobar la asignatura pendiente de la disminución drástica del fracaso escolar.

Por ejemplo, si atendemos unos cuantos indicadores sistémicos, vemos como el número total de alumnos del sistema educativo primario y secundario no ha parado de crecer desde el curso 2000-2005 y se ha incrementado en casi 150.000 alumnos en 8 años (ver la tabla 1); también observamos como el porcentaje de alumnos graduados en ESO el curso 2004-2005 sólo llega al 72,2% de la población de 15 años (ver la tabla 2) o que la tasa de abandono escolar prematuro llegaba el 2005 a un 32,9% de la población comprendida entre

los 18 y los 24 años (ver tabla 3), bien lejos de la mediana de la Unión Europea del 15,2% o de el objetivo de Lisboa del 10% para el 2010; que el porcentaje de población entre los 20 y 24 años con titulación postobligatoria era del 61,5% el 2005, 15 puntos por debajo de la media de la Unión Europea (ver la tabla 4), o que la tasa de escolarización postobligatoria de los jóvenes entre 19 y 21 años era del 49,4% el 2006, por debajo del 50,6% del año 1997 (ver la tabla 13).

Es decir, el fracaso escolar continúa siendo demasiado elevado y el abandono prematuro del sistema educativo una realidad que condiciona negativamente la capacidad colectiva del país.

Y si pasamos a los indicadores del rendimiento escolar, encontramos que en el curso 2003-2004 las tasas de promoción escolar a segundo de ESO eran del 84%, a cuarto de ESO, del 72% y a segundo de Bachillerato, del 75% (ver la tabla 5); que los porcentajes de aciertos de los alumnos de sexto de primaria en una prueba del curso 2002-2003 por áreas de conocimiento eran, por ejemplo, de un 56,8% en matemáticas, de un 60,8% en lengua inglesa, de un 65,4 en lengua castellana o de un 71,5% en lengua catalana (ver la tabla 6); que el nivel de logro de competencias básicas de alumnos de segundo de ESO al curso 2003-2004 era de un 53% matemáticas, de un 54% en inglés, de un 62% en ciencias, de un 66% en catalán o de un 74% en castellano (ver la tabla 7), o que según el estudio PISA de 2003 (con medianas OCDE de 500 puntos) la competencia matemática de los alumnos catalanes era de 494 puntos, la competencia lectora, de 483 puntos, la científica, de 502 puntos y la de resolución de problemas, de 493 puntos (ver la tabla 8).

Son unos cuantos ejemplos de indicadores de un rendimiento escolar insatisfactorio o, si se quiere, relativamente insatisfactorio, pero en todo caso por debajo del exigible y que de bien seguro es susceptible de mejora significativa. No sería lo suficiente ecuánime silenciar que los resultados del estudio PISA señalan como un factor positivo la baja dispersión de los resultados, que sería un buen indicador de la equidad del sistema.

Es cierto que hay factores exógenos al sistema educativo que pueden explicar parte del fracaso escolar que sufrimos y de las dificultades por seguir levantando el nivel educativo global, pero no se pueden ignorar otros factores endógenos al sistema educativo: desde la formación del profesorado a la idoneidad de la ordenación educativa y del currículum, pasando por los métodos pedagógicos y didácticos o a la asimilación deficiente de una legislación educativa ni bien entendida ni bien recibida por parte del cuerpo docente. Hace falta insistir en la importancia del modelo organizativo escolar, todavía demasiado rígido y poco eficiente, que no traduce el incremento de recursos en resultados suficientemente positivos. Estaríamos delante de una especie de ley de rendimientos decrecientes del sistema educativo, agravada por unas diferencias acusadas entre la escuela pública y la escuela concertada, que dibujan un modelo educativo que tiende a la dualización social.

Razones sociales

Esto nos lleva a considerar la influencia de determinadas dinámicas sociales en el comportamiento y rendimiento de la institución educativa. Unos cuantos indicadores demográficos y sociales nos pueden ayudar.

1. El estudio PISA de 2006, de difusión inminente, prevé resultados similares a los de años anteriores.

Hemos visto antes que, en los últimos 8 años, el número total de alumnos escolarizados ha pasado de 989.551 a 1.136.100, con un crecimiento del 14,8%, pero en el mismo período el número de alumnos de origen extranjero ha pasado de 23.778 alumnos (2,5% del total) del curso 2000-2001 a los actuales 133.000 (12,5%), con un crecimiento del 459,3%! (ver la tabla 14). Estos alumnos extranjeros de origen bien diverso (ver la tabla 19) no se distribuyen de forma homogénea ni en el territorio ni en la red escolar. Así, en el territorio tenemos 14 comarcas con altas concentraciones de alumnos extranjeros de más del 15% del total (ver las tabla 15 y 16): municipios como Salt llegan al 42,9%; Canovelles, al 27,9%; Manlleu, al 25%; Ulldecona, al 29%; L'Hospitalet de Llobregat, al 21,2%, y Santa Coloma de Gramenet, al 20,5% (ver las tablas 17 y 18). Y en determinados barrios de nuestras ciudades encontraríamos concentraciones de alumnado extranjero todavía más intensas. Y si del territorio observamos la distribución del alumnado según la tipología de los centros educativos, en los centros públicos nos encontramos con una concentración desproporcionada del alumnado extranjero (ver las tablas 20 y 21).

De estos indicadores, se deduce que la llegada de alumnado procedente de la inmigración en un corto período de tiempo está desbordando, en determinados puntos, la capacidad del sistema educativo por afrontar este nuevo reto en condiciones de equidad y de igualdad de oportunidades. Así, hay indicios que señalan riesgos para nuestra cohesión social.

Razones económicas

Además de los factores estrictamente educativos y de los factores sociales que se han analizado hasta ahora, hace falta considerar el efecto del nivel educativo global en la competitividad de nuestra economía, especialmente en un momento en que es una prioridad cambiar las bases de nuestra prosperidad. Tendemos hacia un nuevo modelo económico que se centra en la gestión del conocimiento y, por lo tanto, necesitamos un capital humano capaz de transformar la información en conocimiento y de contribuir a un salto decisivo en la innovación tecnológica, con todo lo que comporta de incremento substancial del nivel científico y técnico del país, y a la vez de nuevas formas empresariales y de relaciones de trabajo.

Algunos indicadores nos ayudarán a reforzar la percepción de esta necesidad, especialmente la comparación de la distribución de la población adulta según el nivel de formación máximo logrado. Así, tenemos que el 2004, en Cataluña, el 55,8% de la población entre 25 y 64 años sólo había alcanzado el nivel formativo equivalente a la ESO y tan sólo un 18,8% tenía el nivel equivalente al bachillerato y a la formación profesional, en contraste con el 36% de la población de la zona euro que sólo tenía el nivel ESO, y con el 45% que tenía el nivel de secundaria postobligatoria (ved las tablas 9 y 10). La persistencia de este diferencial justifica la necesidad de una actuación a fondo para elevar el nivel formativo general.

Por otro lado, si buscamos en los estudios de prospectiva de la demanda de trabajo por niveles educativos, veremos que la previsión para el período 2005-2010 especifican que de un total de 511.000 puestos de trabajo, 197.000 corresponderían a un nivel de estudios

mediano y 379.000, a un nivel de estudios alto (ved tabla 11). Esta estructura de la demanda de trabajo comporta la superación de un modelo económico obsoleto, en que todavía predominan demasiado los sectores de bajo valor añadido en conocimiento y con utilización extensiva de mano de obra, como también una determinada mentalidad social y familiar, que valora más la riqueza que el conocimiento y que minusvalora la cultura del esfuerzo.

Nueva percepción social de las necesidades educativas

Todo se percibe e interioriza por la sociedad y por las familias, y está cambiando la percepción de la educación y, con ésta, las aspiraciones y las demandas educativas.

Más allá de las formulaciones generales y colectivas, la educación aparece cada vez más como un factor de crecimiento y de progreso personal y eso incrementa la demanda de una atención educativa personalizada.

Así, se plantea cómo asegurar la igualdad de oportunidades educativas cuando el derecho a la educación ya no se entiende tan sólo como el derecho de ser escolarizado con unos estándares mínimos de calidad, sino como la respuesta a las necesidades individualizadas de todos y cada uno de los alumnos. La cuestión es, pues, cómo hacer que la respuesta a la aspiración legítima de las familias de escoger la educación para los sus hijos no produzca una deriva que fracture la cohesión social al profundizar todavía más la dualización del sistema educativo. Al mismo tiempo se debe velar para no perjudicar las posibilidades individuales de avance de todos los alumnos por las limitaciones de un entorno educativo que se ha orientado hacia la igualdad.

Esta tensión entre libertad e igualdad atraviesa la mayoría de las decisiones concretas de la gestión del sistema educativo, como el proceso de elección de centro por parte de las familias, las fórmulas de distribución del alumnado recién llegado entre los centros escolares, las formas de organización de los centros a la hora de fijar las directrices pedagógicas, la organización del profesorado, las modalidades de cooperación con el entorno, los estímulos por proseguir la enseñanza postobligatoria y por llegar a niveles de excelencia y, finalmente, los sistemas de evaluación de los procesos y de los resultados educativos.

II. El porqué de una ley

Del Estatuto a la Ley de educación

Atender estas nuevas realidades y este nuevo estado de ánimo colectivo es una obligación de los poderes públicos, que deben encontrar la mejor manera de garantizar el derecho constitucional y estatutario a la educación en las nuevas condiciones.

La Generalitat de Catalunya tiene las facultades y competencias para legislar y actuar en materia educativa. Unas competencias consolidadas por el nuevo Estatuto de autonomía, que permiten desplegar una política educativa propia. Por lo tanto, la Generalitat tiene capacidad de regular los mecanismos, instrumentos y medios para la aplicación de políticas educativas adecuadas al desarrollo social y económico del país.

Tenemos la necesidad y disponemos de la capacidad de modelar un instrumento potente por afrontar una política educativa propia: la Ley de educación de Catalunya. Una Ley que debe ser la herramienta para definir un modelo educativo propio; se debe configurar a partir de la oferta de un servicio público educativo de provisión mixta (pública/privada); se ha de organizar y dirigir con estructuras flexibles; se debe gestionar con el criterio de autonomía de los centros, y que debe servir un colectivo profesional reforzado y con el apoyo desde la confianza y para una eficiente gestión de los recursos.

Todo se ha de orientar hacia el objetivo fundamental del éxito educativo en el sentido más global, con lo que comporta de mejora de resultados, de disminución de las tasas de abandono escolar, de mejora de las tasas de escolarización en las enseñanzas post-obligatorias y de promoción de la excelencia educativa.

Esta Ley debe superar la tentación de pretender resolver los problemas de educación con un simple cambio legislativo; ha de evitar prescribir remedios ineficaces para males inexistentes. Por eso, quiere ser una ley instrumental que organice el uso eficiente de los recursos por facilitar un trabajo mas eficaz de los alumnos y de los profesores. La comunidad educativa pide estabilidad. Con razón. Las nuevas normas solo tienen sentido si añaden valor, libertad y creatividad al conjunto del sistema.

La Ley quiere ser, pues, un instrumento de la reforma educativa; pero no es la reforma educativa. En todo caso quiere ser un catalizador y un canal lo suficiente flexible por donde fluyan las reformas reales. En este sentido la Ley se propone concretar y sintetizar un agenda reformadora y, si es posible, simplificar y clarificar la normativa existente. También se propone fijar un marco estable, pero flexible, reconocer las buenas prácticas ya experimentadas, así como habilitar nuevas herramientas jurídicas por facilitar y estimular los cambios.

La Ley debe ser el contenedor donde tengan sentido global muchos de los programas, actuaciones y experiencias que actualmente están en marcha en el sistema educativo catalán: proyectos lingüísticos, planes de mejora y de autonomía de los centros, escuela rural, centros de la etapa de 3 a 18 años, aulas de acogida, planes educativos de entorno, contratos programa con centros concertados, uso de nuevas tecnologías y primer ciclo de escuela infantil, entre otros.

El Pacto Nacional para la educación nos señala el camino

El impulso de la Ley de educación de Catalunya no surge del vacío ni es una consecuencia del nuevo marco político y jurídico que ofrece el nuevo Estatuto. En la pasada legislatura la comunidad educativa y la sociedad catalana dieron un primer paso al firmar el Pacto

Nacional para el Educación, que contenía los elementos que colectivamente se consideraban fundamentales por inspirar una política educativa de largo alcance.

Con el Pacto se hacía un triple reconocimiento del capital educativo del país: de la experiencia pedagógica y de innovación educativa acumulada por las escuelas catalanas, de la sólida realidad de la red pública escolar y de la indispensable contribución de los centros privados concertados.

Pero el Pacto también tomaba conciencia de la necesidad de mirar de cara los cambios sociales provocados por el eclosión de la sociedad de la información, por la aparición de nuevas formas de desigualdad, con los riesgos de exclusión que comportan, y por el impacto de la nueva inmigración.

En el Pacto se interpretaba el derecho al educación de acuerdo con la repercusión de los nuevos requerimientos sociales, ampliándolo e interpretándolo como un derecho básico universal convertido en un bien público que hace falta asegurar a todo el mundo en condiciones de equidad. Por lo tanto, el sistema educativo está obligado a ofrecer oportunidades de aprendizaje y formación que se adapten a la diversidad de personas, grupos y situaciones y a lo largo de toda la vida.

Al mismo tiempo se constataba la insuficiencia del gran esfuerzo educativo llevado a cabo que, si bien había conseguido la universalización de la educación y había garantizado unos niveles básicos de calidad, no había llegado a los índices deseables de éxito escolar, de excelencia educativa y de escolarización postobligatoria. Esta insuficiencia señalaba los dos grandes objetivos pendientes de nuestro sistema educativo: la mejora substancial del rendimiento y de la calidad y corrección energética de la tendencia a la dualización social.

Por eso, con el Pacto, quedaron trazadas cinco líneas maestras de actuación de la política educativa del Gobierno de Cataluña: resolver las disfunciones de la doble red de oferta educativa, promover nuevas formas de organización de los centros educativos, estimular la carrera profesional de los docentes, fomentar la cooperación con las familias e impulsar la corresponsabilidad municipal en la gestión educativa.

Finalmente, el Pacto contenía el mandato de dotarse de una ley de educación de Cataluña que estableciese un modelo educativo propio, a la vez que prefiguraba buena parte de los contenidos, que sintéticamente se desplegaban en ocho directrices para elaborarla:

a) El despliegue de un proyecto educativo de Cataluña que explicita las grandes líneas estratégicas de la educación para el país y favorezca la concreción sucesiva de proyectos educativos territoriales y de proyectos educativos de centro, que sean fieles tanto a las líneas estratégicas de los proyectos educativos que los enmarcan como las necesidades y características de los respectivos territorios y comunidades educativas.

b) La implantación de la cultura de la evaluación en el conjunto del sistema educativo, que permita un mejor conocimiento del funcionamiento y de los resultados. Esta cultura se debe ver favorecida por un plan global y coherente de actuaciones evaluadoras en diferentes ámbitos.

- c) El desarrollo del ejercicio democrático y responsable de la autonomía de centro.
- d) Una planificación de las necesidades educativas territorialmente equilibrada que enmarque todos los centros sostenidos con fondos públicos en el servicio educativo de interés público, de forma que este servicio se preste en un marco que garantice la integración de todo el alumnado, la igualdad de oportunidades y la libertad de enseñanza, en que se incluye el respeto al derecho que asiste los padres y madres que los hijos y las hijas reciban la educación que vaya de acuerdo con sus convicciones, y adquirir así las connotaciones propias de un servicio de utilidad pública.
- e) El reconocimiento social de la función docente del profesorado.
- f) El reconocimiento del papel fundamental de las familias en el proceso educativo y la potenciación de la participación en la vida escolar.
- g) El acercamiento de las decisiones al territorio y a los ciudadanos y ciudadanas, impulsando la descentralización y la corresponsabilización de los ayuntamientos, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y autonomía municipal.
- h) El respeto a los derechos y deberes que se derivan de la Constitución, el Estatuto de autonomía y la legislación vigente.

Con estos ocho puntos, coherentes con el análisis de nuestra realidad educativa, el Pacto Nacional afirmaba la necesidad de una profunda reforma estructural de nuestro sistema educativo, especialmente de los aspectos organizativos, por estar en mejores condiciones para llegar a los niveles de calidad educativa que nuestra sociedad pide y, al mismo tiempo, para asegurar la equidad plena que la justicia social nos reclama en el acceso a la educación

III. Características de la Ley

Objetivos de la Ley

Del estado del sistema educativo esbozado anteriormente, podemos concluir que en la sociedad del conocimiento no son aceptables los resultados detectados por los indicadores ni la distribución sociológica; tienen un impacto negativo sobre la competitividad del país, al mismo tiempo que representan un riesgo de fractura social que puede afectar a la cohesión y la convivencia sociales.

El propósito de la Ley de educación es facilitar el marco institucional adecuado para una mejora sistemática de la calidad de nuestro sistema educativo. No se trata tanto de cambiar nuevamente la ordenación educativa y el currículo como de posibilitar que la acción educativa se pueda desarrollar en un marco que estimule la innovación y consolide las buenas prácticas.

La Ley no trata tanto de los contenidos de la educación, si no de como hacer posible que la práctica educativa responda mejor a la diversidad de nuestros alumnos, de manera que nuestra institución escolar pueda adoptar en todo momento las medidas concretas para satisfacer las situaciones diversas que representa una sociedad compleja.

Los objetivos son, pues, más de naturaleza estructural que pedagógica y se focalizan básicamente en los centros educativos, de acuerdo con el principio de proximidad que intenta resolver los problemas concretos desde la misma realidad en la que se producen.

Qué centros? Con qué autonomía? Con qué gestión? Con qué dirección? Con qué evaluación y demanda de resultados? Ubicados en qué entorno? Con qué perfil para los profesionales?

Estas son las preguntas esenciales que se plantean, y a las que la Ley ha de dar respuesta dentro el conjunto de elementos que determinen el hecho educativo y que condicionan la práctica.

Una ley completa

La Ley de educación de Cataluña, de acuerdo con las competencias compartidas vinculadas a la regulación y garantías de ejercicio del derecho a la educación, desplegará las previsiones de la legislación orgánica para convertirse en la norma que sea la base de los posteriores desarrollos reglamentarios en Cataluña. En este sentido, la Ley asumirá y desarrollará los preceptos orgánicos y, si corresponde, básicos de las leyes estatales LODE y LOE, sin repetirlos innecesariamente.

Así, se manifestará explícitamente sobre las cuestiones relativas al derecho individual y de las familias a la educación, las obligaciones correlativas de los poderes públicos en materia de programación del sistema educativo, la regulación del derecho a la creación y dirección

de centros, las previsiones de financiación del sistema y la ordenación de las etapas educativas.

Bajo estas premisas, la Ley de educación de Cataluña elaborará un cuerpo legal coherente, completo y con visión de futuro que:

- definirá los principios generales que inspiren el sistema y la organización, la satisfacción del derecho a la educación y el papel y cooperación entre los varios agentes de la comunidad educativa;
- determinará cómo los centros educativos devienen los proveedores de la educación y fijará las bases del que debe ser el servicio público de educación de Cataluña y las garantías derivadas del principio de autorización administrativa;
- fijará los principios generales de la regulación del régimen lingüístico en el ámbito de la enseñanza;
- dará pautas y referentes para la organización de la acción educativa y los contenidos de las enseñanzas y asegurará de que, en el marco de autonomía de los centros, los proyectos educativos ordenen la gestión, la dirección, la organización pedagógica y los contenidos de las enseñanzas;
- caracterizará la profesión docente, establecerá la función pública docente en Cataluña, adaptada a las necesidades de los centros, y también diseñará la carrera docente;
- asegurará un sistema de evaluación como garantía de ajuste del sistema a los principios y finalidades y como instrumento imprescindible para desarrollar la autonomía de los centros y las bases del servicio público de educación;
- establecerá las competencias y la organización territorial de la Administración educativa, pondrá las bases de la cooperación entre la Administración local y la Administración educativa teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad. De esta manera, dibujará los rasgos principales de la organización territorial del sistema educativo;
- concretará los derechos y los deberes de las familias en el proceso educativo.

Estos elementos configuran seis grandes bloques, que la Ley recogerá:

1r. Los principios del sistema educativo de Cataluña.

2n. Las características del servicio público de educación.

3r. La organización pedagógica, el funcionamiento de los centros y los contenidos de la enseñanza.

4t. La caracterización de la profesión docente en Cataluña y la organización de la función pública docente.

5è. El sistema de evaluación y control del sistema educativo.

6è. La organización de la Administración educativa, la organización territorial y el papel de los ayuntamientos en materia de educación. Las relaciones entre la escuela, las familias y el entorno social.

Una ley abierta

La Ley proporcionará un marco donde puedan aparecer soluciones diversas a los requerimientos plurales planteados por la demanda educativa.

Por lo tanto, la Ley se centrará más en abrir posibilidades diversas, tanto de oferta educativa como de organización y contenidos, que en cerrar en ámbitos rígidos las fórmulas por satisfacer el derecho a la educación. Una de las características fundamentales de la Ley será la flexibilidad al proponer soluciones; una flexibilidad que permita adaptarse con garantías a las nuevas necesidades y dé cabida a las múltiples iniciativas innovadoras que de manera dispersa se han puesto en práctica en nuestro país.

Sólo con un marco bastante flexible será posible dar respuestas apropiadas a la diversidad de situaciones y de requerimientos que presenta la sociedad catalana, que se caracteriza por una gran diversidad tanto personal como territorial. Necesitamos un marco que estimule la creatividad y la innovación pedagógica y organizativa, que facilite la adaptación a las necesidades territoriales y locales y que se oriente a satisfacer las necesidades educativas de cada persona concreta. La flexibilidad es, pues, una condición necesaria para la mejora de la calidad educativa.

La flexibilidad que se reclama ha de permitir recoger toda la tradición educativa de Cataluña y su riqueza pedagógica y de oferta educativa, a la que no podemos ni queremos renunciar, antes al contrario: queremos ordenar sin que esta regulación le pueda sacar ni una hebra de su creatividad ni de su libertad.

Naturalmente, la Administración de la Generalidad tendrá la responsabilidad de garantizar el respeto de los derechos y principios educativos y el desempeño de los objetivos propuestos. La Ley fijará las pautas básicas que deberán cumplir todos los agentes del sistema educativo y determinará los sistemas de evaluación y de inspección que, más allá del análisis del cumplimiento de la norma, informarán de los resultados y de los procesos y verificarán la adecuación a los objetivos perseguidos.

Lengua propia y cultura catalana: una ley para la ciudadanía catalana

Al considerar las características generales de la Ley de educación, no se puede dejar de mencionar su incidencia en la conformación de la ciudadanía catalana y en la transmisión de la lengua y la cultura catalanas. Así, será también un rasgo principal de la Ley el propósito de cultivar una cultura común, entendida como elemento de cohesión social y de identidad compartida, en la que puedan sentirse identificados todos los ciudadanos de Cataluña. Esta voluntad comporta la definición de una escuela que tiene como objetivo

transmitir unos principios cívicos comunes en un contexto de interculturalidad democrática, que haga de la lengua catalana un factor básico de integración. El civismo democrático y la lengua catalana deben ser los elementos centrales de una escuela que tiene la misión de formar ciudadanos y ciudadanas de Cataluña.

IV. Bases de la Ley

La Ley contendrá los elementos estratégicos para satisfacer las necesidades y los retos de nuestro sistema educativo. Así, la Ley incluirá diez aspectos básicos:

1. Los principios generales del sistema educativo catalán
2. La definición, el alcance y la gestión del servicio público de educación
3. La planificación de la oferta educativa
4. La gestión de los centros educativos desde el principio de autonomía
5. La profesión docente
6. La evaluación del sistema educativo
7. La educación, las familias y el territorio
8. La enseñanza obligatoria
9. Las enseñanzas post-obligatorias
10. La financiación

1. Los principios generales del sistema educativo catalán

La Ley enunciará los principios que regirán el sistema educativo de Cataluña; unos principios basados en los valores establecidos en la Constitución y al Estatuto de autonomía.

De entre los principios de orden general, se destacan:

- La transmisión de los valores propios de una sociedad democrática, de libertad personal, responsabilidad, solidaridad, tolerancia e igualdad.
- La equidad para garantizar la igualdad de oportunidades que posibilite la integración escolar de todos los alumnos sin ningún tipo de discriminación, que compromete y corresponsabiliza todos los centros educativos sostenidos con fondos públicos.
- El cultivo de la cultura y la lengua propias y el respeto y la convivencia multicultural.
- Una política de becas y ayudas para compensar las familias que tengan dificultades para la continuación de los estudios de los hijos y también por estimular las posibilidades de excelencia de los alumnos que lo merezcan.

De entre los principios de orden específico, se pueden mencionar:

- La formación integral de las capacidades intelectuales, físicas, emocionales y sociales de los alumnos que permitan el pleno desarrollo de la personalidad, con unas enseñanzas de contenido laico y de base científica.
- La capacitación cultural, científica y técnica, la habilitación para el aprendizaje permanente, así como la formación cívica, que hagan posible que el alumnado se incorpore plenamente a la sociedad y al mundo del trabajo.
- El estímulo y el reconocimiento del esfuerzo de todas y cada una de las personas que intervienen en el sistema educativo y en la comunidad educativa, por hacer del mérito —y no el origen familiar y social— el principal factor de progreso personal.
- La implantación de la cultura de evaluación y de rendimiento de cuentas del trabajo hecho.
- El respeto al derecho de padres y madres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones.
- La convivencia en los centros educativos basada en el respeto mutuo, en la aceptación de los derechos y deberes y en el reconocimiento de la autoridad democrática.

Y, en tercer lugar, de entre los principios de orden organizativo:

- La flexibilidad del sistema por adaptarse a las necesidades cambiantes de la sociedad.
- La autonomía de los centros educativos.
- La participación de la comunidad educativa.
- La promoción del reconocimiento social y profesional del profesorado.
- El compromiso de las familias en el proceso educativo.
- La planificación equilibrada de las necesidades educativas, territorialmente y socialmente, que enmarca todos los centros sostenidos con fondo público.
- La corresponsabilización de los ayuntamientos en la gestión del sistema educativo con el acercamiento de las decisiones al territorio y a la ciudadanía.

2. La definición, el alcance y la gestión del servicio público de educación

El servicio público de educación catalán se caracteriza por la oferta mixta de servicios educativos. Esta oferta está constituida por los centros de titularidad y gestión pública y por

los centros concertados de titularidad y gestión privada y financiados con fondos provenientes de los presupuestos públicos.

Dentro de este servicio, los centros públicos, responsables de la escolarización de dos terceras partes de los alumnos, deben ofrecer un estándar de calidad elevado en el logro de los objetivos de equidad y de excelencia educativa. Sólo así podrán fijar el nivel educativo del país a todos y cada uno de los barrios, villas y pueblos de Cataluña.

Como se ha señalado anteriormente, la demanda educativa se ha diversificado y ha incrementado la exigencia de calidad de la oferta educativa. Conforme crece el valor de la educación como valor social y también de mercado —simultáneamente al impacto de la escolarización de la población inmigrada—, la presión de singularización de la oferta educativa es más fuerte y comporta un riesgo creciente de desigualdad, discriminación y exclusión social de los alumnos considerados problemáticos.

Las dinámicas sociales, esencialmente las residenciales, marcan la tendencia a escolarizar en las mismas escuelas los alumnos con más dificultades (normalmente en las más próximas a los domicilios), hecho que aumenta las dificultades de estos centros escolares de obtener unos resultados educativos positivos del conjunto del alumnado.

Por otro lado, las políticas aplicadas antes de la firma del Pacto Nacional para la Educación sufrían a menudo un tratamiento diferenciado de las dos redes escolares financiadas públicamente, a causa de una definición insuficiente del papel que debían hacer en la provisión del servicio educativo.

El Pacto Nacional establece las bases para edificar un servicio público de educación que responda a las necesidades de la sociedad catalana y recoja la tradición y consolide la situación en la que centros públicos y centros sostenidos con fondos públicos provean el servicio educativo de Cataluña.

Por todo eso, la Ley definirá y delimitará de qué modo la prestación educativa irá a cargo del conjunto de centros públicos y privados sostenidos con fondos públicos, con independencia de cuál en sea la titularidad.

Con esta definición, y contando con la corresponsabilización en la escolarización de todo tipo de alumnado por parte de todos los centros que presten el servicio público de educación, tal como se establece en el Pacto, la Ley dotará el sistema educativo de Cataluña de un marco que impulse la igualdad de oportunidades en un contexto de libertad de enseñanza.

En este marco se establecerán las reglas que deben asegurar que la administración planifique la oferta educativa con los requisitos de estabilidad y de participación de los sectores implicados en la prestación.

Según los principios establecidos, la Ley asegurará la suficiencia económica para la prestación del servicio en condiciones de calidad. Y también establecerá las bases que

garanticen el acceso de los alumnos en igualdad de oportunidades a los centros educativos en función de la voluntad de las familias.

De acuerdo con el concepto que los centros educativos, como instituciones, serán las unidades de mejora que permitan conseguir los objetivos deseados, se abren diversos interrogantes sobre las formas de gestión de estos centros: el alcance y los límites de su autonomía, el reclutamiento y perfil de los profesionales, la evaluación de los resultados y el rendimiento de cuentas de su actividad y las relaciones con el entorno social e institucional.

La Ley recogerá las diferentes tipologías de centro y la posibilidad de abrirlas a las formas organizativas más adecuadas para mejorar la prestación de los servicios. Como, por ejemplo, la posibilidad de agrupar centros de diferentes niveles bajo una misma dirección y de crearlos como entidades únicas, con un proyecto educativo común.

De la misma manera, la Ley preverá diferentes posibilidades en la provisión de la formación profesional, en la que deben poder intervenir los diferentes agentes educativos, territoriales, empresariales y sindicales que estén interesados en la misma definición y titularidad del centro.

La Ley propondrá también soluciones adecuadas a las ofertas de formación artística, definiendo las diferentes posibilidades de acceder a éstas enseñanzas en función del nivel de formación, la tipología del territorio y las necesidades y posibilidades de la demanda del mercado.

En la misma línea se tratarán las iniciativas sociales de escolarización de la pequeña infancia (de 0 a 3 años).

Ahora bien, las posibilidades de iniciativa de creación de un centro no se limitarán únicamente a las dos grandes fórmulas definidas hasta ahora dentro del servicio público de educación: la iniciativa social, regulada mediante un sistema de concierto, y la iniciativa pública, de titularidad de la Generalidad y gestionada directamente por la Administración educativa.

Cataluña ha demostrado en diferentes momentos de su historia que la riqueza educativa del país es tanto patrimonio de la iniciativa pública como de la iniciativa social, familiar o profesional. Desde las iniciativas municipales del Ayuntamiento de Barcelona hasta las experiencias del Instituto Escuela, la red de escuelas del CEPEPC o las fórmulas cooperativas hoy plenamente vigentes, nuestra sociedad ha demostrado que es posible hacer aflorar ofertas educativas singularizadas que aporten calidad y valor añadido al sistema en su conjunto.

La Ley abrirá la posibilidad de formas de gestión indirecta de centros creados por la Administración de la Generalidad, con la intención de explorar fórmulas que se han demostrado viables en otros países y que prevén el mantenimiento de la titularidad del centro por parte de la administración, mientras que entidades diversas se encarguen de la gestión del patrimonio y la organización de los recursos.

Concretamente, se recoge la gestión municipal de centros públicos, más allá de las posibilidades que actualmente hay, las cuales exclusivamente se circunscriben a las enseñanzas de la primera etapa de la educación infantil, o de régimen especial o de adultos.

En este mismo marco, también se podría abrir la posibilidad de gestión de centros de titularidad pública a entidades cooperativas y sin ánimo de lucro o a equipos de profesionales que, con un proyecto de centro definido, quieran y puedan ponerlo en la práctica asumiendo la responsabilidad de gestión de un patrimonio público.

3. La planificación de la oferta educativa

La planificación de la oferta educativa es competencia de la Administración educativa, en el bien entendido que lo ejerce en un marco de participación, especialmente del mundo local, de los titulares de los centros y, en aquello que corresponda, del mundo productivo.

La planificación es especialmente relevante en momentos como los actuales de fuertes cambios en la distribución territorial de la población escolar. La Ley establecerá dos instrumentos fundamentales de planificación: el mapa escolar, entendido como fotografía instantánea de todo el sistema educativo, y las sucesivas planificaciones educativas, entendidas como compromiso periódico de líneas de desarrollo y transformación de la oferta del servicio público de educación, de acuerdo con las necesidades detectadas.

Las sucesivas planificaciones lo serán en el tiempo y en el espacio, desde el ámbito local hasta el de país. En la planificación de los ámbitos locales y territoriales se garantizará la participación y la corresponsabilización de los entes locales, mediante mecanismos como las mesas de planificación que ya se han comenzado a experimentar; en el ámbito de país, la Ley determinará la obligada responsabilidad gubernamental de la planificación general.

La Ley preverá que la planificación de la oferta educativa tenga en cuenta toda la oferta que preexiste de centros educativos privados sostenidos con fondos públicos, así como la evolución posible. Para completar la iniciativa de la Administración educativa de crear y transformar los centros públicos que sea necesario, la Ley establecerá mecanismos de estímulo a las otras titularidades de centros que presten el servicio público de educación, para que se impliquen —cuando haga falta— en el incremento de la oferta y contribuyan, de esta manera, a un reparto más equitativo de los esfuerzos de la escolarización de alumnado con más necesidades educativas especiales, sea cuál sea el origen geográfico, confesional o familiar.

Si bien hay que planificar cuidadosamente la oferta educativa de las etapas obligatorias, no es menos cierto que la Ley también preverá un marco de planificación de las ofertas del bachillerato y de la formación profesional, de acuerdo con la pretensión de incrementar las tasas de escolarización en estas etapas. Asimismo, la Ley preverá la corresponsabilización especial entre la Administración educativa y entes locales en la planificación de la oferta de enseñanzas artísticas.

Finalmente, la Ley fijará la zona educativa como núcleo básico territorial, a partir de la que se desarrollarán las sucesivas planificaciones educativas hasta alcanzar todo el país (ver el apartado 8 de este capítulo).

4. La gestión de los centros educativos desde el principio de autonomía

Para lograr aprovechar al máximo las posibilidades de mejora de la acción educativa de los centros escolares es fundamental operar sobre la estructura y organización internas.

Los criterios que se han determinado hasta ahora en las normas e instrucciones sobre la organización de los centros públicos han tenido un carácter excesivamente uniformador, dejando poco margen de decisión a los equipos directivos y pedagógicos. Esta rigidez contrasta con la más alta capacidad de autoorganización que demuestran los centros privados concertados.

La autonomía de los centros educativos se considera uno de los elementos fundamentales para posibilitar la mejora de sus resultados y para hacer un uso más eficiente de los recursos adscritos al servicio educativo público.

La autonomía se extenderá a todos los aspectos de la organización y gestión de los centros, tanto públicos como concertados. Es decir, prever la capacidad de decidir de cada centro educativo sobre los aspectos pedagógicos, organizativos, de gestión, económicos y de recursos humanos.

La Ley determinará con precisión el alcance, el contenido y las reglas del ejercicio de la autonomía en la gestión de los centros educativos.

La herramienta principal para identificar la singularidad de cada centro educativo será el proyecto de centro, que deberá contener aquellos elementos esenciales que orienten la acción educativa, los recursos humanos y materiales que lo hagan posible, la organización adecuada para poderlo llevar a cabo y los sistemas de gestión para dirigirlo y liderarlo, así como —y de manera especial— el compromiso de su acción educativa con relación a los resultados esperados, en forma de indicadores evaluables temporalmente.

En relación con la autonomía pedagógica, la Ley permitirá que cada centro establezca una parte del currículo, así como la metodología pedagógica y didáctica, con la determinación de los recursos que requiera su acción educativa.

En lo concerniente a la autonomía organizativa, la Ley permitirá decidir sobre la distribución, tanto en el espacio como en el tiempo, de las enseñanzas fijadas en el proyecto de centro. Será posible, por lo tanto, definir agrupaciones de alumnos, instituir caminos para conseguir los objetivos, establecer criterios diferentes del grupo clase por edades o por niveles o los tiempos de las asignaturas o áreas y la distribución a lo largo del curso, de la semana o de la jornada escolar.

También en lo concerniente a la autonomía organizativa, cada centro educativo podrá definir las normas de convivencia y aplicarlas de acuerdo con los criterios pedagógicos que

lo rijan. En todo caso, habrá que orientar esta aplicación con criterios de respeto a la autoridad docente, de mediación y de resolución pacífica de los conflictos.

La Ley obligará a todos los centros educativos a disponer de una carta de convivencia educativa, en la que constarán los compromisos del centro, de las familias y, si corresponde, de los alumnos por lograr un entorno de convivencia y respeto que facilite plenamente el desarrollo de las actividades educativas. Las familias (y, si corresponde, los alumnos) deberán aceptar esta carta de convivencia y comprometerse a respetarla desde el momento de la matriculación en el centro.

En relación con la autonomía de gestión, la Ley establecerá que todo centro educativo dispondrá de una dirección competente, profesional, formada, estable, reconocida y con capacidad de tomar decisiones bajo su responsabilidad. Las direcciones de los centros dispondrán de un margen de acción relevante para consolidar un equipo profesional suficiente que asegure la gestión del centro, tanto a nivel pedagógico como administrativo y de recursos.

En lo concerniente a la autonomía de la gestión de recursos humanos, la Ley facultará a los centros educativos para definir los perfiles de profesorado necesarios por poder llevar adelante su proyecto, de tal manera que, en la medida en que los profesores se adapten y se identifiquen con el proyecto educativo, se puedan consolidar plantillas de profesorado que asuman el liderazgo colectivo del proyecto y aseguren así la continuidad.

En relación con la autonomía económica, la Ley posibilitará que los centros dispongan de recursos económicos para poder poner en práctica iniciativas que recoja el proyecto educativo, así como de la facultad de contratar los servicios necesarios y más adecuados para los objetivos que se hayan marcado.

Tal como se ha definido en el apartado de los principios, las familias tienen un papel fundamental en el acompañamiento de la actividad educativa escolar para sus hijos e hijas. La participación de las familias en el centro, en el nivel institucional, será garantizada con la pretensión que se constituyan en un referente de las necesidades y aspiraciones educativas, al mismo tiempo que deben jugar un papel de control del cumplimiento de los compromisos definidos en el proyecto educativo.

Las familias deben aportar al centro la posibilidad que los y las maestros y maestras y profesores y profesoras puedan diseñar un proyecto educativo que sea capaz de desplegar todas las potencialidades que derivan del origen social de los alumnos y definir las medidas compensatorias necesarias que condicionan el rendimiento educativo derivadas de este mismo origen.

La Ley también preverá directrices sobre la participación de los alumnos, la selección y las competencias de los directores y de los equipos directivos y la formación de núcleos de gestión de los centros.

5. La profesión docente

La Ley definirá las bases de la profesión docente, adecuadas a los requerimientos cada vez más complejos de la tarea educativa que deben prestar. Al mismo tiempo establecerá elementos de reconocimiento, protección y valoración del ejercicio de la profesión docente, de acuerdo con el que ya había avanzado el Pacto Nacional para la Educación.

La Ley caracterizará la función docente como un ejercicio profesional que amplía y actualiza el abanico de las actuaciones consideradas hasta ahora como docentes, incorporando y previendo los nuevos requerimientos educativos que deben satisfacer los centros.

La formación inicial del profesorado es uno de los elementos esenciales en la conformación y desarrollo de la profesión docente. Todo y que la oferta de formación inicial es una responsabilidad del sistema universitario, es lógico que desde el sistema educativo se definan algunos requerimientos fundamentales para el ejercicio de la docencia que deben ser integrados en el proceso formativo. Uno de estos requerimientos básicos es la parte práctica de la formación docente para todos los niveles educativos, que se desarrollará en los centros educativos bajo la responsabilidad de docentes de cada centro y coordinadamente con la institución responsable de la formación.

También se asegurará de que la formación inicial incluya algunas competencias básicas para el ejercicio de la profesión, como el dominio de una lengua extranjera y el uso normal de las tecnologías de la información y la comunicación.

La Ley establecerá el derecho y el deber de la formación permanente, una formación orientada esencialmente a aumentar la capacidad de innovación y de adaptación a los cambios y, al mismo tiempo, a los objetivos que reclame el mismo proyecto de cada centro. Cada centro educativo ha de ser un centro de formación permanente para los profesionales.

También se precisará el efecto de las actividades de formación permanente en la carrera docente y, por lo tanto, en la posibilidad de acceder a plazas de responsabilidad más grande en los centros educativos, procurando establecer un nexo claro entre la formación recibida y las necesidades de los centros, así como entre la formación y la promoción profesional.

Las nuevas demandas de los centros educativos hacen que afloren otros ámbitos de intervención educativa que no son estrictamente docentes; especialmente el apoyo a la actuación educativa desde el campo de la psicología y de la educación social o las funciones de vela de naturaleza diversa. La Ley reconocerá, por lo tanto, la existencia de otros ámbitos de ejercicio profesional, diferentes de la docencia tradicional en los centros educativos, y caracterizará la función de los trabajadores correspondientes.

En el caso particular de los centros públicos, donde funcionarios docentes ejercen la docencia, los mecanismos de la función pública deben ser compatibles con el resto de principios que introduce la Ley (autonomía de los centros, carácter de servicio público de la

educación, profesionalización de las direcciones de los centros, adecuación a las necesidades educativas cambiantes, etc.).

La Ley ordenará la función pública docente de Cataluña en cuerpos propios (u otras agrupaciones equivalentes de funcionarios), de manera que facilite la adaptación a los requerimientos educativos y a las necesidades de gestión autónoma de los centros, sin perjuicio de garantizar la movilidad ínter territorial a los funcionarios que tengan derecho.

Se definirá el sistema de acceso a la profesión en los centros de titularidad pública, asegurando la correlación entre los requerimientos exigidos en los sistemas de provisión de puestos de trabajo y las competencias que se reclaman para cada uno de estos. En este sentido la valoración de la práctica docente ha de ser uno de los elementos que se incorpore de manera relevante en los sistemas de selección, y se prevé una fase de prácticas para los docentes incorporados de nuevo que constituya un verdadero sistema de selección y, al mismo tiempo, un proceso de introducción a la profesión, que se habrá de superar en un período de tiempo suficiente para asegurar la competencia y la adecuación de la persona seleccionada al puesto de trabajo.

Así, los sistemas de provisión de puestos de trabajo docentes en centros públicos se adecuarán a las nuevas necesidades y permitirán una definición de perfiles que, en los casos que sea necesario, vayan más allá de la estructura estática de especialidades y abran los requerimientos de los puestos de trabajo a nuevas competencias. Asimismo, la Ley arbitrará sistemas de provisión que permitan garantizar la eficacia, la continuidad y los proyectos educativos compartidos, partiendo de equipos docentes aglutinados en torno a núcleos de profesionales que los lideren, los impulsen y los identifiquen.

Entre las diversas variantes del concepto de destino o puesto de trabajo, la Ley considerará tanto los centros docentes como las zonas escolares mencionadas en otros puntos de este documento.

Desde el punto de vista del estímulo profesional y en el marco de la función pública docente, la Ley establecerá una carrera profesional que incorpore diversas variantes de promoción según los intereses, preferencias y situaciones del personal docente, de manera que sea posible desarrollar una carrera profesional estimulante sin necesidad de cambiar de centro. También se posibilitarán cambios de especialidad (o adquisición de especialidades nuevas) y incluso cambios de cuerpo y de puesto de trabajo.

La Ley vinculará la carrera profesional a tres factores determinantes: la formación permanente, la innovación e investigación educativa en el mismo centro y la evaluación del ejercicio docente. La Ley establecerá un marco general para la evaluación del ejercicio de la docencia de los funcionarios públicos docentes. También definirá el efecto de los procesos de formación permanente en la carrera docente y en la posibilidad de acceder a plazas de responsabilidad más grande en los centros educativos, procurando establecer un nexo claro entre la formación recibida y las necesidades de actuación en los centros.

Finalmente, en el marco de la función pública docente y en la de la autonomía de los centros, la Ley caracterizará la función directiva en un sentido profesionalizador y con unas condiciones de trabajo propias y claramente diferenciadas del resto de personal docente.

6. La evaluación del sistema educativo

La evaluación de los procesos y de los resultados deviene en nuestra sociedad una forma ordinaria de seguimiento de medidas puestas marcha, de orientación en la toma de decisiones y una manera de rendir cuentas a la sociedad.

Además de los mecanismos ordinarios de evaluación de los centros y de los profesores, encomendados a la inspección educativa, es necesario disponer de mecanismos de evaluación externos que, bajo demanda de la Administración educativa, analicen los resultados de la acción educativa hecha por el conjunto del sistema.

Esta función es aún más indispensable en un sistema educativo que promueve la autonomía de los centros y sus proyectos singulares para detectar si los resultados se adecuan a los requerimientos normativos y sociales que se hayan establecido.

Una de las consecuencias de la evaluación de los resultados del sistema educativo será la adaptación continua del currículo, en función de la evolución de los conocimientos y de las tecnologías y de las nuevas demandas sociales. Así, la Ley creará un instituto de evaluación y ordenación curricular que se encargará de llevar a cabo esta actualización permanente con el máximo rigor científico y bajo las directrices de la Administración educativa.

7. La educación, las familias y el territorio

Los cambios sociales comportan cambios territoriales asociados a los flujos demográficos y a los asentamientos correspondientes de las personas en los territorios. Son unos cambios que afectan directamente al sistema educativo, especialmente las características del entorno demográfico y social en qué se encuentran ubicados o la movilidad a lo largo de los cursos académicos.

Cataluña es un país notablemente desequilibrado en lo concerniente a la distribución demográfica, con zonas de alta concentración de población y otros de baja densidad, o con zonas que reciben un flujo importante de población recién llegada y de otros que su presencia es porcentualmente más baja.

La Administración educativa se ha de estructurar adecuadamente en el territorio para dar respuesta a esta diversidad y el mejor criterio a seguir es la de la proximidad, para acercar al máximo las decisiones a los lugares en los que hay los problemas.

Los principios de desconcentración administrativa y descentralización política deben guiar la organización del servicio educativo en el conjunto del territorio. La Ley preverá los mecanismos necesarios por poder actuar en estos dos sentidos: desconcentrar la gestión hacia los servicios territoriales y establecer mecanismos para compartir responsabilidades con los entes locales.

Para poder actuar en esta dirección se definirán unidades básicas de actuación que permitan analizar las necesidades educativas del territorio y gestionarlas en colaboración con los entes locales. Así, la Ley preverá la posibilidad de establecer zonas educativas, entendidas como unidades de planificación, programación y provisión de servicios y un ámbito de cooperación con los ayuntamientos del territorio.

La zona educativa se entenderá como la unidad de gestión que contiene, como mínimo, todos los elementos que pueden constituir una oferta educativa completa, salvo la formación profesional que, por sus características, tener un ámbito de programación más amplio que determinadas especialidades.

La creación de estas zonas educativas no tiene por qué responder a criterios únicos prefijados: más bien las zonas se deben poder organizar por adaptarse a realidades diversas.

En el marco de las zonas educativas es donde se puede dar la coincidencia entre la Administración educativa y los entes locales, de manera que habrá que identificar un paquete de competencias que puedan ser ejercidas por los ayuntamientos, en función de su voluntad de asumirlas, que devendrán así verdaderas autoridades educativas locales. La Ley definirá hasta donde sea posible las características de las atribuciones de competencias y establecerá los ámbitos donde sea más conveniente avanzar.

En todo caso, el Pacto Nacional para la Educación indica varios bloques de competencias que podrían agrupar posibles delegaciones o cooperaciones municipales. Son competencias referidas a la planificación, a la escolarización, a la construcción de instalaciones escolares, a la gestión de enseñanzas no obligatorias, a la gestión de enseñanzas obligatorias, a los elementos del entorno escolar (planes educativos de entorno), a la transición entre la escuela y el trabajo y, finalmente, a la gestión de varios servicios educativos.

También la Ley recogerá los instrumentos más adecuados para gestionar conjuntamente los servicios que sean objeto de cooperación entre administraciones, que pueden ir desde fórmulas de consorcio hasta otras posibilidades de gestión pública conjunta.

El rol de las familias, las relaciones con el entorno social y ciudadano y la relación con la educación no formal son otros aspectos que la Ley tendrá en cuenta.

8. La enseñanza obligatoria

La enseñanza obligatoria es acotada en la normativa general entre los 6 y los 16 años, en qué se establece un período de diez años de escolaridad obligatoria para todos. Sin embargo, tal como se ha configurado la oferta de enseñanza en Cataluña, se puede afirmar que prácticamente la totalidad del alumnado entre los 3 y los 6 años (que corresponde al segundo ciclo de la educación infantil) está escolarizada. Por otro lado, la importancia que tiene la escolarización de toda la población en estas edades, especialmente en los infantes con medios sociales menos favorecidos, aconseja declarar este ciclo como obligatorio y así asegurar mejor la igualdad de oportunidades.

Es por eso que la Ley declarará la obligatoriedad de la educación en el segundo ciclo de la educación infantil, en la educación primaria y en la educación secundaria obligatoria, es decir, un mínimo que va desde los 3 años hasta los 16.

No se ha de olvidar en ningún momento el impulso decidido hacia la extensión del primer ciclo de la educación infantil, con criterios de máxima calidad educativa.

Las enseñanzas que configuren el tramo obligatorio no deben presentar ninguna modificación estructural y, tal como se ha especificado en los objetivos de esta Ley, la voluntad legislativa se centra más en posibilitar la existencia de proyectos diferentes en función de las necesidades de los centros educativos que en el tratamiento estricto de los contenidos de estas etapas.

La Ley determinará la competencia que, según el Estatuto, corresponde a la Generalidad en materia de establecimiento del currículo. La Generalidad fijará los objetivos y contenidos curriculares, las atribuciones horarias, así como su distribución a lo largo de los cursos, para conseguir las mencionadas competencias básicas.

Tal como se ha especificado en el apartado referido a la gestión de los centros, la autonomía pedagógica y organizativa es fundamental por hacer posible que los proyectos de centro permitan la adaptación de las enseñanzas a las diferentes realidades y ritmos de aprendizaje.

Por esta razón la Ley garantizará la posibilidad que los centros desarrollen y concreten elementos del currículo y de la organización horaria.

La competencia de la Generalidad sobre el currículo y la necesidad de verificar el alcance de las competencias básicas aconseja disponer de un instrumento de análisis y evaluación que permita establecer en cada momento la vigencia. De esta manera se podrán definir cuáles son las competencias básicas imprescindibles y también se podrá descargar el currículo de prescripciones excesivas, que lo acaban haciendo inalcanzable. El Instituto de Evaluación y Ordenación Curricular recibirá el encargo de proponer los currículos y de revisarlos cuando sea necesario.

Velando por la igualdad de oportunidades que hacen posible la cohesión social, los centros educativos perseguirán el alcance de las competencias básicas por parte de todos los alumnos.

De la misma manera, los centros educativos se propondrán que los alumnos que puedan conseguir niveles de competencias más altos puedan ser estimulados debidamente.

Para la consecución de los objetivos formulados en los proyectos de centro se determinarán las estrategias organizativas más convenientes. La Ley abrirá la posibilidad que los centros organicen las actividades pedagógicas en función del alcance de las competencias básicas, fijando unos mínimos requerimientos comunes referidos a:

- la integración de los alumnos con especiales dificultades educativas y sociales, de acuerdo con el principio de inclusión, y con el objetivo que todos los alumnos alcancen las competencias básicas definidas;
- la adecuación a los ritmos individuales de aprendizaje, con la posibilidad de incorporar prácticas a la aula que lo faciliten;
- la incentivación del esfuerzo individual y grupal;
- la no-separación del alumnado en grupos clase por razón de su lengua habitual;
- la evaluación objetiva del rendimiento escolar;
- la acción tutorial y la atención a las familias.

En el marco de la autonomía organizativa de los centros, se permitirá decidir la distribución, tanto en el espacio como en el tiempo, de las enseñanzas establecidas en el proyecto educativo y posibilitar agrupaciones de alumnos, redistribuciones horarias y programas de refuerzo.

El proyecto de centro también determinará los criterios de organización del grupo clase, respetando las limitaciones cuantitativas que se establecen desde el departamento competente y asegurando que se asigne un tutor a cada alumno.

La Ley abrirá la posibilidad que una parte del horario escolar se pueda hacer fuera del recinto escolar en actividades de índole diversa (especialmente las relacionadas con el mundo laboral) y bajo la responsabilidad del centro educativo, con el objetivo de asegurar la obtención de las competencias básicas por parte de los alumnos que participen.

En aplicación del principio de inclusión, la Ley definirá la atención educativa que se haya de dar al alumnado con necesidades educativas específicas. También determinará en cuáles casos la escolarización de estos alumnos se deberá hacer en centros especializados.

La Ley preverá el impulso a la innovación de la práctica educativa y facilitará herramientas que permitan incorporarla a los centros de forma sistemática, promoviendo especialmente la innovación generada en los propios centros educativos.

En este sentido, se eliminarán los obstáculos burocráticos que a menudo dificultan las prácticas innovadoras y, al mismo tiempo, se velará por el rigor de los centros en la aplicación de proyectos innovadores.

La Administración educativa facilitará el intercambio de buenas prácticas y reconocerá adecuadamente los equipos docentes que las impulsen.

9. Las enseñanzas post-obligatorias

Ampliar y mejorar las enseñanzas post-obligatorias constituye un de los retos educativos más importantes que tenemos planteados, tal como se desprende de los indicadores formativos comentados en la primera parte de este documento.

El origen de este déficit formativo se encuentra sin duda en el elevado fracaso escolar de la enseñanza obligatoria y en el correlativo abandono prematuro de muchos alumnos del sistema educativo. La necesaria mejora de las competencias básicas en las etapas educativas obligatorias desembocará en una estructura de enseñanzas post-obligatorias capaces de dar salida a las necesidades de competitividad de nuestra economía (necesidad de innovación, de incremento de la productividad, de internacionalización y de cualificación de recursos humanos) y a las necesidades de cohesión social.

El nuevo modelo de enseñanzas post-obligatorias incentivará la permanencia de los alumnos en los itinerarios post-obligatorios; potenciar el aprendizaje del rigor científico y profesional; integrar directamente o indirectamente las enseñanzas profesionales, y favorecer itinerarios profesionales adecuados a las necesidades actuales, con una alta capacidad de adaptación a la constante del cambio que presidirá el desarrollo social y económico. Un modelo que deberá favorecer la flexibilidad (modular y capitalización de aprendizajes) y las interconexiones que eviten la repetición de aprendizajes ya hechos.

Este nuevo modelo de enseñanzas post-obligatorias estará integrado por el bachillerato, la formación profesional, los programas de cualificación profesional inicial, las enseñanzas de régimen especial (enseñanzas artísticas, de idiomas y de técnicos deportivos), la educación de personas adultas y la educación a distancia. La Ley definirá las características de cada una de éstas enseñanzas.

10. La financiación

Para garantizar el funcionamiento eficaz del sistema educativo de Cataluña y de asegurar tanto la equidad como la calidad, la Administración educativa ha de disponer de los recursos suficientes, que se habrán de prever anualmente en la ley de presupuestos.

Sin ánimo de hacer una enumeración exhaustiva, estos recursos deben atender a la extensión de la gratuidad al segundo ciclo de la educación infantil, la consolidación del servicio público de educación, el impulso del primer ciclo de educación infantil, la innovación organizativa de los centros educativos derivada de la aplicación del principio de autonomía, la potenciación de la función directiva, el refuerzo de la atención a los alumnos con necesidades específicas, la mejora de las competencias básicas, la aplicación de los programas de aprendizaje de una tercera lengua, la extensión de las tecnologías de la información y la comunicación a las aulas, el impulso de la carrera profesional de los docentes y la consolidación de la formación profesional, de las enseñanzas de régimen especial y de la formación permanente, así como la política de becas y ayudas.