



Observatori de polítiques educatives locals

Informe 2009

Col·lecció_ **Documents de Treball**

Observatori de polítiques educatives locals

Informe 2009

Observatori de polítiques educatives locals

Informe 2009

Col·lecció_ **Documents de Treball**

Sèrie_Educació, 6



**Diputació
Barcelona**

Coordinació: Àrea d'Educació. Gerència de Serveis d'Educació
© Diputació de Barcelona

Primera edició: Gener de 2010

Disseny i producció: Direcció de Comunicació de la Diputació de Barcelona

Impressió: Elkar

ISBN: 978-84-9803-526-1

Dipòsit legal: BI-304-2010

Índex

Presentació	9
<i>Carme García Suárez</i>	
La Llei d'educació des del món local	13
<i>Ramon Plandiura</i>	
Reptes per a la gestió municipal de l'escola bressol	27
<i>Albert Serra Martín</i>	
L'educació, una eina de transformació i canvi a les nostres ciutats	43
<i>Josep Mayoral i Antigas</i> <i>Pietat Sanjuán Trujillo</i>	
Acompanyament a l'escolaritat: un model local de referència	51
<i>Carme Gómez-Granell</i> <i>Jordi San José</i>	
Reflexions sobre l'estudi del sistema de beques de la província de Barcelona	63
<i>Jorge Calero</i> <i>Álvaro Choi</i>	
Descentralització i municipalització de l'ensenyament. Una perspectiva internacional	75
<i>Francesc Pedró</i>	

Presentació

L'abril de 2006 naixia, dins l'Àrea d'Educació de la Diputació de Barcelona, un instrument nou i específic per a l'anàlisi i la prospecció de l'activitat municipal en l'àmbit de l'educació. Es tracta de l'Observatori de polítiques educatives locals, que enguany arriba al seu quart any de treball.

L'Observatori va néixer poc temps després de l'aprovació del Pacte Nacional per a l'Educació i poc abans dels treballs inicials de la Llei d'educació que acaba d'aprovar el nostre Parlament. Un context oportú per parlar d'educació i municipis, del concepte fonamental de coresponsabilitat, i de les formes i àmbits en què aquest concepte s'ha d'aplicar.

Avui, amb la Llei ja plenament en vigor, ens trobem en un bon moment per exercir la funció d'anàlisi i prospecció amb què es va constituir l'Observatori i plantejar un seguit de documents que ajudin els ajuntaments en la definició i l'execució de les seves polítiques en educació. Per tant, és el moment oportú per publicar i sotmetre a consideració dels responsables polítics i tècnics del món local els articles que constitueixen aquest Informe 2009, segon informe complet que elabora l'Observatori en aquest quadrienni de feina.

Els sis articles de fons de què consta aquest informe cobreixen una bona part de les competències, les necessitats i les expectatives de les regidories d'educació, i donen a les persones que en són responsables un bon marc per reflexionar sobre la seva tasca i sobre les diverses possibilitats d'aprofundir-hi. Vull destacar, en aquest sentit, l'honor que suposa per a una publicació com aquesta el fet que un alcalde i una regidora d'educació, el Sr. Josep Mayoral i la Sra. Pietat Sanjuán, signin conjuntament un article sobre el projecte educatiu de la seva ciutat, sobre la visió estratègica que, entorn de l'educació, orienta el govern de Granollers. És just recordar i destacar que, precisament per la força del seu projecte educatiu, la capital del Vallès Oriental va ser triada per celebrar la trobada bianual de la Red Española de Ciudades Educadoras, durant el mes de maig de 2009.

La reflexió sobre la definició del marc competencial en educació de la Generalitat i dels ajuntaments, i dels instruments de cooperació d'ambdues institucions va marcar els moments previs d'elaboració de la Llei d'educació. En aquest context, l'Àrea d'Educació de la Diputació de Barcelona va organitzar al desembre de 2008 un seminari amb experts de cinc països europeus sobre les seves pròpies realitats pel que fa a la descentralització de l'educació. La coordinació d'aquell seminari va recaure en el professor Francesc Pedró, gerent en l'actualitat del Centre per a la Innovació i la Investigació Educativa de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE). Ell mateix és l'autor d'un dels articles d'aquest Informe.

En el camp de l'anàlisi, un cop aprovada la Llei, l'Àrea d'Educació va organitzar al novembre de 2009 un fòrum local d'educació sobre «La Llei d'educació i els ajuntaments». En aquell acte, es va presentar una publicació que analitzava amb detall la Llei d'educació des de la perspectiva i les responsabilitats del món local. L'autor de la publicació, Ramon Plandiura, professor de la Universitat Pompeu Fabra, advocat i expert en legislació educativa, publica en aquest informe un article sobre el tema.

Els discursos que fonamenten les polítiques locals s'han de plasmar, òbviament, en acció de govern en els nostres pobles i ciutats. Aquesta acció de govern ha de disposar també d'una reflexió de caràcter més operatiu, que faci possible un treball tècnicament més consistent i capaç de donar una resposta més eficient als objectius marcats pels regidors o regidores. És imprescindible, doncs, que una publicació com la que teniu a les mans posi clarament l'accent en articles que permetin un bon disseny i l'aplicació de polítiques concretes en diferents àmbits.

En aquest camp més operatiu, l'Informe 2009 de l'Observatori presenta tres articles que lliguen amb dos grans reptes del món local. D'una banda, la creació i el sosteniment de serveis educatius per a la petita infància (de 0 a 3 anys) i per a les seves famílies. De l'altra, les polítiques municipals per a l'increment de l'equitat i l'èxit escolar per a tota la població en edat d'escolarització obligatòria (de 3 a 16 anys). Es tracta de dos grans àmbits de treball que són objecte d'atenció permanent de l'Àrea d'Educació de la Diputació de Barcelona i en els quals hi ha una dilatada trajectòria de col·laboració amb els ajuntaments. Un suport tècnic i econòmic que, d'altra banda, es mantindrà amb tota certesa en el temps.

El primer d'aquests tres articles, «Reptes per a la gestió municipal de l'escola bressol», ha estat elaborat pel professor de l'Institut de Direcció i Gestió Pública d'ESADE Albert Serra. Ens trobem en un moment en què els ajuntaments estan decididament implicats en el procés de desenvolupament del sistema d'escoles bressol però, alhora, són conscients dels grans reptes que això comporta. En aquest sentit, la Diputació de Barcelona, recollint aquesta preocupació, va considerar oportú fer un exercici de reflexió sobre les dificultats i les necessitats principals dels municipis en aquest àmbit.

L'article del professor Serra sintetitza els resultats d'aquesta anàlisi realitzada amb el suport de l'Àrea d'Educació. A partir d'algunes dades sobre la situació de les escoles bressol a la província de Barcelona, exposa les principals demandes municipals. A més, proposa una cartera de serveis municipals a la petita infància i a les famílies, així com el desenvolupament d'eines operatives amb l'objectiu de millorar la capacitat de gestió municipal per tal d'assegurar l'equitat i l'equilibri territorial en la provisió d'aquest servei.

En el camp de l'equitat, l'article «Reflexions sobre l'estudi del sistema de beques de la província de Barcelona», elaborat pels professors Jorge Calero i Álvaro Choi, de la Facultat de Ciències Econòmiques de la Universitat de Barcelona, posa de relleu la necessitat d'introduir canvis en el sistema de beques escolars vigent. Aquestes beques es van introduir amb l'objectiu d'afavorir la igualtat d'oportunitats educatives. Els darrers canvis socioeconòmics i demogràfics, però, han donat com a resultat una nova situació que impulsa a reflexionar sobre l'eficàcia de l'actual sistema, que ha d'afrontar un increment en la demanda de beques i l'aparició de nous eixos de desigualtat. En aquest sentit, l'article presenta els principals punts forts i febles del sistema, així com algunes propostes de millora per tal de garantir objectius com la reducció de les desigualtats i la conciliació de la vida familiar i laboral.

Finalment, Carme Gómez-Granell, directora de l'Institut d'Infància i Món Urbà de Barcelona (CIIMU), i Jordi San José, assessor de l'Àrea d'Educació de la Diputació de Barcelona, signen l'article «Acompanyament a l'escolaritat: un model local de referència», entorn de les polítiques municipals per afavorir l'equitat al llarg de tot el procés educatiu.

La prevenció del fracàs escolar esdevé una de les principals preocupacions de les societats contemporànies. A aquesta idea s'afegeix l'evidència que el sistema escolar per si mateix no és suficient per corregir desequilibris com l'equitat tant en l'accés a l'educació com al llarg de tot el procés educatiu. En aquest sentit, el municipalisme ha estat capdavanter a desenvolupar una perspectiva que considera clau reforçar la presència dels ajuntaments en l'acció educativa i la concepció de la ciutat com a agent educador.

Per tot això, l'article defineix el concepte d'acompanyament a l'escolaritat com a política pública municipal i proposa l'elaboració d'un model local de referència a partir d'uns objectius i uns àmbits d'actuació determinats, els agents que hi intervenen i la concreció d'una metodologia de treball.

Aquest Informe 2009 de l'Observatori de polítiques educatives locals comença, doncs, el seu periple per taules i despatxos de regidores i regidors, i de tècniques i tècnics municipals d'educació amb la voluntat de ser una eina útil i un document de referència per a la seva tasca. Més encara, amb la intenció confessable i confessada de vincular la millora de l'educació a la millora del poble o la ciutat en què cada centre educatiu s'arrela.

Carme García Suárez

Presidenta delegada de l'Àrea d'Educació
de la Diputació de Barcelona

La Llei d'educació des del món local

Ramon Plandiura

Professor de la Universitat Pompeu Fabra. Expert en legislació educativa

1. Els contextos de la llei i les administracions locals

1.1. La Llei d'educació en el context de les altres lleis

És lògic que una llei com la d'Educació, la primera llei catalana amb la pretensió de regular l'educació no universitària en el seu conjunt, representi un revulsiu per al sistema i estigui en el punt de mira de tots els sectors afectats, també de les administracions locals. La Llei d'educació no neix com una simple transposició i adaptació autonòmica de la legislació estatal sinó amb la voluntat de ser «la Llei» del sistema educatiu no universitari català. El mateix nom de Llei d'educació –i no Llei d'educació de Catalunya, com s'anomenava en el projecte– ja il·lustra aquesta vocació de ser la *Llei* i no una llei més. Alguns dels seus continguts, a més, sobretot els referits a la conformació del model educatiu català i a les propostes de canvi per a l'escola pública, són especialment transcendents. Les nombroses referències de la Llei al territori i a les seves administracions, inhabituals en la legislació educativa precedent, no passen tampoc desapercebudes. Això no obstant, s'ha de tenir en compte que la Llei d'educació ocupa un terreny que no era erm i que l'ordenament jurídic que el cobria, en el lloc i amb l'abast que ha provocat l'aprovació de la nova Llei, segueix vigent. La Llei d'educació apareix en un terreny en el qual hi ha, entre d'altres, la Constitució Espanyola i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, la legislació educativa orgànica estatal i la legislació estatal i catalana de règim local.

Aquest treball posa el *zoom* en la Llei d'educació, però convé tenir present que els *zooms* fan més grans les imatges i només permeten observar una part del panorama.

1.2. Sector i territori, dues visions amb espais per compartir

La Llei d'educació és una llei sectorial i la seva mirada, sovint des de la talaia de l'Administració educativa de la Generalitat, és també una mirada sectorial. Les administracions locals són petits i no tan petits governs que tenen en l'educació un dels seus principals àmbits d'actuació, però en tenen més d'àmbits, i en alguns d'aquests les competències que hi tenen conferides són més nuclears. Les administracions locals se situen davant les administracions i les lleis sectorials, des del seu paper hegemònic en el territori, des d'una concepció més transversal i global de les polítiques territorials, a l'empara de la força que els confereix una autonomia municipal que la Constitució reconeix i que la legislació de règim local desenvolupa.

Es tracta de dues mirades, la de la Generalitat i la del món local, complementàries i no antagòniques, que la Llei d'educació, una llei de sector, obre espais per compartir.

1.3. L'educació en el context d'altres competències locals

La legislació de règim local concreta algunes competències educatives pròpies dels municipis que la Llei d'educació reproduïx, a més de disposar que poden realitzar tota classe d'activitats complementàries a les pròpies d'altres administracions, entre les quals, les relatives a l'educació. Convé no oblidar tampoc altres competències no específicament educatives dels municipis que incideixen o que hi poden incidir: unes situades en el terreny de la seguretat (ordenació del trànsit, seguretat dels llocs públics, protecció civil i protecció d'incendis, transport públic o salubritat pública) i altres en zones properes a les educatives *strictu sensu* (instal·lacions culturals i esportives, ocupació del temps lliure, turisme o patrimoni històric), que adquireixen més importància en la mesura que la concepció de l'educació ultrapassa les aules i pren una dimensió més general. Les competències pròpies que l'Estatut d'Autonomia atribueix als poders locals en matèria d'equipaments esportius i de lleure i de promoció d'activitats, o en matèria de serveis d'atenció a les persones i de foment de les polítiques d'acolliment a immigrants, apareixen també sovint estretament connectades amb l'educació. No és estrany que la Llei d'educació repari en aquesta realitat i entengui que qui ha de garantir la coordinació dels serveis educatius i els serveis socials siguin els municipis.

Aquesta visió més integral de l'educació, que va més enllà de les seqüències escolars i connecta amb altres activitats i serveis que s'ofereixen des del territori, és segurament el valor afegit més significatiu que aporten les administracions locals al sistema educatiu.

1.4. Les administracions locals en el sistema

Les administracions locals són a l'espina dorsal del territori, però no del sistema educatiu, i la Llei d'educació no canvia les coses. La Llei d'educació subratlla sobretot el protagonisme de l'Administració educativa de la Generalitat i dels centres més que no pas la del territori, segurament amb la idea que la millora de l'eficàcia del sistema rau més en l'autonomia escolar que no pas en la seva descentralització territorial. Sovint les administracions locals són tractades com un sector més de la comunitat escolar, quan es tracta dels centres, o de la comunitat educativa, quan es refereix a àmbits superiors, de vegades esmorteint la seva condició singularitzada d'Administració pública. Certament que la lectura de la Llei en clau municipal permet descobrir possibilitats i potencialitats però, rarament, continguts que no s'haguessin pogut introduir per la via reglamentària, o per mitjà d'accions normals de govern, o que no responguin a realitats que ja formin part del panorama educatiu dels nostres municipis. El que sí fa la Llei és subratllar i impulsar prioritats, proporcionar paraigües més segurs per dur-les a terme, proposar instruments, redimensionar el territori i recaptar sovint la col·laboració de les seves administracions.

Les administracions locals no constitueixen la columna vertebral del nostre sistema educatiu, però la seva presència en les diverses fases i escenaris de l'esdevenir educatiu li acaben atorgant una posició estratègica.

1.5. La Llei, els reglaments i l'autonomia municipal

La Llei obre nombroses portes que permeten també desplegaments diversos i, per això, la seva major o menor bondat dependrà en gran mesura del desplegament que se'n faci. Els seus redactors, sensibilitzats per la inestabilitat que han comportat els canvis constants de lleis educatives a l'Estat, han volgut fer a Catalunya una llei oberta que admeti diferents lectures sense que calguin constants modificacions legals. És aquesta una llei que dóna una gran importància al seu desplegament reglamentari i, en certa mesura, es podria dir que ha optat per traslladar la inestabilitat més gran que provoquen els canvis de lleis a la menor que provoquen els canvis de reglaments. La Llei és especialment flexible en la coresponsabilitat de les administracions locals, en gran mesura en funció de la seva voluntat d'assumir o no assumir compromisos més forts.

Segurament es podria dir que l'adaptació de les previsions de la Llei a cadascuna de les realitats territorials concretes depèn més d'allò que acordin en cada cas la Generalitat i les administracions locals, normalment per la via de la delegació i del conveni, que no pas, encara que també, dels desplegaments reglamentaris.

1.6. Els principis de suficiència financera i diferenciació

La Llei d'educació té present el principi de suficiència financera establert en l'Estatut d'Autonomia i en la legislació de règim local i que l'assumpció de noves responsabilitats per part dels ens locals ha d'anar acompanyada de recursos suficients i, si s'escau, de la seva actualització. Es tracta d'un principi general que la Llei d'educació explicita en el finançament de centres de titularitat municipal i en els compromisos que adquireixin en conveni els ens locals amb relació als diversos ensenyaments, i que és també present en el finançament de les activitats extra-escolars i els plans i programes socioeducatius que acordin per conveni el Departament d'Educació i els ens locals. Diferent és el finançament de zero a tres anys, un ensenyament no inclòs entre els gratuïts. La Llei canalitza el finançament de les places de llars d'infants de titularitat municipal per la via de la subvenció i obliga el Departament d'Educació a concedir-la d'acord amb les preferències i requisits que la mateixa Llei preveu. Tal vegada, que la voluntat de la Llei és que la subvenció sigui suficient es pot entendre que resulta de l'obligació addicional que imposa als convenis, que el Departament d'Educació i els ens locals subscriguin per a l'educació infantil, de garantir les condicions bàsiques de qualitat del servei.

La Llei no es refereix explícitament al principi de diferenciació també contingut en la legislació de règim local i en l'Estatut, que obliga a tenir en compte que els municipis són diversos i que no tots disposen de les mateixes possibilitats i capacitats, però sí que s'hi refereix de vegades de manera implícita. Així es pot veure quan la Llei preveu que els municipis –raonablement els més petits o amb menys recursos– puguin rebre el suport d'altres ens locals per exercir les competències en matèria d'educació, segurament fent-se ressò de la tasca que ja estan fent avui diputacions i consells comarcals. La mateixa intencionalitat es pot veure en la regulació de les zones educatives al disposar la Llei que totes les actuacions que s'hi realitzin tinguin present el principi d'equilibri entre les activitats educatives de les poblacions de grandària diferent, la qual cosa atorga a les zones una important funció reequilibradora de desigualtats municipals.

El principi de suficiència financera per fer front als compromisos que assumeixin els ens locals i, en menor mesura, el principi de diferenciació en funció de les seves capacitats, són principis presents en la Llei d'educació, però que també tenen reconegudes les administracions locals en l'Estatut i en la legislació de règim local.

1.7. Les administracions públiques i els serveis

La legislació de règim local disposa que els ajuntaments poden promoure tota mena d'activitats i prestar tots aquells serveis que contribueixin a satisfer les necessitats i aspiracions dels veïns. El servei educatiu per excel·lència el presten els centres, fonamentalment els que integren el Servei d'Educació de Catalunya, els públics i els privats sostinguts amb fons públics, i les administracions locals intervenen en la seva prestació en la mesura que intervenen en els centres. L'oferta dels serveis educatius que proporcionen assessorament i suport als centres, als seus professors i a les seves famílies i alumnes, també és responsabilitat del Departament d'Educació, i és precisament a aquest departament a qui la Llei atribueix la facultat d'establir acords amb altres entitats per prestar serveis educatius específics.

La Llei sí que es refereix en general a les administracions públiques, i no només a l'Administració educativa de la Generalitat, a l'hora de regular els serveis escolars de menjador i transport. L'obligació de les administracions no és tant la de prestar els serveis, sens perjudici que la Llei posi a les mans dels consells comarcals la possibilitat d'assumir-ne la gestió, com la d'oferir ajuts a determinats col·lectius d'alumnes perquè hi puguin accedir. Convé parar atenció en uns serveis sense administracions responsables clares i sense pistes sobre el seu finançament, però que semblen cridats a demanar més recursos i més atenció de les administracions, significativament de les més properes com són les locals. L'Administració educativa de la Generalitat, a qui correspon establir el marc general d'ordenació de les activitats dels serveis escolars i impulsar l'exercici de les competències de les administracions locals en la matèria, haurà de determinar responsabilitats i, si s'escau, assegurar els recursos suficients per poder-les assumir.

El Servei d'Educació de Catalunya, en majúscules, el proporcionen els centres sostinguts amb fons públics, i la prestació dels serveis educatius d'assistència i suport als centres recau en el Departament d'Educació. Ara bé, la Llei deixa oberta la concreció de les administracions responsables en els serveis escolars de menjador i transport, en els quals les administracions locals solen tenir una intervenció més destacada.

2. Administració educativa, territori i administracions locals

2.1. El lloc de l'Administració educativa de la Generalitat

L'Administració educativa de la Generalitat té encomanades bàsicament dues funcions: una sobre el conjunt del sistema educatiu i altra com a titular dels seus propis centres públics. Com a responsable de l'educació del país, l'Administració educativa de la Generalitat es reserva la competència de regular, planificar, ordenar, supervisar i avaluar el sis-

tema educatiu, sens perjudici d'altres atribucions com la d'habilitar, gestionar i distribuir finançament. Com a responsable de la gestió dels seus centres, l'Administració educativa de la Generalitat de Catalunya té, entre d'altres, l'obligació de facilitar la cooperació dels centres per zones educatives amb la implicació de l'Administració local i la de garantir una oferta adequada de places en centres públics, la qual cosa respon al mandat constitucional als poders públics de crear centres per garantir el dret de tots a l'educació. Tanmateix, convé tenir present que, a semblança d'allò que ja succeeix en la sanitat amb l'Institut Català de la Salut, la Llei d'educació preveu la creació d'un instrument específic per a gestionar el conjunt de centres públics de titularitat de la Generalitat, que supedita a la formulació de les propostes legislatives necessàries. En tot cas, sembla que es tracta d'una opció més centralitzadora que no pas la dels consorcis de dimensió territorial inicialment prevista.

La Llei entén que l'Administració educativa de la Generalitat ha de centrar-se en la regulació, planificació, ordenació, supervisió i avaluació del sistema, i que la gestió dels seus centres s'ha d'acabar duent a terme mitjançant un instrument específic que, raonablement, convindria configurar també en clau territorial.

2.2. Més presència del territori sense descentralitzar

Certament que la Llei d'educació mira cap al territori i, sovint, demana el concurs de les seves administracions. L'article 159 de la Llei conté el gruix de funcions que municipis i ens locals tenen encomanades en els diversos àmbits de l'educació, algunes de tan específiques de l'Administració educativa com ara la crida a participar en les seves funcions o vetllar pel compliment de la Llei i de la seva normativa. Ara bé, segurament no seria encertat afirmar que la Llei d'educació és una llei descentralitzadora, almenys en el sentit de transferir competències de l'Administració educativa de la Generalitat a les administracions locals. Les zones educatives –l'aposta territorialitzadora més emblemàtica de la Llei– són més un instrument de desconcentració de la pesada estructura de l'Administració educativa de la Generalitat que no pas una via per descentralitzar el sistema cap a les administracions locals. La Llei parla de delegació de competències, una fórmula que permet retenir la titularitat a l'Administració delegant, i no de delegació o transferència segons preveia inicialment. La voluntat inicial de considerar Administració educativa a les administracions locals s'ha reduït a reconèixer-les la condició d'Administració educativa en l'exercici de les competències pròpies de l'Estatut. Les mateixes competències pròpies dels governs locals previstes a l'Estatut d'Autonomia segurament no han estat desplegades amb prou decisió. El desplegament de l'educació infantil no ha esgotat les possibilitats estatutàries: en matèria de calendari escolar no hi ha hagut desplegament i, pel que fa a l'aprofitament fora de l'horari escolar dels centres públics, la Llei sembla haver optat més pel protagonisme dels centres i de l'Administració educativa que no pas dels municipis.

La Llei d'educació no s'ha de veure tant com la Llei de descentralització del sistema, sinó com una llei que és rellevant des del punt de vista local, perquè l'Administració educativa de la Generalitat desconcentra la seva organització, perquè té en compte el territori en els diversos aspectes de l'educació i perquè obre espais per a la intervenció dels ens locals.

2.3. Les zones educatives

La Llei es refereix a diferents àmbits territorials com són les àrees territorials, les zones educatives, les zones rurals, les àrees d'influència o, en aquest cas, designant-la pel seu nom propi, la ciutat de Barcelona. La Llei posa un èmfasi especial en les zones educatives, a les quals dedica un precepte específic i a les quals al·ludeix sovint al llarg del seu articulat. El Departament d'Educació també ha volgut subratllar la importància de les zones educatives, com ho fa palès el fet que les hagi posat en marxa amb caràcter experimental abans d'aprovar-se la Llei i, un cop publicada aquesta, que hagin estat objecte de la primera resolució dictada a la seva empara. Les zones educatives són un instrument interessant per fer efectius els criteris de proximitat i coresponsabilitat, però convé tenir present que constitueixen, abans que res, un instrument de desconcentració de l'Administració educativa de la Generalitat, i que la Llei les situa en el marc de les àrees territorials i sota la seva direcció i coordinació. La Llei proporciona alguns criteris –uns d'identitat i altres derivats de la programació de l'oferta educativa– que poden incloure un municipi o més i, de fet, així ho palesen les zones educatives que ja s'han posat en marxa que comprenen municipis, comarques o diversos municipis que no són comarca. En tot cas, les zones educatives, principalment pensades com a instrument de programació educativa, són el marc territorial que la Llei té en compte en matèria d'admissió d'alumnes, de concerts educatius, d'organització dels centres, professorat i serveis educatius del Departament d'Educació, o de dotació de recursos addicionals als centres i a plans i programes socioeducatius, de vegades amb referències explícites o implícites a les administracions locals.

Des de l'òptica local, la importància de les zones educatives és que estan també concebudes per la Llei com l'àmbit de concurrència i col·laboració entre l'Administració educativa de la Generalitat i l'Administració local. L'abast real d'aquest espai de coresponsabilitat no està tan determinat en la Llei, que hi proporciona el marc, com en les resolucions que l'implementen i, particularment, en els convenis i protocols que impulsin les administracions afectades.

2.4. Les modalitats de coresponsabilitat

Les entitats municipalistes i el Departament d'Educació segueixen tenint en la comissió mixta el seu principal instrument de col·laboració, sens perjudici de les competències que assumeixi el Consell de Governos Locals previst en l'Estatut i al qual la Llei d'educació ja dóna veu a l'hora de regular les activitats de l'educació en el lleure.

L'articulació de la coresponsabilitat de cada ajuntament i del Departament es fa a escala territorial i té en el conveni de col·laboració l'instrument que ha de delimitar en cada cas les competències i responsabilitats de cadascuna de les administracions. La Llei ha optat per l'establiment d'un sistema obert que permet una multiplicitat de nivells de coresponsabilitat, no tant en funció de les característiques dels aspectes que cal convenir o de la grandària i capacitat dels municipis, que cal entendre que també, com en funció de la voluntat que expressin en cada moment i per a cada conveni cadascuna de les administracions implicades. D'aquí ve la importància de no entendre aquests convenis com

una mera formalitat, sinó com autèntics instruments obligacionals, susceptibles d'aixecar i baixar sostres de competències i de comprometre o deixar de comprometre responsabilitats.

Per al desenvolupament d'accions educatives que concretin prioritats sectorials o territorials, la Llei d'educació preveu que sigui la figura del consorci la que determini els àmbits de responsabilitat de cadascuna de les dues administracions –la Generalitat i els ens locals–, i que asseguri en tot cas que en l'òrgan decisorí la representació de la Generalitat sigui majoritària. La figura del consorci, inicialment prevista amb significatives semblances amb el Consorci d'Educació de Barcelona, que ocupa el lloc dels Serveis Territorials del Departament d'Educació i que gestiona el gruix dels centres públics de la ciutat de Barcelona, s'ha anat desinflant en el tram final de la Llei, i les cauteles a favor de la Generalitat en els seus òrgans decisoris potser han perdut també sentit. Segurament, la figura més oberta del consorci ja prevista en la legislació de règim local pugui ser més útil, en determinats casos, que la que preveu la Llei d'educació.

La Llei dóna rellevància als instruments de gestió, particularment importants per a les administracions locals per a l'exercici de l'autonomia municipal.

3. Competències i altres intervencions locals

3.1. La programació de l'oferta educativa i la determinació de l'oferta en el territori

La participació dels sectors afectats en la programació de l'educació respon a un mandat constitucional, que desplega la legislació educativa orgànica estatal. Pel que fa als municipis, la participació en la programació general és una de les competències pròpies que els reconeix la legislació de règim local. La Llei catalana introdueix dos elements que cal destacar: el primer, és que parla de participació i consulta i no només de participació, el reforça aquesta; el segon, és que es refereix a la participació i consulta dels sectors educatius genèricament considerats, però singularitza els ens locals i els titulars dels centres concertats, la qual cosa sembla que obre les portes a l'establiment de fòrums també diferenciats per a cadascun d'aquests dos sectors.

És especialment important la determinació de l'oferta educativa. En el marc de la programació educativa, en la qual han participat els diversos sectors afectats, ens locals inclosos, la determinació de l'oferta de llocs escolars correspon a l'Administració. La Llei d'educació atribueix aquesta responsabilitat al Departament d'Educació, però disposa també que els municipis participin en els corresponents àmbits territorials. Reglamentàriament, s'hauran d'establir els procediments a través dels quals els municipis participen, juntament amb el Departament d'Educació, en una eina tan transcendental i decisòria com és la de determinar els llocs escolars del seu territori.

Els ens locals tenen un pes destacat en la programació de l'oferta educativa, en la qual hi participen de manera singularitzada dels altres sectors, i participen també, ara només amb el Departament d'Educació, en la determinació de l'oferta de llocs escolars en el seu territori.

3.2. Els consells escolars d'àmbit superior al de centre

Els òrgans de consulta i programació especialment previstos per la Llei per articular la participació dels sectors afectats en la programació general de l'ensenyament són els consells escolars d'àmbit superior als de centre. Així ho explicita la Llei en referir-se al Consell Escolar de Catalunya i als consells escolars territorials, però no així en referir-se als consells escolars municipals. Potser siguin interessants unes consideracions amb relació als consells escolars territorials, als consells escolars municipals i a l'estructuració de la participació a les zones educatives.

La Llei situa els consells escolars territorials dins l'àmbit de les àrees territorials en què s'estructura l'Administració educativa de la Generalitat, però subratlla que les unitats de programació són les zones educatives i, entre les funcions dels serveis territorials, no ha volgut fer un esment explícit a la programació. Certament que les àrees territorials poden ser el lloc idoni per establir la complementarietat entre zones en la programació de la formació professional, dels ensenyaments de règim especial, de l'educació d'adults o dels serveis educatius, però són en tot cas les zones educatives les unitats bàsiques de programació, i la Llei no ha previst consells escolars de zona educativa. Tanmateix, cal entendre que les zones educatives, a l'empara de les funcions que la Llei els atribueix i segons les seves dinàmiques específiques, es podran dotar dels instruments de coordinació i participació més oportuns. De fet, les comissions de coordinació previstes en el pla pilot de zones educatives pot ser una d'aquestes formes.

La Llei defineix els consells escolars municipals com a òrgans de consulta i participació, i no de programació. És obligatori constituir-los només si els municipis han assumit per delegació competències per crear, organitzar i gestionar centres de primer cicle d'educació infantil, d'ensenyaments artístics o d'educació d'adults, la qual cosa fa entendre que és en aquests ensenyaments on els consells escolars municipals estan cridats a tenir-hi un paper més rellevant. La Llei no proporciona pistes sobre l'encaix dels consells escolars municipals i les zones educatives quan municipi i zona educativa no coincideixin, fet especialment convenient en ensenyaments com ara els artístics o l'educació d'adults, sovint cridats a tenir àmbits territorials que ultrapassin el municipi.

El desenvolupament de la Llei haurà de tenir en compte alguna forma de participació en el marc de les zones educatives, que la Llei ha regulat només per a les àrees territorials i per als municipis.

3.3. Les administracions locals en els processos d'admissió

Les administracions locals, a més de participar en la determinació de l'oferta de llocs escolars, són presents en la conformació dels criteris de prioritat d'accés, en la participació en els processos d'admissió des del territori i des dels centres, i en l'obligació genèrica de vetllar pel compliment de les lleis i la normativa que les desplega.

Sobre els criteris de prioritat, importants quan no hi ha prou places i no es pot oferir el dret d'elecció a totes les famílies, convé destacar dues intervencions de les administracions locals. La primera es refereix a la possibilitat que tenen els ajuntaments de fixar altres

criteris de prioritat, a més dels generals legalment establerts, en l'accés dels centres sostinguts amb fons públics que imparteixin el primer cicle d'educació infantil, la qual cosa posa a les seves mans una important eina de política local. La segona es refereix a la participació dels ajuntaments en l'adscripció de centres, peça important en els processos d'escolarització en la mesura que la Llei d'educació reconeix prioritat d'accés als alumnes procedents de centres adscrits. Convé tenir en compte que la Llei preveu la possibilitat d'adscripcions entre centres públics i privats concertats i, si bé normalment les adscripcions s'han de fer entre centres d'una mateixa zona educativa, la Llei preveu l'eventualitat que també es puguin fer entre centres de zones educatives diferents.

Les comissions de garanties d'admissió, nom que dona ara la Llei a les comissions d'escolarització, i les oficines municipals d'escolarització són els instruments més visibles mitjançant els quals els ajuntaments són presents en el règim d'admissió d'alumnes. Certament que són instruments interessants. Entre les funcions de les comissions de garanties d'admissió, la Llei ha volgut ressaltar la de vetllar pel compliment de la legalitat i la de garantir la distribució adequada i equilibrada dels alumnes amb necessitat de suport educatiu. Entre les funcions de les oficines municipals d'escolarització, la Llei esmenta les de gestió de la informació, acompanyament i tramitació de sol·licituds, formulació de propostes d'àrees d'influència i acolliment de les comissions de garanties d'admissió. En tot cas, les comissions de garanties d'admissió i a les oficines municipals d'escolarització s'hauran de guanyar un lloc, que no és nuclear en la mesura que la Llei situa la gestió dels processos d'admissió fonamentalment als centres, ni estrictament necessari en la mesura que la seva constitució no l'estableix la Llei com a obligatòria.

En canvi, sí que són de constitució preceptiva els consells escolars dels centres públics, que tenen la funció d'intervenir en el procediment d'admissió d'alumnes, i els consells escolars dels centres privats concertats, que tenen la doble funció de participar en el procés d'admissió d'alumnat i de garantir el compliment de les normes que el regulen, fet que ressalta el paper determinant que atorga la Llei als consells escolars de centre en una matèria tan sensible com és l'admissió d'alumnes que, sovint, té efectes més enllà els centres i que recomana abordar-se amb una mirada més territorial. D'aquí ve també la importància de la presència dels ajuntaments en els consells escolars d'uns centres i els altres.

L'Administració educativa és la responsable de vetllar pel compliment de les obligacions que contreen els centres que presten el Servei d'Educació de Catalunya i de les normes reguladores del procediment d'admissió, la qual cosa respon a l'obligació genèrica de vetllar pel compliment de la llei i de la normativa que la desplega, obligació que també tenen els ens locals per mandat exprés de la mateixa Llei d'educació.

La rellevància del paper dels ens locals en els processos d'escolarització no rau tant en una competència o una altra, normalment no decisòria, com en el fet de ser presents en els diversos escenaris i seqüències en què es conformen i tenen lloc els processos d'admissió.

3.4. Els centres educatius i les administracions locals

S'ha dit que el territori i les seves administracions han vist accentuat el seu paper en la Llei d'educació, però que són l'Administració educativa de la Generalitat i els centres edu-

catius, fonamentalment els públics, el seu objectiu principal. El pes de les administracions locals en el sistema depèn també del pes que tinguin en la vida i el funcionament dels centres. Val a dir que el nostre sistema no és un sistema descentralitzat en el sentit que la gestió dels centres estigui transferida, o la transfereixi la Llei, a les administracions locals. Certament que aquestes poden organitzar i gestionar centres propis i, particularment, poden assumir per delegació la creació, l'organització i la gestió de centres de primer cycle d'educació infantil, ensenyaments artístics o educació d'adults, però el gruix del sistema o bé està centralitzat en l'Administració educativa de la Generalitat o bé la seva descentralització és sobretot cap als centres.

La importància de la posició de les administracions locals als centres, a banda de la que proporciona la titularitat dels centres propis, rau també aquí en la multiplicitat de papers, normalment secundaris, que la Llei preveu que juguin als centres públics de l'Administració educativa de la Generalitat i, en menor mesura, als centres privats concertats.

3.5. La construcció de centres

Les competències tradicionals de les administracions locals als centres educatius s'han referit més a la cooperació en la creació, construcció i manteniment d'edificis i instal·lacions, particularment dels centres públics de primària, que no pas al seu funcionament regular. La Llei d'educació també incorpora en el seu redactat aquests rols tradicionals continguts en la legislació educativa orgànica i en la legislació de règim local. Ara bé, potser hi ha dos aspectes que criden més l'atenció. El primer és que la Llei ofereix rang legal a la pràctica de construir centres públics per tercers per tal de ser cedits en lloguer a la Generalitat i ser-los-hi revertits transcorregut el període de lloguer acordat. Aquesta fórmula de finançament, que el Govern haurà de regular reglamentàriament, comporta un triangle en el qual, a més de l'Administració de la Generalitat i l'Administració local, hi és present el tercer constructor de l'edifici, amb els seus corresponents drets i obligacions de propietat, amb l'eventual incidència sobre les responsabilitats de cadascuna de les parts. D'aquí ve la importància d'estar atents a la seva reglamentació i, en el seu cas, als corresponents convenis en què s'acordi aquesta modalitat de construcció. El segon aspecte es refereix a la preocupació de la Llei per als models constructius escolars, als quals obliga, entre altres coses, a definir espais, instal·lacions i equipaments que maximitzin la sostenibilitat, redueixin l'impacte ambiental i permetin integrar les tecnologies digitals, aspectes tots ells que responen avui a les sensibilitats i necessitats dels nostres centres.

La Llei, en matèria de creació, construcció i manteniment de centres públics, s'atén a allò que ja conté la legislació educativa i de règim local, però atorga el seu aixopluc a fórmules de construcció que permetin finançaments més flexibles i estableix criteris constructius per respondre a les noves necessitats.

3.6. L'ús social dels centres

En l'ús social dels centres, un terreny en què tradicionalment els municipis han tingut un lloc destacat, sobretot als centres d'infantil i primària, la Llei ressalta el paper de l'Admi-

nistració educativa, que en promou l'ús i en regula els criteris bàsics, i dels centres, que estableixen els acords amb les associacions sense ànim de lucre per autoritzar-los l'ús de les seves instal·lacions. Certament que els centres han d'actuar d'acord amb els ens locals, però la iniciativa i, en el seu cas, la formalització dels acords sembla que la fa recaure la Llei, fonamentalment, als centres i no al municipi. Val a dir que l'ús social dels edificis i instal·lacions dels centres privats concertats dependrà de la voluntat dels seus titulars o, en el seu cas, de les obligacions que assumeixin com a conseqüència de les mesures de foment de les inversions per als seus edificis i instal·lacions que preveu la Llei i que el Govern pugui establir.

En matèria d'ús de centres, la Llei sembla haver-se decantat per situar-la més en l'àmbit dels centres i de la seva autonomia que no pas en el municipal, però el seu desplegament haurà de tenir en compte el mandat estatutari que encomana als municipis l'aprofitament dels centres públics fora de l'horari escolar, així com les prescripcions de la legislació bàsica estatal que fa una reserva d'ús per a les autoritats municipals.

3.7. Les administracions locals en el funcionament dels centres

La participació dels ajuntaments en el funcionament dels centres es duu a terme sobretot mitjançant els consells escolars de centre, uns òrgans que, amb major o menor intensitat segons que es tracti de centres públics o de centres privats concertats, intervenen en els diversos instruments que la Llei posa a l'abast dels centres per a la seva organització i gestió, amb l'excepció més significativa del projecte de direcció dels centres públics. Aquests instruments són, fonamentalment, el pressupost, la programació general anual, el projecte educatiu –que inclou el projecte lingüístic i el caràcter propi del centre–, la carta de compromís educatiu –pensada per millorar la convivència als centres i per potenciar la participació de les famílies en l'educació dels fills però que, eventualment, podria afectar altres aspectes més sensibles–, els acords de coresponsabilitat i la seva articulació en els contractes-programa per a finançaments addicionals dels centres o les normes d'organització i funcionament en general. La Llei dóna a alguns d'aquests instruments una gran rellevància, com, per exemple, el projecte educatiu de centre, al·ludit en més de cinquanta articles, o la carta de compromís educatiu i els acords de coresponsabilitat, dues de les noves aportacions més emblemàtiques de la Llei. Es tracta d'instruments importants per als centres, però, sovint, també per als ajuntaments, com ho posa de manifest, el fet que la Llei digui que el projecte educatiu contribueix a impulsar la col·laboració entre els diversos sectors de la comunitat educativa i la relació del centre amb l'entorn social, i que ha de tenir en compte, si n'hi ha, els projectes educatius territorials.

Una de les apostes més fermes de la Llei és reforçar les direccions dels centres públics i, també, dels projectes de direcció que fixen el full de ruta de les seves actuacions. Convé subratllar que el projecte de direcció ha d'haver estat valorat en el procés de selecció i ha de desenvolupar el projecte educatiu de centre. Ara bé, també convé tenir en compte que el projecte de direcció no exigeix l'aprovació del consell escolar i que vincula l'acció del conjunt dels òrgans de govern unipersonals i col·legiats dels centres, inclòs el mateix consell escolar. Per això és important que els ajuntaments siguin presents

en la selecció de directors i directores –com així ho assegura la Llei– i per això també és important l'obligació que tenen els directors i les directores de retre comptes a l'Administració educativa, però també al consell escolar. D'altra banda, convé tenir en compte que la Llei preveu la conformació de centres singulars, amb sistemes de provisió de llocs i de direcció extraordinaris, per la qual cosa s'haurà de procurar la col·laboració de l'Administració local i que, tant aquests centres com els centres educatius únics, formats per l'agrupació de diversos centres públics d'un mateix territori, han d'adaptar l'estructura dels consells escolars, raonablement amb un pes més gran de les administracions locals.

La rellevància que la Llei atorga a l'autonomia dels centres i l'entitat de les funcions que el nostre sistema dispensa als seus consells escolars menen també a subratllar la importància del paper que té el representant municipal en aquests.

3.8. Les administracions locals en l'ordenació dels ensenyaments

En l'ordenació del primer cicle de l'educació infantil, també s'hi fa visible la presència municipal, tant per la seva connexió amb les polítiques més generals d'atenció a la infància i les famílies –fonamentalment desenvolupades en seu local–, com perquè el Govern ha de tenir en compte els ajuntaments per a la seva regulació, entre d'altres, per determinar els requisits de les instal·lacions dels centres i la capacitació del personal educador. En l'ordenació dels ensenyaments del sistema educatiu no hi ha referències al món local en el segon cicle d'educació infantil i d'educació primària, i només es fa una al·lusió a l'eventual col·laboració de les administracions locals en les activitats regulars dels alumnes fora dels centres en l'educació secundària obligatòria. La Llei té més present el món local en el desenvolupament dels programes de formació professional inicial, en els qual preveu la participació dels municipis, o en l'alternança entre formació i treball, en què preveu que el Departament d'Educació estableixi mecanismes de col·laboració, entre d'altres, amb les administracions locals. En uns ensenyaments com els artístics, en què el món local sol tenir un paper destacat, la Llei ha optat per referir-se més en general als titulars de centres comprensius de públics i privats que no pas específicament als centres de titularitat municipal, excepte en la previsió que aquests assumeixin per delegació la competència per crear-los, organitzar-los i gestionar-los.

A l'empara de l'actual Llei d'adults, la Generalitat i les administracions locals han pogut establir convenis i acords de col·laboració de cara a la utilització de recursos materials i humans i han pogut col·laborar en la gestió dels serveis. La Llei d'educació estableix que, a petició dels ens locals, el Departament pugui delegar-los la gestió d'aquests recursos i serveis, independentment del fet que també puguin assumir per delegació la creació, organització i gestió de l'educació d'adults, la qual cosa haurà de situar les administracions locals com administració de referència en l'educació d'adults. En qualsevol cas, la Llei vol inserir la formació d'adults en un marc educatiu més ampli constituït, fonamentalment, pels plans i les xarxes locals que hi tenen connexió, els altres serveis locals i els punt de suport a la formació d'adults.

En l'ordenació dels ensenyaments del sistema, el paper de les administracions locals varia significativament en funció de cada ensenyament: des de no tenir-hi cap paper com suc-

ceeix en l'educació primària, fins a tenir un paper protagonista en el primer cicle d'educació infantil i en l'educació d'adults.

3.9. L'educació fora de l'horari escolar

Més enllà de l'horari lectiu, en el marc dels centres i fora dels centres, es duen a terme nombroses activitats i es presten diversos serveis als quals la Llei, sense ordenar ni definir, es refereix profusament en parlar d'activitats complementàries, activitats extraescolars, serveis escolars, serveis socioeducatius, accions educatives d'entorn, plans i programes socioeducatius o, també, activitats del lleure. La Llei d'educació remarca el valor educatiu d'aquest món emergent i de les entitats que hi intervenen i, entre d'altres, entén que les empreses i entitats del lleure formen part de la comunitat educativa. A més, la Llei dedica un article específic a tractar la col·laboració de les entitats de voluntariat en l'àmbit educatiu amb l'Administració educativa, la qual cosa s'ha d'entendre sens perjudici de les col·laboracions que puguin també establir amb les administracions locals i en el benentès, com disposa la mateixa Llei, que la determinació de l'abast i el procediment per fer efectiva la col·laboració correspongui al Departament d'Educació i als ens locals.

Les administracions locals, d'una manera o d'una altra, acostumen a ser presents en totes aquestes activitats i serveis. Bona part de les competències que la Llei reserva a l'Administració educativa de la Generalitat en la matèria, ho són amb l'obligació d'impulsar-hi i finançar-hi la intervenció de les administracions locals. A més, es reconeix als municipis, entre d'altres fets, participar en l'establiment i la coordinació de les activitats extraescolars promogudes per l'Administració educativa i que duguin a terme els centres, la iniciativa per acordar amb els centres l'elaboració conjunta de plans i programes socioeducatius, o la participació en l'articulació de les activitats del lleure. És especialment important el mandat que fa la Llei al Departament d'Educació a habilitar partides pressupostàries que permetin establir amb eficàcia i eficiència convenis amb els ens locals per a la realització d'activitats extraescolars i plans i programes socioeducatius.

Les partides pressupostàries, que la Llei compromet per a la realització d'activitats extraescolars i plans i programes socioeducatius en els convenis amb els ens locals, hauran de permetre regularitat i flexibilitat en el finançament. També hauran de saber combinar el que són necessitats d'estructures mínimes –que han de permetre planificar estratègicament i donar continuïtat a les polítiques socioeducatives que cal desenvolupar en el territori– del que són activitats i programes més puntuals.

3.10. Les administracions locals i les famílies

La Llei ha volgut singularitzar els programes i altres fórmules de col·laboració amb les associacions de mares i pares, no tant en termes de participació en el funcionament dels centres com amb l'objectiu d'afavorir el compromís de les famílies en el processos educatius dels seus fills. La Llei ha entès que el funcionament dels centres milloraria amb la professionalització i el reforçament dels seus equips directius i que els resultats escolars ho farien també en la mesura que millorés el treball amb les famílies i la seva implicació en l'educació

dels fills. No era a l'abast de la Llei, almenys a curt i mitjà termini, canviar el nivell formatiu de les famílies i menys encara la seva situació social, però sí promoure el seu acostament a l'educació a través dels centres, de les associacions de pares i mares i d'altres institucions i àmbits. La Llei fa un esment particularitzat a les famílies d'immigrants i trans-eünts, però la seva vocació és per a totes les famílies.

L'estreta relació entre rendiments escolars i entorns socioculturals han menat la Llei a reforçar el treball amb les famílies, per la qual cosa ha donat protagonisme al teixit institucional més proper, explícitament també als ens locals.

3.11. L'avaluació del sistema

La Llei encarrega l'avaluació del sistema a l'Agència d'Avaluació i Prospectiva de l'Educació i disposa que l'avaluació abasti tots els àmbits del sistema educatiu; en comprèn tots els aspectes i manifestacions, i s'estén a tots els centres, serveis i activitats sostingudes amb fons públics. Potser convingui fer notar dos fets sobre l'avaluació i les administracions locals. El primer fet és que la Llei detalla que l'activitat avaluadora es projecta sobre els diversos sectors de la comunitat educativa, la funció directiva, la Inspecció, els serveis educatius i sobre la mateixa Administració educativa, però no fa esment al que es projecti també sobre l'Administració local. Cal entendre que l'avaluació educativa no es projecta sobre la globalitat d'una administració local que no és només educativa, però sí sobre els centres, serveis i activitats educatives en què intervingui. El segon fet és que les administracions locals sí que estan explícitament cridades a col·laborar en les funcions avaluadores de l'Agència, a participar en l'aplicació dels programes d'avaluació i a conèixer-ne els resultats.

La transcendència que la Llei atorga a l'avaluació del sistema, imprescindible també per al reforçament o redreçament de polítiques educatives territorials, subratllen la importància de la presència de les administracions locals en els processos avaluadors, com així ho ha entès la Llei.

4. Conclusió

Des del punt de vista local, la Llei d'educació no conté canvis radicals en l'estructuració del sistema, però sí una multiplicitat de propostes i possibilitats que poden acabar conformant un escenari en el qual el territori i les seves administracions siguin més essencials. Que això sigui així dependrà en bona mesura de l'encert que tinguin els ens locals de dur a terme polítiques educatives i, en el seu cas, dels suports i assistències que rebin els ens locals amb menys recursos i capacitats tècniques.

Reptes per a la gestió municipal de l'escola bressol

Albert Serra Martín

Professor de l'Institut de Direcció i Gestió Pública (ESADE)

1. Presentació

La política de la Generalitat de Catalunya de crear 30.000, i potser més, places públiques d'escola bressol és un pas decisiu cap al desplegament d'una política de suport a la família pràcticament inexistent fins en aquest moment. El suport total en l'àmbit local de govern per al desplegament d'aquesta política és també una bona notícia. Poques polítiques públiques requereixen la proximitat tant com aquesta. Tanmateix, el desplegament d'aquest sistema d'escola bressol, gestionat pel govern local, està plantejant, com segurament no podia ser d'una altra manera, seriosos reptes i dificultats als ajuntaments. Un país amb el grau de minifundisme del govern local com el que té Catalunya ha d'assumir que l'avantatge de la proximitat es veu contrarestat, sovint, per la debilitat organitzativa, estratègica i de gestió operativa que comporta la petita i molt petita dimensió dels municipis i dels seus ajuntaments.

La Diputació de Barcelona té definida com a missió principal donar suport als ajuntaments. Les formes amb què la Diputació compleix aquesta missió són diverses i entre aquestes destaquen: el suport econòmic i tècnic, la formació i la capacitació, i la gestió directa de serveis municipals. En el cas de l'escola bressol, hi ha una preocupació i una demanda creixent de suport per tal de disposar dels recursos i les eines de gestió que garanteixin un resultat adequat d'aquesta nova obligació municipal cap a la ciutadania.

Per afrontar aquesta demanda i, alhora, necessitat, calia identificar al llarg de tot el cicle de gestió del sistema les dificultats i necessitats que pateixen els diferents tipus d'ajuntaments per desplegar el mapa d'escola bressol i gestionar les escoles bressol i els serveis a la petita infància, compromesos i pendants de comprometre que la complementen.

Aquesta aportació presenta una aproximació a aquesta anàlisi, realitzada amb el suport de l'Àrea d'Educació, i es basa en la realització d'entrevistes a directius municipals i en l'anàlisi de la informació existent sobre l'actual experiència de desplegament del sistema català d'escola bressol municipal. El marc del treball realitzat s'acota a la província de Barcelona.

El resultat final se centra en un recull de les necessitats de desenvolupament d'eines de gestió que són imprescindibles per garantir una gestió de qualitat de l'escola bressol municipal que tingui, a més, un grau raonable de coherència a tot el territori sense perjudici de respectar les especificitats que els municipis requereixin.

2. Algunes dades

En primer lloc, s'aporten algunes dades bàsiques sobre la situació del sistema d'escola bressol a Barcelona. També s'apunten algunes avaluacions sobre el sistema d'informació

que subministra aquestes dades i que afecta sensiblement la gestió del conjunt del sistema.

- El percentatge de la població de 0 a 3 anys sobre el total oscil·la entre el 0% i el 6,9% (mínim i màxim), segons el municipi. La mitjana de la província se situa en el 3,32%.
- Entre l'any 2004 i el 2008 la població de 0 a 3 anys als municipis de la província de Barcelona ha crescut molt per sobre de la població total (15,9% i 5,8% respectivament).
- El mapa de llars d'infants de Catalunya entre els anys 2004 i 2008 preveia un increment de 19.785 places. Els resultats a hores d'ara és que s'han autoritzat 20.098 places. D'aquestes, se n'han construït un 71,2%. Així doncs, l'increment en aquests anys ha estat molt notable.
- Tanmateix, l'heterogeneïtat del mapa de places d'escola bressol i els desequilibris territorials són molt significatius.
- En el disseny del mapa, hi havia 132 municipis sense cap plaça prevista. Això representava una població propera als 7.000 infants. D'aquests municipis, setanta tenien més de 500 habitants i d'aquests, 33 més de dos mil.
- L'any 2004, la cobertura de places de llars d'infants sobre la població de 0 a 3 anys era del 31,5% (tenint en compte l'oferta pública i la privada) i del 12,6%, si es té en compte només l'oferta pública. Amb l'increment de places, l'any 2008 la cobertura augmenta fins al 38,3% (22% de cobertura amb oferta pública). Ara bé, cal tenir en compte que no es disposa de l'evolució de les places de titularitat privada en aquest període.
- En qualsevol cas, les diferències entre municipis són significatives i la cobertura oscil·la entre el 0% a 65 municipis (la major part dels quals tenen menys de deu infants) i més del 100% a 42 municipis també de petita dimensió.

La constatació més rellevant pel que fa a la gestió de l'escola bressol pública respecte del sistema d'informació disponible és que, tot i els esforços del Departament d'Educació, és encara molt precari i no té continuïtat ni base estable. Ara per ara, les dades disponibles sobre escoles privades, públiques i les referides al pla actual tenen diferències temporals de quatre anys. Es disposa de dues referències: dades de l'any 2004 per a totes les places i el pla executat per al 2008. No hi ha un sistema estable i continuat d'informació integrada ni del sector públic i encara menys del sector privat. Sobre altres serveis d'atenció a la petita infància, a banda de les places d'escola bressol, no es disposa de dades agregades.

Aquesta mancança estructural és la primera debilitat que dificulta una gestió consistent de tot el sistema.

3. Marc d'anàlisi i demanda del govern local

A continuació, es presenten els elements d'anàlisi que s'han obtingut i que s'han estructurat segons l'esquema següent d'apartats que segueixen el cicle bàsic de gestió d'un sistema de serveis:

- Anàlisi social: demanda i oferta.
- Política pública i model de provisió.
- Oferta de serveis.
- Model de producció i provisió.
- Avaluació i impacte social.

Abans d'entrar en el detall d'aquests blocs d'anàlisi, s'aporten alguns elements generals que poden ajudar a situar les necessitats dels ajuntaments.

3.1. Alguns elements generals

De manera molt breu i sintètica, i sens ànim d'exhaustivitat ni de generalització universal de les apreciacions aquí aportades, s'apunten els elements següents, que han estat recollits de l'experiència local.

La percepció de canvi en el rol municipal dins del sistema educatiu al fer-se càrrec d'un nivell educatiu tan sensible com el de 0 a 3 anys és baixa. Més que d'un canvi profund d'organització de la política educativa, sembla que es tracta d'una mera qüestió operativa, encara que complexa.

L'única variable inicialment considerada en el procés de desplegament ha estat la pedagògica, en un primer moment, i la inversora en una segon. La consciència de necessitat de gestionar el sistema en els seus vessants organitzatiu i econòmic és més llunyana, i encara està més oblidada la necessitat de vetllar pel funcionament del conjunt del sistema local d'escola bressol i d'atenció a la petita infància incloent-hi l'oferta privada i de serveis complementaris o substitutius de l'escola bressol. Sovint l'Ajuntament actua encara com un operador més de serveis d'escola bressol i no pas com el govern local del municipi.

Tot i que es comencen a reconèixer les necessitats i mancances de capacitats i, sobretot, de cultura de gestió, complementària a l'excel·lent cultura pedagògica ja existent, costa acceptar la necessitat de responsables gerencials i d'eines de gestió sòlides com a factor clau de l'èxit del model d'escola bressol municipal actualment en desplegament.

L'heterogeneïtat dels elements de detall, extremadament rellevants, com ho poden ser els preus que han de pagar les famílies, entre molts d'altres, és molt alta en el conjunt del sistema municipal.

La petita dimensió d'una part molt important dels municipis crea seriosos problemes de capacitat i fins i tot d'implantació del recurs al territori. El problema dels petits municipis, tot i no ser l'únic, planteja especificitats que s'han tractat en un apartat diferenciat.

En general, es pot afirmar, com succeeix també en altres àmbits, que la cultura de servei públic –entesa en les seves dimensions d'homogeneïtat territorial, qualitat operativa, eficiència en l'ús dels recursos del contribuent, rigor en l'ús d'aquests recursos, eficàcia del sistema, cobertura equitativa i redistributiva de la demanda social, transparència en la gestió i altres valors– està poc interioritzada com a factor essencial del servei públic en aquest àmbit.

3.2. Les necessitats dels ajuntaments

Per a cada apartat del cicle de gestió abans proposat, s'identifiquen les necessitats d'eines i capacitats de gestió que haurien de ser satisfetes si es vol disposar, d'aquí a pocs anys, d'un veritable sistema d'escola bressol i de serveis d'atenció a la petita infància i a les seves famílies.

3.3. Anàlisi social: demanda i oferta

El primer component de gestió considerat ha estat la disponibilitat d'informació sobre la situació social que afecta la demanda de serveis per a la infància de 0 a 3 anys i el nivell d'oferta i cobertura existent, pública i privada, per a aquesta demanda. Els recursos disponibles per fer aquesta anàlisi són escassos i, sobretot, estan molt poc estructurats i estabilitzats.

3.4. Evolució demogràfica i demanda social

La necessitat principal és disposar d'assessorament i/o aportació de models per al disseny, gestió i utilització de sistemes d'informació per a la previsió i estimació de la demanda potencial i efectiva. Actualment, es pot constatar l'absència de:

- Sistemes d'informació estables sobre la demografia de 0 a 3 anys i especificitats locals (el pes demogràfic de 0 a 3 anys pot variar entre municipis en una proporció d'1 a 4).
- Anàlisi de la composició social de la demanda potencial.
- Coneixement de les situacions diferencials que es puguin donar al municipi i del seu pes relatiu (nouvinguts, problemes econòmics, infants amb necessitats especials).
- Coneixement de les preferències dels usuaris respecte del tipus de serveis desitjats.
- Diferencial entre demanda potencial, demanda efectiva i cobertura assolida.

3.5. Estructura de l'oferta

Hi ha una manca notòria de mecanismes sistematitzats d'informació centrats en el coneixement de l'oferta total de serveis a la infància de 0 a 3 anys i a les seves famílies, fins i tot de l'oferta que duu a terme el sector privat en places d'escola bressol i encara més en serveis substitutius (ludoteques, mainaderes i altres). També hi ha poca consciència que correspon a l'Ajuntament tenir la visió global dels serveis existents a la ciutat.

3.6. Política pública i model de provisió

El model de provisió i producció es dóna per establert si s'accepta el següent:

1. La Generalitat de Catalunya situa i limita la seva intervenció a la creació i sosteniment de places públiques d'escola bressol.
2. Els ajuntaments es fan càrrec del desplegament d'aquest sistema d'escola bressol

i assumeixen subsidiàriament la responsabilitat del sistema en tot allò que la Generalitat no inclou en la seva aportació.

3. Els ajuntaments consideren que els correspon avançar des de l'escola bressol cap un sistema de serveis d'atenció municipal a la petita infància que es basa en una cartera de serveis difusa i en interàrees que amplia considerablement el marc limitat de l'escola bressol.
4. El model finalment resultant està poc formalitzat i és molt heterogeni en el conjunt del territori i cada ajuntament, tot i compartir tendencialment la situació descrita, adapta el model i el seu desplegament a les seves condicions i prioritats particulars sovint, amb criteris força diferenciats.

Complementàriament es detecta que caldria avançar en els aspectes següents:

- El disseny d'una cartera que serveixi de referència global.
- La necessitat d'estructurar un mapa d'equipaments que pot incloure ofertes del sector no lucratiu o privat o la necessitat de renovar i/o substituir instal·lacions públiques.
- L'anàlisi i la formalització del sistema de finançament i del copagament i de la càrrega d'aquest finançament entre la Generalitat, el govern local i les famílies en cas que es produeixin desajustos de costos estàndards, com és el cas.
- La fixació de criteris de copagament i baremació en cas que es consideri rellevant la renda familiar en l'establiment del copagament.
- La necessitat de desplegar alguns elements normatius, addicionals a la legislació de la Generalitat, per part dels ajuntaments.
- El fet de considerar la possibilitat de promoure alguna eina de planificació estratègica que aportí perspectiva a mitjà i llarg termini al desplegament d'aquest paquet de serveis.
- L'establiment de models millorats de relació entre govern local i Generalitat.

Aquests elements ajudarien sensiblement a millorar el disseny del sistema.

3.7. Oferta i gestió de serveis

Sobre el fet de desenvolupar i consolidar l'oferta i la gestió dels serveis, s'hauria d'avançar a millorar les capacitats per establir la cartera de serveis i les eines de disseny i gestió dels serveis.

La cartera de serveis

Tot i que una part molt significativa dels ajuntaments ofereixen, com a mínim, serveis complementaris a l'escola bressol, són pocs encara els que tenen una formulació explícita de cartera de serveis diversificada, i, per tant, gestionada i controlada econòmicament i organitzativa. Amb relació a la cartera de serveis, les necessitats de millora requereixen el següent:

- Una aportació de suport i assessorament en la definició de la cartera de serveis que pugui ser compartida pel conjunt de municipis.

- Un assessorament en la comunicació i difusió a la ciutadania de la cartera de serveis.

Disseny i gestió dels serveis

En l'apartat del cicle de gestió referit al disseny i l'estructuració dels serveis per a la seva gestió operativa es concentren les mancances principals i més concretes. Per aquest motiu, s'han estructurat blocs temàtics per ordenar-lo.

Formulació de funció i descripció dels serveis

Assessorament en la configuració i el contingut dels serveis municipals a la petita infància, especialment en els serveis complementaris, els d'estiu i els adreçats a pares i mares.

Equipaments

- Assessorament en el disseny, la construcció i el manteniment d'equipaments.
- Elaboració de normativa de prescripcions tècniques del projecte arquitectònic.
- Assessorament per preveure problemes derivats de la construcció i seguiment facultatiu de l'execució de l'obra i aspectes de seguretat.
- Proposta de models innovadors i solvents per donar resposta a les necessitats actuals (necessitat de construcció d'equipaments, finançament de la construcció, posterior gestió dels serveis, etc.).

Gestió de recursos humans

- Informació de les condicions econòmiques dels professionals i el conveni col·lectiu de referència.
- Assessorament en la selecció de professionals.
- Detecció de necessitats formatives i oferta de formació de reciclatge impartida al territori.
- Formació específica adreçada a la direcció de centres i definició del perfil de director o directora d'escola bressol.

Gestió de processos

- Suport en el disseny dels processos d'informació, inscripció i matriculació.
- Assessorament en la redacció de la normativa dels serveis i dels criteris d'accés.
- Disseny de processos i protocols.
- Gestió de les llistes d'espera.

Gestió econòmica

- Aportació d'un sistema de càlcul cost/plaça.
- Desenvolupament d'un model d'anàlisi de cost i preus del servei.
- Creació d'un banc de comparació de costos i preus de Catalunya.
- Desenvolupament d'eines de gestió econòmica: comptabilitat, pressupost, cobrament i pagament, tarificació i copagament.
- Estructuració del pressupost general del sistema de serveis.
- Sistemes d'informació per a la gestió administrativa i econòmica basats en tecnologies de la informació.

Normativa

- Aportació d'informació de la normativa vigent.
- Assessorament per a tramitacions administratives.
- Suport al desenvolupament de la normativa pròpia.

Gestió de la relació amb la família

- Assessorament per a la constitució dels consells escolars de participació.
- Assessorament a les AMPA per a tramitacions de subvencions/ajuts.

3.8. Model de producció i prestació

El tema més debatut respecte del model de producció és l'elecció i les conseqüències de la gestió directa o externalitzada com a model de producció i prestació dels serveis. Especialment, en cas que s'hagi triat o es vulgui triar una opció per a l'externalització de la gestió, total o parcial, aquesta decisió genera molta preocupació i demanda de suport. D'aquest fet deriven les necessitats següents:

- Assessorament en models de producció. Informació de les característiques de cada model i de bones pràctiques a altres territoris. Elaboració de criteris d'elecció de model.
- Anàlisi dels motius i necessitats d'externalització del servei d'escola bressol i identificació, si s'escau, dels avantatges d'aquesta opció.
- Proposta de models innovadors i solvents per donar resposta a les necessitats actuals: necessitat de construcció d'equipaments, finançament de la construcció, posterior gestió del serveis, etc.
- Aportació de plecs tipus de contractació i assessorament per a la seva adaptació.
- Eines de seguiment i avaluació de proveïdors i assessorament en la implantació als equips municipals.
- Sistema d'indicadors per a la gestió dels serveis externalitzats.
- Servei d'assessorament per a la identificació d'operadors.
- Suport al foment de la presència d'operadors al territori.

Actualment, es possible trobar una considerable pluralitat de models de gestió de l'escola bressol. La majoria d'escoles de gestió directa tenen externalitzats els serveis de menjador, neteja i casal d'estiu. Alguns municipis tenen escoles amb gestió directa i escoles amb gestió indirecta, i gestionen aquesta coexistència de models intentant que els criteris de totes siguin com més semblants millor. I recentment sembla que domina la tendència a l'externalització.

Hi ha preocupació per tenir clars els criteris d'elecció del model. Habitualment es considera que l'opció política és el criteri d'elecció de model, ja que no es percep un criteri tècnic per optar per un model o un altre excepte en el cas de manca d'operadors, que en alguns territoris fa inviable l'elecció entre gestió directa o externalització.

En aquest àmbit, és necessari establir un model tipus de clàusules de contractació i selecció de proveïdors i definir detalladament les variables rellevants en el servei d'escola bressol i complementaris, i la forma i les condicions de producció. La manca de consistència de molts plecs de contractació comporta una pobra i difícil relació amb el productor i, per tant, una qualitat menor en la prestació del servei. També sembla imprescindible donar suport a tot el procés de contractació (plecs, licitació, adjudicació i formalització del contracte).

Un cop el contracte està formalitzat, durant el seu seguiment hi ha la percepció de feblesa de gestió, tot i que, en general, els ajuntaments tenen clar que el model de gestió externalitzada no canvia, òbviament, la naturalesa pública del servei i, que per tant, hi ha consciència que s'ha de fer un seguiment, una supervisió i una avaluació del proveïdor correctes.

Manca encara una cultura de relació natural amb els operadors. Als responsables municipals d'educació els costa relacionar-se amb els operadors, visitar les seues socials, explicitar necessitats del territori i demanar la prestació de nous serveis.

Per millorar en aquest terreny caldria disposar de criteris i eines estandarditzats que ajudessin en els aspectes següents:

1. Elecció del model.
2. Formulació de plecs i contracte.
3. Gestió de la licitació i de la formalització del contracte.
4. Seguiment del contracte i avaluació continuada.

No és raonable que cada ajuntament hagi de desenvolupar capacitats i eines en aquest terreny pel seu compte. L'esforç que suposa i l'heterogeneïtat que es crea són poc desitjables.

3.9. Avaluació i impacte social

La manca d'avaluació és una de les característiques més típiques dels sistemes públics. Com no podia ser d'una altra manera, en un sistema jove i en desenvolupament com l'escola bressol i el sistema de serveis a la petita infància no es disposa de sistemes consolidats de control de gestió a excepció feta de les aportacions realitzades pels cercles

de comparació intermunicipals de la Diputació de Barcelona que, de moment, no han pogut arribar a establir sistemes de control de gestió i avaluació als ajuntaments. Per aquest motiu, és imprescindible desenvolupar:

- Un sistema d'avaluació del servei i assessorament en la implantació.
- Un sistema de mesura de la satisfacció de la ciutadania i assessorament en la implantació.

3.10. Singularitat dels petits municipis

Els petits municipis –dins d'aquests es podrien incloure, per al cas de l'escola bressol, els menors de dos mil habitants– es plantegen alguns problemes específics que necessiten respostes i eines també específiques. De fet, caldria un estudi individualitzat dels petits municipis (poble a poble) per analitzar i dissenyar models, implantar-los i fer-ne el seguiment, agrupant situacions de característiques similars, serveis mòbils, incorporació de les noves tecnologies i altres solucions adaptades a la situació específica. Els principals problemes i necessitats que es poden constatar són els següents:

- Model d'escola bressol. La unitat mínima d'escola bressol no s'ajusta als petits municipis, que es veuen abocats a l'excepció no contemplada. En aquest cas, cal imaginar desplegaments complementaris del model d'escola bressol bàsic.
- Mapa d'equipaments interterritorial i tipologia pròpia d'equipaments i instal·lacions. D'acord amb els models que es desenvolupin, caldrà pensar en un tipus d'equipaments intermunicipal o amb equipaments descentralitzats.
- Finançament i copagament. Sigui quin sigui el problema general en el finançament i el copagament als petits municipis, i encara més als micromunicipis, el model ha de ser específic, perquè s'ha d'adaptar a costos diferencials importants i a models de centre diferents, probablement fins i tot multiseu.
- Model de gestió directe dominant als petits municipis. Es tracta d'un model que sovint no depèn d'un criteri d'elecció, ja que aquests municipis no tenen més opcions, atès que no hi ha proveïdors i ni tan sols estructura municipal de gestió. Finalment, només queda la contractació directa, i a vegades precària, de personal. Les diferències de situació a cada petit municipi (pobles sense nucli, pobles amb dos nuclis allunyats, pobles amb alcalde i sense regidors o pobles que únicament tenen dos nens) fan molt difícil establir criteris de gestió.
- Necessitat d'una major tolerància en els processos d'inspecció. Cal més suport i menys fiscalització, especialment en la fase actual de desplegament.
- Manca de volum que els penalitza. La majoria d'entrevistats manifesten que la manca de dimensió els priva de poder accedir a determinats ajuts i que quan reben recursos, la proporcionalitat els va en contra i que no hi ha mecanismes correctius.
- Nombre reduït d'infants. El poc nombre d'infants no fa viable el servei de menjadors, de manera que els pares porten el menjar de casa.
- Manca de professionals. Un tracte flexible dels perfils professionals i dels requisits de titulació del servei d'escola bressol permetria poder trobar professionals al territori i compartir professionals entre més d'un municipi.

- Possibilitat de mancomunar pobles per donar resposta i compliment a la cobertura amb perfils professionals amb titulacions exigides a l'escola bressol.
- Adaptació de la normativa de ràtios, perfils i titulacions dels professionals a la realitat i possibilitats dels petits municipis.
- Dificultat per cobrir la plaça de director o directora de centre. Molts professionals no tenen aquest perfil ni aquesta titulació.
- Establiment de mecanismes correctius que tinguin en compte els costos dels petits municipis: desplaçaments, dispersió geogràfica i agrupacions, pressupost de l'Ajuntament, contractes amb plans d'educació.
- Rellevància de les vies de comunicació i de la situació del transport, tot i que en aquest nivell la distància del centre a la casa familiar fa molt difícil la utilització del servei.

Totes aquestes problemàtiques fan necessari i urgent el desplegament d'estratègies que fomentin la cooperació intermunicipal i supramunicipal com un camí per trobar respostes viables. És important recordar que, per a molts petits municipis, l'escola bressol és una eina clau de supervivència.

4. Síntesi de les conclusions del treball de camp

A tall de resum i síntesi de les problemàtiques i necessitats plantejades i també com a indicador de l'orientació de les preocupacions explícites, es recullen dos blocs principals de temes: uns que són habitualment reclamats pels gestors municipals, i uns altres, de rellevants per a la gestió de l'escola bressol, però que són poc presents en l'agenda de treball i que es recullen sota l'epígraf «problemes ocults».

Les demandes explícites són aquestes:

- Preocupació per l'evolució de la demanda en un entorn de crisi.
- Dificultats en la definició de la cartera de serveis i en la seva comunicació.
- Necessitat de suport per al desenvolupament de les infraestructures i els equipaments.
- Inexistència d'estàndards reals de referència i manca de criteris per part de la Generalitat quant a preus, costos, nivells de qualitat, etc.
- Relació amb la demanda i amb les famílies.
- Preocupació per la gestió dels professionals i de la direcció dels centres: reclutament, titulacions, remuneracions, homogeneïtat, ràtios, etc.
- Gestió de la participació.
- Model de producció. Gestió de l'externalització. Noves experiències i models.
- Identificació i gestió amb els operadors.
- Risc de despoblació per manca d'oferta als petits municipis.
- Necessitat d'identificar els diferencials de cost per als petits municipis, les zones rurals o l'àrea metropolitana.

Els principals problemes ocults que es poden detectar, però que poques vegades s'han explicitat, són els següents:

- Inexistència de sistemes estables d'informació de la demanda i de l'oferta total.
- Manca de criteris de política pública (prioritats, segments de població, copagament, cobertura optima...).
- Manca de criteris per el disseny dels serveis i de les condicions d'accés i prestació.
- Debilitats en la gestió econòmica, comptable i administrativa.
- Sistemes d'informació i de gestió poc informatitzats.
- Gestió de compres.
- Avaluació dels serveis.

5. Elements de model¹

Per abordar l'aportació de suport a la llista, força atapeïda, de temes proposats i preocupants, cal emmarcar dos grans escenaris de treball: la gestió de la dimensió dels municipis i la cultura de gestió.

5.1. El problema de la dimensió dels municipis

El model d'escola bressol proposat per la Generalitat ha esdevingut un model ampliat per als ajuntaments i ha donat lloc a un sistema (potser encara un embrió de sistema) de serveis d'atenció a la petita infància amb vocació educativa, però també social, amb dimensió comunitària, cooperatiu amb altres operadors socials o privats i redistributiu. El model estableix també paràmetres de dimensionament i de finançament. Tanmateix, tot aquest marc de referència és difícil d'aplicar i força discriminatori per als petits municipis, especialment els que se situen per sota dels seixanta-setanta infants de 0 a 3 anys de mitjana, ja que la unitat estàndard d'escola bressol se situa en els 41 infants (8 + 13 + 20).

Com a resposta a aquets problema, ja s'han proposat i utilitzat diferents alternatives, d'entre les quals destaquen aquestes dues:

1. L'escola bressol «unitària» (un sol grup que integri infants de 0 a 3 anys fins a quinze anys).
2. L'escola bressol descentralitzada (una unitat estàndard o unitària que aplegui diferents municipis o nuclis de població amb una unitat de quatre a quinze infants i gestionada integradament).

Aquestes solucions semblen potencialment útils per donar resposta als set mil infants que, aproximadament, poden no trobar oferta en el model actual. Perquè això sigui realment útil caldria desenvolupar aquests dos models en detall i analitzar els requeriments específics que plantegen, i molt especialment les repercussions econòmiques, organitzatives i d'equipament que se'n deriven. És obvi que el diferencial de costos i de complexitat organitzativa és rellevant. I també ho és que els problemes demogràfics i de comunicació dels petits municipis fan molt discriminatori no disposar de respostes adequades a les seves

1. Per aprofundir aquest tema, es pot consultar el document elaborat i publicat per l'Àrea d'Educació de la Diputació de Barcelona «L'escola bressol i els serveis a la petita infància i a les seves famílies. Una proposta de gestió Municipal», Barcelona, 2007.

problemàtiques en aquest àmbit, percebut com a decisiu per al futur d'aquestes comunitats de convivència que veuen en la pèrdua de població infantil una amenaça decisiva per a la seva supervivència.

5.2. Organització municipal i capacitat de gestió

El segon tema que cal considerar en aquest treball des del punt de vista del disseny de model i sense perjudici de la prioritària rellevància d'altres temes, especialment els vinculats al desenvolupament tècnic i pedagògic, té a veure amb la cultura i el marc de gestió del sistema i del centre.

Cal una reflexió general sobre la funció de gestió en l'àmbit educatiu municipal i especialment amb relació a la gestió del sistema de serveis a la petita infància. Sovint es detecten alguns aspectes centrals, més relacionats amb temes estructurals, que estan poc presents en les preocupacions dels responsables locals i que són decisius en l'estructuració del sistema. Es poden assenyalar, principalment, els següents:

- La gestió del sistema a nivell municipal: regidor i gerent.
- La responsabilitat tècnica: la direcció de centre.
- La transversalitat: integració/koordinació interàrees del conjunt dels serveis.
- El disseny i la gestió de la cooperació intermunicipal, especialment en el cas dels petits i mitjans municipis.

Aquests temes mereixen un nivell de tractament estructural que depassa el simple suport a la gestió per incidir en el nivell de la cultura de gestió i de la construcció de capacitats institucionals.

Alguns dels serveis proposats més endavant que cal que presti la Diputació de Barcelona poden ajudar a avançar en aquests àmbits, tot i que caldrà també accions institucionals més generals del govern local per avançar més globalment.

Les eines necessàries

Com a conclusió i proposta de treball d'aquesta reflexió cal plantejar-se quines haurien de ser les eines bàsiques que podrien ajudar a resoldre les mancances detectades. En aquest sentit, es proposen quatre blocs d'eines:

El *primer bloc* inclou eines de treball que aportin respostes a processos parcials del conjunt del cicle de gestió.

El *segon bloc* inclou eines que se centren a donar suport a la gestió integral del sistema de serveis a la petita infància i a l'escola bressol. Al seu torn, aquest bloc es divideix en dos enfocaments: un de centrat en el suport al disseny de la política del conjunt del municipi en aquest àmbit, i un altre de centrat en la gestió d'una unitat concreta d'escola bressol, incloent-hi en aquest cas tots els serveis i processos necessaris per al seu disseny i desplegament. En aquest bloc es reconeix la rellevància dels problemes dels petits municipis i la seva especificitat i s'hi defineix un model d'assistència

integral a l'estructuració d'un pla, model, full de ruta i projecte operatiu integral de sistema d'escola bressol i serveis a la petita infància per a petits municipis que acordin cooperar entre ells per tal de resoldre el seu sistema de serveis mancomunat o compartit. Aquesta tasca inclou l'anàlisi de necessitats i dimensionament del projecte i el desplegament d'una proposta de treball conjunt i d'implantació del sistema de serveis en el territori integrat.

El *tercer bloc* es redueix a un únic instrument, suposadament molt senzill, però de fet d'extrema complexitat i d'alt risc. El podríem definir gràficament com el 112 de l'escola bressol i dels serveis a la petita infància. Es tractaria d'una línia de comunicació (telèfon + correu electrònic) en la qual es podrien plantejar preguntes i demandes de qualsevol tipus sobre el tema objecte d'atenció i que tindrien la garantia d'una resposta immediata. La fórmula és un model de línia directa, línia «calenta» d'atenció, atenció personalitzada immediata o qualsevol altra formulació. Entenem que aquest servei és el servei estrella i la via de captació del sistema. Això vol dir que ha de donar resposta sempre i sempre en un període breu de temps, bo i sabent que sovint la consulta potser serà derivada a un altre servei o contacte.

Aquests blocs inclouen una llista d'eines, recursos i suports que serien molt útils per als governs locals en la seva tasca de consolidar un sistema nacional públic d'escola bressol i de serveis d'atenció a la petita infància i a les seves famílies que mereixessin aquest nom.

EINES DE SUPORT A LA GESTIÓ

Eines bàsiques

Anàlisi social

- Sistema d'informació i estimació de la demanda
- Anàlisi de l'oferta total
- Mapa d'equipaments existent

Model de provisió

- Objectius de la política d'escola bressol i serveis de 0 a 3 anys i indicadors de resultat
- Posicionament de l'Ajuntament en el sector. Complementarietat de l'oferta social
- Sistema de finançament i aportació municipal i familiar
- Copagament: criteris, barems i gestió
- Drets d'accés i normativa municipal. Criteris de prioritat d'accés
- Informació de base sistemàtica sobre el sistema: normativa, dades bàsiques, fets rellevants: «Informatiu DIBA 0-3» (format digital)

Oferta de serveis

- Estructuració de la cartera de serveis municipal d'escola bressol i serveis a la petita infància
- Pla estratègic d'equipaments i inversió

Disseny de serveis

- Suport al disseny dels serveis

.../...

-
- Arquitectura de processos i desenvolupament d'eines de suport i protocols. Inscripció, matriculació i seguiment d'infants i famílies
 - Criteris de referència i prescripcions tècniques per a la construcció d'equipaments
 - Assessorament per al finançament i la contractació i models constructius
 - Ajut econòmic a la inversió
 - Detecció de necessitats formatives i capacitació dels recursos humans: docents, de gestió i direcció, i de suport
 - Ajut econòmic per a la formació i capacitació de personal
 - Informatització de la gestió administrativa i econòmica del sistema de serveis i de l'escola bressol
 - Estructuració del pressupost del sistema d'escola bressol i dels serveis a la petita infància
 - Anàlisi econòmica dels serveis. Costos i finançament. Anàlisi comparativa i construcció d'estàndards. Anàlisi de costos unitaris. Models i càlcul. Anàlisi específica per a petits municipis
 - Model de finançament per a petits municipis. Construcció dels mòduls de cost i proposta de mecanismes correctius

Producció

- Disseny organitzatiu de l'àrea d'educació i dels serveis escola bressol i de 0 a 3 anys
- Model de plec de condicions per a l'externalització
- Gestió de l'externalització: suport a l'estructuració del procés, licitació, adjudicació i seguiment
- Directori de proveïdors de serveis de gestió externa per al sistema de serveis municipal d'atenció a la petita infància

Avaluació i impacte social

- Disseny i implantació d'un model de control de gestió i avaluació de l'externalització
- Sistema d'avaluació de l'escola bressol i dels serveis d'atenció a la petita infància
- Sistema de mesura de la satisfacció de la ciutadania

Eines integrals

- Pla estratègic local d'escola bressol i serveis a la petita infància i suport a la seva implementació i desplegament
- Organització municipal i integració de la gestió del sistema de serveis d'atenció a la petita infància. Gestió de la transversalitat i la cooperació
- Pla d'implantació mancomunada d'escola bressol i serveis d'atenció a la petita infància per a petits municipis. Disseny i implementació
- Projecte per al disseny, construcció i posada en marxa d'un centre d'escola bressol i de la seva cartera de serveis complementària

Servei d'atenció Línia Directa

Aquesta llista de suggeriments pot ajudar les organitzacions de suport als ajuntaments i al Departament d'Educació a identificar prioritats i desenvolupar suports concrets a la tasca municipal.

Una estratègia cooperativa

Aquesta reflexió i el suggeriment de desplegar una estratègia de suport als governs locals per construir un sistema coherent d'escola bressol comporta assumir l'evidència que el minifundisme local garanteix molts beneficis però també genera costos, com ara l'heterogeneïtat i possiblement la baixa equitat dels sistemes nacionals i la dificultat d'aconseguir nivells de dimensió que permetin bons nivells de gestió. Trobar solucions per a aquests problemes és una tasca quotidiana dels governs locals, però la solució exigeix inevitablement treballar des d'una estratègia plenament cooperativa entre els ajuntaments i els diferents nivells de govern. Des d'aquesta estratègia és perfectament factible superar les mancances i les debilitats que comporta la gestió descentralitzada i aprofitar-ne totes les virtuts, especialment la de la proximitat al ciutadà.

L'educació, una eina de transformació i canvi a les nostres ciutats

Josep Mayoral i Antigas

Alcalde de Granollers

Pietat Sanjuán Trujillo

Regidora d'Educació de l'Ajuntament de Granollers

Sovint, des dels mateixos centres educatius es parla de la síndrome de Penèlope, en el sentit que tot el que l'escola va teixint, educativament parlant, perquè els infants i els joves desenvolupin al màxim totes les seves capacitats, les influències de l'entorn ho dilueixen.

Així doncs, tots som conscients que l'educació, entesa com un procés dinàmic personal i col·lectiu, traspassa els límits escolars i familiars i es converteix en una responsabilitat social.

La ciutat com a contenidor, receptor i emissor de relacions, possibilita i provoca relacions i processos educatius, i representa l'escenari idoni per a l'exercici d'aquesta responsabilitat social.

Educació i desenvolupament personal i social són fets indiscutibles i indissociables que afavoreixen la millora individual i col·lectiva i fan avançar les nostres ciutats.

El sociòleg urbà Robert Park afirmava que és a la ciutat on la humanitat ha intentat recrear el món d'una forma més conseqüent amb els seus desitjos més profunds i on, en general, millor ho ha aconseguit. Però si la ciutat és el món que l'home ha creat, també és el món en què està condemnat a viure, i especifica «de manera que, indirectament i sense una idea clara de la naturalesa del seu intent, en crear la ciutat, l'home s'ha recreat a ell mateix.»¹

El tipus de ciutat que desitgem, que construirem plegats, dependrà, segons David Harvey, del tipus de persones que vulguem ser: de les relacions socials que valorem, dels sistemes de producció i de relacions laborals que considerem creatives i satisfactòries, de la classe de relació amb la natura que ens interressi, del sentit estètic que ens interressi cultivar, de les tecnologies que privilegiem i, sobretot, de com desitgem viure. I és a partir d'aquests desitjos, d'aquestes ambicions, que podem transformar la ciutat i convertir-la en allò que somiem.

Tanmateix, el dret a transformar la ciutat no és un dret abstracte, sinó que és un dret concret que s'exercita en la vida diària de cadascun dels ciutadans i ciutadanes. I per exercir-lo, l'educació hi juga un paper primordial, definitiu.

Granollers és una ciutat profundament compromesa amb l'educació des de fa molts anys. A principis de la dècada de 1920, la ciutat va crear l'Escola Municipal de Treball. Pocs anys després, va començar a funcionar l'Escola Municipal de Música. I més enda-

1. Citat per David Harvey (2008): *Utopías dialécticas. Educación y vida urbana*. Barcelona: Santillana.

vant, un centre municipal de primària. En la dècada dels anys setanta del segle xx es van iniciar les escoles bressol municipals, i molt recentment s'hi ha afegit una escola d'educació especial. La ciutat ha estat present en els grans debats educatius del país, i a les nostres escoles s'han viscut fantàstiques experiències de renovació pedagògica. Molts recordem encara amb emoció la trobada del CEPEC que es va celebrar a la nostra ciutat l'any 1979.

Una ciutat compromesa amb l'educació. No hi ha gaires ciutats de la nostra dimensió que destinin el 17% del seu pressupost a educació.

Granollers es va adherir de bon principi a la carta de ciutats educadores, perquè vam aprendre que l'escola és essencial per a l'educació d'una ciutat. Però també que a cada carrer, a cada plaça, a cada equipament, en cada mirada i en cada conversa, els ciutadans ens eduquem i alhora eduquem. És la ciutat que pot i ha d'educar. I Granollers té un teixit associatiu fort, divers, madur, que ha estat capaç d'obrir processos decisius en la construcció de la ciutat, amb la cohesió com a nord i amb la participació com a vector imprescindible.

Educació en el seu sentit més ampli, entesa com a tasca, com a compromís que va més enllà de l'ensenyament. L'ensenyament se centra en la institució escolar i tendeix a reduir-se a formació reglada i ensenyament formal i a adreçar-se a una etapa de la vida molt concreta, entre la infància i la joventut. Per aquest motiu, hem de treballar perquè les nostres escoles tinguin la màxima qualitat, encara que l'educació va molt més enllà de l'escola. En aquesta, hi participen molts agents educadors, s'estén al llarg de tota la vida i s'adreça al conjunt de la ciutadania.

John Dewey ja ho manifestava a principis del segle passat, quan afirmava:

«La educación no es la transmisión de la verdad ni del saber académico, sino es espacio donde se aprende a vivir: resolviendo problemas reales, estando con los demás. No se puede separar de manera rígida la escuela de la sociedad, ya que no son separables la experiencia escolar de la experiencia vital.»²

El potencial educador d'una ciutat és inexhaurible. De la suma de tots i de cadascun dels seus habitants, n'obtenim la riquesa de la diversitat, perquè tots ells, amb les seves particularitats i diferències, aporten coses des de la pròpia concepció de la ciutat.

A la ciutat, als seus espais, tots ens trobem, i és allà on confrontem les idees, les accions i les reaccions que fomenten o no la convivència. És per això que la participació activa en la societat, en la ciutat, com a actitud inherent a l'activitat ciutadana, es fa imprescindible.

Des del govern de la ciutat, s'és conscient que cadascuna de les decisions preses amb relació a l'entorn, l'urbanisme, la producció, l'oferta de serveis, els espais públics o altres temes esdevé una acció educativa en la qual els ciutadans s'han de sentir protagonistes i partícips i hi han de tenir un compromís i una responsabilitat per desenvolupar.

Estem absolutament convençuts que l'educació ha de ser l'eix de la nostra acció política, ha d'impregnar totes les actuacions del govern de la ciutat, des de les urbanístiques fins a les culturals, des de les socials fins a les mediambientals. Per aquest camí s'ha de

2. DEWEY, J.; (1995); *Democracia y educación: una introducción a la filosofía de la educación*. Madrid: Morata.

definir, que es defineix, bàsicament, l'estratègia que desenvoluparà al màxim les capacitats educadores de tota la ciutat.

Vivim en una civilització urbana. Les problemàtiques de la societat, els seus reptes estan vinculats, inevitablement, als de la ciutat: la ciutat és l'espai on es produeixen i des d'on s'han d'abordar. És el marc on s'aprèn i s'aplica la democràcia, on s'exerceix la participació o la marginació. On s'afirma la pertinença o l'exclusió.

La ciutat, com una moneda, té dues cares: la física i la humana, la urbanística i la social. És l'espai de la diversitat: al seu interior intervenen generacions, col·lectius, interessos, ideologies, creences, ètnies, cultures, identitats... Per això, la democràcia té a la ciutat el seu origen i el seu àmbit més específic.

Les ciutats creixen en població, i en complexitat i projecció al món global. El creixement de les ciutats implica l'augment de la seva complexitat. Cada vegada més, la ciutat és el lloc on viuen junts aquells que són diferents, és un lloc de trobada, i d'aquest fet deriven els seus millors atractius així com els avantatges més grans, però que es poden convertir en conflicte si no es gestionen prou bé.

La ciutat ha d'afrontar tots els reptes que se li presenten des de l'educació. Ha de generar i possibilitar dinàmiques educadores capaces d'incorporar, d'implicar el conjunt de la ciutadania en un projecte educatiu comú: la ciutat educadora. Una ciutat que és alhora subjecte, objecte i possibilitadora de la cultura i de l'educació, de la formació permanent dels seus ciutadans; una ciutat que acull, que és inclusiva, que s'enforteix com a instància de coneixement, de relacions educatives que la transformen, de creativitat; i que com diu Carneiro: «[...] combina progrés i participació, creixement i qualitat, llibertat i responsabilitat, governabilitat i mediatització de la vida pública. La ciutat torna a ser avui el centre principal per cercar la felicitat, per trobar una nova manera de viure, un futur diferent. A la ciutat conflueixen els somnis, les ambicions, les visions, les aventures d'una civilització que no coneix altra saviesa comuna que la vivència gregària».

Podem afirmar que la propietat fonamental que emergeix i caracteritza les ciutats és l'educació, és a dir, l'atribut humà de l'aprenent. «Per educar un infant es necessita tot un poble», deia un proverbi africà; a la ciutat tots eduquem i som educats: la ciutat educa. Però alhora, la ciutat aprèn: les persones aprenen, les organitzacions aprenen, les comunitats aprenen i aquest fet afegirà valor a la ciutat del futur.

Nosaltres entenem el concepte de ciutat educadora directament relacionat amb altres, com, per exemple, els d'equitat, ciutadania inclusiva, cohesió, sostenibilitat o educació per la pau; i aquesta concepció ens porta a reinventar la ciutat com a lloc d'aprenentatges permanents, de convivència i de diàleg, en la perspectiva d'aprofundiment de la democràcia i d'afirmació de llibertats.

El projecte Granollers, ciutat educadora constitueix un dels pilars fonamentals de la nostra acció política a la ciutat, capaç de transformar la mateixa ciutat i les relacions que s'hi estableixen.

Quan parlem de situar l'educació al centre de l'atenció política, ens estem referint sobretot a posar la intenció educadora en tots i cada un dels projectes de ciutat. Sabem que

tot el que fem a la ciutat té un efecte educador o deseducador, així que la responsabilitat és molt gran. En cada projecte que es desenvolupa a la ciutat, de qualsevol àmbit, sigui de cultura, esports, mediambient, urbanisme, mobilitat, societat del coneixement, empresa, salut, etc., intentem valorar quin és el seu impacte educatiu i abordar-lo de manera integral i transversal. Tot el que fem ha de tenir valor educatiu. Però també com ho fem. Per això dediquem molts esforços a desenvolupar els projectes des de la participació, comptant amb la gent. És essencial. Com també ho és treballar perquè els nostres centres educatius siguin de la màxima qualitat, acullin tothom en igualtat de condicions i ofereixin una formació diversa i adaptada al llarg de la vida dels ciutadans.

Per això treballem coresponsablement amb la resta d'administracions, i amb els agents de la ciutat, per construir plegats el projecte educatiu de Granollers.

I des de l'Ajuntament hem assumit la responsabilitat de liderar i dinamitzar el projecte de ciutat educadora. I ho hem fet perquè tenim la visió global de la ciutat i de les necessitats i expectatives de la mateixa ciutadania, de la nostra funció institucional i, alhora, podem facilitar les condicions adequades i promoure accions i interaccions dins l'àmbit ciutadà amb la vista posada en aquest objectiu.

Política i educació conflueixen a la ciutat, no es poden deslligar; no tant per les responsabilitats directes de gestió que s'hi puguin desenvolupar, sinó per un sentit molt més profund: el sentit de la vivència de la relació educativa que es produeix en les diferents pràctiques de relació i convivència de la ciutat, i el que sustenta aquesta acció política com a cerca del benestar i la cohesió de la ciutadania per mitjà de la participació i el diàleg.

Deia Maria Zambrano que *«No se pasa de lo posible a lo real, sino de lo imposible a lo verdadero»*. I és aquí, en allò que creiem impossible, però que somiem com quelcom irrenunciable, que s'assenta en el nostre horitzó, on trobem la força, l'energia que ha de posar-nos en moviment cap a la consecució d'aquest impossible. És en el camí per arribar a aquest horitzó utòpic que anirem construint somnis i transformant la nostra ciutat per veure-la convertida en allò que volem, que somiem. Somnis que seran veritat en la mesura que puguin crear-se, es materialitzin o no es materialitzin, siguin realitat o no. Però ens serviran de guia, de llum en el camí.

Com deia Angélica Sátiro en la seva intervenció a la Trobada de la RECE a Granollers, la ciutat és un somni col·lectiu i des de l'Ajuntament hem de ser capaços de facilitar les condicions perquè aquest somni col·lectiu, que és la suma dels somnis de cadascun dels granollerins i les granollerines, es vagi materialitzant dia a dia.

Granollers és una ciutat educadora, perquè ha fet una aposta clara per l'educació, no solament des de l'àmbit escolar, o de govern municipal, sinó amb el compromís i la implicació de molta gent.

Estem convençuts que només l'educació pot transformar la ciutat.

Tanmateix, la ciutat que volem és necessàriament un projecte compartit. Per això, és des del diàleg i des de la participació que cal definir els grans objectius de la ciutat. És des del l'esforç quotidià, sovint discret i callat, de milers de ciutadans que fem Granollers.

És des del respecte a les opinions de tots que la ciutat troba els seus colors, els seus matisos, la seva textura, la seva riquesa. I el protagonista de la transformació de la ciutat és la ciutadania. És la gent. Són les persones que creixen amb la ciutat. Que la milloren al mateix ritme que incrementen el seu compromís amb la ciutat i amb la societat.

L'experiència d'haver coordinat la RECE el bienni 2007-2009 ha estat una aportació molt positiva per a la nostra ciutat.

El primer objectiu en l'organització de la Trobada va ser que, com en la resta de projectes importants de la ciutat (el Projecte educatiu de Granollers, el Pla estratègic de la ciutat, etc.), els ciutadans i ciutadanes poguessin participar-hi activament, no com a espectadors. I és amb la participació de la ciutadania que vam organitzar i celebrar la Trobada.

Així doncs, vam crear una comissió ciutadana de més de seixanta persones que durant set mesos es va anar reunint amb l'equip tècnic, el comitè científic, la regidora i l'alcalde, per organitzar un programa de ciutat previ a la Trobada i un altre per mostrar a les persones que ens van visitar com fèiem ciutat educadora. Aquestes seixanta persones es van convertir els tres dies del congrés en gairebé dues-centes.

Per a nosaltres això ha estat la visualització d'un projecte de ciutat que posa l'educació com a eix vertebrador de la seva acció política, i que ho fa comptant amb la ciutadania. L'experiència també ha permès consolidar el projecte i nous estímuls per continuar avançant amb voluntat i empena, com també ser presents activament, una vegada més, en el debat sobre el fet educatiu, i posar-lo com a eix, com a centre de l'atenció política.

Quan parlem de situar l'educació al centre de l'atenció política, ens estem referint sobretot a posar la intenció educadora en tots i cada un dels projectes de ciutat. Sabem que tot el que fem a la ciutat té un efecte educador o deseducador, així que la responsabilitat és molt gran.

En cada projecte que es desenvolupa a la ciutat, de qualsevol àmbit, sigui de cultura, esports, medi ambient, urbanisme, mobilitat, societat del coneixement, empresa, salut, etc., intencionalment valorar quin és el seu impacte educatiu i abordar-lo de manera integral i transversal.

Tot l'equip de govern comparteix el projecte, els objectius i els mètodes. Hem après junts que el nostre despatx és al carrer: escoltant els ciutadans, parlant amb els ciutadans, compartint amb la gent els seus problemes i les seves il·lusions.

Cadascuna de les decisions preses a la ciutat amb relació a l'entorn, l'urbanisme, la producció, l'oferta de serveis, els espais públics, etc., esdevé acció educativa. En aquesta acció, tota la ciutadania s'ha de veure reflectida, protagonista i particip del seu propi procés i el dels altres, on tothom hi ha de tenir una responsabilitat i un compromís per desenvolupar.

La política municipal només té sentit des de la proximitat. I és des de la proximitat que el fet educatiu pren forma. Cal trencar també amb la lògica de l'Administració estructurada en compartiments estancs que sovint obliden l'objectiu essencial de l'acció política, que no és un altre que la millora de la qualitat de vida de la gent.

Coordinar la RECE també ens ha ofert l'oportunitat de participar en les cinc xarxes temàtiques que ofereix, i proposar i coordinar una sisena xarxa temàtica nova: *Educació, cul-*

tura de pau i construcció democràtica. Ho vam fer perquè estem convençuts que no es pot construir un projecte de ciutat educadora sense tenir en compte la memòria històrica dels seus ciutadans. En la memòria de Granollers hi ha uns fets luctuosos que tenen a veure amb l'horror de les guerres –com el bombardeig de la ciutat–, que no volem que es repeteixin, per la qual cosa volem comprometre les generacions més joves a favor de la pau.

I en la ciutat educadora que estem construint, la cultura de la pau i els valors democràtics que li són intrínsecs tenen un paper fonamental que cadascun dels ciutadans estem obligats a transmetre.

El fet de pertànyer a una xarxa que inclou diferents ciutats, permet conèixer altres realitats, compartir idees i projectes i trobar un espai comú per a la reflexió sobre la mateixa pràctica política i educativa.

Això és recíproc, ja que cadascun de nosaltres també pot aportar molt a les xarxes de les quals formem part.

Parlem d'una educació que és el centre de l'acció política a la ciutat i el referent indiscutible de la ciutadania.

A Granollers comprovem dia rere dia que la ciutat és l'espai de socialització real, on no solament trobem els nostres iguals, sinó també gent diferent, la qual cosa genera conflictes i sinó també aprenentatges, i a partir de la qual ens eduquem.

Val la pena recordar una frase de Hannah Arendt que diu:

«L'educació és el punt en què decidim si estimem prou el món (la ciutat) com per assumir una responsabilitat per aquest.»³

Ningú no podia haver explicat millor la profunda relació entre educació i ciutat. La relació és tan estreta, que només des d'un amor profund podem assumir el compromís i la responsabilitat de treballar perquè l'educació sigui l'eix, el pilar, l'eina estratègica fonamental de l'acció política per transformar la ciutat. I amb aquest repte i aquest compromís hem treballat sempre a Granollers, amb errors i encerts, però amb el convenciment que només des d'aquesta premissa podrem avançar cap a aquest horitzó que és la ciutat educadora.

Parlar de l'educació com a eina de transformació i canvi és parlar de present, però també de futur. De com volem, desitgem, somiem el nostre entorn, els nostres infants, els nostres veïns. I de què estem disposats a fer, a arriscar per acostar-nos-hi.

Les ciutats són projectes col·lectius que es construeixen amb la implicació i la participació de moltes persones, de cadascun dels seus ciutadans i ciutadanes, en els quals el benestar i la cohesió social són un dels seus pilars fonamentals.

Estem convençuts que només des de la proximitat i mitjançant el diàleg constant es poden articular alternatives de models de convivència més sostenibles i compartits. I correspon a l'Ajuntament assumir-ne el lideratge.

3. ARENDT, H. (1996): *Entre el pasado y el futuro: 8 ejercicios sobre la reflexión política*. Barcelona: Península.

El futur s'està escrivint a les places i als carrers de les nostres viles; a les seves escoles i als seus centres cívics. És aquí on s'està forjant la nova ciutadania.

I l'educació és la clau per fer possible un futur més just, més solidari.

Acompanyament a l'escolaritat: un model local de referència*

Carme Gómez-Granell

Directora de l'Institut d'Infància i Món Urbà de Barcelona (CIIMU)

Jordi San José

Assessor de l'Àrea d'Educació de la Diputació de Barcelona

acompanyar: anar (amb algú) per escortar-lo, custodiar-lo, fer-li costat, guiar-lo.

(Gran Diccionari de la Llengua Catalana)

1. Les raons d'una política pública des dels municipis

En l'actual societat del coneixement, una part rellevant de l'èxit social dels seus membres està vinculat al seu èxit educatiu. Aquest èxit no és solament individual, sinó també de la societat en el seu conjunt. L'educació contribueix d'una manera decisiva a incrementar el capital humà o formatiu: les persones que hi inverteixen, en treuen beneficis en termes d'estatus social i econòmic. Alhora, les societats que inverteixen en l'educació de la població són més cohesionades i competitives.

En el decurs dels darrers trenta anys, Espanya i Catalunya han fet una inversió molt important en educació, que ha comportat pràcticament la plena escolarització de la població entre els tres i els setze anys. Tanmateix, segurament a causa del nostre retard històric amb relació als països europeus de democràcia consolidada, el nostre sistema educatiu presenta encara algunes mancances importants, de manera que el debat sobre l'estat de l'educació al nostre país reapareix periòdicament, sovint coincidint amb la publicació dels informes PISA.

Es tracta d'un debat centrat en l'anomenat «fracàs escolar» i que es visualitza fonamentalment en dos tipus d'indicadors: d'una banda, el nivell de les competències bàsiques dels estudiants al final de la seva etapa d'educació obligatòria, i de l'altra, la proporció de joves que han abandonat el sistema educatiu sense titulació adequada i no continuen estudiant. Els motius per a l'alarma es refereixen habitualment a la posició que ocupa Espanya en els rànquings internacionals d'aquests indicadors. És tracta, evidentment, de dues dimensions nuclears del problema, però que no l'esgoten i que, en realitat, només són la punta de l'iceberg. Per abordar la problemàtica en la seva complexitat cal tenir en compte algunes consideracions.

En primer lloc, el fracàs és un problema complex, que comença a manifestar-se molt abans que l'estudiant no pugui o no vulgui assolir els objectius escolars que determinen, d'una manera una mica imprecisa i canviant, el llindar per sota del qual es considera que l'alumne ha fracassat.

* En aquest estudi han participat Marga Mari Klose, Pau Mari Klose i Alba Lanau, investigadors del CIIMU, i Carme Bosch, Felisa Bravo, Roser Roca i Montserrat Roig, tècniques de l'Àrea d'Educació de la Diputació de Barcelona.

En segon lloc, les causes d'aquest fracàs s'han de buscar, la majoria de les vegades, en condicionants externs a l'escola, com són els factors socioeconòmics, el capital educatiu i social de les famílies i la manca d'educació i estimulació cognitiva en les edats primerenques, factors tots ells sobre els quals cal actuar per aconseguir un major nivell d'èxit educatiu.

En tercer lloc, cal dir que la preocupació pel fracàs escolar és un fet històric inèdit, inconcebible en les societats preindustrials o a les primeres fases de la societat industrial. Està lligada a preocupacions intrínsecament contemporànies, com ara la preocupació per l'eficiència (per assentar sobre una base ferma la capacitat d'una societat per competir en l'economia del coneixement), però també la preocupació per l'equitat i la cohesió social. El fracàs escolar és un indicador importantíssim de fractura social i, en aquest sentit, la lluita contra el fracàs escolar en els segments socials on es concentra és la millor manera de suturar aquestes fractures que posen en perill la cohesió social.

No hi ha cap dubte que es tracta d'un tema de preocupació social i política i que les diferents administracions han esmerçat nombrosos recursos, serveis i programes per millorar aquesta situació. Però també cal dir que moltes d'aquestes iniciatives han estat més orientades a incidir sobre aspectes interns de l'escola i del mateix sistema educatiu (canvis organitzatius i curriculars, formació del professorat, increment de recursos, etc.) que sobre altres factors de l'entorn social que condicionen de manera molt significativa l'èxit escolar.

El sistema educatiu és un element fonamental per prevenir i corregir els factors de risc. Però no és l'únic. Avui dia hi ha una abundant evidència empírica sobre el paper determinant en aquest èxit o fracàs escolar d'aspectes com les condicions socioeconòmiques, el capital cultural, educatiu i, sobretot, social de les famílies, les característiques de l'entorn social i residencial, l'estructura productiva i les oportunitats laborals d'un territori determinat (Calero, 2006; Coleman, 1988; Jencks, 1972; McNeal, 1999).

Aquests estudis relatius a la importància del context social de l'alumnat coincideixen amb altres treballs en què es constata que els beneficis d'algunes mesures i programes tradicionals dissenyats per promoure l'èxit escolar i gestionar el fracàs (repetició de curs, diversificació curricular, augment de recursos materials i humans disponibles a les escoles, etc.) són més aviat dubtosos. En aquest sentit, acreditats experts com Eric A. Hanushek (2003) es refereixen al «fracàs de les polítiques de millora dels inputs educatius» centrades exclusivament en l'escola (*input-based policies*). Recentment, i en diversos països, han aparegut noves propostes i línies d'actuació, més orientades a incidir sobre els determinants «extraescolars» dels resultats educatius, com ara les capacitats psicocognitives dels infants adquirides abans d'iniciar l'etapa d'escolarització obligatòria o la implicació dels pares i altres agents en l'educació formal dels infants.

En conseqüència, la idea que l'escola per si mateixa i en solitari no pot abordar tots els reptes que plantegen els nous canvis socials i que cal que altres agents socials (famílies, serveis socials i de salut, teixit associatiu i empresarial, mitjans de comunicació, etc.) es coresponsabilitzin del procés educatiu, cobra cada vegada més força en els estudis i propostes internacionals. I a Catalunya, el municipalisme, cal recordar-ho, va ser pioner en el llançament d'aquest plantejament. Recentment, l'OCDE inclou el PEC com un exemple de comunitat educativa en un document en què s'assenyalen les línies d'actuació més

idònies de cara a lluitar contra el fracàs escolar (*No More Failures: Ten steps to equity in education*, per Simon Field, Małgorzata Kuczera, Beatriz Pont, 2007).

A principis dels anys noranta del segle xx, es va generar un ampli moviment municipalista que volia reforçar la presència dels ajuntaments en l'acció educativa, més enllà de les limitades competències obligatòries que els atorgava la legislació vigent, i posar de manifest les possibilitats –i responsabilitats– educatives de les ciutats. Aquesta voluntat es va plasmar, en primer lloc, en l'impuls del moviment de Ciutats Educadores (Primer Congrés de Ciutats Educadores, Barcelona, 1990) i el llançament dels projectes educatius de Ciutat, que pretenien enriquir el discurs i reconvertir en polítiques concretes, materialitzades en un determinat territori, la filosofia de la ciutat educadora.

Aquesta concepció de la ciutat com a agent educador ha portat molts ajuntaments a impulsar diverses iniciatives en el camp de l'educació. Alguns ajuntaments han definit el seu projecte educatiu de ciutat, el qual orienta la política educativa local a tots els àmbits. Altres han definit plans que tenen una orientació més concreta, com ara els plans d'educació permanent o els plans educatius d'entorn, sovint duts a terme de forma conjunta amb la Generalitat.

Molts ajuntaments han definit i han dut a terme un gran nombre de programes i activitats centrats en l'ensenyament primari i secundari i orientats a aconseguir uns resultats escolars millors i més equitatius. Amb aquesta finalitat, hi ha dos factors clau: d'una banda, l'equitat en l'accés a l'educació amb l'objectiu d'aconseguir l'escolarització equilibrada, i de l'altra, l'equitat al llarg de tot el procés educatiu, amb l'objectiu de facilitar l'èxit escolar per a tothom. En definitiva, la política pública local que justament es desenvolupa al llarg de tot el procés educatiu per tal d'afavorir-ne l'equitat activant recursos externs a l'escola és el que definim amb el nom d'*acompanyament a l'escolaritat*.

Una política municipal tan important com aquesta aconsella l'existència d'un marc teòric i tècnic que hi doni cos i continuïtat. Amb aquest objectiu, l'Àrea d'Educació de la Diputació de Barcelona ha impulsat la realització d'un estudi que, d'una banda, aporti elements per clarificar i enriquir el concepte d'acompanyament a l'escolaritat i, de l'altra, ajudi a elaborar un model local de referència que permeti orientar la posada en marxa d'aquests programes al territori.

Es tracta, en definitiva, de proposar i caracteritzar una política educativa local que, atenent la definició del diccionari, faci costat als diversos membres de la comunitat educativa per contribuir a aconseguir l'objectiu irrenunciable de l'èxit escolar per a tothom.

2. La perspectiva internacional

Una política local com la proposada té un llarg recorregut a casa nostra i també a l'estranger. Per tal d'extreure'n els elements més rellevants per donar forma al marc teòric i tècnic a què fem referència, l'estudi ha analitzat les polítiques municipals d'acompanyament a l'escolaritat seleccionant quatre països que exemplifiquen règims de benestar diferents: el Regne Unit, com a exemple de model liberal; Finlàndia, com a socialdemòcrata, i França i Holanda, que corresponen al règim conservador.

Si es comparen aquests models, es constata l'existència d'una heterogeneïtat de polítiques i programes orientats a abordar problemàtiques com ara l'abandonament escolar prematur, la manca d'igualtat d'oportunitats de formació i d'accés al mercat de treball, la pobresa i el risc d'exclusió o els reptes de la immigració.

Tanmateix, també s'observen certes convergències importants en l'àmbit europeu. En general, s'ha anat tendint cap a dinàmiques de provisió de serveis més complexes en què sorgeixen nous actors (com són les organitzacions del tercer sector) i noves formes d'actuació (coordinació entre diferents actors): és el que s'ha anomenat el *welfare mix*. Els programes i l'anàlisi de necessitats s'han territorialitzat i s'ha cedit un marge d'actuació més gran a l'àmbit local, malgrat que tots els països mantenen marcs d'actuació globals definits pel govern central.

En tots ells, hi ha una presència creixent del món local en la prestació de serveis i en la coordinació i aprofitament de l'entramat existent al territori i del coneixement que dona la proximitat. Tot això configura l'autoritat local com un puntal de les noves polítiques d'acompanyament a l'escolaritat i la seva implicació en el conjunt de polítiques municipals orientades a la inclusió social.

3. Una proposta de definició per a l'acompanyament a l'escolaritat

A partir de l'anàlisi de les diverses experiències municipals a Catalunya i del coneixement i la valoració de les realitats europees estudiades, la segona part de l'estudi se centra en l'elaboració d'un model de referència per a l'acompanyament a l'escolaritat. Com a primer punt d'aquesta part, volem donar alguns elements clau que ajudin a construir una definició d'*acompanyament a l'escolaritat*.

De l'anàlisi realitzada en la primera part d'aquest estudi es desprèn que els problemes més greus que té el sistema educatiu a Espanya i Catalunya estan relacionats amb la manca d'equitat. Els fills i les filles de les famílies amb capital educatiu i social baix tenen menys oportunitats per assolir l'èxit escolar en totes les etapes educatives i mostren taxes més altes d'abandonament escolar prematur. D'altra banda, hi ha també una abundant evidència empírica que mostra que l'escola en solitari no és ni pot ser un instrument de compensació de desigualtats. Les polítiques d'accés, que tracten de garantir el dret individual de totes les persones a l'educació, tampoc no són suficients per garantir un altre dret: el dret a l'èxit educatiu.

De la mà dels canvis provocats per la globalització, la societat actual s'ha tornat extraordinàriament complexa i, conseqüentment, el cicle de vida de les persones és també extraordinàriament complex i divers, ple de ruptures i esdeveniments vitals que els poden conduir a l'exclusió social. Aquesta major complexitat exigeix, en primer lloc, que els problemes educatius no puguin ser resolts des del mateix sistema educatiu, ja que els condicionants de l'èxit o el fracàs escolar estan cada vegada més fora de l'escola. Així doncs, calen polítiques públiques que, des de la gestió, la participació i la complicitat dels diferents agents que operen al territori, facin costat als centres educatius per aconseguir l'èxit de tothom

D'altra banda, aquest nivell de complexitat del món global exigeix, paradoxalment, una major intensitat de polítiques de proximitat. Les polítiques d'acompanyament a l'escolaritat han de ser necessàriament polítiques locals que han de partir del coneixement de les necessitats del territori i han de tenir una planificació territorial, sostinguda en el temps, amb objectius i elements de gestió pública ben definits i avaluable.

Es tracta de polítiques orientades a afavorir l'equitat al llarg de tot el procés educatiu i que, en tant que han de garantir drets fonamentals de les persones, han de tenir un caràcter públic, sense que això vulgui dir deixar de banda la cooperació amb altres sectors, com el tercer sector o el sector privat. En aquest sentit, com dèiem, són la continuïtat de les polítiques locals que pretenen afavorir l'equitat en l'accés a una plaça escolar i que tenen com a objectiu –així ho recull la mateixa Llei d'educació– l'escolarització equilibrada de l'alumnat als diferents centres escolars sostinguts amb fons públics d'un mateix territori.

Finalment, cal dir que com a polítiques d'equitat que són, han de ser capaces d'acostar els resultats dels col·lectius en situació de desavantatge als de la població en general. Per tant, en primera instància, són polítiques compensatòries de lluita contra l'exclusió, però que cal desenvolupar en el marc de polítiques de caràcter generalista, inclusives i preventives, adreçades al conjunt de la població en edat escolar, i evita estigmatitzacions.

Ara bé, no totes les formes d'inversió educativa pública són efectives ni garanteixen un impacte significatiu des del punt de vista de l'eficiència i l'equitat. Considerem que per afavorir l'equitat i l'eficiència de les polítiques d'acompanyament, aquestes han de complir els requisits següents:

1. Fomentar el seguiment de l'activitat escolar per part de pares i mares.
2. Tenir un caire generalista en les primeres etapes educatives i concentrar-se en els col·lectius més desfavorits en etapes més avançades.
3. Aprofitar l'entramat social del territori.

En base a aquests criteris, proposem la definició següent de les polítiques d'acompanyament a l'escolaritat:

«Les polítiques d'acompanyament a l'escolaritat són polítiques públiques de caràcter local, planificades i gestionades des del coneixement del territori i amb la col·laboració dels seus agents educatius i socials, basades en el seguiment i suport de l'alumnat d'un municipi amb la finalitat de promoure l'èxit escolar per a tothom.»

Aquestes polítiques es proposen afavorir l'equitat al llarg de tot el procés educatiu d'infants i adolescents, des d'una perspectiva integral del seu cicle de vida, activant recursos externs als centres escolars i promovent la participació i coresponsabilització dels diferents agents implicats, i enfortint els vincles i el capital social dels municipis.

4. Els objectius de l'acompanyament a l'escolaritat

Una definició com la proposada caracteritza de la manera següent els objectius de tots els programes i activitats que s'emmarquen dins la política pública local d'acompanyament a l'escolaritat:

- a) Estan orientats a *combatre la desafecció i l'abandonament escolar, promovent l'èxit educatiu* des d'una perspectiva més centrada a incidir en aquells factors de risc que es troben fora de la institució escolar. El repte és treballar conjuntament amb l'escola des de fora de l'escola.
- b) S'emmarquen en una tradició, impulsada a Catalunya pel municipalisme –i plasma-da en la Carta de Ciutats Educadores i els projectes educatius de Ciutat– que emfa-sitza la *relació entre escola i territori*, i reclama la *coresponsabilització* dels diferents actors en el procés educatiu.
- c) Requereixen un *lideratge* fort al territori, exercit per l'Ajuntament, amb capacitat d'impulsar i dinamitzar una *xarxa social* d'actors i serveis, que inclou la necessària *cooperació entre el sector públic, el tercer sector i el sector privat*.
- d) S'han d'adequar a les *necessitats d'un determinat territori* i, conseqüentment, reque-reixen un diagnòstic, una planificació i una avaluació específica que permetin una pro-visió de programes i serveis adequada a aquest territori.
- e) Promouen l'equilibri entre *eficiència* –com un factor clau per a la incorporació a la societat del coneixement– i *equitat* –com un factor clau per evitar fractures socials i incrementar la cohesió social. Així doncs, es tracta de polítiques amb caràcter gene-ralista, és a dir, aplicables a tota la població de 0 a 18 anys, però amb una atenció –acompanyament– especial a la població més vulnerable.
- f) Fomenten l'increment del *capital social* dels infants i de les seves famílies, entès com els vincles i xarxes (a més de les normes, valors i coneixements compartits que els cimenten) que promouen la cooperació i les relacions de confiança dins i entre grups. Sabem que aquest és un factor clau, que té efectes positius en l'assoliment educa-tiu, i que fins i tot compensa l'efecte de les desigualtats de renda sobre els rendiments educatius (CIIMU, 2008).
- g) Incorporen una perspectiva de *cicle vital* i posen un èmfasi especial a l'atenció a la primera infància i als moments de les transicions educatives.

5. De vigilar a fer costat: els àmbits de l'acompanyament

Com és sabut, la legislació bàsica municipal atribueix als ajuntaments una única competèn-cia explícita amb relació al tema objecte de l'estudi: *la participació en la vigilància del com- pliment de l'escolaritat obligatòria*.¹

Com ja hem dit, un nombre significatiu d'ajuntaments han anat molt més enllà del control de l'absentisme per assumir un plantejament basat i orientat a prevenir-lo. Amb la inten-ció d'evitar també la desafecció escolar i afavorir la millora de l'èxit, especialment en l'educació secundària obligatòria, han posat en marxa diversos programes i activitats que, amb trajectòries i resultats diversos, tenen sempre el denominador comú de «fer costat» tant als centres com a les famílies i a l'alumnat amb dificultats per acreditar els seus estu-dis obligatoris.

La segona part de l'estudi té, com hem avançat, un enfocament clarament propositiu i par-

1. Art. 66.3.o) LMRLC.

teix de la recollida, ordenació i anàlisi de les experiències pròpies i de les estudiades als països abans esmentats.

En la proposta presentada de concreció de l'acompanyament a l'escolaritat, entenem que qualsevol política de coneixement, seguiment i suport a l'alumnat presenta les tres dimensions següents.

- El suport a la funció educativa de les famílies.
- Les accions educatives més enllà de l'horari escolar.
- La col·laboració amb els centres docents en l'aplicació del seu projecte educatiu.

Considerem que, en el marc conceptual exposat en el punt anterior, aquestes dimensions inclouen i donen una perspectiva global al conjunt d'actuacions i programes que els ens locals impulsen, treballant de forma conjunta i complementària a escoles i instituts, per afavorir l'èxit escolar per a tothom. Per tant, no és tracta d'un nou programa que s'afegeix a d'altres existents, sinó que és una proposta de política pública local que engloba, reforça i completa el conjunt d'actuacions i programes que avui es duen a terme als centres escolars des del món municipal.

6. El suport a la funció educativa de les famílies

Com demostra una llarga tradició de recerca sociològica, els temps dedicats per mares, pares –o altres adults que puguin desenvolupar funcions similars– a atendre necessitats emocionals i afectives dels seus fills i filles, inculcar valors i transmetre coneixements, fer un seguiment dels seus estudis i activitats d'oci o incentivar comportaments apropiats és una inversió en el seu benestar present i futur. El grau d'implicació dels pares en l'educació dels seus fills i la qualitat dels «temps compartits» tenen efectes decisius en les trajectòries dels menors. Parlem del que es coneix com a *capital social* de les famílies. En les famílies que presenten baixos nivells de capital educatiu (Calero, 2006; Ferrer, 2006; CIIMU, 2009) i social (Coleman, 1988; CIIMU, 2008 i 2009) de les famílies, l'assoliment educatiu dels fills se sol ressentir.

Les transformacions de l'estructura i les dinàmiques familiars condicionen les relacions intergeneracionals i el temps que pares i mares dediquen als seus fills i filles. La participació dels dos progenitors en el mercat de treball, la monoparentalitat i les conseqüències de la immigració són fenòmens que redueixen les relacions entre pares/mares i els seus fills. Les polítiques d'acompanyament han de donar suport a la funció educativa de les famílies amb l'objectiu d'amortir els efectes que poden tenir la debilitat o manca de vincles entre la família i els processos educatius i d'aprenentatge dels infants i adolescents. En aquest sentit, els eixos que cal potenciar serien els següents:

- a) Polítiques de sensibilització i suport a les famílies amb relació a la coresponsabilització educativa conjuntament amb el centre escolar, amb l'objectiu d'establir continuïtats educatives entre el context familiar i escolar. En aquest sentit, des del món local cal reforçar i adaptar al territori totes les polítiques orientades a flexibilitzar i compatibilitzar temps personals, familiars i laborals, ja que disposar de temps i promoure el temps compartit és un requisit essencial per a l'educació dels fills.

- b) Polítiques de formació i assessorament de pares i mares en pràctiques parentals i de creació d'espais d'intercanvi entre les famílies.
- c) Polítiques de suport a famílies en situació de risc d'exclusió social i d'assistència i suport a pares i mares que travessen crisis personals o situacions de transició (després de donar a llum, d'un divorci o una situació d'atur), i també les que formen part del cicle de vida dels seus fills (la preadolescència i l'adolescència...).
- d) Polítiques per reforçar els vincles entre la família, l'escola i la comunitat.
- e) Polítiques de foment de la participació i l'associacionisme de pares i mares de suport a la gestió i organització de les associacions i de la seva coordinació en l'àmbit municipal.
- f) L'impuls de la creació i la qualitat de serveis diversificats d'atenció a l'etapa 0-3 anys, afavorint l'accés de les famílies amb baix nivell educatiu i socioeconòmic, com un factor essencial per al desenvolupament cognitiu, social i afectiu de l'infant i per a la prevenció del fracàs escolar.

7. Les accions educatives més enllà de l'horari escolar

Un dels canvis socials més importants que s'està produint en la nova societat postindustrial té a veure amb les formes de construcció de la identitat dels infants, adolescents i joves. L'espai social on tradicionalment tenia lloc aquesta construcció –l'escola i la família– s'ha transformat radicalment, i ara el temps de lleure –tant formal com informal– ha pres una rellevància cabdal en la construcció d'aquesta identitat. El temps que els nois i noies dediquen tant a les activitats denominades d'educació no formal, com a activitats de lleure informal i de participació social, constitueix un temps educatiu tan important com el de l'educació formal. Avui en dia estem assistint a una metamorfosi fonamental en el cicle de vida dels infants i adolescents que es desenvolupa sobretot en l'àmbit dels estils de vida i la cultura quotidiana. Des d'aquest punt de vista, les actuacions en aquest àmbit haurien de prioritzar els eixos següents:

- a) La promoció i l'enfortiment de les activitats més vinculades a l'educació no formal i de temps lliure organitzat (activitats de reforç escolar, ús social dels centres, plans educatius d'entorn, biblioteques, ludoteques, equipaments esportius, esplais, etc.). Tot i que aquestes activitats són les que han rebut més atenció per part de les polítiques educatives públiques en general, i en els programes orientats a la millora de l'èxit educatiu, etc., cal continuar treballant en aquesta línia, millorant alguns dels dèficits que els són característics, com ara l'accés desigual als serveis en funció del capital econòmic i socioeducatiu de les famílies, la representació social dominant que les considera bé com a activitats de «custòdia» bé com de «mobilitat social», la diversificació de l'oferta i la millora de la seva qualitat educativa o una major implicació de pares, mares i infants en el disseny i seguiment de l'oferta i, sobretot, l'adequació d'aquesta oferta a les característiques i esdeveniments del cicle de vida de les famílies i dels infants i adolescents.
- b) La promoció de polítiques públiques que garanteixin l'existència de temps i espais per a activitats lliures, generades autònomament pels infants i joves, on es puguin relacionar amb el seu grup d'iguals, però que a l'hora fomentin la construcció de

pràctiques de ciutadania i la capacitat de triar lliurement enfront de les imposicions del mercat. L'ús de l'espai públic i les activitats de cultura quotidiana dels infants i joves han de ser objecte d'atenció creixent per part de les polítiques públiques, que han de considerar aquests no com a consumidors passius de productes culturals (música, roba, noves tecnologies, activitats d'oci, tipus de lectura, consum de drogues legals i no legals, hàbits d'alimentació, etc.), sinó com a agents actius creadors dels seus estils de vida. En aquest marc cobren especial importància els moments de transició i conflicte personal i individual vinculats al cicle de vida dels infants i adolescents.

- c) L'impuls de la participació, amb activitats i espais que estimulin infants i adolescents a prendre part activa en la decisió i gestió dels diferents contextos de vida en què participen.

8. La col·laboració amb els centres docents en l'aplicació del seu projecte educatiu

El treball conjunt *amb l'escola*, per tal d'aconseguir una major articulació entre els centres educatius i els diferents agents del territori, constitueix l'eix vertebrador de les polítiques públiques d'acompanyament. El projecte educatiu vertebrava l'activitat d'un centre, però no pot ser construït i desenvolupat internament i en solitari; cal donar-hi suport en el context del projecte educatiu del territori. Cal l'activació de l'entramat social dels diferents agents del territori per tal d'acompanyar els centres en la seva tasca. En aquest àmbit han d'anar orientades a donar suport als centres educatius en aquells aspectes de la seva acció educativa que són *clau* per afavorir l'equitat i promoure l'èxit escolar. Des d'aquest punt de vista, els eixos d'actuació s'haurien de centrar en els objectius següents:

- a) Reforçar els elements de participació i informació de les famílies, amb especial atenció a les famílies amb baix capital educatiu i social.
- b) Reforçar les actuacions que puguin ajudar el centre a millorar la seva imatge social i el clima de l'escola i de l'aula.
- c) Donar suport a totes les transicions educatives (infantil, primària, secundària obligatòria, estudis postobligatoris i transició escola-treball) posant l'èmfasi en tots aquells instruments que eviten l'abandonament prematur i fomenten la permanència i el retorn, en el seu cas, al sistema educatiu. En aquest sentit, cal prioritzar els mecanismes d'orientació i suport a l'alumnat del segon cicle d'ESO, especialment si té dificultats per acreditar.
- d) Donar suport als programes i activitats per la incorporació i integració de la població escolar d'origen immigrant.
- e) Facilitar l'actuació i coordinació dels serveis externs a l'escola (socials, de salut, de promoció econòmica, etc.) per atendre l'alumnat amb dificultats especials i donar compliment a allò que explícitament disposa l'art. 159.3.e de la Llei d'educació, i de forma coherent amb allò que l'Àrea d'Educació de la Diputació de Barcelona ha impulsat històricament.

9. Concretant la política d'acompanyament: un pla i una metodologia de treball

L'aplicació en un municipi d'una política pública com la que proposem en l'estudi requereix, com en qualsevol altra política pública, un pla de treball ben definit i una gestió dels recursos municipals que s'hi ajusti de forma convenient.

Pel que fa a la definició d'un pla de treball, l'estudi dóna els elements per definir un eix conceptual que permeti als governs locals definir quatre fases que es desenvolupen en constant interacció:

- *Diagnosi*: l'estat actual de la situació de dèficit educatiu i social que volem canviar, amb dades compartides i objectives que s'avaluaran públicament i periòdica.
- *Planificació*: la definició dels objectius que volem assolir i de les decisions que ho han de fer possible, amb les assignacions corresponents de recursos i definició dels temps.
- *Provisió*: l'execució de les decisions preses i la direcció i gestió dels recursos assignats, en base a una bona diagnosi i planificació prèvies.
- *Avaluació*: obtenció novament de les dades educatives que formaven part de la diagnosi i anàlisi de la seva variació en funció del pla de treball aplicat, per tal de prendre les decisions (de modificació, addició o supressió) que permetin millorar-lo.

Pel que fa a la gestió o metodologia de treball, l'estudi planteja dos requeriments de partida essencials:

- *El treball en xarxa*: acompanyar l'alumnat i fer-li costat i als centres implica un treball que ha de comptar amb la participació dels principals agents que actuen al territori en les tres dimensions de l'acompanyament que proposem. Ens referim al professorat d'escoles i instituts i al conjunt de professionals educatius, a les famílies, al conjunt de serveis municipals vinculats a les àrees d'atenció a les persones, a les entitats i associacions que treballen amb infants i adolescents, a les organitzacions del tercer sector... Es tracta d'un model d'organització que ha de funcionar des de la diagnosi fins a l'avaluació i que reforça, en positiu, el vincle entre èxit escolar i la inclusió social.
- *El lideratge municipal*: la participació dels agents abans esmentats és una condició necessària, però no suficient. Cal que hi hagi un motor clar i reconegut per tothom com a tal, i aquest paper només el pot fer el govern local, el qual, pel fet de ser l'administració més propera a la ciutadania, coneix la població i gestiona els serveis i les polítiques de proximitat. Li correspon, per tant, definir el pla de treball amb la participació dels membres de la xarxa i, posteriorment, impulsar-lo, coordinar-lo, fer-ne un seguiment, avaluar i extreure, també en el marc de la xarxa, les conclusions que permetin la revisió i millora del pla de treball.

Bibliografia

ALBAIGÉS, B. (coord.) (2008): *Cap a la promoció de polítiques integrades de millora de l'èxit escolar*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

BROOKS-GUNN, J., DUNCAN, G. i ABER, L. (1997): *Neighbourhood Poverty. Context and Consequences for Children*. Nova York: Russel Sage.

CALERO, J. (2006): *La equidad en educación. Informe analítico del sistema educativo español*. Madrid: Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE).

CIIMU (2008): *Temps de les famílies: anàlisi sociològica dels usos dels temps dins de les llars catalanes a partir de les dades del Panel de famílies i Infància*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

CIIMU (2009): *Informe sobre la inclusió social a Espanya*. Barcelona: Obra Social de Caixa Catalunya.

COLEMAN, J.S. (1966): «Equal Schools for equal students?», dins *Public Interest*, 4: 70-75.

— (1988): «Social capital in the creation of human capital», dins *The American Journal of Sociology*, 94: 95-120.

ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

FERRER, F. (dir.) et al. (2006): *PISA 2003 a Catalunya. Una ullada a les desigualtats educatives*. Barcelona: Fundació Bofill.

FIELD, S., KUCZERA, M. i PONT, B. (2007): *No More Failures: Ten steps to equity in education*. París: OECD.

HANUSKEK, E.A. i LUQUE, J.A. (2003): «Efficiency and equity in schools around the world», *Economics of Education Review*, Elsevier, vol. 22(5), p. 481-502 (octubre).

JENCKS, C. (1972): *Inequality: A reassessment of the effect of family and schooling in America*. Nova York: Harper and Row.

MARCHESI, A. (2006): *El informe PISA y la política educativa en España. Revista de Educación. Número extraordinario*, p. 337-355.

MCNEAL, R.B. (1999): «Parental involvement as social capital: Differential effectiveness on science achievement, truancy, and dropping out», dins *Social Forces*, 78: p. 117-144.

SUBIRATS, J. (dir.) et al. (2005): *Los Proyectos Educativos de Ciudad (PEC): análisis de la experiencia acumulada. Nueva propuesta metodológica*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Reflexions sobre l'estudi del sistema de beques de la província de Barcelona

Jorge Calero

Catedràtic d'Economia Aplicada de la Universitat de Barcelona i coordinador del Grup Interdisciplinari de Polítiques Educatives (GIPE)

Álvaro Choi

Professor del Departament d'Economia, Política i Hisenda Pública de la Universitat de Barcelona i membre del GIPE

1. Introducció

Les comarques tenen atribuïdes des de l'any 1996 les competències en matèria de transport escolar i beques de menjador per als alumnes de nivells d'educació obligatòria. De forma paral·lela, els consells comarcals han optat per concedir ajuts de menjador a alumnes amb determinades situacions socioeconòmiques i familiars (beques o ajuts de menjador, en endavant). Aquest conjunt d'ajuts té, com a objectiu principal, afavorir la igualtat d'oportunitats educatives. Tanmateix els canvis socioeconòmics i demogràfics experimentats durant els darrers anys han posat de manifest alguns dels límits del sistema de beques de la província de Barcelona.

Aquest article¹ exposa algunes de les noves necessitats educatives sorgides al llarg dels darrers anys, analitza l'eficàcia de l'actual sistema de beques per cobrir aquestes necessitats i incrementar la igualtat d'oportunitats educatives i presenta reflexions i possibles vies de reforma. En l'apartat 2 s'explica el concepte d'igualtat d'oportunitats utilitzat. L'apartat 3 descriu breument alguns aspectes fonamentals de la configuració actual del sistema de beques de la província de Barcelona. Les noves necessitats detectades i una reflexió sobre els punts forts i febleses del sistema de beques,² així com possibles vies de reforma, es presenten, respectivament, en els apartats 4 i 5.

1. Bona part dels resultats i reflexions exposats deriven de la realització, per part dels autors, de dos estudis, durant els anys 2008 i 2009, per encàrrec de la Diputació de Barcelona. En el primer, es va estudiar l'estat de les beques de menjador per motius socioeconòmics a la comarca del Baix Llobregat, i en el segon es va analitzar el sistema de beques de menjador i transport de la província de Barcelona.

2. Les reflexions i propostes presentades en aquest apartat deriven de l'aplicació de diferents metodologies durant l'elaboració dels dos estudi esmentats, encarregats per la Diputació de Barcelona. Per a la detecció de noves necessitats educatives s'han utilitzat dades d'IDESCAT i microdades de l'*Encuesta de població activa* corresponent al primer trimestre de l'any 2009. Les necessitats detectades van poder ser contrastades mitjançant la realització d'una ronda de nou entrevistes i un taller-seminari amb responsables d'educació de la Generalitat de Catalunya, consells comarcals, ajuntaments, centres educatius i Sindic de Greuges. Les entrevistes es van realitzar personalment, amb una duració aproximada d'una hora, i de forma estructurada, si bé flexible respecte a un guió lliurat prèviament als entrevistats. En el taller-seminari es va proposar als assistents la realització de tres activitats col·lectives, cadascuna de les quals va cobrir un objectiu diferent: en la primera activitat, es va descriure la diversitat de situacions educatives a la província de Barcelona; en la segona, es van identificar punts febles del sistema de beques, i en la darrera, els assistents van discutir propostes de reforma.

2. El sistema de beques a la província de Barcelona i la igualtat d'oportunitats educatives

Tot sistema de beques pretén aconseguir la igualtat d'oportunitats educatives. Ara bé, el concepte d'igualtat d'oportunitats educatives ha variat al llarg del temps. La seva definició més restringida és la igualtat formal d'oportunitats educatives, que implica el reconeixement legal de la prohibició de la discriminació per qualsevol motiu en l'accés a l'educació. L'aplicació efectiva del concepte d'igualtat formal d'oportunitats necessita d'actuacions públiques actives per tal que la igualtat formal d'accés es transformi en igualtat real d'accés a l'educació (San Segundo, 1998). El mètode més utilitzat pels estats per garantir la igualtat d'accés a l'educació ha estat la creació de sistemes públics gratuïts i obligatoris de determinats nivells educatius.

La gratuïtat de l'educació està relacionada també amb una altra concepció de la igualtat d'oportunitats en l'àmbit educatiu, la igualtat d'*inputs*, és a dir, tots els alumnes han de rebre la mateixa quantitat de recursos destinats a l'educació. Aquesta concepció de la igualtat d'oportunitats resulta més àmplia que la igualtat d'oportunitats en l'accés i sol materialitzar-se a garantir un finançament per alumne igual a totes les escoles.

Tot i la importància d'aconseguir que l'Estat garanteixi legalment l'educació gratuïta i obligatòria i que es proporcioni un nivell similar d'*inputs* educatius als seus ciutadans, Coleman *et al.* (1966) van assenyalar que els principals factors que condicionen el rendiment educatiu no són els *inputs* educatius, sinó l'entorn de l'alumne (família i societat) i que, per tant, el que importa principalment és aconseguir que els alumnes surtin de l'escola amb igualtat d'oportunitats efectives per competir.

El concepte d'igualtat d'oportunitats efectives per competir està íntimament relacionat amb la teoria de la justícia de Rawls (1971). Segons Rawls, per aconseguir la igualtat efectiva d'oportunitats, cal igualar la provisió d'una sèrie de béns socials bàsics per als individus. Es tracta de béns que totes les persones racionals desitgen tenir com a drets, llibertats, oportunitats, riquesa i ingressos, i les bases socials per al respecte propi.

Sen (1980) desenvolupa la teoria de Rawls, però matisa que la qüestió important no és la igualació en la provisió d'una sèrie de béns socials bàsics dels individus, sinó els efectes que aquests béns tenen sobre les persones, ja que béns idèntics poden tenir efectes diferents sobre persones diverses. El pensament de Roemer (1998) està pròxim al de Sen, i critica el concepte d'igualtat d'*inputs* educatius quan afirma que dos alumnes amb idèntics recursos en poden fer un ús molt diferent en funció de les seves circumstàncies socioeconòmiques i individuals, i afirma que els individus només podran ser responsables de les seves eleccions sempre que aquestes no estiguin relacionades amb les seves circumstàncies. El gran problema és que cada alumne té una capacitat diferent per fer un ús efectiu dels recursos educatius i que, alhora, conflueixen multitud de circumstàncies que queden fora del control dels nens i les nenes i que determinen la seva habilitat per processar els recursos educatius. Així, les autoritats públiques han d'escollir un objectiu (què es vol igualar –rendiment, *inputs*, inserció en el mercat laboral, per exemple–) i sobre quina circumstància dels alumnes volen actuar. La política pública haurà incrementat la igualtat d'oportunitats educatives si, un cop aplicada la política, les diferències de

resultats entre els diversos alumnes d'un mateix tipus només depèn del seu nivell d'esforç.

López (2004) fa servir el concepte «educabilitat» per referir-se a la igualtat d'oportunitats educatives, concepte que resulta molt proper al pensament de Roemer. Segons López, un alumne podrà aprofitar els beneficis de l'educació si és «educable», és a dir, si es donen les condicions socials, escolars i familiars per poder fer un ús adequat dels recursos educatius. No obstant això, en la realitat existeixen nombrosos factors que eviten que es garanteixi l'educabilitat dels alumnes. Nombrosos treballs (Coleman *et al.*, 1966; Hanushek, 1979; o Calero i Escardíbul, 2007, per exemple) han demostrat la influència decisiva dels factors socials i familiars sobre el rendiment educatiu dels alumnes. Si la família, escola o societat no poden garantir les condicions d'educabilitat necessàries, hi haurà d'intervenir l'Estat. D'altra banda, com més gran sigui la demanda educativa, més haurà d'intervenir l'Estat per garantir l'educabilitat, ja que augmentarà l'heterogeneïtat d'alumnes i empitjoraran les condicions d'educabilitat dels darrers alumnes incorporats al sistema educatiu. El nostre estudi pren la definició de Roemer i López per referir-se a la igualtat d'oportunitats educatives.

3. El sistema de beques a la província de Barcelona

L'àmbit d'aquest estudi s'estén tant a les beques obligatòries de menjador i transport com a les no obligatòries. Els ajuts obligatoris de transport s'atorguen als alumnes d'educació primària i secundària obligatòria matriculats en centres públics o concertats privats localitzats en un municipi diferent del de la seva residència habitual. Aquests ajuts garanteixen la gratuïtat del servei de transport per a aquests alumnes. Els ajuts obligatoris de menjador garanteixen la gratuïtat del servei per als alumnes d'educació primària i secundària inferior matriculats en centres públics que es troben localitzats fora del seu municipi de residència habitual. En aquest cas, els alumnes de centres privats concertats reben, com a màxim, un ajut equivalent al preu màxim fixat pel servei de menjador als centres públics (6,20 euros per alumne i dia per al curs 2009/2010).

Paralelament, els consells comarcals poden crear, des de l'any 1996, ajuts de menjador per a alumnes de segon cycle d'educació infantil, primària i secundària obligatòria, per motius socioeconòmics i geogràfics, i ajuts de transport per a alumnes d'educació primària i secundària obligatòria que, per arribar a la seva escola, han de cobrir distàncies llargues dins d'un mateix municipi. L'import dels ajuts de menjador sol cobrir aproximadament el 50% del cost del servei, als centres públics, mentre que l'import dels ajuts de transport varia de forma considerable entre les comarques.

La Generalitat assigna els fons destinats a ajuts de menjador i de transport entre les comarques en funció d'uns criteris establerts l'any 2002. El pressupost total destinat a ajuts de transport i de menjador per a l'exercici 2009 va ser de 116,1 milions d'euros, amb una previsió de 46.500 beneficiaris. En el cas de les beques obligatòries, la concessió dels recursos és directa per als alumnes escolaritzats en un municipi diferent al de la seva residència. En el cas dels ajuts no obligatoris de transport, els alumnes hauran de complir els requisits de distància que estableixin els seus respectius consells

comarcals. Finalment, els ajuts no obligatoris de menjador s'assignen a través de l'ordenació dels sol·licitants en funció dels diversos sistemes de baremació establerts per cada comarca.

Com s'ha explicat en l'apartat 2, les beques de menjador i de transport busquen incrementar la igualtat d'oportunitats educatives. Amb la seva configuració actual, les beques de la província de Barcelona persegueixen la igualtat d'oportunitats educatives actuant sobre diversos eixos d'igualtat. Les beques obligatòries de menjador i transport, així com les beques no obligatòries de transport compleixen, prioritàriament, una funció de reducció de les desigualtats territorials. De forma col·lateral, poden tenir efectes sobre desigualtats socials i econòmiques (com, per exemple, en els casos de barris marginals) i sobre la igualtat en l'accés al mercat laboral (qüestió que afecta, principalment, les dones i famílies monoparentals).

Les beques de menjador per motius socioeconòmics i geogràfics pretenen actuar sobre la igualtat d'oportunitats educatives reduint les desigualtats socials, econòmiques, geogràfiques, i facilitant la conciliació de la vida familiar i laboral. Ara bé, en algunes ocasions, augmentar la igualtat en funció d'algun dels criteris mencionats implica incrementar-la segons uns altres criteris.

Per tant, les beques de menjador i de transport, tal com estan dissenyades actualment, pretenen incrementar la igualtat d'oportunitats educatives igualant els *inputs* dels alumnes, tenint en compte les circumstàncies dels alumnes. En aquest sentit, es tracta de mecanismes que persegueixen la consecució de la igualtat d'oportunitats educatives propera a la definició proposada per Roemer (1998).

4. Noves necessitats

La realitat socioeconòmica de Catalunya ha experimentat una transformació substancial des de l'any 1996. Canvis demogràfics, familiars i socials, i del mercat laboral han generat noves necessitats que no s'havien tingut en compte quan es va crear el sistema de beques.

Començant pels canvis en l'evolució demogràfica, la població de Catalunya ha crescut considerablement des de l'any 1996. Dels 6.090.000 habitants de l'any 1996 es va passar a 7.364.078, l'any 2008. Aquesta evolució s'explica principalment pel fenomen demogràfic més destacat de la darrera dècada a Espanya i Catalunya, l'arribada de persones d'origen estranger. Així, la proporció de població nascuda fora de Catalunya va passar de 2,82% a 16,89%, entre els anys 1996 i 2008.

Un altre factor que explica el creixement poblacional a partir dels anys finals de la dècada de 1990 és l'augment experimentat en les taxes de fecunditat. Aquest increment en la natalitat està relacionat amb una lleugera recuperació de les taxes de natalitat de les famílies catalanes i amb el creixement en la proporció de famílies d'origen immigrant, en tenir aquestes un nombre major de fills en comparació amb les natives; aquesta situació s'ha reflectit en un increment en termes absoluts (entre els anys 2000 i 2008, es va passar de 830.414 a 970.181 persones d'entre tres i setze anys d'edat) en la població en edat

escolar des de principis de la dècada de 2000. Aquesta evolució s'ha traduït, lògicament, en un augment en el nombre d'alumnes matriculats als centres d'educació obligatòria.

Una gran part dels nous alumnes provenen de famílies d'origen immigrant i, tot i l'heterogeneïtat existent dins d'aquest col·lectiu, la seva situació socioeconòmica mitjana difereix de la dels alumnes nascuts a Catalunya (la renda mitjana anual neta de les persones de nacionalitat espanyola a Catalunya, l'any 2007, va ser de 10.353 euros mentre que, per a les persones amb una altra nacionalitat, era de 6.590 euros). No resulta previsible que aquesta bretxa es tanqui a curt termini, ja que una elevada proporció de famílies d'origen immigrant tenen membres ocupats en algun dels sectors productius més afectats per la crisi iniciada durant l'any 2008.

L'increment en la demanda de beques associat al fenomen migratori no hauria estat tan elevat si no fos pel fet que les famílies d'origen immigrant tendeixen més a matricular els seus fills en centres públics, en comparació amb els alumnes d'origen nacional (el 77,6% dels alumnes de quinze anys d'origen immigrant estan matriculats en centres públics davant el 52,9% dels nacionals).

De forma paral·lela als canvis demogràfics, s'han produït modificacions en l'estructura familiar i social de Catalunya. El nombre de membres a la llar s'ha reduït, de manera que ha disminuït la proporció de llars on conviuen membres de més de dues generacions. També ha augmentat l'edat en la qual es té el primer fill, així com l'edat de casament. Simultàniament, les taxes de nupcialitat han anat decreixent i s'han incrementat el nombre de famílies monoparentals, que tenen una major probabilitat de trobar-se en una situació de pobresa. L'augment en la quantitat de famílies monoparentals s'explica pels increments en el nombre de separacions i divorcis i per la proliferació de noves tipologies de família. Aquestes modificacions en l'estructura familiar tendeixen a reduir el paper de la família com a xarxa de seguretat i incrementen la demanda de serveis «emancipadors» de les circumstàncies familiars.

Els canvis en la família no s'han limitat a la seva estructura, sinó que també han afectat el rol que exerceixen els seus diferents membres. En aquest sentit, el canvi més important ha estat la progressiva incorporació de la dona al mercat de treball. D'aquesta manera, també s'ha incrementat el nombre de llars on treballen ambdós cònjuges. Per tant, les transformacions de la institució familiar dificulten la conciliació de la vida familiar i laboral. Les famílies d'origen estranger veuen agreujada aquesta dificultat pel fet de tenir un nombre superior de fills, un nivell econòmic inferior a la mitjana (i, per tant, més dificultats per accedir a serveis que facilitin la incorporació d'ambdós cònjuges al mercat laboral) i no disposar de la xarxa de suport que significa la família per als alumnes autòctons.

Per últim, les alteracions en la conjuntura econòmica i en el mercat laboral també són variables que incideixen sobre el volum de beques sol·licitades. La crisi econòmica iniciada l'any 2008, la conseqüència més greu de la qual ha estat un fort augment en les taxes d'atur, és, juntament amb l'increment en les taxes d'activitat femenines, un dels principals factors que expliquen l'augment de la demanda de beques.

En resum, els canvis exposats al llarg d'aquest apartat s'han traduït en un increment en la demanda de beques i en l'aparició de nous eixos d'igualtat que cal considerar pel sis-

tema de beques (nacionals i no nacionals; conciliació de la vida familiar i laboral) que s'afegeixen als ja establerts (renda; situació social; territori). La nova situació requereix, en un marc de restricció pressupostària severa, la redefinició dels objectius que el sistema d'ajuts ha de cobrir.

5. Conclusions i possibles alternatives

La finalitat d'un sistema de beques ha de ser garantir l'educabilitat dels alumnes (López, 2004) o, com a mínim, reduir les diferències entre aquests. Tot i això, els canvis socials i demogràfics, així com la crisi econòmica iniciada l'any 2008, han posat de manifest els límits del sistema actual de beques de la província de Barcelona per assolir alguns dels seus objectius originals: reducció de desigualtats per motius econòmics, socials o geogràfics i conciliació de la vida familiar i laboral. En aquest sentit, el sistema de beques de la província de Barcelona combina algunes virtuts amb febleses que dificulten l'assoliment dels seus objectius per diferents motius: d'una banda, per la manca de recursos i d'una gestió més eficient i, de l'altra, per la manca d'una definició clara d'aquests davant els canvis explicats en l'apartat anterior. Així doncs, sembla un moment adequat per plantejar reformes. Aquest apartat es divideix en tres subapartats, destinats a plantejar reflexions i propostes de canvi de les beques obligatòries (5.1) i als ajuts no obligatoris de transport (5.2) i de transport (5.3).

5.1. Beques obligatòries de menjador i transport

L'objectiu d'aquests ajuts és clarament la reducció de desigualtats territorials. A la vegada, tenen un efecte reductor de l'absentisme escolar i faciliten la conciliació de la vida familiar i laboral. Un altre aspecte positiu d'aquests ajuts és que hi ha casos en els quals aquests ajuts també afavoreixen la igualtat econòmica i social. Ara bé, també s'han detectat febleses en el funcionament d'aquests ajuts.

En primer lloc, com que la seva concessió es basa únicament en el criteri del lloc d'empadronament de l'alumne, es donen situacions en les quals hi ha alumnes que, tot i que viuen més lluny del centre que alumnes que reben la beca, no la reben perquè viuen al mateix municipi on hi ha l'escola. D'altra banda, aquests ajuts entren sovint en contradicció amb el criteri d'igualació de la renda ja que freqüentment les persones que viuen en residències allunyades dels nuclis urbans no són les que presenten les majors necessitats econòmiques. La situació descrita ha portat, alhora, a detectar casos de falsos empadronaments.

El fet que els ajuts de menjador per als alumnes de centres privats concertats estiguin limitats al preu màxim del servei fixat per la Generalitat per als centres públics fa que es generin desigualtats entre alumnes en funció de la titularitat de l'escola. Una altra feblesa, també aplicable als ajuts no obligatoris de menjador, és el fet que hi ha escoles que no ofereixen menús adaptats a la diversitat. Finalment, si bé la qualitat del servei de transport és elevada, la duració d'algunes rutes supera el temps màxim legalment establert (1 hora), especialment en els serveis de transport d'alumnes d'educació especial.

Tot i la dificultat per modificar disposicions fixades en una llei orgànica, una reforma d'aquests ajuts destinada a incrementar la igualtat d'oportunitats educatives hauria de considerar substituir l'empadronament com a criteri d'assignació per la distància quilomètrica i valorar, alhora, la introducció d'algun criteri que amidés la capacitat econòmica del sol·licitant. Altres mesures que caldria considerar serien l'eliminació de les diferències de preu del servei de menjador entre centres públics i concertats i l'increment de la supervisió sobre les rutes escolars.

5.2. Beques no obligatòries de transport

Els ajuts no obligatoris de transport també tenen com a finalitat principal reduir desigualtats territorials. De forma col·lateral, ajuden a combatre l'absentisme escolar i faciliten la igualtat d'accés al mercat laboral. La seva concessió depèn de la distància i les característiques del trajecte que els alumnes han de cobrir, dins d'un mateix municipi, per arribar al centre educatiu. Per tant, el seu disseny evita alguns dels problemes observats en el cas dels ajuts obligatoris de transport però, no obstant això, en planteja d'altres, especialment vinculats a les restriccions pressupostàries.

La congelació de la partida pressupostària de la Generalitat destinada a aquests ajuts des de l'any 2006 ha tingut com a conseqüència l'adopció de diferents estratègies a les comarques. En alguns casos s'ha reduït el nombre de rutes, mesura que implica deixar de cobrir algunes necessitats. En d'altres, s'ha optat per substituir el transport escolar per transport públic per no incórrer en els elevats costos del transport escolar. Malauradament, en molts casos no hi ha rutes de transport públic que cobreixin els trajectes i, en cas que n'hi hagués, no sempre resulta senzill compatibilitzar els horaris escolars amb els interessos de les empreses de transports. Per últim, la tercera solució aplicada en alguns municipis ha estat instaurar un sistema de copagament del servei entre consell comarcal, famílies i ajuntament. La proporció aportada per cada un dels agents varia per municipis, de forma que és una font de desigualtats territorials. Cal considerar el fet que el copagament pot obligar famílies a renunciar a aquest ajut. En aquest sentit, els ajuntaments haurien de responsabilitzar-se de la planificació urbanística del seu territori i col·laborar de forma més activa amb els consells comarcals mentre la Generalitat de Catalunya no porti més fons.

5.3. Beques no obligatòries de menjador

A diferència dels ajuts exposats fins al moment, la llista de disfuncions en l'actual sistema de beques no obligatòries de menjador és llarg i, per tant, és l'ajut sobre el qual convé reflexionar més detingudament. En primer lloc, si bé és positiu que l'assignació de recursos entre les comarques es faci en base a paràmetres objectius (nivell de renda, població i proporció de població d'origen immigrant), resulta imprescindible, per tal de garantir l'equitat del sistema, actualitzar-los anualment. En el curs 2009/2010 es faran servir els mateixos criteris de l'any 2002.

Quant a la funció de reducció de desigualtats econòmiques, cal exposar que la manca de pressupost fa que bona part dels sol·licitants es quedi sense beca. De fet, són nom-

brosos els casos d'alumnes que, tot i no haver canviat la seva situació econòmica, han deixat de rebre aquests ajuts perquè ha augmentat la demanda de forma més ràpida que la partida pressupostària.³ Alhora, hi ha casos d'alumnes que no demanen o que renuncien a l'ajut de menjador perquè la família no és capaç de cobrir la part que li correspon pagar. Noti's que, en aquests darrers casos en els quals les famílies no poden fer front al copagament, es tracta dels alumnes que probablement tenen una necessitat més gran d'accedir al servei de menjador.⁴ A partir de la ronda d'entrevistes s'ha detectat que alguns centres han optat per «acumular» l'import de l'ajut per mesos o dies per tal de garantir que, com a mínim, els alumnes que d'una altra manera haurien renunciat a la beca per no poder fer front al copagament, almenys puguin fer ús del servei de menjador escolar durant uns mesos a l'any o uns dies a la setmana. En aquest punt, s'introdueix una nova font de desigualtats, per titularitat del centre, ja que els centres privats concertats no tenen fixat el preu màxim de menjador i, d'aquesta manera, la proporció del cost del menú coberta per la beca per als alumnes de centres concertats sol ser menor que per als alumnes de centres públics. D'altra banda, el preu dels menús també depèn de la grandària del centre. Hi ha també diferències entre centres en la informació sobre els ajuts proporcionada a les famílies. Resulta destacable el fet que, en algunes comarques, només hi ha una o dues convocatòries anuals obertes, de manera que, si un alumne arriba a la comarca amb posterioritat a aquestes convocatòries o la seva situació econòmica o familiar experimenta canvis durant el curs, pot quedar-se sense l'ajut, independentment de les seves necessitats.

D'altra banda, l'autonomia plena que es va atorgar als consells comarcals per fixar els criteris de baremació ha estat una font constant de desigualtats. La primera d'aquestes desigualtats és territorial. Començant per les desigualtats generades entre persones de diferents comarques, és possible que un alumne que rebria un ajut si visqués en una comarca determinada no la rebí en la comarca on resideix. Fins i tot l'únic criteri comú a totes les comarques, garantir que els alumnes procedents de famílies amb recursos econòmics molt limitats puguin accedir al servei de menjador, es desenvolupa de forma diferent a cadascuna de les comarques. Aquestes no coincideixen a l'hora de fixar el llinar a partir del qual els alumnes poden demanar una beca de menjador, ni en el seu import, ni en la ponderació del factor econòmic sobre la probabilitat d'obtenir un ajut. De fet, no existeix una definició comuna de «capacitat econòmica».

Seguint amb desigualtats territorials, també es produeixen desigualtats per motius geogràfics dins les comarques, no solament per la diferent interpretació dels criteris de baremació que poden efectuar els responsables de diversos centres i ajuntaments, sinó pel fet que alguns ajuntaments complementen el pressupost destinat a les beques de menjador mentre que, d'altres, no ho fan. Tampoc no pot ser obviada la dificultat a la qual s'enfronten els centres, consells comarcals i ajuntaments per poder comprovar la veracitat dels ingressos declarats.

3. Tot i haver-se incrementat en un 12,28% la partida destinada a beques de menjador i de transport entre els anys 2007 i 2009, aquest esforç resulta insuficient per cobrir l'increment real de la demanda.

4. Alguns anys els consells comarcals no són informats de la partida pressupostària per a beques de què disposaran fins ben entrat el curs. Aquesta situació fa que alguns alumnes no utilitzin el servei de menjador perquè no tenen la certesa de si rebran o no l'ajut.

Les beques de menjador també tenen fixades com a finalitats, depenent de la comarca analitzada, la millora de la igualtat d'oportunitats educatives dels alumnes que viuen lluny de la seva escola (aquests ajuts poden contribuir a reduir l'absentisme escolar), dels alumnes amb necessitats educatives especials i dels alumnes amb circumstàncies familiars o socials difícils. Novament, la diversitat de sistemes de baremació i la diferent interpretació que es fa d'alguns dels criteris provoca que alumnes amb idèntiques situacions siguin tractats de forma desigual.

Tot i que la percepció social indica que els alumnes de famílies d'origen immigrant tenen avantatges a l'hora d'obtenir ajuts de menjador, l'evidència empírica (Calero i Choi, 2009) indica que la condició d'immigrant no té cap impacte sobre la probabilitat d'obtenir una beca. En tot cas, l'elevat nombre d'alumnes de famílies d'origen estranger que obtenen beques es deu al fet que, en termes mitjans, la seva situació econòmica i social és més precària que la dels alumnes de famílies d'origen nacional.

Una necessitat addicional que han de cobrir les beques de menjador és garantir la igualtat d'oportunitats en l'accés al mercat laboral, qüestió especialment crítica per a les dones i famílies monoparentals. Fins al moment, l'assoliment de la conciliació de la vida laboral i familiar no ha estat un objectiu prioritari del sistema de beques de menjador, i factors com la monoparentalitat o el fet que treballin els dos pares queden recollits en forma de diversos criteris de baremació, criteris als quals, en general, s'atorga una ponderació molt baixa a l'hora d'assignar les beques entre els sol·licitants.

Cal considerar que l'acumulació de criteris d'assignació de les beques acaba diluint els col·lectius als quals es pretén afavorir, ja que la utilització d'un criteri d'igualtat per beneficiar un col·lectiu determinat, en un entorn de restricció pressupostària, habitualment no té un efecte neutre sobre la resta d'individus. Així, per exemple, un efecte negatiu de la inclusió de criteris que afavoreixin la conciliació de la vida familiar i laboral podria ser la disminució de la funció reductora de desigualtats econòmiques associada a les beques de menjador (bona part de les famílies beneficiades per la introducció d'aquests criteris serien famílies en què treballen el pare i la mare). En altres casos, l'efecte pot ser positiu. Per exemple, la introducció de criteris que afavorissin les famílies monoparentals ajudaria a incrementar la igualtat econòmica, en tractar-se de famílies amb només una font d'ingressos.

Si bé la manca de pressupost és una de les principals limitacions a les quals s'enfronta l'actual sistema de beques de menjador, aquesta no explica moltes de les desigualtats generades per la gestió i el disseny del sistema de beques de menjador. Hi ha qüestions de gestió que podrien evitar disfuncions en el sistema d'ajuts. Evitar els retards per part de la Generalitat en l'aprovació de la partida pressupostària; actualitzar cada curs els criteris de distribució de recursos entre les comarques; prendre mesures que igualessin entre centres el volum d'informació sobre els ajuts rebut pels alumnes; o incrementar el control dels ingressos declarats pels individus mitjançant una major cooperació entre les diverses administracions, són mesures que reduirien algunes de les desigualtats explicades al llarg d'aquest apartat.

El disseny actual de les beques de menjador impedeix que, en ocasions, no s'assoleixin els objectius d'igualtat originàriament fixats. Tot i que moltes de les desigualtats genera-

des estan associades a l'autonomia dels consells comarcals per fixar els criteris de baremació, mitjançant els quals han tractat d'adaptar-se *ad hoc* a les noves necessitats a què s'enfronten, també es pot avançar dins de les comarques per evitar desigualtats entre els alumnes de diferents municipis i centres. En aquest sentit, convindria replantejar el paper subsidiari i autònom que tenen els ajuntaments respecte a les decisions dels consells comarcals; garantir que tots els alumnes rebran el mateix volum d'informació sobre les beques i harmonitzar la interpretació dels criteris de baremació per a l'assignació de les beques a tots els centres o ajuntaments. D'altra banda, resulta desitjable considerar l'anivellament dels preus del servei de menjador entre els centres independentment de la seva grandària o titularitat.

Finalment, el problema més important en la configuració de l'actual sistema ajuts de menjador per motius socioeconòmics és el fet que, si bé resulta evident que el seu objectiu és incrementar la igualtat d'oportunitats educatives, no s'ha definit de forma clara com s'ha d'assolir aquest objectiu ni a quins individus en concret s'adrecen aquests ajuts. En altres paraules, els consells comarcals tracten d'incrementar la igualtat d'oportunitats educatives sense tenir indicacions clares de quines desigualtats (econòmiques, socials, geogràfiques, per motiu d'origen, de gènere o d'accés al mercat laboral) han de prioritzar. Com s'ha vist, no es tracta d'una situació trivial, ja que qualsevol decisió que porti a afavorir un determinat col·lectiu pot empitjorar la situació d'altres.

La descomposició de les actuals beques de menjador per motius socioeconòmics en una sèrie d'ajuts més específics (com, per exemple, crear ajuts de menjador específics per a alumnes de famílies amb rendes molt baixes i beques per a alumnes amb plans de treball de Serveis Socials) seria, possiblement, una forma més efectiva de reduir desigualtats concretes (en els exemples anteriors, econòmiques i socials, respectivament). L'aplicació d'aquesta reforma implicaria assumir explícitament la no-cobertura d'altres necessitats però, a canvi, aquestes quedarien ben identificades i, d'aquesta manera, es facilitaria l'articulació d'intervencions complementàries.

L'aparició de noves necessitats generades pels canvis socials i demogràfics, aguditzades per la situació de crisi econòmica, i moltes de les quals no són cobertes adequadament per l'actual sistema de beques fa pensar que, possiblement, ha arribat el moment de replantejar en profunditat l'equitat del sistema i introduir-hi reformes amb una certa urgència. En tot cas, com s'ha vist en aquest article, la reforma del sistema de beques de la província de Barcelona passa per l'establiment d'una definició clara de les necessitats concretes que es volen atendre i, en definitiva, del grau d'equitat que es pretengui assolir.

Bibliografia

CALERO, J. i CHOI, Á. (2009): *Anàlisi dels criteris de distribució econòmica i d'adjudicació de les beques de menjador escolar del Baix Llobregat*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

CALERO, J. i ESCARDÍBUL, J.O. (2007): «Evaluación de servicios educativos: el rendimiento

en los centros públicos y privados medido en PISA-2003», dins *Hacienda Pública Española*, 83 (4), p. 33-66.

COLEMAN, J., CAMPBELL, E., HOBSON, C., MCPARTLAND, J., MOOD, A., WEINFELD, F. i YORK, R. (1966): *Equality of Educational Opportunity*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.

Generalitat de Catalunya. Decret 160/1996, pel qual es regula el servei escolar de menjador als centres docents públics de titularitat del Departament d'Ensenyament, de 14 de maig de 1996. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 2208.

Gobierno de España. Llei orgànica 1/1990, d'ordenació general del sistema educatiu, de 3 de octubre de 1990. *Boletín Oficial del Estado*, 238.

HANUSHEK, E.A. (1979): «Conceptual and empirical issues in the estimation of educational production functions», dins *Journal of Human Resources*, 14 (3), p. 351-388.

LÓPEZ, N. (2004): «Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad», dins *Documentos del IIPE*.

RAWLS, J. (1971): *A theory of justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

ROEMER, J.E. (1998): *Theories of distributive justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

SAN SEGUNDO, M.J. (1998): «Igualdad de oportunidades educativas», dins *Economiaz*, 40, p. 82-103.

SEN, A. (1980): *Equality of what? The Tanner lectures on human values*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Descentralització i municipalització de l'ensenyament. Una perspectiva internacional

Francesc Pedró*

Gerent del Centre per a la Recerca i la Innovació Educativa de l'OCDE

Hi ha molt pocs països de l'OCDE que durant els últims 25 anys no hagin modificat l'equilibri existent entre els diferents nivells d'autoritat en matèria educativa. Alguns, com Alemanya o Suïssa, ho han fet molt recentment en els últims tres anys. Però, que s'hagin trencat els equilibris existents no ha de ser considerat com a sinònim que els moviments realitzats convergeixin en una mateixa direcció.

D'una banda, els països nòrdics van iniciar les seves reformes a mitjan anys vuitanta del segle passat, quan van transferir la major part de les responsabilitats i competències del govern central a les autoritats municipals, de manera que el parlament i el govern nacional tenen una capacitat d'intervenció limitada, en comparació de la situació prèvia a aquestes mateixes reformes. Aquesta capacitat els permet incidir exclusivament en el marc global de l'educació a través d'una agència nacional d'educació els poders de la qual abasten elements que, en el fons, permeten un exercici indirecte de la regulació del sistema: l'elaboració d'estadístiques, l'avaluació dels resultats i, en general, les grans línies del desenvolupament futur del sistema. Però aquest no és un moviment exclusiu dels països nòrdics, de la mateixa manera que també cal precisar que molts altres països amb un ímpetu descentralitzador semblant no han arribat tan lluny ni de bon tros. Així, per exemple, França, considerada fins ara el bastió per excel·lència de la centralització en matèria educativa, ha anat concedint progressivament responsabilitats a les regions, els municipis i els centres escolars, fins al punt que els centres d'ensenyament secundari intervenen directament en les decisions sobre el perfil i l'especialitat dels professors que desitgen per completar el seu projecte educatiu, una cosa totalment impensable 25 anys enrere.

Però, d'altra banda, també és possible citar alguns altres països de l'OCDE on les responsabilitats de les autoritats locals han anat disminuint progressivament des d'una situació inicial caracteritzada per una gran descentralització. Aquest és el cas d'Anglaterra, que cada vegada ha anat atorgant més competències tant al govern central que, des de 1988, ha introduït per primera vegada en la història un currículum nacional, com als centres escolars, que ara es poden moure amb més autonomia respecte de les autoritats municipals i, paradoxalment, sota un control més gran de les autoritats centrals. És precisament aquesta perspectiva la que ha dut més lluny Nova Zelanda, on ara només existeixen dos nivells de presa de decisió: el govern nacional i els diferents centres escolars.

* Aquesta contribució es basa en un informe desenvolupat pel Centre per a la Recerca i la Innovació Educatives de l'OCDE amb el suport de la Diputació de Barcelona i que porta el títol *Descentralització i municipalització de l'ensenyament als països de l'OCDE* (Pedró, 2008).

1. La recerca de nous equilibris

Es tracta, per tant, d'un panorama confús, que podria resumir-se en una tendència a la recerca de nous equilibris en l'assignació de poders entre els diferents nivells d'autoritat que sembla afectar per igual tant els països amb models tradicionalment centralitzats com aquells que representaven el paradigma de la municipalització. En poques paraules, els desplaçaments en matèria de competències polítiques sobre l'educació sembla que han seguit tres direccions no coincidents: la primera, des del govern nacional als governs regionals, com ha succeït a Bèlgica i l'Estat Espanyol; la segona, des dels nivells intermedis de l'Administració, particularment els municipis, cap als altres dos extrems, ja es tracti del govern nacional o dels centres escolars o les dues coses alhora, com ha succeït a Anglaterra, Nova Zelanda o els Estats Units; i la tercera, del nivell del govern nacional als municipis, com exemplifiquen tots els països nòrdics.

Tot això acredita l'emergència d'una visió de la política educativa segons la qual el *locus* de les decisions, el lloc on es prenen aquestes decisions i, per tant, qui les pren importa molt. En efecte, és possible argumentar que els processos de decisió tenen un efecte directe sobre la qualitat de les decisions preses, en termes de la seva rellevància pel que fa als objectius desitjats i la seva adequació a la llum de les circumstàncies, en la forma que són acceptades i aplicades pels actors implicats, en la naturalesa dels grups de pressió que poden influir sobre aquestes, en la durada dels processos de preparació d'aquestes decisions i, finalment, en la varietat de situacions i problemàtiques que la seva posada en pràctica o els seus efectes originen. No cal dir que tot aquest procés il·lustra, almenys en el cas dels sistemes públics d'educació, la naturalesa de les relacions entre les autoritats centrals, els centres escolars i els seus usuaris: implica en major o menor grau als qui estan afectats per aquestes decisions, les quals seran públiques i transparents també en més o menys mesura.

2. Absència d'una base empírica

Al seu torn, totes aquestes característiques tenen una influència clara sobre l'eficiència de l'educació i la seva equitat. No obstant això, aquesta influència pot no ser lineal: un determinat procés de decisió pot millorar l'eficiència en matèria d'aprenentatge bàsic, però també pot comportar resultats menys positius en termes d'emfatitzar, fomentar i promoure les activitats culturals, en el sentit més ampli del terme. Pot promoure l'equitat en general, posant èmfasi en les disparitats entre els resultats dels alumnes, però també es pot demostrar ineficaç en matèria de desigualtats entre dos grups concrets d'alumnes. També és possible imaginar que un determinat procés de decisió atribueixi més influència a aquells actors implicats amb l'eficiència a curt termini o, per contra, a aquells altres actors més interessats i preocupats pel llarg termini.

El més sorprenent de tot és que aquesta onada de reformes s'ha generat pràcticament a tots els països sense l'assistència de cap tipus de base empírica que permeti analitzar la naturalesa i els resultats més probables de qualsevol reforma en aquest sentit, ja sigui favorable a la centralització o a la descentralització, a la municipalització o a l'autonomia dels centres escolars, per la senzilla raó que aquesta base empírica no existia.

3. Però, com s'ha de definir la descentralització?

L'anàlisi de la lògica i de les conseqüències de la descentralització és complexa per la varietat de conceptes que comprèn. De fet, durant els últims cinquanta anys la descentralització ha estat present en els debats polítics de nombrosos sistemes educatius en l'OCDE. No obstant això, existeixen diferències considerables en els significats que s'atribueixen al terme i també idees divergents sobre les característiques que el defineixen, que apareixen reflectits en les diferents definicions recollides per la literatura acadèmica sobre la qüestió (Hoggett, 1996; Hopkins, 2002; Hunter, Vienonen i Włodarczyk, 1999; Mackintosh i Roy, 1999; Pollitt, 2005; Pollitt, Birchall i Putnam, 1998; Rhodes, Carmichael, McMillan i Massey, 2003).

En termes generals, el més freqüent és referir-se a la descentralització en l'educació com la transferència o devolució de l'autoritat d'un nivell més alt a un nivell polític o administratiu inferior, normalment des d'un govern central cap a governs regionals o, més habitualment encara, locals. D'acord amb la definició més citada, la de Rondinelli, Nellis i Cheema (1984), la descentralització pot ser definida com «la transferència de responsabilitats en la planificació, gestió, obtenció i distribució de recursos, des del govern central i les seves agències, cap a les unitats territorials d'agències del govern, unitats o nivells subordinats del govern, autoritats o corporacions públiques o semiautònomes, autoritats regionals o funcionals, o organitzacions no governamentals privades i voluntàries». Però la veritat és que si la descentralització sorgeix com un dels principals lemes de política educativa als països de l'OCDE en les dues últimes dècades és perquè el terme engloba, en realitat, una multitud de conceptes i de reformes, que només comparteixen l'objectiu final: reduir les competències del govern central en la gestió dels sistemes educatius, transferint-les cap a autoritats subestats, ja siguin regionals, provincials o locals.¹

Dintre d'aquest ampli espectre d'enfocaments definitoris, s'adoptarà una visió més reduïda, que limitarà l'atenció als casos de transferència de responsabilitats des del govern central cap a les unitats públiques subordinades, i a les corporacions o autoritats públiques semiautònomes o autònomes.² Tanmateix, és important aprofundir en una definició operativa que faciliti ulteriorment la investigació empírica.

4. Operativització en l'àmbit educatiu

Per començar, caldria preguntar-se quina definició de la descentralització en educació faria més operatives les consideracions anteriors per facilitar posteriorment la seva exploració

1. Amb referència a aquesta darrera categoria d'institucions, la descentralització pot ser definida també com una situació en la qual els béns i serveis públics són proveïts pel mercat, tot responenent a les preferències manifestades pels individus. Això explica perquè la privatització és vista per alguns autors com una forma de descentralització

2. Tot ampliant el marc conceptual de Cheema i Rondinelli (1983), es podria afirmar que la descentralització presenta diferents modalitats, atès que la transferència es pot fer indistintament o simultàniament entre nivells polítics (devolució), entre nivells administratius (desconcentració), de nivells polítics a administratius (burocratització) o a nivells institucionals relativament independents (delegació o autonomia dins del sector públic). Finalment, com s'ha fet notar, també es pot donar una transferència de responsabilitat envers actors privats (privatització). Totes aquestes modalitats són descrites i analitzades en el capítol següent.

empírica. Una resposta possible, que es prendrà des d'ara com a punt de partida, seria la següent: per descentralització de l'educació s'entendrà aquí *la transferència de competències polítiques relatives a la planificació, direcció, finançament i assignació dels recursos educatius, des del govern central cap a unitats subestats públiques, siguin aquestes regionals, provincials o locals. Aquestes unitats poden estar directament sota l'autoritat del govern o disposar d'autonomia parcial o total*. Es cobreix, així, tant la descentralització política i territorial, com la desconcentració tècnica i, fins i tot, l'autonomia escolar, modalitats totes elles que són descrites i analitzades més endavant.

En aquesta definició és evident que la descentralització es pot analitzar tant en termes de procés dinàmic com en termes d'estructures estàtiques (Klugman, 1994; Rondinelli *et al.*, 1984). Els primers inclouen les polítiques dels processos de descentralització i la seva posada en pràctica, mentre que les perspectives estructurals es refereixen més aviat als marcs institucionals i als arguments funcionals en els quals es basen. En qualsevol cas, però, és important aturar-se en aquesta definició, ja que consta de diferents elements la rellevància dels quals ha de ser destacada.

5. Un concepte complex...

En primer lloc, l'esment a la *transferència* del poder i de la responsabilitat formal de prendre decisions indica que la descentralització implica un canvi en la rendició de comptes formal i en les estructures de presa de decisions, generalment d'un nombre més reduït a un nombre més gran d'actors institucionals, ja sigui dintre de la mateixa estructura organitzativa o a través de diferents nivells organitzatius.

En segon lloc, l'ús de l'expressió *generalment* en la definició es refereix al fet que la descentralització també pot donar-se a nivell horitzontal o basar-se en principis funcionals i, per tant, no implicar necessàriament la transferència d'autoritat a un nombre més gran d'actors (Boyne, 1992; Mintzberg, 1979; Pollitt, 2005). En són exemples la creació d'agències públiques semiautònomes, cosa que implica la transferència de poder dels ministeris centrals a organismes o entitats igualment centralitzades que en depenen. Un altre exemple possible són les transferències internes de competències en matèria de decisió dels directius públics als professionals o, com se'ls denomina en alguns àmbits, «buròcrates de carrer» (Lipsky, 1980).

En tercer lloc, la definició inclou també els termes de *responsabilitat* i *poder*. La responsabilitat es vincula als processos de presa de decisió i s'ha d'entendre com el conjunt de responsabilitats formals implicades en la presa de decisions i de les quals algú en concret ha de rendir comptes davant dels representants dels ciutadans dintre del sector públic (polítics electes o buròcrates nomenats), o davant les juntes de govern, els usuaris del sistema educatiu, etc., dintre del sector privat. Les autoritats públiques poden delegar responsabilitats sobre certes funcions a organitzacions de titularitat i gestió privada o a xarxes de centres. En aquests casos, es tractarà generalment d'una responsabilitat dual de la qual les unitats operatives haurien de respondre davant de juntes de gestió privada i, al mateix temps, davant d'agències públiques o semipúbliques, via contracte o conveni.

De manera semblant, el grau de poder es vincula a l'àmbit de les decisions que s'han de prendre, és a dir, al ventall de possibilitats existent incloent-hi el marge de maniobra i la importància relativa en termes d'impacte sobre els productors o els consumidors de l'educació. La perspectiva i el nivell de la discrecionalitat estan determinats per la regulació institucional específica que inclou el marc regulatori i les normes i rutines que es desenvolupen en el sistema. De tot l'anterior es dedueix amb tota claredat que ni la responsabilitat ni el poder són conceptes absoluts. Han d'entendre's com a termes relatius que s'han d'analitzar en contextos específics.

En quart lloc, el terme *serveis educatius* ha d'entendre's en el sentit més ampli possible, com a productes o serveis educatius, en els quals es considera necessari, quan no imprescindible, cert nivell d'implicació pública. Les decisions relatives a aquests serveis educatius poden tenir a veure tant amb la seva provisió com amb la seva gestió, distribució o finançament. Això significa que tant les decisions d'alt nivell amb relació a l'estructura i organització dels serveis educatius com les decisions més properes a la seva provisió poden ser igualment descentralitzades.

Així doncs, el govern descentralitzat presenta múltiples cares: no es pot parlar de descentralització en singular sinó de diferents models de descentralització en plural, la qual cosa permet configurar una tipologia, els diferents grups constituents de la qual s'analitzen en el capítol següent. Els protagonistes són de naturalesa distinta: professionals de l'educació o polítics. Són múltiples: centrals, regionals, provincials i locals. I, finalment, les seves interaccions són de naturalesa també diversa: relacions jeràrquiques, associació en igualtat de condicions entre dos nivells de poders i complementarietat de les accions independents sobre una mateixa competència.

6. ... i multidimensional

Més enllà de la manca de claredat conceptual, la veritat és que nombroses reformes educatives han estat considerades descentralitzadores, tot i que han donat lloc a coses molt diferents, la qual cosa suggereix que la descentralització és un fenomen complex i multidimensional (o més estrictament multinivell, ja que transita entre nivells distints del govern públic), que abasta dimensions polítiques, financeres i administratives i que, per tant, és un concepte difícil de fer operatiu i, per tant, també de mesurar. Tot això planteja tres desafiaments quan es tracta d'avaluar la descentralització: la mesura de la descentralització, en poder ser considerada tant un estat com un procés; la mesura dels resultats de la descentralització, en termes significatius per a les polítiques educatives en el present cas, i la comparació de la descentralització entre països diferents. La descentralització té tant dimensions polítiques com financeres, i les expectatives i les avaluacions difereixen moltíssim segons quin sigui el punt de vista de l'analista, la qual cosa afegeix encara més gran complexitat a la qüestió.

En el terreny polític, la descentralització pot presentar nombroses dimensions. En primer lloc, hi ha la qüestió estructural, és a dir, com la descentralització influeix, i es veu influïda al seu torn, per les institucions de govern existents en un país concret. Una segona dimensió reflecteix l'origen d'aquestes institucions, és a dir, els valors que orienten i suporten

un particular conjunt d'institucions governamentals. En conjunt, aquests factors són considerats amb freqüència com el context en el marc del qual es procedeix a la descentralització. Malgrat que hi ha un ampli ventall d'opinions sobre com cal caracteritzar diferents marcs institucionals i quin seria l'impacte probable de diferents formes de descentralització sobre aquestes institucions i sobre els resultats obtinguts, l'únic aspecte en el qual pràcticament tots els analistes polítics coincideixen és que el context, així definit, realment importa. Un altre conjunt de qüestions relatives a les relacions entre descentralització i institucions governamentals té a veure amb els mecanismes de govern, els quals inclouen aspectes com ara l'estructura reguladora, les lleis marc i els mecanismes de negociació interna al si del país. Totes aquestes dimensions polítiques –l'estructura institucional, els valors socials i culturals i els mecanismes de govern– incideixen sobre l'impacte probable de la descentralització dins un sistema educatiu concret.

Des d'un punt de vista econòmic, la descentralització, a la qual alguns economistes continuen denominant federalisme fiscal, fins i tot en el context d'estats unitaris, pot ser definida com la divisió entre les funcions recaptatòries o de fiscalització i d'inversió o despesa entre diferents nivells de govern (Saltman i Bankauskaite, 2006). Aquesta ha estat una qüestió extremadament debatuda a molts països de l'Europa occidental. També hi ha un cert nombre de debats oberts en l'àmbit de la teoria econòmica pel que fa a quina és la millor manera de finançar els diferents nivells governamentals i administratius. Les discussions més intenses es refereixen al dret dels governs locals a imposar taxes o impostos, és a dir, a la descentralització fiscal. El teorema d'Oates (1972), per exemple, sosté que sempre serà més eficient que els governs locals ofereixin un bé dintre de les seves respectives jurisdiccions que no que aquest mateix bé sigui ofert pel govern central a tot el territori nacional.

En alguns països les transferències del govern central han estat la principal font d'ingressos de les autoritats locals. Aquesta situació pot generar diversos dilemes. En primer lloc, les contribucions del govern central contradiuen la noció d'*accountability* o rendició de comptes local. En segon lloc, nivells més elevats de descentralització generarien necessàriament nivells més elevats de dependència de les subvencions, particularment quan aquests subsidis que provenen de nivells superiors del govern no limiten la capacitat de maniobra de qui els rep en un nivell inferior. A més, un principi fonamental d'hisenda pública és que per garantir la rendició de comptes, l'autoritat sobre la provisió de serveis i sobre la imposició de taxes ha de quedar en les mateixes mans. Rathin (1999) sosté que els governs descentralitzats tendrien a augmentar el nombre d'impostos que es vindrien a afegir als impostos centrals existents, en lloc de substituir-los. En aquestes circumstàncies, la provisió descentralitzada de serveis podria ser potencialment molt més cara que una provisió centralitzada.

7. Els debats sobre la descentralització

L'argumentació clàssica en favor de la descentralització es basa fonamentalment en el guany esperable que el procés comportaria en termes d'eficàcia, d'acord amb l'enunciat del teorema d'Oates: «Per a un bé públic el consum del qual es defineix sobre subcon-

junts geogràfics de la població, i per al qual els costos de provisió són iguals en cada circumscripció per al govern central i per al respectiu govern local, serà sempre més eficient (o almenys igual d'eficient) que els governs locals obtinguin el nivell Pareto-eficient de provisió del bé per a les seves circumscripcions respectives, que no que el govern central proporcioni un determinat nivell prèviament especificat de provisió de forma uniforme a totes les circumscripcions».

Un sistema polític i institucional descentralitzat presenta molts avantatges pràctics. Pot reduir la burocràcia i augmentar el nivell de coneixement dels funcionaris sobre els problemes locals i la seva sensibilitat cap a aquests; pot comportar un millor grau de penetració de les polítiques nacionals en comunitats locals remotes, una millor representació de diferents minories en els processos polítics i una més gran capacitat gestora a escala local. També pot oferir un marc estructural que afavoreixi la coordinació dels projectes locals, pot augmentar la participació cívica i pot neutralitzar les elits locals, que amb freqüència són poc proclius a les polítiques centralitzades nacionals. Igualment, pot generar una administració molt més flexible, innovadora i creativa, i més eficaç en els mecanismes de posada en pràctica, gràcies a l'establiment de processos d'avaluació i de seguiment més simplificats. I també pot augmentar l'estabilitat política i la unitat nacional si aconsegueix reduir les deseconomies d'escala, i si, en poques paraules, és més eficient. El fet que hi hagi moltes organitzacions involucrades pot conduir a una eficiència tècnica més gran, gràcies a l'aprenentatge mutu dins la diversitat, i justificar, per tant, la descentralització de la producció. No obstant això, molts autors conclouen que tot depèn de les circumstàncies sota les quals tingui lloc la descentralització.

Considerats globalment, els arguments teòrics en favor de la descentralització, igual que els que s'hi oposen, són poc convinents. Arguments com ara el caràcter democràtic, la legitimitat o l'eficiència han estat utilitzats històricament de forma indistinta tant a favor de la descentralització com de la centralització. En la pràctica, els arguments que generalment s'utilitzen per defensar la descentralització també s'utilitzen en altres moments històrics per defensar la centralització. No obstant això, el que es troba a faltar en aquests debats és una base empírica que prengui en consideració els desenvolupaments històrics i comparatius, i les opinions dels actors que van estar directament implicats en processos de descentralització. El poc que es coneix des d'aquesta perspectiva, sobre la base d'observacions empíriques de tendències a llarg termini sobretot en països de l'Europa occidental, tendeix a suggerir la naturalesa més aviat ambigua de tots aquests arguments teòrics.

En segon lloc, també cal dir que empíricament sembla demostrat que la qüestió de la descentralització està sobretot connectada amb l'escala dels processos de presa de decisions. Encara que la percepció de l'escala òptima varia considerablement entre diferents països, hi ha un argument empíric que sosté la relació entre ambdós. En termes generals, com més gran és el país, més gran és l'atenció política que s'ha donat al tema de la descentralització, singularment durant el període de la postguerra. Les fluctuacions en matèria d'atenció a la descentralització semblen comportar-se com onades que duren aproximadament entre deu i quinze anys, després dels quals l'atenció es dissol. Aquest tipus d'onades s'han produït en moments històrics diversos a diferents països.

En tercer lloc, els arguments favorables i contraris a la descentralització varien segons el període en el qual emergeix la descentralització en l'agenda de la discussió política, i sempre acostuma a ser com a reacció als valors polítics dominants en el període previ. Així, els arguments favorables s'associen, per exemple, amb la por al totalitarisme a l'Alemanya dels anys cinquanta del segle xx. Sorgeixen com a reacció a la planificació centralitzada i al desig d'una democràcia més gran a la Gran Bretanya a finals dels anys seixanta. Es relacionen estretament amb la modernització administrativa a Suècia a la fi dels anys setanta i principis dels vuitanta. I, finalment, sorgeixen en relació amb el desig d'augmentar l'eficiència governamental als Països Baixos a la fi dels anys 1980 i principis dels de 1990. Tots aquests arguments semblen que estiguin relacionats amb els valors dominants de la cultura política del moment, i molt menys amb els trets inherents de la descentralització. Per tant, la teoria de l'elecció pública té raó quan sosté que els avantatges de determinades opcions institucionals no són necessàriament una propietat d'aquestes solucions com a tals.

El més possible és que ambdós tipus d'arguments, els favorables i els contraris, continuïn elements vàlids. De fet s'han publicat molt poques investigacions empíriques sobre els efectes reals de la descentralització, malgrat que existeixen treballs dignes de ser esmentats. A més, s'ha posat de manifest en més d'una oportunitat que els avantatges i desavantatges de diferents fórmules de govern no són necessàriament una propietat inherent a aquestes fórmules, sinó que els seus efectes depenen amb freqüència del tipus de serveis implicats. La naturalesa dels béns i serveis públics que cal oferir és una variable intervinent entre les solucions administratives, d'una banda, i els seus efectes, costos i beneficis, de l'altra. En la teoria de l'elecció pública hi ha dos criteris bàsics que cal considerar: els efectes externs i les economies d'escala. El nivell òptim de provisió dels serveis i béns públics varia d'acord amb les tasques implicades. Determinades polítiques requereixen tecnologies que impliquen inversions àmplies que es beneficiarien d'economies d'escala; però, en altres casos, apareixen deseconomies d'escala. Els factors que influeixen en aquestes economies d'escala són la repetició i el tipus de coneixement requerit. El control i la provisió descentralitzada es consideren més apropiats com menor sigui la possibilitat de generar economies d'escala, com més s'impliquin recursos humans, com és el cas de l'educació escolar, i com menys ben definida i més subjecta a variació sigui la naturalesa del servei. Això pot explicar perquè àrees com l'educació o la cultura estan molt menys regulades centralment que d'altres.

Sota aquesta concepció, pensar en termes de centralització i descentralització és menys útil per a l'estudi i la composició de pràctiques administratives multinivell i complexes, perquè restringeix aquestes relacions complexes a una relació vertical unidimensional. Per aquesta raó no és estrany que, amb freqüència, s'arribi a la conclusió que la descentralització és un sistema de presa de decisions en el qual no hi ha cap criteri decisor que sigui capaç d'afrontar els problemes en solitari. I encara més, hi ha autors que consideren que la fragmentació de poders entre diferents nivells governamentals seria, en realitat, la situació òptima que algun autor ha definit com a no-centralització (ni centralització, ni descentralització, sinó tot el contrari), és a dir, la divisió de poders entre el govern nacional, regional i local de manera que cap dels tres pugui prendre la decisió última i que els tres depenguin l'un de l'altre. Un model similar sosté que la millor relació possible entre el cen-

tre i la perifèria és la negociació contínua, de manera que cap dels dos extrems o pols sigui capaç de dominar completament l'altre.

8. Implicacions per al sector educatiu

D'acord amb aquests potencials beneficis de la provisió descentralitzada de l'educació, la transferència dels processos de presa de decisions per acostar-les més a les necessitats de cada escola i la recerca de l'equilibri apropiat entre responsabilitats centralitzades i descentralitzades millorarà la provisió de l'educació ja que afavorirà que es presti més atenció a les diferències, tant locals com individuals. A més, millorarà també la rendició de comptes del sistema al proporcionar incentius per a la recerca de la qualitat per als professors i per als gestors escolars. De forma semblant, una proximitat més gran entre famílies i centres escolars pot contribuir a millorar l'ambient d'aprenentatge tant en la família com a l'escola. Hi ha estudis recents que suggereixen que la descentralització de l'educació influeix sobre el comportament dels pares i dels agents escolars en el procés educatiu. La descentralització de l'educació pot influir sobre els comportaments familiars, incloent-hi els relacionats amb el temps que cada nen passa a l'escola i a casa, així com el temps que cada adult passa amb l'infant ajudant-lo en les tasques escolars, però també les opcions familiars en matèria d'escolarització o les despeses relacionades amb aquesta, entre altres aspectes. També cal considerar que la rendició de comptes que es consolida amb la descentralització contribueix a millorar l'educació, ja que en generar incentius per a un comportament orientat a la recerca de la qualitat tant per part dels funcionaris de l'educació, com dels professors i dels centres escolars. A més, com que la descentralització comporta l'aparició de molts i diferents proveïdors d'educació, se suposa que això condueix a la competitivitat del sistema i que els proveïdors orienten les seves actuacions amb vista a la millora dels seus resultats. La major part de les iniciatives de descentralització estan motivades per una combinació de preocupacions relacionades amb les funcions i els resultats, per qüestions de legitimitat i, finalment, pel propi interès.

Els polítics de l'educació són, probablement, els més afectats per les qüestions relatives a les funcions, els resultats i la legitimitat, encara que els motors de les seves ambicions també inclouen generalment la satisfacció personal, la popularitat, l'ambició i el poder. Probablement, els gestors de l'educació també tinguin una combinació semblant de motivacions. En aquest cas, caldria destacar dues implicacions. En primer lloc, els analistes polítics han de ser sensibles a la possibilitat que hi hagi diferents forces motrius concurrents simultàniament i han d'utilitzar perspectives d'anàlisi multidimensional que ajudin a revelar-les. Aquestes anàlisis multidimensionals són un requisit important per a una planificació reeixida de les polítiques de descentralització. En segon lloc, el producte final de tots aquests processos pot ser que acabi essent menys òptim del desitjat sota una perspectiva exclusivament funcional i sistèmica.

La recerca de la legitimitat i del propi interès individual generen una situació que pot conduir a compromisos en matèria de processos de decisió que se centren en el que és possible (i legítim) en un entorn administratiu i polític limitat, en lloc de parar esment sobretot

al que seria òptim des d'una perspectiva centrada exclusivament en els resultats del sistema educatiu. De fet, pot ser que hi hagi perspectives en conflicte sobre el que hauria de ser considerat com a resultat òptim del sistema. Les solucions de compromís són part inherent i consubstancial dels processos democràtics i han de ser vistes com a passos en el trajecte i mai com a estats finals d'arribada. Per tant, és important mantenir una amplitud de mires quan es tracta d'avaluar i reconsiderar els efectes de les polítiques descentralitzades a intervals regulars.

De manera similar, també és important ser conscient que no tots els dissenys polítics són posats en pràctica exactament tal com van ser planejats en un despatx. Això significa que les expectatives amb relació als resultats o la legitimitat poden no trobar sortida, i que poden necessitar ajustaments durant tot el procés. L'atenció a les qüestions de posada en pràctica i a l'evolució dels efectes de les polítiques són part important del procés polític, la qual cosa fa que els factors de resultats, legitimitat i propi interès siguin importants també en la fase de posada en pràctica, i no solament en la de planificació i de decisió. Un factor ulterior que cal considerar és que les polítiques de descentralització en matèria educativa poden coincidir en el temps o formar part d'estratègies més àmplies de canvi polític. Es dissenyen polítiques educatives i es canvien estructures administratives per un gran nombre de raons a més de per millorar la funcionalitat sistema educatiu, únicament i exclusivament. La descentralització pot ser simplement part d'un paquet de reformes administratives més ampli, el resultat d'una crisi administrativa nacional o fins i tot una exigència d'ajustament a desenvolupaments internacionals com ara el creixent focus de la Unió Europea en les unitats de govern a escala regional. Les preocupacions funcionals en altres àrees i sectors poden no coincidir amb les demandes en matèria educativa, ja que la interacció amb les demandes dels usuaris en aquestes altres àrees pot generar contradiccions. Si aquest és el cas, la tasca dels polítics de l'educació s'ha de centrar a obtenir els millors resultats possibles tenint en compte les limitacions establertes pels processos de reforma externs al sistema educatiu.

9. Una tipologia dels sistemes de govern

Fins ara hi ha hagut pocs intents per definir una tipologia dels sistemes educatius que prenguessin com a base una aproximació empírica, en lloc d'arquetips preestablerts. La majoria dels analistes han preferit o bé una aproximació fonamentalment qualitativa o bé, senzillament, una modelització basada en el percentatge de despesa pública de cadascun dels nivells de govern. Encara que l'estudi en detall dels arquetips pot ser extremadament aclaridor per analitzar les interaccions entre diferents nivells de govern i les seves implicacions pràctiques, el cert és que el recurs als arquetips és insuficient quan s'aspira a una avaluació empírica dels diferents models de govern en educació, com la que aquí es pretén. Per aquesta raó, s'ha preferit optar per una aproximació de tipus empíric, que consideri com a punt de partida el percentatge de decisions preses en cadascun dels nivells de govern i, alhora, el percentatge de participació en la despesa pública en educació de cadascun d'aquests. En aquesta classificació apareixen amb tota claredat quatre models diferents, tres dels quals presenten dues modalitats alternatives.

En primer lloc, cal citar per raons històriques el model centralitzat, representat per aquells països on la major part de les competències són a les mans del govern central o, si no és així, almenys la majoria de la despesa pública en educació és pressupostada i executada pel govern central. Sota aquest model és possible distingir dues modalitats diferents: d'una banda, la representada per Grècia, Portugal, Turquia i Luxemburg, on es compleixen ambdós requisits i, per tant, el govern central disposa de la majoria de les competències i també de més responsabilitat i autonomia en matèria de despesa pública educativa. En certa manera, Luxemburg és un cas singular, si es té en compte la seva mida, que difícilment permetria cap tipus de descentralització, però dels casos de Grècia, Portugal i Turquia sí que es pot predicar que simbolitzen les essències de la centralització educativa en el conjunt dels països de l'OCDE.

Una segona modalitat de centralització agrupa aquells països on, generalment, la major part de la despesa educativa la pressuposta i l'executa el govern central, però on, a més, altres nivells de govern tenen una intervenció significativa en els processos de presa de decisions. En aquest context, Espanya, França i el Japó representen tres aproximacions diferents a noves fórmules d'equilibri de poders malgrat que en totes aquestes fórmules els governs centrals continuen essent-ne els rectors fonamentals. Espanya simbolitza una aposta per una regionalització, ja que concedeix a les comunitats autònomes un paper important en el finançament i l'administració de l'educació, encara que no així en l'àmbit de les polítiques educatives. Per la seva banda, França confia en unitats de tipus provincial o superprovincial, els departaments i les acadèmies, que tenen un paper equivalent encara que en un context d'una forta centralització tant de la despesa com del currículum. Finalment, el Japó delega en unitats equiparables a districtes escolars rols equivalents. En suma, el Japó disposa d'unitats que gestionen únicament i exclusivament qüestions educatives a escala provincial, mentre que França combina unitats dedicades amb nivells de govern relativament autònoms i, finalment, Espanya compta tan sols amb els nivells de govern i en cap cas amb unitats administratives dedicades exclusivament a la gestió educativa. En aquest últim grup es pot considerar igualment Itàlia, embarcada en un procés difícil de devolució de responsabilitats cap als centres escolars i, per tant, a mig camí entre la seva proverbial centralització amb intervenció significativa de les regions i els municipis, i el desenvolupament de reformes que apunten a la consolidació de l'autonomia escolar.

S'acostuma a dir que els extrems es toquen i el cert és que aquest sembla el cas quan s'observa l'aparent distància existent entre el model estrictament centralitzat i el model autònom basat en el principi de l'autonomia escolar. Aparentment, res no podria semblar més distant i, tanmateix, una observació detallada de la situació existent als països considerats referents en el cas de l'autonomia escolar suggereix que, en realitat, el govern central continua comptant amb un paper predominant i gens menyspreable, ja que no solament pressuposta i executa bona part de la despesa pública en educació, sinó que es reserva unes competències determinades que, a la pràctica, li confereixen el paper rector fonamental en matèria educativa: el govern central dicta els objectius i posa dempeus els mecanismes d'avaluació per mesurar-ne l'assoliment, conferint la màxima autonomia als centres escolars quant a la manera de dur a terme els seus objectius. Així succeeix als Països Baixos, Nova Zelanda i, molt particularment, la República Txeca i

Eslovàquia, on es podria parlar d'una opció recent pels quasi mercats educatius com a reacció al centralisme representat pel règim comunista, una cosa que històricament també s'ha anat produint als Països Baixos, gràcies al procés de pilarització, i per raons polítiques més recentment a Nova Zelanda.

Un model certament híbrid és el federal o regionalitzat, caracteritzat pel protagonisme dels estats, regions o províncies en els quals es divideix el país, que acostumen a ser sobirans en aquesta matèria i que deixen a les mans del govern federal unes possibilitats d'intervenció política o financera molt reduïdes. Aquest model pot donar lloc a dues modalitats diferents.

La primera modalitat, observable tant a Austràlia com a Mèxic, configura cada estat com una administració educativa fortament centralitzada on els nivells restants de govern tenen una rellevància mínima. Considerats un per un, aquests estats haurien de ser descrits en realitat com a prototips de models centralitzats.

La segona modalitat, representada per països com Alemanya, el Canadà, els Estats Units, Bèlgica i Àustria, es caracteritza per una aproximació molt més variada, ja que cadascun dels estats pot decidir dotar-se d'una estructura interna de govern o de finançament més o menys centralitzada, tal com resulta, per exemple, de la comparació entre la Bèlgica flamenca i la valona, o entre diferents províncies del Canadà o estats dels Estats Units. A més, en alguns casos, com singularment passa als Estats Units, es dona un procés ingent de municipalització, encara que referida exclusivament a l'administració i a la gestió de la provisió escolar. Per tant, aquest model en el seu conjunt admet una variabilitat extrema.

Finalment, hi ha el model municipal, de nou amb dues modalitats, segons es concedeixi o no un paper rellevant als centres escolars. Així, en els casos genuïns de Finlàndia i Islàndia, els municipis s'ocupen d'una forma absolutament predominant de proveir, organitzar i gestionar l'ensenyament per complir amb els objectius marcats pel govern nacional. En ambdós països, la quota d'autonomia dels centres escolars, malgrat que existeix, és comparativament baixa.

Ara bé, la modalitat majoritària del model municipal és aquella en la qual hi ha una participació molt significativa dels centres escolars, sense negar la premissa major que les competències i les responsabilitats fonamentals són sempre a les mans dels governs municipals. És important constatar que aquesta és una de les modalitats amb un nombre més gran de països de l'OCDE, incloent-hi els restants països nòrdics (Dinamarca, Noruega i Suècia), Corea, Polònia, Hongria i, sens dubte, Anglaterra.

10. Però, quin és el millor sistema?

Els resultats de les darreres anàlisis empíriques dutes a terme per l'OCDE corroboren, en el sector educatiu, el que la literatura ja ha consolidat en el cas dels nivells de descentralització genèrics: com més alt és el nivell educatiu i socioeconòmic de la població i com menors són les desigualtats entre la població, més elevat és el grau de descentralització. L'explicació més plausible rau en el fet que una població més educada i amb un nivell socio-

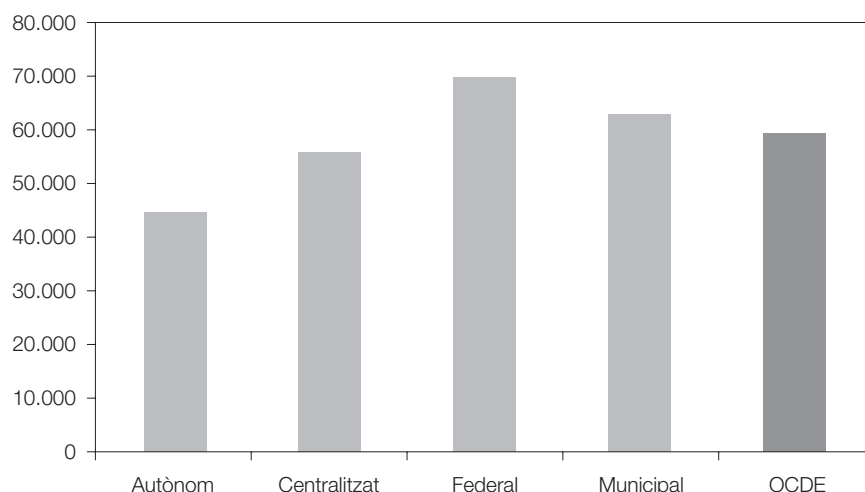
econòmic més alt i amb menors desigualtats de renda tendirà amb més facilitat, d'una banda, a afavorir el govern descentralitzat i local per tal com aquests nivells permeten entreveure més clarament la relació que s'estableix entre fiscalitat i qualitat dels serveis rebuts i, per tant, afavoreix la participació i la responsabilitat a escala local. I, de l'altra, perquè en el cas concret del servei públic de l'educació, la consciència de la rellevància de les decisions que afecten l'extensió i la qualitat del servei proveït pot ser encara més gran. Una organització municipalitzada o autònoma pot donar millor sortida a les preferències, diverses per naturalesa, de poblacions amb nivells socioeconòmics i educatius prou alts per poder expressar-les de manera oberta en un context democràtic i, igualment, de desitjar posar-les en pràctica sota una supervisió i un control com més propers millor, precisament per garantir l'adequació entre fiscalitat, nivell d'extensió i qualitat dels serveis públics i preferències locals.

Malgrat que pot afirmar-se amb rotunditat que les polítiques en favor de la descentralització s'estan propagant ja fa més de vint anys, el cert és que les evidències empíriques sobre els seus resultats escassegen. I el que encara és pitjor, les evidències disponibles no acaben d'aportar evidències concludents. Recentment alguns autors han insistit que no hi ha teories consistents que expliquin de forma concludent per què i com la descentralització i la municipalització de la gestió de l'ensenyament han de tenir necessàriament efectes positius sobre la qualitat de l'ensenyament. Tanmateix, sobre la base dels resultats de PISA (2006) és possible concloure el següent:

- a) Els models que resulten en una inversió més elevada per alumne són el federal i el municipal; en canvi, els models centralitzat i autònom tendeixen a invertir per alumne per sota de la mitjana dels països de l'OCDE.

Figura 1. Inversió educativa en els diferents models

Despesa acumulada per alumne durant el seu ensenyament primari i secundari en els diferents models expressats en dòlars US considerant la paritat del poder adquisitiu.

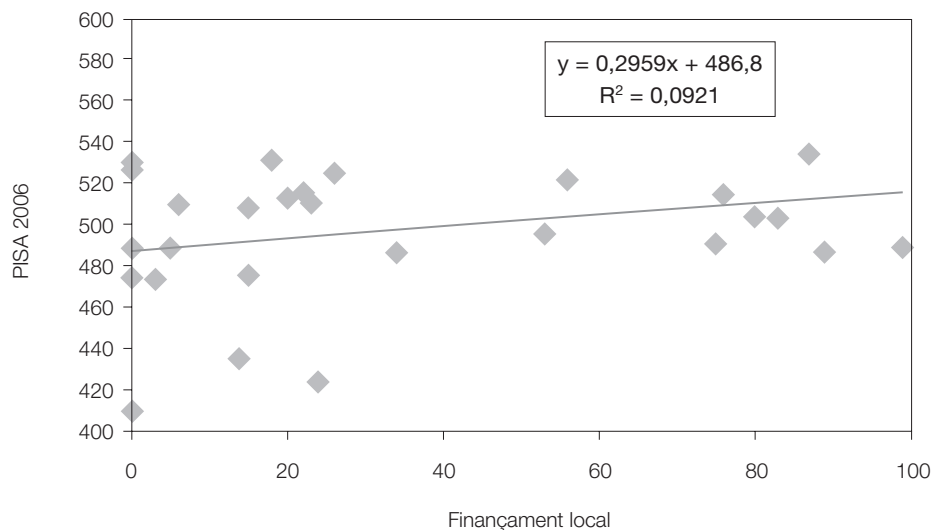


Font: OCDE (Organització per a la Cooperació i Desenvolupament Econòmic), 2008.

- b) Tanmateix, la relació entre despesa acumulada per alumne i resultats escolars és molt tènue i, en qualsevol cas, molt més feble que la que es pot establir respecte d'altres variables en principi molt més allunyades dels resultats escolars.

Figura 2. Resultats escolars i finançament local de l'ensenyament

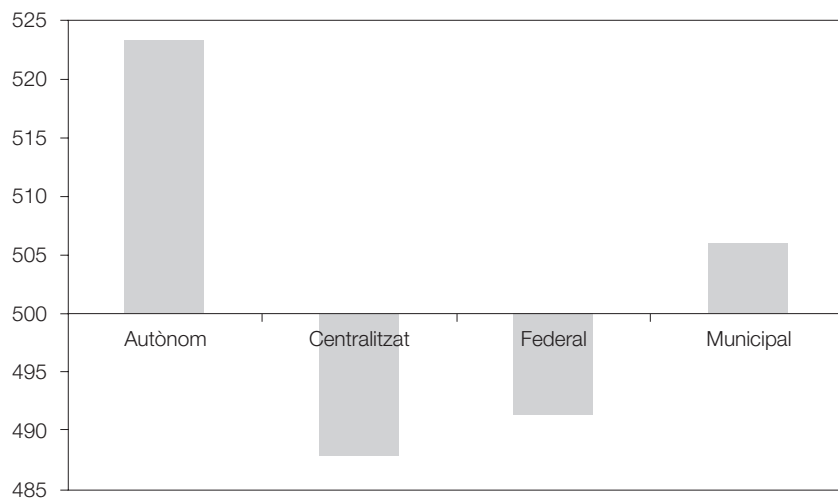
Correlació entre la mitjana nacional a PISA (2006) i el percentatge de despesa pública en educació finançat per les autoritats locals.



Font: OCDE, 2008.

Figura 3. Resultats per models que controlen la despesa acumulada per alumne

Resultats mitjans a PISA (2006), després de controlar la despesa acumulada per alumne durant l'ensenyament primari i secundari.

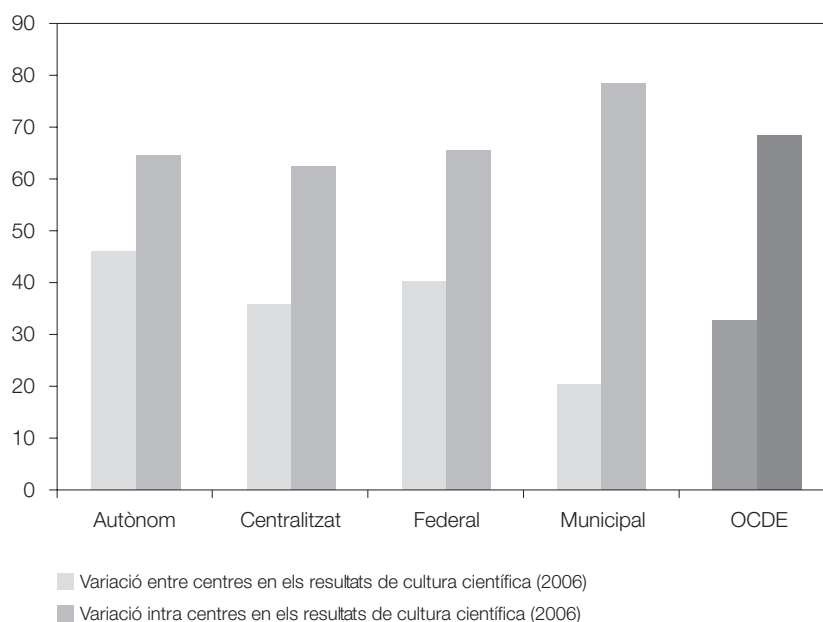


Font: OCDE, 2008.

- c) El model que aconsegueix millors resultats acadèmics és, de forma estadística-ment significativa, l'autònom, tal i com suggereix la literatura existent. El model centralitzat és l'únic que presenta resultats significativament inferiors a la mitjana de l'OCDE, mentre que tant el municipal com el federal són superiors o equivalents, respectivament, a aquesta mitjana.
- d) Si s'ajusten els resultats a la inversió acumulada per alumne, es pot concloure que la relació entre descentralització i resultats escolars és, en realitat, dicotòmica: tant els models centralitzat com federal, en els quals el govern central o el dels respectius estats són els que compten amb més competències sobre l'educació i un control més gran sobre el finançament, s'associen en totes les seves modalitats amb resultats significativament inferiors a la mitjana de l'OCDE; en canvi, els models autònom i municipal s'associen, també en totes les seves modalitats, amb resultats significativament superiors a la mitjana de l'OCDE, però la supremacia rau en el model autònom.
- e) Finalment, en matèria d'equitat emergeix una clara bipolaritat entre el model autònom, d'una banda, i el municipal, de l'altra, ja que els dos models presenten valors extrems en matèria d'equitat, tot i que el municipal aconsegueix una equitat més gran. En aquest sentit, els models centralitzat i federal es mantenen en una zona ambigua, tot i que aconsegueixen resultats en matèria d'equitat que són millors que els del model autònom, tal com es podria anticipar, però no tant com els que acredita el model municipal. Una possible clau que permet interpretar aquests resultats és que les autoritats locals exerceixen, fonamentalment, un paper crucial en matèria d'equitat, probablement per l'avantatge comparatiu que prové de la seva proximitat.

Figura 4. Variància dels resultats dels diferents models

Variància mitjana de resultats intra centres i entre centres a PISA (2006).



11. Conclusions: mirant endavant

La complexitat que envolta la discussió de la descentralització-centralització pot convertir-la en quelcom confús i enganyós. Pot ser difícil escollir i determinar les diferents argumentacions que els diversos defensors i opositors utilitzen. Atès que els teòrics utilitzen diferents definicions de descentralització i es basen en una àmplia varietat de disciplines acadèmiques, amb freqüència fan afirmacions conflictives i contradictòries per justificar les seves pròpies opinions. De manera semblant, les evidències que provenen dels països de l'OCDE són igualment complexes i contradictòries. Aquesta situació deixa els polítics en la incòmoda posició de no saber quina és l'opció correcta o quin model és el més apropiat per a la seva situació concreta. En aquest sentit, hi ha sis lliçons bàsiques que es poden suggerir:

- *Mitjans, no finalitats.* La descentralització és un mecanisme polític que funciona com un instrument per assolir objectius específics (o un sistema d'objectius específics) com és ara eficàcia, eficiència, democràcia política, etc. No és un objectiu polític per si mateixa. Per tant, perquè una estratègia de descentralització sigui encertada, ha d'especificar clarament l'objectiu polític, administratiu o fiscal més ampli que vol assolir.
- *Aplicació heterogènia.* La descentralització amb prou feines s'aplica com una estratègia universal uniforme de forma transversal a totes les categories de l'activitat al sector educatiu. Més aviat, la descentralització es dona típicament en alguns subsectors del sistema educatiu, però no en d'altres. Aquesta aproximació heterogènia complexa és particularment evident en les qüestions polítiques: per exemple, cap govern europeu no ha descentralitzat aspectes importants del control educatiu com són l'establiment d'estàndards o la regulació del funcionament del sistema.
- *Dinàmica, no estàtica.* Les estratègies de descentralització no són inamovibles. Les aproximacions que ja no donen sortida als canviants objectius polítics, administratius o fiscals definits pels polítics han de ser canviades o eliminades. La recentralització reflecteix particularment la preocupació sobre la capacitat de la descentralització d'assolir l'eficàcia fiscal tan desitjada.
- *El context compta.* Com a part d'una estratègia global del govern i de la governabilitat, la descentralització es dona en un context social i cultural més ampli. La manera com les estratègies de descentralització es tradueixen en l'estructura institucional i en els processos reflectirà necessàriament la composició, el caràcter, els valors i les normes del sistema social més ampli en el qual han de funcionar i trobar el seu sentit.
- *La regulació continua essent essencial.* El concepte de descentralització té poc en comú amb la fragmentació geopolítica. Transferir la responsabilitat política, administrativa o fiscal a nivells inferiors del govern (o fora del sector públic) no implica abandonar completament els estàndards establerts pel govern central ni la rendició de comptes. Una regulació ben dissenyada, particularment pensant en l'equitat i en els estàndards de distribució de la informació, és un element essencial d'un control local encertat.
- *Els resultats varien.* Les estratègies de descentralització sembla que són més estables quan persegueixen objectius administratius. Inversament, la descentralització sembla que cada vegada és més volàtil quan apunta a objectius polítics i, particular-

ment, fiscals. Pot ser que els canvis tecnològics, contextuais i les condicions en els mitjans i els estats d'opinió poden limitar o fins i tot eliminar una descentralització fiscal eficaç a curt o a mitjà termini.

Es podria concloure que les avaluacions sobre els efectes de descentralització amb què es compta avui en dia no permeten ni legitimar les polítiques adoptades que l'han afavorit ni tampoc guiar de forma precisa futures reformes. Però, malgrat això i per molt que les conclusions no siguin definitives, la investigació empírica sembla que dibuixa un marc d'anàlisi certament aclaridor sobre alguns punts.

Per començar, molts estudis concorden que en un context generalitzat de preocupació per la millora de l'eficàcia sembla que és preferible privilegiar l'autonomia escolar abans que la territorialització de la gestió de l'educació. Dit d'una altra manera, les transferències de competències han de fer-se més a favor dels establiments escolars, l'entitat més pròxima a l'usuari final, en lloc de solament i exclusivament cap a les administracions locals. Això sembla especialment determinant en matèria de processos pedagògics i de gestió del personal docent, la qual cosa no significa que les administracions locals no hagin de jugar un paper important per mitjà del finançament i de la gestió del sistema.

En segon lloc, i seguint la mateixa lògica, els models d'autonomia escolar que col·loquen en el centre de la renovació de l'organització escolar els processos pedagògics i els docents resulten ser els més eficaços. En el costat oposat, les reformes que propugnen la descentralització, però que tenen fonamentalment un caràcter administratiu, quan per exemple el director rep més responsabilitats en el domini de la gestió, o bé comunitàries, quan les famílies i la comunitat educativa augmenten el seu poder de decisió al si de l'establiment escolar, difícilment donaran lloc a resultats positius. Per dir-ho de forma molt simple, com més se centra la descentralització a facilitar la gestió autònoma dels processos docents i del treball educatiu, més potencialment eficaç pot acabar sent.

Per aquesta mateixa raó, com que els docents han de trobar-se en el mateix epicentre de les reformes educatives, el rebuig o la falta de cooperació per part seva pot portar qual-sevol reforma al fracàs, no tant perquè es resisteixin per principi, com perquè sense la seva col·laboració l'esperit de la reforma no arribarà mai a posar-se en pràctica tal com va ser concebut. En aquests casos, les reformes es queden en paper mullat perquè, senzillament, res en una aula no s'imposa per decret –o si es fa, és pràcticament impossible verificar-ne el compliment. Per tant, pot afirmar-se sense cap mena de dubte que, per tenir èxit, qual-sevol reforma en aquest sentit ha de comptar amb un fort suport del cos docent. I aquest suport acostuma a dependre dels criteris següents:

- a) *El seu estatut.* Les condicions laborals en les quals treballen, els permeten realment exercir bé les noves funcions que els han estat assignades?
- b) *Els valors que impregnen l'escola.* La reforma amenaça, per exemple, la igualtat d'oportunitats?
- c) *El suport* que rebin per posar en marxa la nova política.
- d) *La legitimitat que li reconeguin.* La reforma pot realment millorar els resultats dels alumnes i la qualitat de l'ensenyament, o es postula tan sols com un cant a la modernitat?

Una segona lliçó molt important és que perquè una reforma d'aquest estil pugui tenir èxit s'ha de basar, paradoxalment, en un control extern relativament fort dels resultats dels centres. En última instància, cal afirmar que el govern central competent ha de mantenir un paper predominant en un bon nombre d'àmbits: la definició dels objectius pedagògics del sistema, els processos d'avaluació de la seva qualitat, dels resultats dels alumnes, dels docents, dels centres i el conjunt del finançament del sistema. Així doncs, el govern central continuarà sent rellevant, però tindrà un paper diferent molt més centrat en la regulació del servei públic que no pas en l'establiment de les condicions precises de la seva prestació.

Però la lliçó política més fonamental és que la descentralització és un procés d'aprenentatge, més que no pas un marc fix de gestió. Està permanentment en curs i reflecteix el caràcter constantment canviant dels sistemes organitzatius i de gestió en el marc dels quals treballa. Si els polítics s'apropen a la descentralització com una etapa, merament, en un procés permanent de desenvolupament d'estratègies directives i de gestió, el seu potencial com a instrument eficaç augmentarà considerablement.

Cal concloure, per tant, que iniciar una reforma descentralitzadora és un exercici perillós els resultats del qual no són sempre totalment previsibles. Potser abans d'intentar determinar quins són els àmbits de competències que poden ser transferits a les autoritats locals o als centres escolars, els assessors polítics haurien d'interessar-se per damunt de tot per considerar el problema en el sentit invers, és a dir, decidir, en un primer temps, quines mesures poden tenir un impacte positiu més directe sobre els aprenentatges dels alumnes i avaluar, en un segon moment, en quin grau les iniciatives que aspirin a la descentralització, a la municipalització de l'ensenyament i a l'autonomia dels centres escolars poden facilitar, o ben al contrari dificultar, el procés de posada en pràctica d'aquestes mesures. D'aquesta manera, deixaran de ser vistes com una finalitat per si mateixes per transformar-se en el que realment haurien de ser: un mitjà per aconseguir una millora de la qualitat de l'ensenyament. L'anàlisi comparativa ens ho mostra sense cap dubte: les polítiques globals de renovació dels serveis públics que, almenys des de la dècada de 1980, comporten sempre una voluntat descentralitzadora i favorable a l'autonomia de les unitats prestatàries dels serveis, difícilment aconsegueixen objectius qualitius de millora dels resultats. En canvi, les reformes educatives que tenen veritablement èxit són les que col·loquen l'èmfasi estrictament sobre els processos d'ensenyament i aprenentatge, i consideren que la reforma tan sols un mitjà per millorar-los. Perquè l'objectiu final no és que els centres disposin de més autonomia ni que els municipis augmentin les seves competències *per se*, sinó millorar en conjunt la qualitat de la prestació del servei públic de l'educació.

Bibliografia

BOYNE, G. (1992): «Local government structure and performance: lessons from America?», dins *Public Administration* (70 (tardor)), p. 333-357.

CHEEMA, G. i RONDINELLI, D. (1983): *Decentralization and development*. Newbury Park, CA: Sage.

HOGGETT, P. (1996): «New modes of control in the public service», dins *Public Administration and Development*, 74(1), p. 9-32.

HOPKINS, J. (2002): *Devolution in context: regional, federal and devolved government in the European Union*. Londres i Sydney: Cavendish Publishing Limited.

HUNTER, D., VIENONEN, M. i WŁODARCZYK, W.C. (1999): «Optimal balance of centralized and decentralized management», dins R.B. Saltman, J. Figueras i C. Sakellarides (eds.): *Critical challenges for health care reform in Europe*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.

KLUGMAN, J. (1994): *Decentralization: A Survey of the Literature from a Human Development Perspective* (Vol. 13). Nova York: UNDP.

LIPSKY, M. (1980): *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Russell Sage Foundation.

MACKINTOSH, M. i ROY, R. (eds.) (1999): *Economic decentralization and public management reform*. Cheltenham: Edward Elgar.

MINTZBERG, H. (1979): *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

OATES, W.E. (1972): *Fiscal federalism*. Nova York: Harcourt Brace Jovanovitch.

PEDRÓ, F. (2008): *Descentralització i municipalització de l'ensenyament als països de l'OCDE*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

POLLITT, C. (2005): «Decentralization», dins E. Ferlie, L. Lynn i C. Pollitt (eds.), *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press.

POLLITT, C., BIRCHALL, J. i PUTNAM, K. (1998): *Decentralising public service management*. Houndsmills i Londres: Macmillan.

RATHIN, R. (1999): «Economic theories of decentralization: towards an alternative political economy approach», dins M. Mackintosh i R. Roy, (eds.): *Economic decentralization and public management reform*. Cheltenham: Edward Elgar.

RHODES, R.A.W., CARMICHAEL, P., McMILLAN, J. i MASSEY, A. (2003): *Decentralising the Civil Service: from unitary state to differentiated polity in the United Kingdom*. Buckingham: Open University Press.

RONDINELLI, D.A., NELLIS, J.R. i CHEEMA, G.S. (1984): *Decentralization in developing countries: A Review of Recent Experiences*. Washington, DC: World Bank.

SALTMAN, R.B. i BANKAUSKAITE, V. (2006): «Conceptualizing decentralization in European health systems: a functional perspective», dins *Health Economics, Policy and Law*, 1(2), p.127-147.

La Diputació de Barcelona és una institució de govern local que treballa conjuntament amb els ajuntaments per impulsar el progrés i el benestar de la ciutadania.

La col·lecció **Documents de Treball** facilita als agents del món local documentació actualitzada per contribuir a millorar la gestió de les polítiques públiques locals.

L'Observatori de polítiques educatives locals va néixer l'any 2005 com a instrument de coneixement i innovació amb la missió de contribuir a la governabilitat local a partir del seguiment, l'avaluació i la sistematització de noves propostes i línies d'actuació relacionades amb l'educació en l'àmbit local. El seu objectiu final és contribuir a la presa de decisions dels governs locals i a la millora dels resultats de les seves polítiques educatives.

L'Informe 2009 de l'Observatori de polítiques educatives locals inclou un conjunt d'articles que tracten diferents temes d'interès prioritari per a l'Àrea d'Educació i per al conjunt d'administracions locals: els projectes educatius de ciutat, els reptes que planteja la gestió local de l'escola bressol, la nova Llei d'educació, la descentralització educativa, l'acompanyament a l'escolaritat i el sistema de beques com a actuació a favor de la igualtat d'oportunitats.



**Diputació
Barcelona**

Àrea d'Educació

Gerència de Serveis d'Educació

Urgell, 187

Escola Industrial. Edifici 25

08036 Barcelona

Tel. 934 022 977 · Fax 934 022 498

a.educacio@diba.cat · www.diba.cat/educacio

