

MODELS EUROPEUS D'ADMINISTRACIÓ EDUCATIVA

*Francesc Pedró**

Vivim en una època en què els models d'administració educativa estan canviant el paradigma en el qual s'inspiren. A tot Europa i, en general, en el món desenvolupat, hem passat d'una època en què el paradigma central era la idea d'equitat, és a dir, es posava l'èmfasi en la igualtat d'oportunitats, a una altra època, que posa més aviat l'èmfasi, si em permeten l'expressió, en allò que anomenem qualitat de «l'educació» i que segurament podríem traduir com una certa millor adaptació del producte educatiu a les necessitats de l'entorn més immediat. Aquest canvi de paradigma porta aparellats també dos grans models diferenciats d'administració educativa. El paradigma de l'equitat, o de la igualtat d'oportunitats, normalment —i d'una manera fins i tot històrica—, podríem dir que pren com a tipus ideal d'administració el centralitzat.

Per què això? Per diverses raons; la primera, perquè sota el paradigma de la igualtat d'oportunitats neixen tots els sistemes educatius europeus, especialment arran de la Revolució Francesa. De fet, hom pot pensar que només aconseguint una administració centralitzada es pot garantir, per exemple, un objectiu molt concret, típic de finals del segle XVIII i principis del XIX, com és ara que el sistema educatiu serveixi als propòsits de la cohesió nacional. Difícilment si el sistema no està fortament centralitzat, si no hi ha una autoritat que sap molt bé cap a on vol anar, es pot utilitzar la maquinària del sistema educatiu en favor d'aquesta idea de cohesió nacional.

En segon lloc, també fóra inevitable pensar que, d'acord amb el paradigma napoleònic —i en el context del segle XIX—, la millor garantia per a la igualtat d'oportunitats era que l'administració educativa posés tots els mitjans per tal d'assegurar que tant a la capital com a qualsevol indret, per remot que fos, de França o dels territoris d'Ultramar, a la mateixa hora s'estava obrint el mateix llibre per la mateixa pàgina. I això, en el segle XIX, és prou un indicatiu d'aquesta idea, en el fons revolucionària, d'utilitzar el sistema educatiu per afavorir la igualtat d'oportunitats, encara que sigui en la perspectiva napoleònica i, per tant, en la perspectiva d'una certa meritocràcia. Aquest, per tant, és el paradigma sota el qual neix la centralització, el paradigma de l'equitat.

* Resum de la intervenció de l'autor en què exposa les conclusions principals de la recerca empresa sobre aquest punt (26 de maig de 1995).

Però el paradigma de l'equitat ha estat superat o, en tot cas, substituït, probablement a causa d'un pur cansament de l'opinió pública i dels polítics, per un nou paradigma que en anglès s'anomenaria *responsiveness*¹ —difícil de traduir a qualsevol altra llengua— i que seria la capacitat de donar resposta, d'adequar-se a l'entorn amb un ajust molt fi. Per tant, justament el moviment contrari a la centralització, la descentralització, apareix com la solució administrativa més apropiada per garantir aquesta capacitat de resposta, d'ajust fi a les necessitats de l'entorn.

No cal dir que aquest canvi de paradigma també té unes importants implicacions des del punt de vista polític. Per exemple, després de dècades i dècades de confiar en la centralització com el mecanisme igualador d'oportunitats per excel·lència, avui dia hi ha molta gent que defensa que és precisament la descentralització la que reforça, potser no la cohesió nacional o estatal, però sí la democràcia, en la mesura que afavoreix la participació dels ciutadans en la configuració no sols del producte educatiu, sinó també dels processos educatius. Però a aquesta raó política encara en podríem afegir una altra d'administrativa, més estricta, que és pensar que, en el fons, la descentralització afavoreix el criteri de l'eficiència. Tothom té al cap, per exemple, un cert nombre de decisions que, en època franquista, afectaven la vida del centre però que s'havien de prendre lluny del centre que triaven, que eren més costoses, etc. Per desgràcia nostra s'ha de dir que, avui dia, encara passa. Però, en principi, semblaria que un procés de descentralització hauria d'afavorir, en la seva expressió màxima d'aquesta *responsiveness*, que no és altra cosa que l'autonomia dels centres, en el vessant econòmic i financer, en el vessant administratiu i, finalment, el més important, en el vessant pedagògic.

Un cop s'ha passat revista a aquests dos grans eixos que justifiquen una posició i l'altra, caldria deixar clara una tercera idea important: el fet que els països que ens envolten tinguin administracions centralitzades o descentralitzades, generalment, no és fruit d'una decisió volguda, conscient i que es pren en un moment determinat, sinó el resultat d'un seguit de factors polítics i històrics. De fet, si avui haguéssim de caracteritzar el panorama europeu hauríem de dir que, per excel·lència, els sistemes educatius europeus desenvolupats, deixant de banda l'est d'Europa, són, majoritàriament, sistemes educatius amb administracions centralitzades.² Que ho siguin no és estrany perquè és el model d'administració que més s'adequa a les necessitats d'estats que, en la seva forma contemporània, són, si més no, recents.

Ara bé, dit això, també és veritat que no hi ha ni un sol sistema educatiu europeu que no hagi tingut tensions respecte de l'eix centralització-descentralització. Per posar un exemple, pel que fa a l'Estat espanyol hom podria recordar, des del segle XIX, com a mínim els anys 1823, 1836, 1854, 1873 i, contemporàniament, 1931 i 1978 com a dates que marquen assajos, més o menys reeixits, de descentralització en el terreny educatiu. Si bé aquesta és una tendència poc estudiada, el cert és que hi ha projectes que demostren que aquesta tendència existia des de principis del segle XIX.

1. Vegeu sobre aquest punt el capítol anterior.

2. Més endavant es matisa aquesta afirmació.

En tot cas, també hi ha el fet que, des d'una perspectiva molt teòrica, molt pròpia de la ciència de l'administració, hom podria arribar a establir uns quants tipus ideals o weberians, pel que fa a la centralització i descentralització educatives. Aquests tipus weberians es poden aplicar a la categorització dels sistemes educatius dels països que ens envolten. La clau d'aquesta tipologia rau en el fet de respondre a la pregunta de qui decideix sobre un cert nombre de qüestions. Per exemple, sobre l'ordenació bàsica del sistema educatiu, és a dir, entorn de la seva estructura; sobre la regulació i l'expedició dels títols; sobre el currículum, entès no en el sentit del pla d'estudis, sinó en el sentit modern d'explicitació d'objectius que s'han d'assolir i també de continguts i de mitjans, incloent-hi l'avaluació; per descomptat, també cal decidir de qui és o en mans de qui queda la supervisió del sistema educatiu i, finalment, el gran capítol, el moll de l'os que és —com acostuma a passar— el capítol del finançament. Segons com es respongui a la pregunta de qui té el poder de decisió sobre cadascun d'aquests eixos, el resultat serà un sistema educatiu més o menys centralitzat. Com més es pugui respondre que totes i cadascuna d'aquestes coses resten dins el nucli central, de l'estat, més a prop serem d'un sistema més centralitzat; com més estiguin en mans d'altres estaments, per exemple de les regions o dels municipis, més propera serà la noció d'un sistema educatiu descentralitzat.

Vist això, sembla apropiat analitzar molt breument els que foren els grans prototipus, els grans models d'administració educativa. En una hipotètica línia que marcara la tensió entre sistemes centralitzats i descentralitzats, hom hi podria encabir tots els models existents d'administracions educatives. Hi caben des del paradigma centralitzat, que continua representat, i sembla que per molts anys, per França, fins al prototipus més descentralitzat, el Regne Unit, que ho era, en tot cas, fins a l'any 1988, i que ara ja no ho és tant. Entre un i altre encara hi cabrien, d'una manera temptativa, almenys tres possibilitats —probablement n'hi ha més. D'una banda, la descentralització intermèdia, que es podria anomenar regionalització; de l'altra, els estats federals amb constitucions normatives i, per tant, amb una gran quantitat de regulacions i reunides en una federació; el prototipus seria la República Federal d'Alemanya. Finalment, els estats federals que disposen d'un elevat grau de descentralització municipal. Vegem cadascun d'aquests sistemes amb més detall.

El sistema centralitzat per excel·lència és, sense cap dubte, el prototipus predominant en el nostre entorn. És molt fàcil descriure'l perquè, de fet, tot el poder de decisió està sempre en el mateix lloc, en el nucli central de l'administració.

Cal, però, tenir presents algunes notes que són molt significatives i que descriuen fins a quin punt el sistema educatiu francès està altament centralitzat. Per començar, tota l'autoritat està dipositada en el Ministeri d'Instrucció Pública, el qual disposa d'unes corretges de transmissió a les regions, que són els anomenats inspectors d'acadèmia. Cal parar atenció en el fet que, en aquest cas, l'ús del terme *inspecció* no té tant el sentit que nosaltres hi donem en el nostre país (un servei de supervisió i assessorament), sinó més aviat, el d'una inspecció policíaca en el sentit més ampli de la paraula, és a dir, comprovar efectivament que les normatives emanades de la seu central, de París, es compleixen. El poder dels inspectors d'acadèmia és tan gran que pot arribar a tenir conseqüències importants, fins i tot sobre els

salariis dels mestres. Això s'ha de valorar en el marc d'un sistema altament funcionaritzat. És veritat que el prototipus francès neix en part de la idea napoleònica que afirma que cal bastir un sistema que, donant igualtat d'oportunitats a tothom, permeti seleccionar els millors. I aquests millors no són els que segurament en el nostre entorn avui diríem que han d'anar a parar a l'empresa privada. No, els millors són els que finalment acabaran treballant per a l'administració pública. Això és el que explica dues coses: perquè el sistema educatiu francès està fet d'una cursa d'obstacles continuada, en la qual els exàmens a l'estil de la revàlida són omnipresents i tenen com a funció senzillament de servir al criteri de la meritocràcia, és a dir, d'escollir els millors per portar-los tan amunt com sigui possible dins la piràmide educativa. Però no és sols això. Interessa ressaltar que en la idea napoleònica inicial, al damunt de tot no hi ha la universitat pròpiament dita, tal com la coneixem avui, sinó les grandes écoles, que són centres d'ensenyament superior, amb un prestigi i una categoria que està per sobre de les mateixes universitats, i encara més amunt hi ha la coneguda Escola Nacional d'Administració Pública (ENA), l'emblema de la concepció napoleònica del sistema educatiu, això és, triar els millors per servir millor l'Estat. Per tant, al capdamunt de tot hi ha l'Escola Nacional d'Administració, que és on s'han format bona part dels presidents de la República, primers ministres i ministres, i entre ells un bon nombre dels actuals.

Dit això, cal destacar que del paradigma napoleònic fins a la realitat d'avui hi ha hagut un cert nombre d'innovacions destinades a acostar-se al paradigma de la *responsiveness*. L'intent més conegut d'aplicar aquesta filosofia va ser la Llei de 1985, que pretenia donar un cert reconeixement a les peculiaritats regionals i, entre aquestes, per exemple, la llengua, i alhora permetre a les regions de disposar d'una certa autonomia de gestió, però no pas de decisió. Allò que, d'acord amb la Llei de 1985, avui ja és possible de fer a França és transferir uns diners finalístics a les regions, de manera que l'administració d'aquests diners només s'hagi de justificar un cop s'han gastat, la qual cosa no implica que es doni autonomia a la regió per decidir com es gasten; aquesta és la gran diferència. D'altra banda, en el terreny del contingut de l'ensenyament, la realitat és que avui dia, per exemple, els joves que viuen a la Catalunya Nord han d'escollir encara en arribar al batxillerat si volen estudiar una segona llengua estrangera o si s'estimen més estudiar català, la qual cosa és un reconeixement una mica especial de la peculiaritat regional francesa. Sigui com sigui, aquest és l'estat de la qüestió i no sembla que a hores d'ara s'albiri cap perspectiva de canvi.

Què passa quan un sistema tradicionalment centralitzat inicia un moviment de progressiva descentralització que s'aboca a transferir competències a les regions? Tenim dos casos concrets: l'italià i l'espanyol. En el cas italià, de fet, la Constitució aprovada poc després de la II Guerra Mundial preveia la transferència d'un seguit de competències a les regions. Aquest procés es va completar amb tota normalitat en terrenys com poden ser ara la sanitat o els transports públics; és a dir que, des d'aquest punt de vista, Itàlia està perfectament regionalitzada aproximadament des de la dècada dels anys cinquanta. Però, curiosament, en l'àmbit de l'ensenyament aquesta regionalització no ha arribat mai. Més ben dit, si s'ha produït ha estat a finals de la dècada dels setanta i ha afectat només aspectes col·laterals respec-

te del que nosaltres consideràrem el moll central del sistema educatiu, com poden ser ara aspectes que us recordaran el procés de transferència de competències que a Catalunya s'ha fet respecte dels consells comarcals. Per exemple, actualment són competència de les regions italianes els menjadors escolars i els transports escolars, i també la formació professional que podríem anomenar extraescolar. Però les regions no tenen res a dir pel que fa a l'ordenació curricular ni poden variar de cap manera l'estructura del sistema educatiu, només per posar alguns exemples.

En el cas espanyol, parlant del conjunt de l'Estat espanyol i no en particular de Catalunya, aquest procés està encara inacabat, o bé està acabat probablement només en algunes regions o nacionalitats. Aquest seria el cas de Catalunya. Per a altres regions o nacionalitats aquest procés ni de bon tros no ha arribat a la seva fi. Segurament d'aquí a un o dos anys totes les comunitats autònomes espanyoles tindran competència plena i, per tant, gairebé equivalent a la que té Catalunya en matèria d'ensenyament. Això comportarà, des de la perspectiva de la macroadministració educativa, que l'Administració espanyola s'haurà descentralitzat fins a un grau superior, per exemple, al de la italiana. Però queda per saber què és el que cadascuna d'aquesta regions, comunitats autònomes o nacionalitats farà amb la seva pròpia administració. Queda també per resoldre un cert nombre de preguntes com ara si a conseqüència d'aquest procés de transferències continuarà tenint sentit un ministeri espanyol d'educació, o quines competències s'haurà de reservar i, finalment, si s'haurà de donar una carta de naturalesa més elevada a aquesta conferència de consellers d'educació ja existent, però sense cap mena d'estatut ni competències. Lògicament, establir els mecanismes de coordinació entre les regions és molt important quan precisament la diferenciació pot ser més gran.

Resten encara els models en què cadascuna de les entitats amb un nivell de competències important en matèria educativa disposa d'un element que no té cap regió, a hores d'ara, ni italiana ni espanyola, i que és reconeguda per la corresponent constitució: la pròpia sobirania. Aquest és el cas prototípic de la República Federal Alemanya, un tipus d'estat federal bastit, en principi, sobre el fet que determinats estats sobirans, amb constitucions normatives i amb les lleis d'educació i els parlaments corresponents, decideixen engegar un projecte en comú.

Per tal d'adonar-nos del fet que l'administració educativa alemanya ha estat un invent recent, només cal dir que el Ministeri d'Educació de la República Federal Alemanya va ser creat el 1969. Per tant, entre la II Guerra Mundial i el 1969, la República Federal Alemanya va funcionar sense cap mena de ministeri federal d'educació, i encara avui aquest Ministeri té unes competències molt limitades, que fan referència, per exemple, a l'ensenyament universitari o a la recerca, i que no li permeten de legislar sobre l'estructura o el currículum que ha d'afectar cadascun dels estats. El cas alemany resulta ben curiós perquè la història de l'administració educativa alemanya està molt vinculada als esdeveniments dels darrers cinquanta anys. De fet, l'Alemanya d'abans de la Guerra no va tenir mai un ministeri d'educació fins a l'arribada del nazisme. Després del nazisme, les forces d'ocupació, almenys del costat occidental, decideixen que la mateixa existència d'un òrgan central és un perill en potència per-

què significa que pot engegar una altra vegada la maquinària en favor d'uns valors que podrien ser potencialment explosius. Amb aquesta mesura, els americans, tal com van fer també al Japó, obliguen els alemanys a adoptar el model d'administració educativa que caracteritzava llavors —cap als anys cinquanta— la seva pròpia administració educativa; de la mateixa manera com van traduir els llibres de text americans i els van traspassar a l'alemany; igualment com van obligar els alemanys a adoptar els currículums que aleshores existien a les escoles primàries i secundàries americanes. Tan bon punt les forces d'educació del sector occidental van marxar o van restar amb una presència molt simbòlica, el primer que van fer els alemanys va ser constituir els seus propis i diferents ministeris estatals d'educació i dotar-se de lleis específiques d'educació.

Els alemanys, de la mateixa manera que van veure ràpidament que la seva supervivència, des de la perspectiva dels Länder, dels estats, era dotar-se de mecanismes legislatius propis, també en matèria d'administració educativa van veure clar que si volien tenir un futur com a estat, en el seu conjunt, s'havien de dotar no d'un Ministeri, sinó d'una Conferència Permanent de Ministres d'Educació. Actualment, doncs, les decisions a Alemanya no es prenen perquè un ministre federal senzillament les decideixi, sinó perquè els ministres regionals s'asseuen en una taula llarguíssima —actualment hi ha setze llocs en aquesta taula— i prenen les decisions per majoria. Només les que són adoptades per majoria absoluta es porten finalment a la pràctica, però al capdavant el resultat és que el sistema educatiu dels diferents estats alemanys resulta absolutament permeable i, per tant, un ciutadà la família del qual ha de canviar d'un estat a un altre no es trobarà mai amb cap mena de problema, llevat de petits ajustaments.

Què està passant en els nous territoris incorporats a la República Federal després del 1989? La Unió Soviètica havia imposat el seu propi mecanisme d'administració educativa, lògicament molt centralitzat. A partir de 1989 desapareix i els nous estats recuperen la fórmula tradicional d'estats separats i s'incorporen a la República Federal cinc nous estats, amb els seus parlaments i amb les seves lleis d'educació respectius. Llavors, quin és el sistema educatiu que adopten? De manera separada, tots escullen el sistema educatiu majoritari a la República Federal Alemanya, que encara avui, pel que fa a l'escola secundària, és el típicament tripartit *Gymnasium*, *Realschule* und *Hauptchule*. Per tant, ens trobem amb uns estats federals que tenen cadascun constitucions normatives, les seves pròpies administracions educatives i que, de mutu acord, decideixen bastir un projecte coordinat.

Però, més enllà, en la línia de la descentralització d'aquest model, encara ens trobem els estats federals que, a més de tenir una superestructura federal, decideixen desproveir-se de les competències a escala estatal en favor dels municipis. Els prototipus foren els casos de Suïssa i dels Estats Units d'Amèrica. En el cas de Suïssa encara es pot dir que avui no té un sistema educatiu sinó vint-i-sis, tants com cantons. El fet és, però, que aquestes sistemes són molt coincidents, no en la contemporaneïtat més immediata sinó, ben bé, des de 1815. La particularitat del cas suís és que la Constitució actual, que continua essent la de 1874, amb algunes modificacions, prescriu l'existència de tres nivells d'administració educativa. El principal està constituït pels cantons, els quals tenen no competència plena sinó absoluta en

matèria d'educació; de totes maneres, aquests cantons cedeixen a la federació —per tant, a la superestructura comuna— un seguit de competències en l'ensenyament superior, la formació professional reglada i en tot allò relacionat amb els títols que tenen una significació professional immediata en el mercat laboral. A fi de garantir la lliure circulació dels treballadors dins de Suïssa, és evident que pot ser important l'existència d'un únic organisme expedidor de títols. Només això cedeixen a la federació. Els cantons, en principi, haurien de tenir la responsabilitat absoluta en la resta de nivells educatius, però el cert és que la majoria ha cedit a les entitats municipals tot l'ensenyament primari —la seva ordenació, gestió, avaluació i supervisió. Aquesta circumstància és molt important perquè significa que, a la pràctica, a més de 26 sistemes educatius, existeixen importants disparitats entre municipis diferents. Això ja no és canviar de cantó i trobar-se amb un sistema educatiu diferent, sinó fer un salt de cinquanta quilòmetres, canviar de municipi i trobar-se amb un sistema educatiu realment diferent, si bé les fonts són gairebé idèntiques. Amb tot, en el cas suís també existeix un mecanisme molt important de coordinació, que és la Conferència de Directors Nacionals d'Educació Pública, l'equivalent —en la nostra llengua— a una conferència de consellers d'educació.

L'altre cas, potser encara més colpidor, és el dels Estats Units. Més colpidor no perquè administrativament sigui gaire diferent del cas suís, sinó perquè així com del sistema educatiu suís poca gent podrà dir que té una baixa qualitat o un baix rendiment, molta gent podria fer aquesta afirmació del cas nord-americà. Les imatges que ens arriben per diversos mitjans, i especialment els testimonis dels joves catalans que van a estudiar algun curs de batxillerat o el COU als Estats Units, ens demostren que realment l'ensenyament públic està travessant, si més no des del final dels anys setanta, el seu pitjor moment. Només cal recordar que un informe sobre la crisi de l'educació als Estats Units —el descens dels nivells— publicat l'any 1983, per tant sota l'administració Reagan, tenia un títol tan colpidor com *Una nació en perill*. És difícil de dir fins a quin punt això es deu a una administració educativa que ho deixa tot en mans dels municipis. En tot cas, semblantment al cas suís, als Estats Units existeix la federació, amb un Departament Federal d'Educació; existeixen els estats, que com els cantons suïssos tenen competència no plena sinó absoluta en l'educació, cadascun amb el seu parlament i les seves lleis d'educació, i finalment existeix una tradició superior a la suïssa en matèria de gestió local i, per tant, una implicació no tant dels municipis sinó de les juntes locals. A més, això es produeix en un context en què qualsevol càrrec públic, incloent-hi les juntes municipals d'educació, és elegit per sufragi universal entre tots els ciutadans. Per tant, amb un grau de participació ciutadana en l'elecció dels càrrecs públics molt superior al que coneixem aquí. Per tal d'aclarir el grau d'implicació de cadascun d'aquests tres nivells podríem dir que aproximadament el 40% del pressupost d'educació dels Estats Units és municipal; els estats hi aporten dels seus propis impostos un altre 40% i, finalment, un 20% representa la contribució del Departament Federal d'Educació, que no finança directament les escoles ni la formació, sinó programes concrets. Per exemple, darrerament ha posat molt d'èmfasi en l'ensenyament de la ciència i la tecnologia, conscient del fet que la competitivitat a mitjà termini dels Es-

tats Units enfront del Japó depèn, en un grau molt elevat, del coneixement d'aquestes dues matèries.

La disparitat entre les escoles públiques dels Estats Units és tan gran que ens podem trobar instituts d'ensenyament secundari acabats d'inaugurar en zones residencials, amb presupostos de construcció de dos mil milions de pessetes —amb diferents poliesportius, annexos a l'institut, etc.— i d'altres on no hi ha diners per comprar paper higiènic o canviar els fluorescents. Algú haurà tingut la bona sort de formar part d'un municipi ric i algú altre, la mala sort de trobar-se dins un municipi pobre. Per això no és estrany que un senador demòcrata hagi proposat per al conjunt dels Estats Units un programa anomenat *Robin Hood*. El sentit del programa *Robin Hood*, en el context dels Estats Units, és molt clar; en canvi, a nosaltres, que vivim en un sistema fortament centralitzat, ens deixarà perplexos. Aquest programa consisteix a garantir que cada escola rebrà la mateixa quantitat de diners per infant escolaritzat. Per a nosaltres resulta un programa colpidor perquè tota la vida hem funcionat així; en canvi, per a ells és la gran innovació i no és clar que tothom hi estigui d'acord, perquè, lògicament, per als qui tenen més implica cedir una part del que tenen en favor dels desfavorits.

Per tant, anem del paradigma de l'equitat, que representa la màxima centralització a un altre de diferent, a mesura que ens apropem a la màxima descentralització, que és el paradigma de la gran diversitat, la qual cosa no és res més que una manera diferent de referir-se a la millor resposta possible a l'entorn més immediat.

L'últim grau de descentralització era el que fins al 1988 representava l'administració educativa del Regne Unit. Si hi ha un sistema educatiu tradicionalment descentralitzat, sens dubte és aquest, perquè, segons la Llei de 1944, el sistema educatiu nacional es defineix com un sistema nacional, administrat localment. És a dir, parteix de la idea que un sistema educatiu escolar, que serveix a un país, no comporta una sola administració educativa sinó tantes com autoritats educatives locals hi ha —actualment entorn del centenar. La tradició de gestió descentralitzada del sistema educatiu anglès és molt antiga, fins al punt que la mateixa idea d'unes autoritats locals que creen les seves pròpies escoles públiques és molt anterior a la de tenir un sistema educatiu nacional, que no arriba pràcticament fins al segle XX. Es dona la paradoxa que el Regne Unit, una de les democràcies més antigues d'Europa, és un dels països europeus que trigà més a tenir un sistema nacional públic d'educació.

Per què és tan significativa la data de 1988? Perquè a l'efecte de l'evolució de la política educativa anglesa, un sistema tan descentralitzat com aquest, en el qual les juntes escolars locals tenen la capacitat plena de triar el seu currículum, però també l'equip de persones que l'ha de posar en solfa a cada centre escolar, articulant aquesta plantilla sota la figura del director del centre —la qual cosa és molt important—, va configurant una curiosa situació d'equilibri de poders entre una majoria de juntes escolars, governades pels laboristes, i una administració, governada des dels setanta pels conservadors. Si retrocedim uns anys fins a l'època en què la *Dama de Ferro* es trobava al capdavant del govern del Regne Unit, ens adonarem ràpidament que les tensions que en matèria educativa es produïen a principis dels

uitanta eren, lògicament, molt fortes. Per tant, després d'aquestes greus tensions, que van molt més enllà de problemes purament administratius, el govern de la senyora Thatcher decideix tirar endavant una reforma educativa de gran abast, que té com a eixos inspiradors una política neoliberal en matèria d'educació i la introducció de nocions en matèria de gestió que a nosaltres ens poden semblar estranyes com, per exemple, la competitivitat entre centres públics o el lliure mercat de l'educació en l'entorn públic. Tot aquest context s'aprofita per permetre que el Departament d'Educació i Ciència, que fins aleshores havia estat una entitat molt feble, d'acord amb la Llei de 1944, pugui recuperar competències. Per tant, cal adonar-se que a l'extrem més oposat a la centralització, és a dir, quan la descentralització està arribant al seu màxim exponent, es produeix precisament una inflexió, i ens trobem que el cas emblemàtic de sistema educatiu descentralitzat, ara, és un exemple viu de recentralització.

Com es produeix això? La Llei de reforma de 1988 és una de les més llargues i més complexes que existeixen en el món occidental —a hores d'ara deu tenir, sense comptar els annexos, unes tres-centes pàgines— i descriu fil per randa els procediments que s'han d'adoptar. La primera gran iniciativa de recentralització té a veure amb la manca de tradició de currículum nacional que existia a Anglaterra. En aquest país, fins a l'any 1988, l'única matèria que obligatòriament s'havia de tractar a les escoles públiques no era ni tan sols una matèria, sinó un acte de pregària que incloïa la demanda de salut: «Déu salvi la reina»; una pregària que podia durar entre deu o quinze minuts cada dia. Aquesta era l'única prescripció curricular reconeguda per totes les escoles públiques d'Anglaterra. Avui dia, després de la Llei de 1988, l'administració ha aconseguit introduir un currículum nacional prescriptiu, semblant al que nosaltres teníem, a l'Estat espanyol, a l'època franquista, és a dir, molt primmirat. En la idea inicial del govern de la senyora Thatcher, aquesta prescripció havia d'arribar a cobrir el 90% del temps escolar; en la pràctica només governa el 70%. Així, doncs, s'està passant d'una situació en què només es governen quinze minuts de la jornada escolar a una situació en què es governa el 70% del temps escolar.

Un segon punt important és la creació d'un sistema d'exàmens i revàlides que són obligatoris per als infants de set, onze, catorze i setze anys. Això vol dir que, a més de controlar d'una manera fèrria el currículum, hi ha un sistema d'exàmens que posa de manifest quines escoles són més díscoles respecte dels objectius marcats pel govern de la nació. Per què? Perquè posa de manifest quins són els infants que no assoleixen els objectius nacionals. Per a nosaltres és difícil d'entendre que es faci als set anys, però hem de tenir en compte que l'escolaritat obligatòria al Regne Unit comença als cinc anys, per tant, estem parlant d'infants que ja tenen dos anys de primària.

Finalment, cal esmentar un tercer punt, el finançament, que, al capdavant, és el més important. Durant els darrers anys, d'acord amb la Llei de 1988, el Departament d'Educació i Ciència anglès prometia que les escoles o les famílies decidissin per sufragi universal prescindir de l'autoritat educativa local i passessin a ser controlades i gestionades directament pel Ministeri, augmentarien el seu pressupost el 16% anual. Això significa que moltes escoles, aproximadament des de 1990 fins gairebé fa un any, ja no pertanyien a les autoritats educa-

tives locals sinó que són en realitat escoles com les de la majoria dels països europeus, i que tenen com a titular el Departament d'Educació i Ciència anglès. Per què fins fa un any? Perquè fa un any es van esgotar els diners excedents que permetien jugar amb aquesta idea d'afegir un 16% de pressupost addicional.

En la tensió entre centralització i descentralització deu haver-hi un punt en el qual, probablement, les coses es trenquen. La tensió arriba a ser tan forta que, finalment, s'ha de tornar endarrere.

Si ara passéssim revista als diferents elements que veiem en aquest joc progressiu que va de la centralització a la descentralització, crec que, independentment que haguem fixat cinc grans models ideals, és evident que venim del paradigma de la igualtat d'oportunitats i anem cap a un altre que és, com dèiem al principi, la millora de la capacitat de resposta de les escoles a les necessitats del seu entorn, i que no té altre punt final que el de l'autonomia dels centres.

Per tant, ara ens trobem en un moment en què sembla com si tot apuntés que la descentralització és la panacea a tots els mals causats per una administració bolcada en la centralització. Allà on la centralització ha portat finalment la lentitud operativa, sembla com si la descentralització hi aportés l'eficàcia per excel·lència. Allà on la centralització imposava un currículum uniforme, com a garantia inequívoca de la igualtat d'oportunitats, ara la descentralització i el joc en favor de l'autonomia ens ofereixen la possibilitat d'una gran diversificació i, per tant, d'una millor resposta, com dèiem al principi, a les necessitats de la comunitat educativa, fins i tot local. Allà on la centralització ens deixava com a llegat una manca de participació dels agents o dels actors educatius, i fins i tot l'aïllament, la descentralització propugna involucrar tots els actors en el procés.³ Allà on la centralització finalment imposa l'assignació de recursos, d'acord amb el criteri *Robin Hood* —és a dir: tants caps, tants barrets—, la descentralització permet, en principi, millorar l'assignació de recursos d'acord amb les necessitats.

Però bé, el final de la història no és que els sistemes educatius passin de la centralització a la descentralització; el final de la història és segurament que, com hem vist en el cas anglès, passem de la descentralització a la recentralització. I això per què? Perquè es vegi que la descentralització no és una solució administrativa? No. Perquè es vegi que la descentralització crea problemes polítics?⁴ No, per la senzilla raó que la descentralització porta diversitat: diversitat econòmica, diversitat financera, diversitat de mitjans, diversitat també de projectes educatius i, per tant, de qualitat. La recentralització no és altra cosa que dir: si ara tenim un sistema educatiu que és més diversificat, necessitem mecanismes que ens permetin controlar que aquesta diversificació no implica sempre, necessàriament, una manca de qualitat en alguns llocs.

Per tant, la conseqüència immediata és que la recentralització no vindrà pas des de la perspectiva de prendre competències novament als centres i als municipis, sinó d'introduir

3. Una mostra d'això és la nostra famosa LODE, que crea, a semblança dels altres països europeus, consells escolars on, d'una manera o altra, són representats els diferents actors.

4. Cosa que és veritat: allà on existeix descentralització existeixen contrapoders.

mecanismes d'avaluació del producte educatiu, tal com estem veient que passa, per exemple, en el cas anglès, en el cas francès, en el cas nord-americà o en l'espanyol.

Ara fa un any que s'acaba de crear l'Instituto Nacional de Calidad en la Educación, previst a la LOGSE com a Instituto de Evaluación, i a Catalunya ja fa temps que tenim, encara que amb un funcionament incipient, el Consell Superior de l'Avaluació del Sistema Educatiu. Independentment dels productes que aquestes entitats vagin donant, és evident que els administradors i els polítics de l'educació tenen clar que un mecanisme molt important de control no serà tornar a les estructures centralitzadores, sinó més aviat quedar-se el poder d'avaluar el resultat dels processos educatius. Deixar que la gent tingui autonomia, segurament és la millor manera d'aconseguir un producte diversificat, per tant, millor. Però, en principi, si es vol garantir també la igualtat d'oportunitats no hi ha altre remei que examinar quin és aquest resultat divers. Aquesta seria una primera conclusió.

Un segon element amb el qual es podria concloure és quines implicacions tenen, al meu entendre, tots aquests moviments que he descrit d'una manera tan ràpida sobre el cas de Catalunya. Com ja he suggerit al principi, en el context europeu, si consideréssim Catalunya com un sistema educatiu aïllat, ens trobaríem que, malgrat haver descrit l'Estat espanyol com un sistema educatiu regionalitzat, Catalunya no és altra cosa que un sistema educatiu fortament centralitzat. No cal que n'expliqui la causa perquè em sembla que per a tots és evident. En el nostre cas, crec que, seguint la tendència dels països europeus dels darrers vint-i-cinc anys, ens convindria una bona dosi de descentralització. Anys enrere a Catalunya s'havia parlat intensament de la conveniència de donar molta més autonomia als municipis en matèria d'educació primària. Aquest, sens dubte, fóra un model consistent en la idea de la descentralització. Un altre model possible, seguint la línia dels alemanys, fóra pensar que els centres d'ensenyament secundari, en concret, sobretot els de formació professional, disposessin d'un elevat grau d'autonomia, probablement més enllà del que tenen avui, però, a més, que tinguessin un íntima relació amb les autoritats que nosaltres, des de dins de Catalunya, podem concebre com a regionals, és a dir, les autoritats comarcals. Segurament aquest és un horitzó molt llunyà, però desitjable. Passa que, com a horitzó, sens dubte, té els seus riscos. Un d'aquests riscos té a veure amb la diversificació del producte educatiu; és evident que ens podem trobar en una situació en la qual si Catalunya perd el control sobre el seu sistema educatiu, finalment no tindrà la certesa que els infants del nord de Catalunya assolixin els mateixos objectius que els del sud, i això és prou important. Un altre risc és que, des del punt de vista polític, la cessió de competències en matèria educativa de la Generalitat a favor de les autoritats locals o comarcals deixaria la Generalitat força buida de contingut en aquest sentit, i aquest és un risc amb el qual s'ha de comptar, sobretot tenint en compte que el més inviable és que l'administració central cedeixi competències directament als ajuntaments, singularment aquelles que fan referència a la capacitat de decisió i no sols a la capacitat de gestió. La gestió suposa feina i problemes; la decisió és l'única manera de tenir autoritat sobre el que s'esdevé a les escoles. Per tant, em sembla que existeixen uns riscos evidents, entre els quals uns, els que he comentat, són molt propis de Catalunya i d'altres són típics arreu. La pregunta que es fan sovint els estudiosos dels processos d'administració educativa

és: la descentralització, finalment, en favor de qui es fa? És a dir, a qui s'ha de traspasar l'autoritat? Això és tant com preguntar-se de qui són els centres públics? Són de l'Estat, de la Generalitat, del consell comarcal, de l'ajuntament, o són del director del centre que pot desenvolupar el seu projecte, del claustre de professors o de la comunitat local o són específicament dels pares que en aquell moment hi tenen els fills? De qui són els centres públics? Aquesta és una pregunta que pot semblar banal, beneita si vostès volen, però que, al meu parer, resumeix força bé el quid de la qüestió. Descentralització per donar l'autoritat a qui?, als professors?, als pares?, al director?

Sens dubte, si nosaltres decidíssim a Catalunya tirar endavant una perspectiva arriscada de descentralització, és la meua opinió, una de les primeres mesures que hauríem d'adoptar seria el tercer paradigma, que hem enunciat aquí també en termes anglesos, que és *l'accountability*, que difícilment podem traduir millor que dient que és el paradigma de la rendició de comptes;⁵ és a dir, els centres educatius han de tenir la màxima autonomia possible, impulsar projectes pedagògics específics —tot això va en favor de la qualitat d'educació que reben els infants i els joves—, però han de tenir, també, uns mecanismes de control, perquè finalment els diners i els esforços que s'hi estan esmerçant són de tots.

Per tant, queda per veure fins a quin punt aquestes tendències que he intentat descriure en el context europeu ens interessin, o no, incorporar a Catalunya —des del punt de vista d'utilització del sistema educatiu com a mecanisme de reconstrucció nacional.

5. Vegeu sobre aquest punt el capítol anterior.