

## L'ADMINISTRACIÓ EDUCATIVA A CATALUNYA

*Francesc Pedró*

L'administració educativa de què s'ha anat dotant la Generalitat de Catalunya és, en bona part, hereva de la configuració organitzativa, dels procediments administratius i, també en bona part, del personal de l'administració educativa de l'Estat. En efecte, ara per ara no es pot pas parlar d'una administració educativa catalana que representi un model substancialment diferent del que caracteritza la resta de l'Estat o, si més no, la pròpia de les comunitats autònomes administrades encara pel Ministeri d'Educació i Ciència.<sup>36</sup>

Tot i així, hi ha un cert nombre de trets distintius que la caracteritzen i que examinarem tot seguit, d'acord amb l'evolució que ha experimentat d'ençà del restabliment de la Generalitat. Per dur a terme aquesta anàlisi, dividirem aquesta evolució en quatre grans períodes:

- preautonòmic (1977-1980);
- gènesi (1981-1986);
- adequació a la reforma (1987-1995);
- consolidació (1992 fins avui).

### EL PERÍODE PREAUTONÒMIC (1977-1980)

La primera administració educativa autonòmica es va crear en el marc de la Generalitat provisional. El Departament d'Ensenyament i Cultura, —creat, com els altres primers departaments, el 3 de desembre de 1977—, agrupava les direccions generals d'Ensenyament, de Cultura i de Joventut, a més d'una secretaria general —en aquell moment anomenada Se-

36. Els estudis sobre l'administració educativa a Catalunya, i també els que tracten sobre polítiques educatives, són pràcticament inexistents. Ara com ara, el millor es troba al capítol sobre organització administrativa a l'obra de X. Padrós, N. Abbad, R. Amargós, R. Carrasco, J. M. Fortuny, E. Fossas, E. Grau i C. Serrahima, *El desplegament autonòmic a Catalunya. Departaments de Cultura i Ensenyament*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, 1992. Si desitgeu aprofundir-hi, no hi ha més remei que consultar el compendi legislatiu del Departament d'Ensenyament, *Legislació d'Ensenyament de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1995.

cretaria General Tècnica. A més d'aquests òrgans tècnics, el Departament també tenia òrgans consultius o de participació, com ara el Consell d'Ensenyament i Cultura, el Consell Interuniversitari i el Consell Nacional de la Joventut.

Aquesta primera configuració administrativa, que agrupava sota un mateix paraigua ensenyament i cultura, palesava internament la buidor de competències de la Generalitat en aquestes matèries.

Administrativament es va crear una única direcció general en el marc de la qual es va constituir, el 1978, un únic servei: el Servei d'Ensenyament del Català (SEDEC), primera unitat administrativa constituïda en el conjunt de la Generalitat provisional. De fet, una de les primeres competències que va rebre la Generalitat fou la de l'ensenyament del català gràcies a la promulgació del Reial Decret 2092/1978, pel qual es regulava la incorporació de la llengua catalana al sistema d'ensenyament a Catalunya. Que el SEDEC fos durant tot aquest període l'únic òrgan administratiu d'ensenyament de la Generalitat demostra, d'una banda, l'interès polític de la Generalitat per la llengua i, de l'altra, fins a quin punt les altres competències —els traspassos efectius— es van fer esperar per raons polítiques des que van ser anunciades el 20 de febrer de 1979 pel Consell de Ministres fins que van ser efectives el 30 de desembre de 1980, data en que van ser publicades al BOE.

Mancat de competències efectives en aquesta matèria —excepció feta de la incorporació de la llengua catalana a l'escola—, el Departament optà per crear un organisme que permetés aplegar diferents grups d'interès i polítics per a aconseguir més força en les negociacions amb el Ministeri. Aquesta va ser la funció atorgada al Consell d'Ensenyament i Cultura, com a consell consultiu que aplegava trenta persones escollides «tot prenent en consideració l'equilibri necessari dels punts de vista, territorial i dels diferents sectors que configuren el món de l'ensenyament, la cultura i la recerca». La voluntat unitària del Consell queda reflectida en la llista de les persones que en formaren part.<sup>37</sup>

#### LA GÈNESI (1981-1986)

El segon període correspon a la gènesi de la nova administració. Un cop celebrades les primeres eleccions autonòmiques, es van reestructurar els departaments de la Generalitat i l'antiga unió entre Ensenyament i Cultura va donar pas a dos departaments diferents: Ensenyament, d'una banda, i Cultura, de l'altra (maig del 1980). Ben aviat, a l'estructura gene-

37. Aquesta és la llista de les persones que van ser nomenades membres del Consell pel president Tarradellas, a proposta del conseller Pi i Sunyer: Montserrat Albet, Joan Ainaud de Lasarte, Joan Alsina, Antoni M. Badia i Margarit, José Manuel Bleuca, Teresa Eulàlia Calzada, Maria Aurèlia Capmany, Emili Casals, Enric Casassas, Josep M. Castellet, Alexandre Cirici i Pellicer, Miquel Coll i Alentorn, Gabriel Ferraté, Manuel Font, Enric Jardí, Josep Laporte, José Antonio López Fernández, Ramon Margalef, Oriol Martorell, Marta Mata, Joaquim Molas, Miquel Porter i Moix, Modest Prats, Maria Rúbies, Guillem Sáez, Fèlix Serratosa, Miquel Terradell, Joan Teixidor, Joan Triadú i Carmina Virgili.

rada durant la Generalitat provisional (Secretaria General Tècnica i Direcció General d'Ensenyament), s'hi va afegir el Servei de Planificació i Programació. De fet, es tractava de l'embrió del que, després dels traspassos, havia de ser la Direcció General de Programació i Serveis Generals i se li encomanaren tasques de planificació, programació d'inversions, programes de construcció de centres i equipaments i elaboració de pressupostos. Aquesta creació posa de manifest, doncs, la urgència amb què el Departament d'Ensenyament havia de disposar d'òrgans tècnics que li permetessin de gestionar adequadament els serveis que ben aviat li havien de ser transferits.<sup>38</sup>

A finals del 1980, un cop acordats els traspassos encara que no formalment realitzats, el Departament va quedar organitzat de la manera següent: la Secretaria General Tècnica —òrgan tècnic central—, la Direcció General de Programació i Serveis Generals —responsable de la programació econòmica, nòmines i inversions— i les direccions generals corresponents als diferents nivells educatius: Ensenyament Primari, Ensenyament Secundari i Ensenyament Universitari. Poc temps després, el 1982, la Direcció General d'Ensenyaments Secundaris es dividí en dos: Batxillerat, d'un costat, i Ensenyaments Professionals i Artístics, de l'altre. Cada direcció general tenia la responsabilitat de l'ordenació educativa del seu nivell respectiu, mentre que la Secretaria General Tècnica i la Direcció General de Programació compartien i centralitzaven el control econòmic. Es tractava, doncs, d'una organització ben clàssica i tradicional com a administració educativa i, segurament, la que millor permetia gestionar cada nivell educatiu atenent les seves peculiaritats i, sobretot, tenint en compte que en el cas del sector públic cada nivell tenia un cos funcional docent diferent.

Durant aquest període l'administració educativa autonòmica també es va dotar de tres elements característics més:

- una organització territorial, tot i que fins al 1985 les delegacions territorials tindran l'estructura orgànica i les funcions que s'establien en el Reial Decret 71/1979, de 12 de gener, per a les delegacions provincials del Ministeri d'Educació a Barcelona, Tarragona, Lleida i Girona, que havien estat traspassades a la Generalitat amb el personal corresponent;
- uns òrgans tècnics de nova creació com a resultat de les polítiques sectorials desplegades. Ja hem vist abans el cas del SEDEC; un altre de semblant és el de l'anomenat Gabinet d'Orientació Educativa, que impulsà la creació de tres tipus d'òrgans tècnics de suport als centres educatius: els camps d'aprenentatge, els centres de recursos pedagògics i els equips d'assessorament psicopedagògic. També cal destacar la creació dels òrgans tècnics de suport als programes de mitjans audiovisuals, d'informàtica educativa, de llengües estrangeres i d'experimentació de la reforma educativa (1986);

38. Hi ha una pregunta que sovint costa de respondre i és: quan es van produir els traspassos de competències en matèria d'ensenyament? Val a dir que hi ha diferents respostes possibles, però la seqüència dels fets fou aquesta: els traspassos es van anunciar com una decisió adoptada pel Consell de Ministres del 20 de febrer de 1979. El Reial Decret 2809/1980 que formalment els empara porta data de 3 d'octubre de 1980. Però aquest Reial Decret no es va publicar al BOE fins al 30 de desembre del mateix any. El Reial Decret fixava com a data efectiva dels traspassos l'1 de gener de 1981. Quasi bé dos anys després d'anunciar la decisió.

- uns òrgans de participació en la política educativa i en la gestió dels centres docents —els consells escolars, en els seus diferents nivells— i uns procediments administratius que facilitessin l'autonomia de gestió econòmica dels centres —que es configuraran com a centres autònoms administratius en aquest àmbit. Ambdues coses són el resultat de la promulgació de la LODE (1985) i les van regular sengles lleis del Parlament de Catalunya.

### L'ADEQUACIÓ A LA REFORMA EDUCATIVA (1987-1995)

La Generalitat, d'acord amb el Ministeri d'Educació, impulsà l'any 1986 l'experimentació d'un model propi de sistema educatiu —fonamentalment d'ensenyament secundari. Tot i que el resultat final d'aquesta experimentació havia de quedar subsumit dins de la futura LOGSE, el cert és que el procés va demanar un seguit de canvis en l'estructura interna de l'administració educativa de la Generalitat. Novament, l'any 1987 es van tornar a separar, d'una banda, els òrgans directament responsables de l'ordenació educativa —però distingint només entre la Direcció General d'Universitats i una altra direcció de nova creació per a tots els ensenyaments no universitaris: la Direcció General d'Ordenació i Innovació Educativa, que passava a tenir competències sobre tots els nivells—; d'altra banda, les altres direccions generals més relacionades amb els serveis educatius, la gestió i l'administració del sistema, i concretament les direccions generals de Promoció i Serveis Escolars, la de Gestió del Professorat i Centres Docents i la d'Arquitectura. El gran avantatge d'aquesta nova organització, pel que fa a la preparació i l'experimentació, era i és també la seva gran debilitat: la concentració en una única direcció general —Ordenació i Innovació Educativa— de tots els aspectes relacionats amb l'ordenació educativa de tots els nivells no universitaris. Aquesta estructura encara s'havia de retocar dos cops més, sempre adduint raons relacionades amb les necessitats de la reforma educativa en curs, i coincidint amb canvis de conseller.

Així, en primer lloc, el 1989 va desaparèixer la Direcció General de Promoció i Serveis Escolars —que va esdevenir un servei dins de la Direcció General d'Ordenació i Innovació Educativa— i es va crear una nova direcció general, la de Planificació Escolar, a la qual es van assignar totes les funcions relacionades amb la planificació dels canvis que s'havien d'introduir als centres educatius com a conseqüència de la implantació de la reforma educativa. Aquesta direcció general va reprendre els treballs del Mapa Escolar de Catalunya, un dels punts més conflictius i difícils de l'actuació política del Departament d'Ensenyament durant aquells anys. Una segona modificació important va ser la configuració definitiva de les delegacions territorials del Departament —antics serveis territorials— i l'atorgament als seus titulars d'un paper fonamentalment polític —de representació del Departament en el territori respectiu—, a més de mantenir la responsabilitat de la gestió. Les delegacions van continuar essent en nombre i denominació les mateixes d'abans: Barcelona I ciutat, Barcelona II comarques, Baix Llobregat-Anoia, Vallès Occidental, Girona, Lleida i Tarragona. Final-

ment, el mateix Decret 222/1989, de 12 de setembre, va crear un nou òrgan territorial —les oficines territorials—, concebut com una extensió de la delegació corresponent que té responsabilitats de gestió i que sovint s'ubica en un gran municipi relativament allunyat de la seu central de la delegació o bé amb prou pes específic dins del territori de la delegació.

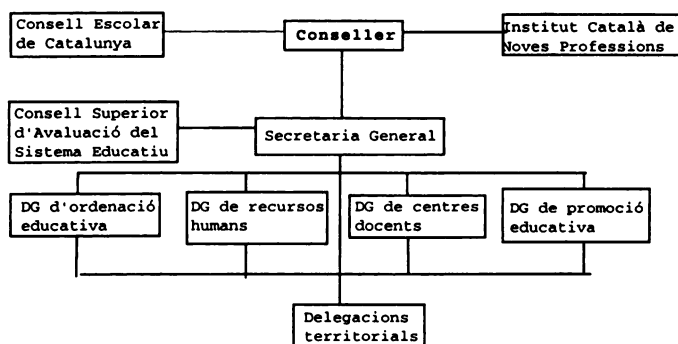
En efecte, la reforma administrativa de 1989 es va basar, fonamentalment, en dues raons: la proximitat de la reforma educativa —una reforma, doncs, basada en la reforma— i una més gran flexibilitat en l'organització territorial:

«El procés de reforma educativa que s'ha engegat aconsella [...] realitzar algunes modificacions en l'estructura actual del Departament per tal d'adequar-la a les exigències derivades de l'aplicació i el seguiment de la reforma esmentada en l'àmbit territorial de Catalunya.

D'altra banda, cal donar la flexibilitat necessària a l'organització de les unitats d'àmbit territorial del Departament per tal d'acostar els serveis al major nombre possible d'usuaris, amb unes despeses moderades, de manera que no comporti fragmentació d'aquelles actuacions que requereixen una visió global dels òrgans amb competència territorial més extensa.»<sup>39</sup>

L'any 1995, la configuració administrativa del Departament d'Ensenyament continua essent, almenys pel que fa als grans òrgans de direcció, essencialment la mateixa que el 1989, tot i haver tingut una important remodelació el 1993 (Decret 57/1993, de 9 de març). Ara, un cop aprovada la LOGSE el 1990, la preocupació ja no és tant la planificació de la reforma, sinó més aviat la seva posada en pràctica. Per aquesta raó desapareix, en primer lloc, la Direcció General de planificació Escolar i, en segon lloc, també les de Gestió del Professorat i Centres i d'Arquitectura i Equipaments Educatius. En el seu lloc es creen les direccions generals de Recursos Humans i de Centres Docents. Finalment, es recupera l'antiga Direcció General de Promoció Educativa. Per tant, la configuració actual de l'administració educativa de la Generalitat és la que apareix al gràfic següent:

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL DEPARTAMENT D'ENSENYAMENT (1995)



39. Extret del preàmbul del Decret 222/1989, de 12 de setembre, de reestructuració del Departament d'Ensenyament.

La reforma administrativa de 1993, ara com ara la darrera, també es justifica, entre altres raons, per la reforma educativa, tot i que amb un llenguatge quasi bé críptic sobretot quan es diu que cal:

«[...] adequar l'estructura del Departament d'Ensenyament a les necessitats derivades de l'exercici de les seves competències, d'acord amb els criteris de racionalitat i eficàcia que haurien de permetre una especialització més gran i alhora una actuació coordinada entre les diferents unitats d'actuació, amb la finalitat d'aconseguir la implantació eficaç del sistema educatiu.

Així mateix, la progressiva implantació de la reforma educativa [...] fa necessari adequar l'estructura de les unitats directives del Departament a les noves necessitats generades per la reforma, tant pel que fa a l'adequació dels centres docents com a la implantació dels ensenyaments de règim general i de règim especial que configuren el nou sistema educatiu.»<sup>40</sup>

#### CONSIDERACIONS FINALS

Hi ha diferents raons que poden contribuir a explicar per què les formes i els usos de l'administració educativa a Catalunya no són substancialment diferents dels que caracteritzen el Ministeri d'Educació i Ciència:

- 1) La primera raó és el pes de la tradició heretada de l'Administració central, l'anomenat *llast* administratiu.
- 2) La segona raó és que la dependència que en molts àmbits del sector educatiu encara existeix respecte de l'Administració central afavoreix que es busqui un cert efecte de rèplica, precisament amb la voluntat de tenir sempre un interlocutor propi, de l'Administració autonòmica, enfront de l'interlocutor de l'Administració central.

D'acord amb això, fóra políticament convenient de reproduir o replicar, almenys *grosso modo*, l'estructura i l'organització de l'Administració central. Finalment, hi ha sens dubte una raó política. Un dels principals defectes de l'Administració catalana actual continua essent el seu elevat centralisme, i aquest defecte no és degut només al llast heretat, sinó que obeeix també al desig d'exercir d'una manera centralitzada el poder sobre el sistema educatiu.

No hi ha dubte que si, a principis dels anys vuitanta, la finalitat consistia a governar i gestionar el sistema educatiu amb la perspectiva d'introduir-hi canvis substancials —com ho ha estat la normalització lingüística o la reforma—, o bé de fer-hi inversions molt importants —com ho han estat les noves construccions escolars o els programes de dotacions informàtiques—, no hi ha millor model administratiu aplicable que el centralitzat. La qüestió és si aquest model encara és sostenible, sobretot quan les tendències actuals apunten a un augment notable de l'autonomia dels centres docents i quan, alhora, s'afirma políticament la conveniència de reforçar una estructura política i administrativa del territori més respectuosa amb la diversitat comarcal del país.

40. Del preàmbul del Decret 57/1993, de 9 de març, de reestructuració del Departament d'Ensenyament.