

La responsabilitat dels ajuntaments i de l'entorn dins del Servei d'Educació de Catalunya



Sumari

1.	PREÀMBUL.....	3
	Drets i deures.....	3
2.	L'ORIGEN DE LA XARXA PÚBLICA D'ENSENYAMENT.....	4
	La Llei Moyano de 1857.....	4
	El segle XX.....	6
3.	EL PAPER CREIXENT DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL.....	7
4.	ELS DARRERS ANYS	8
5.	ENCARAR EL FUTUR.....	10
	El context actual	10
	Cap a un nou Pacte Nacional per l'Educació.....	11
	La descentralització i la participació del món local.....	12
	La innovació	13
6.	LA IMPLEMENTACIÓ DE L'AJUNTAMENT COM A AUTORITAT EDUCATIVA.....	15

1. PREÀMBUL

Drets i deures

Totes i cadascuna de les persones tenim dret a l'educació i l'Estat té el deure de garantir aquest dret, amb qualitat, equitat i eficiència.

Per comprendre l'abast d'aquests drets i deures, cal entendre que:

- L'Estat, avui, ja no és un ens únic, uniforme i immutable, sinó una xarxa subsidiària d'administracions, serveis i institucions.
- El dret a l'educació és un dret personal i, alhora, social. No té cap sentit si es construeix aïllat de la realitat en què creix i es desenvolupa la persona: la realitat social i la realitat territorial, la persona i el seu entorn.
- El servei educatiu és l'únic servei públic universal en drets i deures: tothom hi té dret d'accés i, en determinades etapes de la vida, tothom té el deure d'accedir-hi.
- L'educació és el servei que garanteix, o hauria de garantir, a la vegada, la cohesió social, la cohesió territorial i la igualtat d'oportunitats.

2. L'ORIGEN DE LA XARXA PÚBLICA D'ENSENYAMENT

Per entendre l'actual sistema de titularitats en la nostra xarxa d'ensenyament, per comprendre d'on prové la implicació del món municipal en el sistema educatiu o per conèixer els motius de l'existència a Catalunya d'un subsistema d'escoles concertades distint respecte de la resta de l'Estat, cal fer un breu repàs històric.

La Llei Moyano de 1857

La Ley de Instrucción Pública, coneguda també com a Llei Moyano, pel nom del ministre que la va impulsar —Claudio Moyano—, fou aprovada per decret el setembre de 1857 i va mantenir la seva vigència fins a la Segona República. Va ser la primera llei en què l'Estat planificava de manera general el sistema educatiu, regulant i uniformitzant, sobre el paper, els plans d'estudi. Algunes característiques:

- Va ser la **primera llei amb voluntat universal**: convertí l'ensenyament primari en universal, tant per als nens com per les nenes, i hipotèticament gratuït.
- Determinava la llengua castellana com a única vehicular i única a estudiar i, de manera clara, centralitzava tot el sistema, de manera que **l'Estat esdevenia l'única autoritat educativa**.
- Organitzava l'ensenyament en **tres nivells**:
 - **ensenyament primari** universal i obligatori dels 6 als 12 anys i gratuït per als que no podien pagar-lo. En la pràctica, però, el compliment de la gratuïtat —i, en molts casos, els costos d'edifici, material i sou dels mestres— quedà en mans dels municipis i de la iniciativa privada. És a dir, o hi havia un mecenes o l'Ajuntament tenia pressupost suficient i voluntat política, o no es complia la llei i es regalava l'ensenyament primari a la iniciativa privada, que presentava una oferta en cap cas gratuïta. Així,

2. L'ORIGEN DE LA XARXA PÚBLICA D'ENSENYAMENT

els ajuntaments, almenys dels municipis més grans, van haver d'assumir allò que competencialment no els pertocava.

- **ensenyament mitjà** no obligatori, amb l'obertura d'instituts de batxillerat i escoles normals de magisteri en cada capital de província. Aquest nivell d'ensenyament l'assumí l'Estat, de manera centralitzada però amb una oferta escassa –al principi només a les capitals de província-, deixant també la majoria del servei en mans de les ordres religioses, amb accés, doncs, restringit a una minoria social.
- **ensenyament superior**, a les universitats. L'única gestió que l'Estat es reservà íntegrament fou la universitat, precisament, l'ensenyament menys estès territorialment i el que era, en la realitat, més elitista.

2. L'ORIGEN DE LA XARXA PÚBLICA D'ENSENYAMENT

El segle XX

Primeres dècades del segle XX

En la tradició de la Catalunya noucentista el món municipal -especialment a l'entorn més urbà- va construir una xarxa educativa pública, eficient i sòlida, davant de l'evident i reiterada desatenció de l'Estat. Era una xarxa local coadjuvada per la Mancomunitat, primer, i per la Generalitat republicana, després, en els breus períodes en què el país comptà amb institucions pròpies, amb una autonomia administrativa que els permetia de prendre decisions estructurals per al país i la seva gent.

A Catalunya, les primeres dècades del segle XX va créixer, al marge de l'Estat, una xarxa educativa pública que es va desenvolupar en paral·lel a una densa oferta privada.

Del franquisme a la democràcia

El franquisme clausurà alguns d'aquests centres municipals, n'incautà força i en deixà sobreviure d'altres. Així, en el moment de la recuperació de les estructures de govern democràtiques, Ajuntaments i Diputacions mantenien encara una certa oferta educativa que, en cap cas, no era reconeguda competencialment. En el marc constitucional i estatutari que s'ha teixit –i desteixit- d'ençà de 1978, l'educació ha esdevingut matèria de competència compartida entre l'Estat i la Generalitat.

D'ençà de 1978, el món local ha mantingut la titularitat d'escassos centres de règim general, però n'ha creat un nombre considerable d'ensenyament no obligatori i de règim especial -escoles bressol i, també, escoles de música, de dansa i d'adults.

3. EL PAPER CREIXENT DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL

Si el món local era, tradicionalment, un mer cooperant –necessari- de l'administració educativa -aportant solars, fent-se càrrec de manteniments, gestionant serveis com el transport o el menjador...-, en els darrers anys s'han donat passos efectius en la **subsidiarietat**, la **cogestió** i la **responsabilitat compartida** entre la Generalitat i els ajuntaments i els consells comarcals. Així, els ajuntaments han passat de ser una mera central de serveis educatius o paraeducatius a protagonitzar-ne un -cert- lideratge. Aquest procés ha estat possible gràcies a tot un seguit d'accions legals:

Any	Acció legal	Trets més remarcables
2004	Creació de les primeres Oficines Municipals d'Escolarització	Suposà un gran pas endavant pel que fa a la compartició efectiva de competències educatives. Permet als ajuntaments incidir de manera positiva en la relació entre centres, barris i distribució de l'alumnat.
2004	Llei de creació de llars d'infants de qualitat	Significà el reconeixement de les escoles bressol municipals, cosa que obria pas a la futura assumpció de competències municipals en aquesta etapa educativa.
2006	Decret 282/2006	Regulava el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres.
2006	Pacte Nacional per a l'Educació	Definí la corresponsabilitat dels Ajuntaments en matèria educativa.
2009	Llei d'Educació de Catalunya (LEC)	Atorgà al món local la categorització d'autoritat educativa per a determinats ensenyaments i serveis, reconeixent jurídicament la participació dels ajuntaments en el sistema educatiu.

4. ELS DARRERS ANYS

Tot i el marc de restriccions pressupostàries dels darrers anys, en l'actualitat, els ajuntaments tenen reconegudes:

- les seves funcions històriques en la creació i manteniment de centres,
- la seva participació en aspectes territorials i socials de la programació de la política educativa.

Igualment:

- assumeixen majoritàriament la xarxa pública de la primera etapa de l'educació infantil, dels ensenyaments artístics i de les escoles d'adults -amb aportacions econòmiques conveniades amb la Generalitat-
- assumeixen serveis educatius com els plans d'entorn o els de transició escola-treball, impulsant la formació a famílies i, també, programes de reincorporació al sistema educatiu.

Els consells comarcals, finalment, mantenen l'assumpció delegada de competències en la gestió del transport i els menjadors escolars –ni que sigui de manera desigual i encara discutida.

La manera com definim el sistema educatiu és clau per preveure i analitzar la funció municipal

Durant el debat que s'establí entre la signatura del Pacte Nacional i l'aprovació de la LEC al Parlament de Catalunya es van evidenciar dues maneres diferents de definir el sistema educatiu:

4. ELS DARRERS ANYS

- El **Pacte Nacional per a l'Educació** defineix el sistema educatiu com a “servei públic educatiu de Catalunya”: “Per servei públic educatiu entenem el servei de l'educació escolar considerat com un servei essencial de la comunitat, destinat a fer que l'educació escolar sigui accessible a tothom, sense distinció de cap classe, en condicions d'igualtat d'oportunitats, amb la garantia de regularitat i continuïtat, i amb l'adaptació progressiva als canvis socials. El servei públic educatiu pot ser prestat pels poders públics i per la iniciativa social, com a garantia dels drets fonamentals dels ciutadans i de la llibertat d'ensenyament”.
- L'Estatut, en canvi, parla de “model educatiu d'interès públic”. La LEC va minorar la claredat i rotunditat amb que s'expressà el Pacte Nacional per l'Educació, tot i que va deixar clar que el sistema, que va rebre el nom definitiu de **Servei d'Educació de Catalunya**, és constituït “pels serveis i les prestacions” que el configuren. Desenvolupant aquests conceptes, la LEC defineix de manera innovadora l'administració educativa, en identificar-la amb la Generalitat de Catalunya, però atribuint també aquesta condició als ens locals “en l'exercici de les competències pròpies, d'acord amb l'Estatut” i de les que li “són atribuïdes d'acord amb el que estableix aquesta llei”. És a dir, finalment **competències pròpies** reconegudes i **competències delegades**.

5. ENCARAR EL FUTUR

El context actual

A l'hora de preguntar-se què hem de fer amb aquestes competències que la LEC atribueix als ens locals i com hem d'encarar el futur immediat, no podem obviar que el context actual segurament no és el més favorable, per diversos motius:

- la **conjuntura pressupostària**, que encara no s'ha refet de la crisi i no sembla trobar els camins que permetin assolir els nivells necessaris –si no òptims– d'inversió, entre d'altres motius per culpa del finançament clarament insuficient dels ens locals.
- el **marc social**, que arrossega les fractures produïdes per la crisi i que necessita que es garanteixi amb fermesa l'equitat i la igualtat d'oportunitats per a tothom, amb especial atenció als més febles.
- l'**actual perspectiva educativa**, que demanda noves necessitats formatives i on es constata que sense pràctiques d'innovació, sense autonomia dels centres i sense intervenció coresponsable de les administracions de proximitat, el conjunt del sistema esdevindrà cada cop més ineficient.

5. ENCARAR EL FUTUR

Cap a un nou Pacte Nacional per l'Educació

Davant l'evidència que en el moment actual cal prendre decisions valentes i compromeses i que les autoritats educatives han d'esdevenir-ne motor, és urgent refer o, millor encara, fer un nou Pacte Nacional per l'Educació, amb el nom que sigui –tant li fa–, que posi les bases per al desenvolupament efectiu i eficient del Sistema Educatiu de Catalunya. En molts aspectes, i també en el territorial. Un nou Pacte que:

- es constitueixi en un procés participatiu de tota la comunitat educativa i de tot el territori on hi intervingui tothom: administracions, professionals, famílies, alumnat, especialistes, agents directes i indirectes...
- recordi que els drets essencials del marc educatiu són els drets dels que s'hi formen i que l'educació està feta –hauria d'estar pensada– per a l'alumnat. Que recordi que tots els altres formem part del servei que ha de garantir el seu èxit formatiu. I personal.
- aposti per l'autonomia i la innovació.
- aposti per la descentralització. No podem pretendre arribar a l'excel·lència del sistema educatiu des de la centralització heretada de la Llei Moyano. Ni tan sols a una eficiència en la gestió.

5. ENCARAR EL FUTUR

La descentralització i la participació del món local

La descentralització del nostre sistema educatiu és un repte que cal assolir i la participació del món local una necessitat que ens ha d'aportar:

- coresponsabilitat competencial
- autonomia de gestió
- implicació del territori
- planificació amb i des de la comunitat educativa
- atenció a la diversitat

El **món local**, que ha de prendre cada cop més protagonisme, té molt a dir en la descentralització del sistema educatiu, no només assumint de ple les seves competències –i aconseguint un finançament suficient-, sinó elaborant polítiques de transparència, cooperació i planificació. I esdevenint l'impulsor necessari del **lligam entre la persona i el context educatiu**, entre qui es forma i els recursos públics de formació, i entre tot el sistema i el seu context més immediat. Esdevenint, en definitiva, **eix bàsic de la comunitat educativa**.

El Servei Educatiu de Catalunya ha de garantir un model educatiu d'interès públic i de qualitat i, sense el món local, el seu assoliment és inviable, inassumible i inefaç. El Servei ha d'arribar a tota la ciutadania, més enllà i tot dels ensenyaments reglats, i per a fer-ho, el concepte i la praxis de descentralització són fonamentals:

**Descentralització a partir de l'autonomia dels centres
i descentralització a partir de la capil·laritat territorial.**

5. ENCARAR EL FUTUR

La innovació

La innovació és, sense cap mena de dubte, el concepte clau avui dia a l'escola: a l'aula, en el treball de mestres, professors i formadors... La realitat social i educativa ens demana que innovem. Mai com avui les transformacions socials i econòmiques havien exigit convertir el context formatiu en una realitat dinàmica i en evolució constant, tant per a atendre les necessitats que sorgeixen de manera continuada com per treballar les noves competències personals, socials, culturals i professionals, que presenten una variabilitat incessant. Noves **necessitats** i **competències** que no podem deixar fora del marc escolar.



Algunes reflexions al voltant de la innovació:

- **La innovació no ha de ser un concepte de màrqueting educatiu.** Hi ha escoles que afirmen que innoven, i, en canvi, transmeten valors, actituds i habilitats absolutament tradicionals que potser prenen la forma de la nova tecnologia i serveixen per superar proves d'avaluació externa, però no milloren la formació de l'alumnat. I, d'altra banda, hi ha escoles que treballen en silenci però desenvolupen, dia a dia, autèntics projectes d'innovació que transformen l'aula, milloren els resultats dels seus alumnes i són motor d'èxit escolar.
- **La innovació no és una pauta uniforme i unívoca,** allò que és innovador en un lloc i en un moment no ho és a tot arreu i sempre... Si alguna cosa pot aportar el món local al nostre sistema és, precisament, el coneixement i el reconeixement de la diversitat. Entendre i fer

5. ENCARAR EL FUTUR

entendre que cada dificultat es concreta en ella mateixa –té noms i cognoms, està situada en un indret específic...- i que, en conseqüència, demana actuacions singulars i solucions adients, que aleshores podran esdevenir efectives. La innovació no es regula per decret, sinó que es cerca, es practica, s'avalua i es fa servir. I s'abandona quan ja no és útil.

- **La innovació pot presentar, o no, diverses cares.** Pot ser, i no ser, els següents aspectes:
 - treball globalitzat i per projectes
 - aprenentatge basat en problemes
 - seqüències competencials treballades col·laborativament
 - *flipped classroom* (que bé en podríem dir classe invertida)
 - educació disruptiva
 - utilització de rúbriques per a la coavaluació
 - aprenentatge mòbil o virtual (*e-learning*)
 - gamificació
 - kinesiologia
 - pedagogia sistèmica
 - coaching educatiu
 - modificació de l'aula com a espai físic
 - reutilització del pati com a espai docent
 - canvi de l'organització del temps i del calendari
 - etc...
- La innovació és creativitat i recerca. Innovar, de debò, és canviar i és millorar. I no hi ha canvi ni millora sense innovació. Però tampoc sense recursos, sense persones innovadores i sense organitzacions innovadores. I aquí, de nou, l'administració municipal, l'organització educativa de proximitat, hi té un paper clau: **l'Ajuntament ha de ser l'acompanyant de proximitat de la innovació educativa.**

Innovar és canviar per millorar el procés d'aprenentatge de l'alumnat, el treball a l'aula i la inserció del centre en el seu context.

6. LA IMPLEMENTACIÓ DE L'AJUNTAMENT COM A AUTORITAT EDUCATIVA

Els ajuntaments tenen encara molt de terreny per avançar en la seva implementació com a autoritat educativa efectiva i eficient, com a:

- **proveïdor de serveis**, escolars i extraescolars, educatius i paraeducatius, des dels plans d'entorn i els mecanismes de transició escola-treball fins als programes de reincorporació al sistema educatiu o d'aprenentatge servei, i incidint també en la formació permanent del professorat
- **institució impulsora de la coordinació de centres**, des de la transició primària-secundària fins a la cooperació intercentres i internivells en projectes d'innovació.
- **autoritat coresponsable de la planificació educativa territorial**, participant activament en el procés d'escolarització i reclamant i executant l'efectiva implementació de les zones educatives que preveu la LEC
- **autoritat educativa competent en ensenyaments reglats no obligatoris i de règim especial**, sostenint els centres propis –amb la coadjuvació pressupostària i curricular de la Generalitat
- **observatori de la innovació i dels projectes de centre** en el seu municipi, donant visibilitat a les propostes emergents, ajudant amb serveis específics les que es trobin en fase d'implementació i participant en l'avaluació de resultats
- **institució promotora de cooperació transnacional** –el programa Erasmus+ KA2-, liderant accions formatives en què hi participin centres del municipi, organitzacions, entitats i empreses

- **institució líder del debat i el consens de la pròpia comunitat educativa**, al voltant de l'organització de l'espai i del temps i al voltant del procés constituent de construcció del model educatiu de ciutat, territori i país
- **institució responsable de l'oferta d'educació permanent**, la formació al llarg de la vida, especialment significativa per lluitar contra la fractura personal i social davant els nous coneixements i les noves habilitats tecnològiques –tot recordant que l'horitzó 2020 de la Unió Europea assenyalava la fita d'arribar a un mínim del 15% la població adulta que prengui part en activitats formatives no reglades
- **institució coordinadora de l'oferta formativa d'altres serveis**: serveis públics -museus, biblioteques, instal·lacions esportives, cooperació...- i serveis educatius privats i no governamentals locals –fundacions, associacions culturals, esportives i lúdiques, entitats del Tercer Sector...

La ciutat, així, ha de ser molt més que educadora, ha de conformar-se com una comunitat d'aprenentatge. Formadora, cooperativa, inclusiva i integradora. Un cos viu. Un teixit participatiu.

La responsabilitat de tots els ajuntaments en el nostre sistema educatiu és, doncs, clau. Quan el seu pes demogràfic i pressupostari ho permet, de cada ajuntament de manera autònoma. Quan no ho permet, a partir de serveis mancomunats, o del consell comarcal (especialment en els territoris menys poblats), o de la mateixa Diputació, entesa com a central de serveis. La ciutat com a comunitat d'aprenentatge. El territori com a xarxa d'aprenentatge.

Autor

Honorable Sr. Josep Bargalló Valls

Conseller d'Educació de la Generalitat de Catalunya

Conferència pronunciada en el XIII Fòrum Local d'Educació: Fem l'Agenda.

Data

01/07/2019

Coordinació

Oficina de Planificació Educativa

Gerència de Serveis d'Educació

Àrea de Cultura, Educació i Esports