



**Diputació
Barcelona**
xarxa de municipis

Descentralització i municipalització de l'educació als països de l'OCDE

Resum executiu

Maig 2008

Descentralització i municipalització de l'educació als països de l'OCDE

Resum executiu

Descentralització i municipalització de l'educació als països de l'OCDE

Resum executiu

Francesc Pedró
CERI-OCDE
Maig 2008

Els continguts que apareixen en aquesta publicació expressen l'opinió de l'autor, que no ha de ser necessàriament compartida per l'Àrea d'Educació de la Diputació de Barcelona.

Coordinació: Àrea d'Educació

© Diputació de Barcelona
Primera edició: desembre de 2008

Disseny i producció: Direcció de Comunicació de la Diputació de Barcelona
Impressió:
Dipòsit legal: B-00000-2008

Índex

Presentació	7
Introducció	9
La recerca de nous equilibris	10
Absència d'una base empírica	10
Objectius d'aquest informe	11
Marc conceptual i analític	13
Definició de descentralització	13
Una multiplicitat de nivells de govern	13
Modalitats de descentralització	15
Els debats sobre la descentralització	16
Implicacions per al sector educatiu	19
Models de govern en educació	21
Tipologia de models	21
Determinants de la descentralització	24
Avaluació empírica dels models de govern	24
Estratègies i lliçons polítiques	29
El model municipalista, en detall	29
Els processos de descentralització	30
Lliçons polítiques	31
Conclusions	35
Orientacions bibliogràfiques	39

Presentació

Catalunya es troba enmig d'un apassionant procés de reflexió sobre la seva realitat educativa, el qual va tenir un primer moment culminant el març de 2006 amb l'aprovació del Pacte Nacional per a l'Educació. Aquest va ser el punt de partida del debat social i polític que ens ha de portar a l'elaboració de la primera Llei d'educació de Catalunya. Mentrestant, tot aquest procés ha tingut també un reflex intens i permanent als mitjans de comunicació, a partir d'estudis i informes que, amb diferent caràcter i abast, ens han situat en la consciència que ens cal millorar moltes coses per avançar en els camins desitjats de l'equitat i de la qualitat en educació.

Un dels elements presents en el debat ha estat el paper destacat de la intervenció educativa dels ajuntaments. Era un dels cinc eixos del Pacte i té també una presència important en el text del Projecte de Llei d'educació de Catalunya.

En aquestes circumstàncies, l'Àrea d'Educació de la Diputació de Barcelona té la convicció que deu ser oportú aprofundir en la coneixença de com s'ha produït el mateix debat en altres països i a quins resultats ha conduït. Si a Catalunya hi ha la voluntat explícita d'avançar en el concepte de *coresponsabilitat* i de dotar els municipis de funcions més rellevants en matèria educativa, serà bo, creiem, proporcionar a aquesta voluntat un cos de coneixements suficients i a l'abast de totes les parts interessades.

És per això que l'Àrea d'Educació de la Diputació de Barcelona va voler encarregar, abans de l'inici del procés d'elaboració de la Llei d'educació de Catalunya, un estudi comparatiu sobre com un conjunt divers de països de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) estructuren les decisions i les competències en qüestions educatives en cadascun dels seus nivells de govern.

El resultat resumit d'aquest informe és el que teniu a les mans. Es tracta d'un document que pot ser útil, en la mesura que clarifica conceptes generals que sovint utilitzem de manera indistinta i que sap fer-ne una lectura ajustada als requeriments de la política educativa. I si bé, atesa la complexitat dels temes i la gran diversitat entre les realitats històriques i socials dels països analitzats, es pot dir que suscita més interrogacions que no pas respostes, també és cert que planteja conclusions suggeridores. Com ara que les polítiques de descentralització són un mitjà per assolir millors resultats en educació, però mai un fi en si mateixes; o que, totes soles, no

són suficients per aconseguir les millores volgudes, perquè requereixen l'aplicació d'altres línies d'acció compensatòries.

Amb el desig que aquest document pugui contribuir a obrir les portes a altres aportacions, faciliti nous punts de vista i ens permeti identificar els factors de risc i d'èxit en el procés de descentralització que estem començant al nostre país, voldria agrair al professor Francesc Pedró la tasca de recerca pròpia i la de coordinació de tots els col·laboradors que han fet possible aquest document.

CARME GARCÍA I SUÁREZ

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

Introducció

Hi ha molt pocs països de l'OCDE que durant els últims vint-i-cinc 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, transferint 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, per comparació amb la situació prèvia a aquestes mateixes reformes, que els permet d'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 semblant ímpetu descentralitzador no han arribat tan lluny ni de bon tros. Així, per exemple, França, un país que venia sent el bastió per excel·lència de la centralització en matèria educativa, ha anat concedint progressivament responsabilitats a les regions, als municipis i als mateixos 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 volen per completar el seu projecte educatiu, una cosa totalment impensable vint-i-cinc 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, on això és el que ha succeït per atorgar més competències tant al Govern central que, des de 1988, ha introduït per primera vegada en la història un currículum nacional, com als mateixos centres escolars, que ara es poden moure amb més autonomia respecte de les autoritats municipals i, paradoxalment, sota un més gran control de les autoritats centrals. És precisament aquesta perspectiva la que Nova Zelanda ha dut més lluny, ja que allí ara només existeixen dos nivells de presa de decisió: el Govern nacional i els diferents centres escolars.

La recerca de nous equilibris

Es tracta, per tant, d'un panorama confús, que es podria resumir 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 semblen haver seguit tres direccions no coincidents. La primera, des del Govern nacional als governs regionals, com ha succeït a Bèlgica i a 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 mateixos centres escolars o les dues coses alhora, com ha succeït a Anglaterra, Nova Zelanda o els Estats Units, i la tercera, des del nivell del Govern nacional als municipis, com exemplifiquen tots els països nòrdics.

Tot això ve a acreditar l'emergència d'una visió de la política educativa segons la qual el *locus* de les decisions, el lloc on es prenen les 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 en vista 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 elles, 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 els qui estan afectats per aquestes decisions, les quals seran públiques i transparents també en més o menys mesura.

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 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 en 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. En bona mesura, suplir aquest buit és el que pretén aquest estudi.

Objectius d'aquest informe

En matèria educativa, tot el món entén exactament el mateix quan es parla de descentralització? És cert que totes les reformes favorables als governs locals avancen pels mateixos camins i porten inexorablement cap a la destrucció del principi d'igualtat d'oportunitats en educació? I quines són, en darrer terme, les seves implicacions sobre els resultats acadèmics dels alumnes? Aquest document és un resum executiu d'un conjunt de tres informes, l'objectiu fonamental del qual és la presentació d'un marc teòric, orientat a respondre a la primera pregunta enunciada i com a requisit imprescindible per a una ulterior investigació empírica.

Marc conceptual i analític

Definició de descentralització

La descentralització de l'educació es defineix com *la transferència de competències polítiques relatives a la planificació, direcció, finançament i assignació dels recursos educatius, des del Govern central cap a unitats subnacionals públiques, ja siguin 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.

Una multiplicitat de nivells de govern

Malgrat que existeix una considerable variació en termes de nivells de govern i de les seves respectives funcions als països de l'OCDE, es poden observar algunes tendències generals. Els països tenen, generalment, més de dos nivells de govern, que alguns analistes de l'educació suggereixen que són a tot estirar quatre. Tanmateix, en la major part dels casos tan sols dos o tres d'aquests nivells tenen responsabilitats significatives en l'àmbit educatiu. La grandària mitjana dels diferents nivells varia àmpliament i cada sistema sembla comptar amb un disseny únic dels seus nivells específics de govern, però hi ha aspectes comuns com el fet que el govern local de més gran extensió en un país coincideix gairebé sempre amb la seva capital i que molts països tenen algunes regions amb estatuts o regulacions especials.

No s'observa cap relació entre la grandària de la població d'un país i el nombre dels seus nivells de govern, la grandària mitjana de les seves unitats administratives o les diferents responsabilitats que té cada un dels nivells. Això podria significar que, a la pràctica, la grandària d'un país potser sigui menys important per a la descentralització del que amb freqüència és suggerit o que, alternativament, provar l'existència d'una correlació semblant exigiria un nombre més gran d'indicadors.

Sembla clar que l'estructura administrativa dels diferents països té una naturalesa dinàmica i que les qüestions relatives a l'eficiència apareixen sempre com una força major que indica la direcció del canvi. Però també és cert que és aquesta mateixa preocupació sobre l'eficiència

Taula 1. Mapa dels nivells de govern en una mostra de països de l'OCDE, 2007

País	Nivells de govern	Nombre	Mitjana d'habitants per nivell (x 1000)	Caràcter electe (E) o nomenat (N)	Competència fiscal (S o N)
Canadà	Govern central	1	31.946	E	S
	Regions (provincies i territoris)	13	2.457	E	S
	Municipis	3.715	9	E	N
Dinamarca	Govern central	1	5.384	E	S
	Regions (Amter)	13	414	E	S
	Municipis (Kommune)	272	20	E	S
Finlàndia	Govern central	1	5.206	E	S
	Regions (Lääni)	6	868	N	N
	Districtes (Maakunta)	20	260	N	N
	Municipis (Kunnat)	444	12	E	S
Franca	Govern central	1	59.630	E	S
	Regions (Régions)	22	2.710	E	N
	Províncies (Départements)	96	621	E	N
	Municipis (Comunes)	36.679	2	E	N
Alemanya	Govern central	1	82.537	E	S
	Regions (Länder)	16	5.159	E	S
	Districtes (Regierungsbezirke)	29	2.846	N	N
	Kreisfreie Städte & Landkreise	439	188	N	N
	Ämter & Gemeindeverbände	1.603	51	N	N
	Municipis (Gemeinden & Städte)	14.703	6	E	S
Hongria	Govern central	1	10.142	E	S
	Regions (Régió)	7	1.445	N	N
	Districtes (Megye & Megyei Varos)	20	507	E	N
	Municipis	3.179	3	E	N
Itàlia	Govern central	1	57.423	E	S
	Regions (Regioni)	20	2.871	E	S
	Districtes (Province)	100	574	E	N
	Municipis (Comuni)	8.104	3	E	S
Països Baixos	Govern central	1	16.193	E	S
	Regions (Províncies)	12	1.349	E	N
	Municipis	489	33	E	N
Noruega	Govern central	1	4.552	E	S
	Regions (Fylker)	19	240	N	S
	Municipis (Kommuner)	434	10	N	S
Polònia	Govern central	1	38.219	E	S
	Regions (Wojewodztwa)	16	2.389	N	N
	Districtes (Powiaty)	373	102	N	N
	Municipis (Gminy)	2.489	15	E	N
Portugal	Govern central	1	10.407	E	S
	Regions (Comissoes de Coordenação Regional)	5	2.081	N	N
	Districtes (Districtes & Regioes Autónomas)	20	520	E	N
	Municipis (Concelhos)	308	34	E	N
Estat espanyol	Govern central	1	41.551	E	S
	Regions (Comunidades autónomas)	17	2.444	E	S
	Districtes (Províncies)	52	799	N	N
	Municipis	8.110	5	E	N
Suècia	Govern central	1	8.941	E	S
	Regions (Lansting)	21	426	E	S
	Municipis (Kommuner)	290	31	E	N
Suïssa	Govern central	1	7.318	E	S
	Regions (Kantone)	26	281	E	S
	Districtes (Bezirke)	181	40	N	N
	Municipis (Gemeinden)	2.929	2	E	S

del servei i la capacitat de gestió dels governs locals el que sembla haver conduït recentment a un cert increment de la centralització en algunes àrees educatives.

La majoria de països presenten una combinació de nivells de govern tant electes com nomenats, però hi ha almenys dos nivells de govern electe en tots els països: el nivell local i el nivell central. Mentre els nivells de govern electes també tenen responsabilitats en àmbits que van molt més enllà de l'educació, els nivells i les entitats creades específicament per al sector educatiu són, per regla general, el resultat de nomenaments. Malgrat que aquests organismes poden arribar a tenir responsabilitats molt significatives en l'àmbit educatiu, generalment la competència d'establir impostos es reserva exclusivament als organismes que són el resultat d'una elecció.

Modalitats de descentralització

Les modalitats de descentralització constitueixen un fenomen complex que va des de la simple delegació de competències del Govern central fins a la privatització, almenys segons alguns autors. La literatura sobre descentralització ha acceptat una classificació estàndard de les seves modalitats que distingeix entre la desconcentració, la delegació, la descentralització i, finalment, la privatització.

Taula 2. Dimensions estructurals i de procés en la descentralització

Central/Estat	Política	Administrativa	Organitzacional	Privada
		→ <i>Burocratització</i>	→ <i>Delegació autònoma</i>	→ <i>Privatització</i>
Regional	↓ <i>Devolució</i>	↓ <i>Desconcentració</i>	↓ <i>Delegació de la gestió pública</i>	↓ <i>Delegació de la gestió</i>
Municipal				
Organitzacional				
Individual				

Nota: Dimensions estructurals en **negreta** i de processos en *cursiva*.

Mentre que la delegació transfereix la responsabilitat a un nivell organitzatiu més baix, i la desconcentració a un nivell administratiu inferior, la devolució implica la transferència de l'autoritat a un nivell polític inferior, mentre que la privatització té lloc quan les tasques a realitzar es transfereixen d'una titularitat pública a una altra de privada. No obstant això, hi ha poc consens en la literatura pel que fa al que aquests conceptes realment signifiquen.

Taula 3. Implicacions de les modalitats de descentralització

	Rendició de comptes a la comunitat local	Proximitat a les fonts d'informació	Participació dels ciutadans	Respecte a les preferències locals	Respecte als objectius nacionals	
					Equitat horitzontal	Internalització dels <i>spillovers</i> interterritorials
Delegació	No	Sí	No	No	Possible	Possible
Desconcentració	No	Sí	No	No	Sí	Sí
Devolució	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No

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 subconjunts 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 [electorals]».

Un sistema polític i institucional descentralitzat presenta molts avantatges pràctics. Pot reduir la burocràcia i augmentar el nivell de coneixements dels funcionaris sobre els problemes locals i la seva sensibilitat envers ells; pot resultar en un millor grau de penetració de les polítiques nacionals en comunitats locals remotes, en una millor representació de diferents minories en els processos polítics i en una més gran capacitat gestora a escala local. 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. 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. Pot augmentar l'estabilitat política i la unitat nacional si aconseguix reduir les des economies d'escala, i si, en poques paraules, és més eficient. El fet que existeixin moltes organitzacions involucrades pot conduir a una més gran eficiència tècnica, 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 la descentralització tingui lloc.

Taula 4. Variables i factors que intervenen en la descentralització

Variable	Paràmetres	Factors que afavoreixen la descentralització
Geografia i sociodemografia	Àrea geogràfica, desenvolupament socioeconòmic	Més recursos a escala descentralitzada
Organització dels processos polítics	Estructures de participació i inclusió a escala descentralitzada	Més influència democràtica local
Funcions i pes econòmic	Nombre i importància de les tasques a realitzar	Percentatge més elevat del total de la despesa pública. Nombre més gran de tasques d'importància estratègica
Direcció política	Força i composició dels instruments de direcció política a escala centralitzada	Direcció política més imprecisa, genèrica i indirecta
Control	Força i composició dels instruments de direcció política a escala centralitzada	Control menys intensiu i més passiu. Sancions reduïdes i credibilitat limitada de les sancions

Considerats globalment, els arguments teòrics en favor de la descentralització, igual que els que s'hi oposen, són poc convincents. 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 se sap des d'aquesta perspectiva, sobre la base d'observacions empíriques de tendències a llarg termini sobretot en països d'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 10 i 15 anys, després dels quals l'atenció es dissol. Aquest tipus d'onades s'han produït en moments històrics diversos en diferents països. En tercer lloc, els arguments favorables i contraris a la descentralització varien segons el període en el qual la descentralització emergeix 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. Apareixen com a reacció a la planificació centralitzada i al desig d'una més gran democràcia a Gran Bretanya a finals dels seixanta. Es relacionen estretament amb la modernització administrativa a Suècia a la fi dels anys setanta i principis dels vuitanta. I, finalment, apareixen en relació amb el desig d'augmentar l'eficiència governamental als Països Baixos a la fi dels vuitanta i principis dels noranta. Tots aquests arguments semblen estar 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, continguin elements vàlids. De fet s'han publicat molt poques investigacions empíriques sobre els efectes reals de la descentralització, malgrat que existeixen treballs dignes d'esment. 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 a 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 a 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

Taula 5. Eficiència en la provisió centralitzada i descentralitzada de serveis públics

Tipus d'eficiència	Govern local descentralitzat	Govern centralitzat
Assignació de recursos (ajustar l'assignació de recursos entre circumscripcions amb ciutadans amb preferències heterogènies)	La provisió de béns i serveis públics tendeix a reflectir les preferències locals	La provisió de béns i serveis públics tendeix a reflectir els estàndards mínims de qualitat i quantitat
Eficiència tècnica (minimització de costos)	L'ús de la informació i dels recursos locals pot reduir els costos	Si la provisió genera economies d'escala i o externalitats, la provisió centralitzada és preferible
Eficiència intertemporal (posada en pràctica i manteniment)	La provisió local és preferible perquè aconsegueix una participació més gran dels usuaris locals	

Taula 6. Arguments favorables i contraris a la descentralització

	Favorables	Contraris
Inputs	<p>La proximitat entre decisors i ciutadans ofereix un ajustament millor entre nivells de cost i qualitat del servei i necessitats i preferències dels usuaris. Millor utilització dels recursos i usuaris més satisfets</p> <p>Es diferencia territorialment i es facilita, per tant, l'opció per d'altres circumscripcions on l'ajustament sigui percebut com a millor</p> <p>El reclutament de personal és més eficient perquè el coneixement local es fa servir en el procés de selecció</p> <p>El personal està més motivat en unitats més petites on perceben millor l'impacte de les seves actuacions</p>	<p>Pot portar a inequitat en el finançament dels sistemes de provisió de serveis públics com l'educació</p> <p>Més risc de captura política per part de grups d'interès</p> <p>Més dificultat de representació de les minories a escala local</p> <p>L'opció per d'altres circumscripcions pot no ser real per causa de les dificultats d'ocupació o de cost de la vivenda</p> <p>Pot ser difícil atraure personal qualificat a zones remotes</p> <p>La planificació centralitzada crea estàndards més uniformes</p>
Processos	<p>Millora el control i la rendició de comptes, la motivació del personal, la coordinació entre unitats i la utilització dels recursos</p> <p>Crea oportunitats per a l'ajustament local i per a l'experimentació de solucions organitzatives que es poden estendre a d'altres unitats per mitjà de processos d'aprenentatge sistèmic</p> <p>Es crea un poder que fa de contrapès enfront dels pobres processos de decisió a escala centralitzada</p>	<p>Redueix l'equitat i la igualtat d'oportunitats perquè la qualitat és diferent a les diferents unitats, tot depenent de la seva capacitat i de les seves opcions locals</p> <p>La coordinació requereix de l'actuació del nivell central</p> <p>L'aprenentatge entre unitats pot no tenir lloc si no existeix una recaptació d'informació centralitzada i un control de resultats</p> <p>El nivell central ha de retenir poder per forçar les unitats descentralitzades a adoptar les millors solucions i posar en pràctica plans i programes decidits pel Govern central</p>
Resultats	<p>Es millora el rendiment dels sistemes i, per tant, es creen millors condicions per aconseguir objectius de productivitat, eficiència i eficàcia, així com de control de qualitat i de costos</p>	<p>Debilita la coordinació i crea situacions de duplicació de serveis</p> <p>Els desavantatges de la producció a petita escala poden reduir l'eficiència i la qualitat en alguns casos</p> <p>Les externalitats de les decisions d'una unitat poden afectar negativament el rendiment de les altres, per exemple, en competir per personal qualificat</p>

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 per què 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 la qual no hi ha cap decisor que sigui capaç d'afrontar els problemes en solitari. És 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 centre i la perifèria és la negociació contínua, de manera que cap dels dos extrems o pols sigui capaç de dominar completament l'altre.

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 en afavorir que es presti més atenció a les diferències, tant locals com individuals. A més, millorarà també la rendició de comptes del sistema en proporcionar incentius per a la recerca de la qualitat per als professors i per als gestors escolars. De manera semblant, una més gran proximitat entre famílies i centres escolars pot contribuir a millorar l'ambient d'aprenentatge tant en la família com en 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 ell ajudant-lo amb les seves tasques escolars, però també les opcions familiars en matèria d'escolarització o les despeses relacionades amb ella, entre d'altres aspectes. També cal considerar que la rendició de comptes que es consolida amb la descentralització contribueix a millorar l'educació 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 mateixos 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 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 sent menys òptim del que es volia 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 existeixin perspectives en conflicte sobre què és 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 en relació amb els resultats o amb la legitimitat poden no trobar sortida, i que es 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 només en la de planificació i de decisió.

Un ulterior factor a 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, única 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 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.

Models de govern en educació

Pocs han estat els intents fins al moment de definir una tipologia dels sistemes educatius prenent com a base una aproximació empírica, en lloc d'arquetips preestablerts. La majoria dels analistes ha 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 fet 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'ells.

Tipologia de models

En aquesta classificació apareixen amb tota claredat quatre models diferents, tres dels quals presenten dues modalitats alternatives.

Model centralitzat

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 mesura, Luxemburg és un cas singular tenint 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.

Taula 7. Tipologia de models de govern

Model	Modalitat	Països
Autònom	Dualitat Govern central vs. centres escolars	República Txeca Països Baixos Nova Zelanda Eslovàquia
Municipal	Paper predominant dels municipis	Finlàndia Islàndia
	Amb elevada autonomia dels centres	Hongria Polònia Anglaterra Dinamarca Noruega Suècia Corea
Federal	Paper predominant dels estats	Austràlia Mèxic
	Amb intervenció significativa d'altres nivells	Àustria Bèlgica Suïssa Alemanya Estats Units Canadà
Centralitzat	Paper predominant del Govern central	Grècia Luxemburg Portugal Turquia
	Amb intervenció significativa d'altres nivells	Espanya Irlanda Itàlia França Japó

Font: OCDE, 2007

Una segona modalitat de centralització agrupa aquells països on, generalment, la major part de la despesa educativa es pressuposta i executa per part del 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, cadascun d'ells, tres aproximacions diferents a noves fórmules d'equilibri de poders malgrat que en totes elles els governs centrals continuen sent els rectors fonamentals. Espanya simbolitza una aposta per una regionalització, en concedir a les comunitats autònomes un paper important en el finançament i administració de l'educació, encara que no així en l'àmbit de les polítiques educatives. França, per la seva banda, confia en unitats de tipus provincial o superprovincial, els departaments i les acadèmies, per jugar un paper equivalent encara que en un context d'una forta centralització tant de la despesa com del currículum. Finalment, el Japó, per la seva banda, delega en unitats equivalents 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 difícil procés 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.

Model autònom

S'acostuma a dir que els extrems es toquen i el fet cert és que aquest sembla el cas quan s'observa l'aparent distància que hi ha 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 a la situació existent als països que apareixen com a 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 determinades competències 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 el seu assoliment, conferint la màxima autonomia als centres escolars quant a la manera de dur a terme els seus objectius. Així succeeix en els Països Baixos, Nova Zelanda i, molt particularment, a 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 polarització, i per raons polítiques més recentment a Nova Zelanda.

Model federal o regionalitzat

Un model certament híbrid és el **federal o regionalitzat**, caracteritzat pel protagonisme dels estats, regions o províncies en els quals es divideix el país, i que acostumen a ser sobirans en aquesta matèria, deixant 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 la resta de nivells de govern tenen una rellevància mínima. Presos 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 al Canadà o estats als Estats Units. A més, en alguns casos, com singularment en els Estats Units, es dona un ingent procés 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.

Model municipal

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 d'Islàndia, són els municipis els qui d'una manera absolutament predominant s'ocupen 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, tot i que existeix, és comparativament baixa.

La modalitat majoritària del model municipal, però, és aquella en la qual hi ha una participació molt significativa dels mateixos 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 de la resta de països nòrdics (Dinamarca, Noruega i Suècia), Corea, Polònia, Hongria i, sens dubte, Anglaterra.

Determinants de la descentralització

L'anàlisi dels determinants dels diferents models i modalitats condueix a algunes conclusions clares. La primera és que els determinants fonamentals d'ambdós són, fonamentalment, el nivell socioeconòmic de la població i el nivell educatiu mitjà. De fet, no s'ha pogut trobar cap relació ni entre la densitat de població ni el nivell de riquesa dels països i els models. Al contrari, aquest sí que és el cas pel que fa als determinants relatius a l'equitat, el nivell socioeconòmic i, finalment, el nivell educatiu de la població.

Els resultats corroboren, en el sector educatiu, el que la literatura empírica 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 socioeconòmic 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 amb major claredat 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, en segon lloc, perquè en el cas concret del servei públic de l'educació la consciència de la rellevància de les decisions que afecten l'extensió i 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 voler 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.

Avaluació empírica dels models de govern

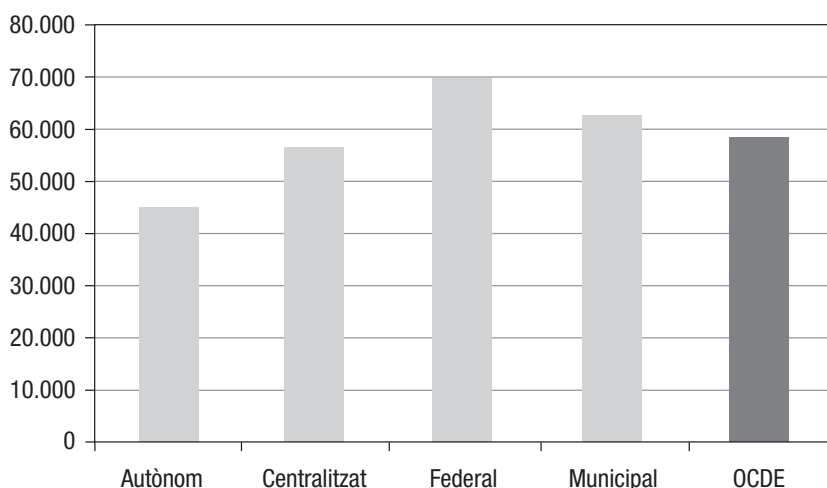
Malgrat que es pot afirmar amb rotunditat que les polítiques en favor de la descentralització porten propagant-se ja més de vint anys, el fet cert és que les evidències empíriques sobre els

seus resultats escassegen. I el que encara és pitjor, les disponibles no acaben d'aportar evidències concloents. Recentment alguns autors han insistit que no existeixen teories consistents que expliquin de forma concloent 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 que:

- 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.

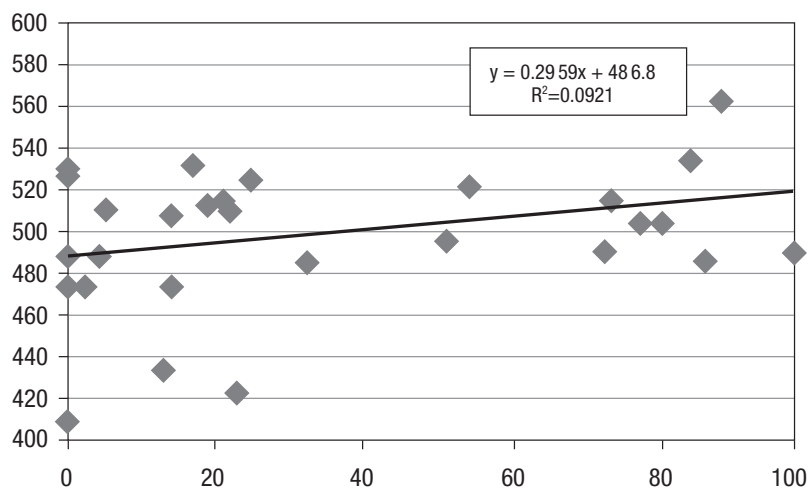
Despesa acumulada per alumne durant el seu ensenyament primari i secundari en els diferents models expressada en dòlars US considerant la paritat del poder adquisitiu.



Font: OCDE, 2008.

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.

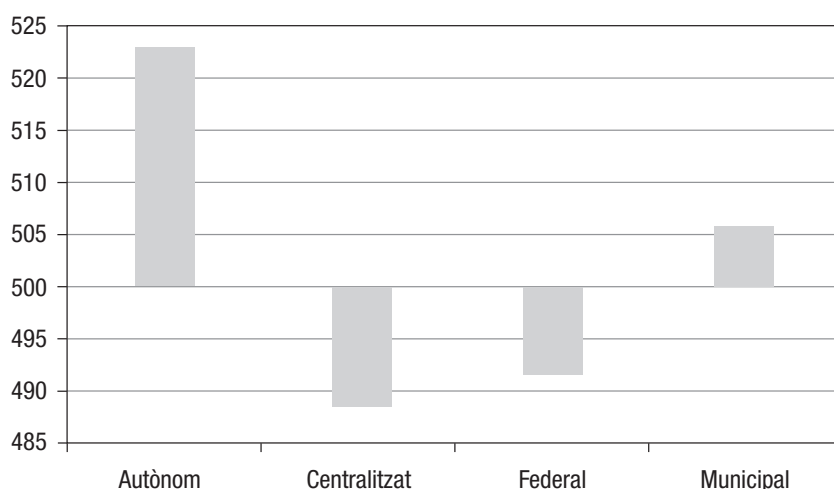


Font: OCDE, 2008.

- 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.
- c) El model que aconsegueix millors resultats acadèmics és, de forma estadísticament significativa, l'autònom, tal 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.

Figura 3. Resultats per models controlant la despesa acumulada per alumnes.

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

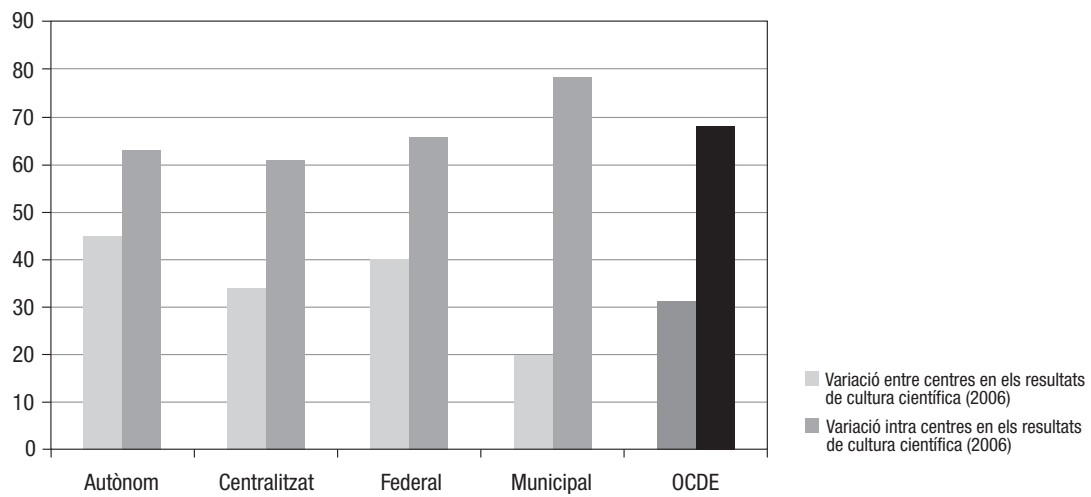


Font: OCDE, 2008.

- 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, d'una altra, en ser els dos models que presenten valors extrems en matèria d'equitat, tot i ser el municipal el que aconsegueix una equitat més gran. En aquest sentit, els models centralitzat i federal es mantenen en una zona ambigua, i 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).



Font: OCDE, 2008.

Estratègies i lliçons polítiques

A nombrosos països de l'OCDE, els municipis exerceixen un paper gens menystenible en l'organització de l'ensenyament obligatori. Aquesta implicació es pot traduir en un grau d'autonomia variable segons els països i segons els tipus d'ensenyament estudiats.

El model municipalista, en detall

En primer lloc, algunes autoritats locals procedeixen per elles mateixes al finançament dels centres escolars i determinen el volum dels recursos que es consagren a l'educació. Utilitzen a tal efecte dotacions de l'Estat, així com recursos propis recaptats per elles mateixes. En altres casos, el pressupost reservat a l'ensenyament es defineix a un nivell superior, però l'autoritat local pot o ha de completar-lo amb els seus propis recursos. En una tercera variant, l'autoritat local, malgrat que no defineix el volum global del pressupost de l'ensenyament, procedeix a la seva distribució entre els establiments escolars. Aquestes tres situacions poden referir-se a una o algunes de les tres possibles categories de recursos educatius: despeses de personal, de funcionament i de capital (inversions).

Hi ha tres modalitats principals que caracteritzen l'autonomia de les autoritats locals, en funció de l'amplitud de la intervenció dels municipis en l'ensenyament:

- L'autoritat local gaudeix de llibertat total en la definició i en la utilització dels pressuposts consagrats a les diferents categories de recursos (per a les tres categories o només per a despeses de funcionament i de capital). Aquesta definició dels pressuposts de les diferents categories de recursos no s'inscriu sols en el marc de la distribució dels mitjans assignats a l'ensenyament, sinó també en l'arbitratge pressupostari global, al qual els municipis han de procedir entre les diferents missions i serveis públics que els incumbeixen (policia, manteniment del servei de vies i obres, etc.).
- L'autoritat local gaudeix de llibertat en la utilització de les dotacions (en espècies o en efectiu) que li són assignades per l'Estat per a una o més categories de recursos educatius. Comparteix amb el Govern central la responsabilitat de definir el volum de les dotacions de funcionament i de capital en la mesura que pot o ha de completar-los amb els seus recursos propis.

- L'autoritat local disposa de llibertat d'utilització de les dotacions de recursos escolars posats a la seva disposició per un nivell superior. No participa en la definició del volum d'aquestes dotacions, però té la responsabilitat de distribuir-los entre els establiments.

Entre els extrems de la hipercentralització educativa d'estil jacobí, d'una banda, i la fe cega en el mercat, d'una altra, molts països han intentat trobar un camí intermedi viable que elevi al màxim els guanys i redueixi al mínim els costos. Una solució sovint posada en pràctica ha consistit a descentralitzar l'administració i la presa de decisions tant com sigui possible, conservant alhora una estricta regulació central sobre àmbits clau, com ara els objectius educatius, els estàndards de les titulacions, els recursos i l'avaluació de la qualitat dels processos i dels resultats. És el que s'ha vingut a anomenar el *govern multinivell en educació*, perquè tots els nivells del govern (central, regional, local i escolar) comparteixen la responsabilitat i compten, alhora, amb esferes de decisió que els són pròpies.

En l'expressió més nítida d'aquest model tant els poders locals com els mateixos establiments escolars veuen reconegudes competències de decisió en tots i cada un dels dominis del govern de l'educació.

Els processos de descentralització

És possible distingir quatre grans tipus de processos de descentralització en matèria educativa, a més de dues categories de mesures de centralització de les competències sobre els processos de presa de decisions, que acrediten per tant la tendència contrària cap a la descentralització. Es tracta de:

- La comunitarització;
- la transferència de les competències de finançament de l'Estat cap a una autoritat local amb ampliació de les competències de gestió;
- la transferència simultània de les competències de finançament i gestió (adquisició de béns i serveis) de l'Estat cap a una autoritat local;
- la descentralització de les competències normatives exclusivament atès que les competències de finançament i gestió ja s'han fet prèviament a de les autoritats locals;
- les transferències de les competències de finançament que es destinen a reforçar el poder central;
- la introducció d'una normativa nacional que es destina a reforçar el poder central.

Essencialment, dues són les lliçons que es poden aprendre com a resultat d'aquests processos:

- La descentralització envers els municipis ha conduït a un augment o a una estabilització de les despeses educatives, i
- han augmentat progressivament les diferències entre els nivells d'inversió educativa dels diferents municipis.

Lliçons polítiques

La decisió de descentralitzar, com també la combinació estratègica d'elements descentralitzats i centralitzats superposats, no és tant una decisió basada en l'evidència com una decisió estrictament política. En última instància, qualsevol estratègia de descentralització es basa en els valors, els objectius i les preferències dels seus responsables, que seran necessàriament dependents del context.

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. Hi ha, en aquest sentit, 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) tals com ara eficàcia, eficiència, democràcia política, etc. No és un objectiu polític per si mateixa. Perquè una estratègia de descentralització sigui encertada, per tant, ha d'especificar clarament l'objectiu polític, administratiu o fiscal més ampli que es 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 en el 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 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 tant 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 sent 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.

Taula 8. Factors contextuals en la municipalització de l'ensenyament. Països europeus, 1970-2005.

Països	Naturalesa de les transferències	Recursos transferits	Objectius	Factors demogràfics	Factors econòmics	Factors polítics	Reformes similars en altres sectors
Bèlgica	Descentralització del finançament i de la gestió, desregulació (1988)	Personal, funcionament i inversions	Traspàs de competències exclusives a les comunitats	Sense influència directa	Sense influència directa	Pressió per més autonomia de les comunitats	Sí
Dinamarca	Descentralització finançament (1970-1975)	Personal, funcionament i inversions	Autonomia local, equilibri dels recursos i responsabilitat financera	Sense influència directa	Crisi del petroli 1973	1970: conservadors 1971: socialdemòcrates 1971-1975: ídem	Sí
	Desregulació (1990)	Personal		Disminució del nombre d'alumnes	Recessió econòmica	Ministre liberal	Sí
Espanya	Descentralització del finançament i de la gestió (1975-1998)	Personal, funcionament i inversions	Traspàs competències plenes a les comunitats	Sense influència directa	Sense influència directa	Pressió per més autonomia de les comunitats	Sí
França	Descentralització del finançament i de la gestió, desregulació (1983)	Funcionament i inversions	Aproximar els processos de presa de decisions	Sense influència directa	Sense influència directa	Canvi en la majoria governamental	Sí
Itàlia	Descentralització del finançament, de la gestió i del marc regulador (1972, 1977)	Assistència escolar	Autonomia local	Sense influència directa	Sense influència directa	Aplicació del principi constitucional de descentralització administrativa i reforç de l'autonomia local	Sí
Països Baixos	Descentralització del marc regulador (1972)	Construccions escolars	Reforçar el poder de les regions	Sense influència directa	Sense influència directa		Sí
	Reforçament del control central (1981)	Inversions	Racionalització dels edificis escolars	Disminució del nombre d'alumnes			
	Descentralització del finançament i desregulació (1997)	Inversions	Racionalització dels edificis escolars, autonomia escolar	Sense influència directa	Context favorable	Voluntat de reforçar la posició dels ajuntaments	Sí
Àustria	Control centralitzat per mitjà d'assignacions pressupostàries per càpita (finals dels 70)	Personal en educació primària	Control de la despesa en personal docent	Disminució del nombre d'alumnes	Sense influència directa		Sí

Portugal	Descentralització del finançament (1979)	Construccions	Autonomia local				
	Descentralització del finançament (1984)	Menjadors i transport escolar	Autonomia local	Sense influència directa			Sí
	Centralització del finançament (1996)	Personal, funcionament i inversions	Revitilitzar els menjadors escolars	Sense influència directa			
Finlàndia	Descentralització del finançament (1993)	Personal, funcionament i inversions	Autonomia local	Sense influència directa	Recessió econòmica	Pressió per més autonomia local	Sí
	Revisió del mètode de càlcul (1996, 1997)	Personal, funcionament i inversions	Equilibri de recursos i responsabilitat financera	Més incentius municipals			Sí
Suècia	Desregulació i descentralització (1991)	Personal	Atorgar més responsabilitat a les autoritats locals		Recessió econòmica	Pressió per més eficiència	Sí
	Assignació global (1993)	Personal, funcionament i inversions	Equilibri dels recursos		Recessió econòmica		
Regne Unit	Reducció de la capacitat de maniobra de les autoritats locals (1988)	Personal i funcionament	Reforçar el poder del Govern central i de les escoles, a expenses de les autoritats locals, amb escoles més competitives			Govern conservador	
	Centralització del finançament de les <i>grant maintained schools</i> (1988)	Personal, funcionament i inversions	Reforçar el poder del Govern central i de les escoles, a expenses de les autoritats locals			Govern conservador	
	Abolició de les <i>grant maintained schools</i> (1998)	Personal, funcionament i inversions				Govern laborista	
Islàndia	Descentralització del finançament i de la gestió (1989)	Funcionament i inversions	Apropar les decisions al lloc on es perceben les necessitats, millor us dels recursos existents	Urbanització i migració dels alumnes		Pressió per més autonomia local	Sí
	Descentralització del finançament i de la gestió, desregulació (1996)	Personal				Pressió per més autonomia local	Sí
Noruega	Descentralització del finançament (1986)	Funcionament i inversions	Autonomia local, equilibri dels recursos i responsabilitat financera			Inici d'un govern laborista (1986)	

Font: Eurydice, 2008.

- **Els resultats varien.** Les estratègies de descentralització semblen ser més estables quan persegueixen objectius administratius. Inversament, la descentralització sembla ser cada vegada més volàtil quan apunta a objectius polítics i, particularment, 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.

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.

Conclusions

Descontents amb aproximacions centralitzadores a la provisió dels serveis públics i, singularment, de l'educació, una gran quantitat de països estan descentralitzant la responsabilitat d'aquests serveis als governs de nivell inferior. Però cal destacar el fet que la provisió dels serveis públics depèn de les relacions de responsabilitat i de rendició de comptes entre diversos agents en la cadena de la provisió. La descentralització introdueix una nova relació de responsabilitat i de rendició de comptes –entre els polítics nacionals i locals– i també altera les relacions existents, com les que hi ha entre els ciutadans i els polítics electes. Només examinant com canvien aquestes relacions es pot entendre per què la descentralització pot conduir a millorar la provisió del servei, i algunes vegades no ho aconsegueix. Més en concret, els diferents instruments de descentralització –fiscals, administratius, i financers– poden afectar els incentius per als proveïdors de servei, encara que es relacionin només amb els polítics locals. Així mateix, i potser més perceptiblement, els incentius per als polítics locals i nacionals poden tenir un efecte profund en la provisió de serveis locals. Finalment, el procés de posar la descentralització en pràctica pot ser tan important com el disseny del sistema en relació amb la millora dels resultats de la provisió del servei. Dos dels canvis més significatius en el segle XXI han estat l'atenció creixent a la provisió de serveis públics, d'una banda, i més descentralització de la responsabilitat i de la rendició de comptes d'aquests serveis, d'una altra.

En la majoria de les discussions contemporànies sobre la descentralització en educació s'acostuma a recordar el següent:

1. La inevitable responsabilitat de l'Estat. Les estratègies i les polítiques de descentralització no han d'oferir als estats nacionals una justificació perquè abandonin les seves responsabilitats ineludibles. Han de garantir igualtat democràtica, els drets dels ciutadans i el dret a l'educació, per assolir la integració i la unitat nacionals.
2. La descentralització no és una finalitat en si mateixa. És una estratègia i un mitjà de remarcar la qualitat i la importància de l'educació i de millorar-ne la gestió. La descentralització pot contribuir també a una presa de decisió més ràpida i a un ús més eficaç dels recursos.
3. La descentralització s'ha d'adaptar a les necessitats del país dins d'un marc de continuïtat. S'ha d'anar amb compte de no interrompre el procés en l'eventualitat d'un canvi del govern. En aquest sentit, generalment la descentralització del sistema educatiu forma part de reformes estructurals més generals de l'Administració pública. Sovint, el sector de l'educació reflecteix el model del govern al país.

4. El procés de descentralització demana la construcció del consens entre tots els actors en la societat civil. S'ha de mirar de donar suport a la descentralització, per tant, per mitjà de la difusió de la informació, de la consulta i de l'acció explicativa entre la població.
5. En aquest sentit, les polítiques de descentralització han de ser eines per a la participació social que promoguin el desenvolupament individual i social, i no el resultat de donar sortida exclusivament a les demandes i als interessos del mercat.
6. Les polítiques de descentralització també requereixen la construcció nacional de les capacitats i les competències necessàries per al seu desenvolupament. Els polítics i els administradors de tots els nivells s'han de formar amb vista als seus nous rols, funcions i responsabilitats. La descentralització ha d'incloure, per tant, les estratègies adreçades cap a la formació intensiva, i contínua, incloent-hi la formació financera, per a tots els administradors locals responsables d'educació i els directius escolars, d'acord amb una filosofia col·lectiva de la gestió.
7. La descentralització pot donar lloc a un nombre creixent d'operacions imprecises i de males pràctiques en el nivell local. La posada en pràctica de mecanismes de supervisió i de les estructures i els procediments per a una creixent rendició de comptes poden reduir aquests efectes. Les pràctiques de descentralització han de donar lloc a un comportament marcat per una transparència més gran i a una conducta més ètica.
8. La descentralització no ha de començar sense una bona planificació i preparació per avançat: el marc legislatiu, una nova i clara distribució de papers i responsabilitats, un equilibri entre les funcions centralitzades i descentralitzades (la descentralització condueix generalment a un augment en la funció central de la supervisió i a més grans responsabilitats en el nivell de l'escola) i l'assignació de recursos financers addicionals per posar en marxa el procés.
9. Les polítiques d'educació pública que posen en pràctica processos de descentralització han d'estar dirigides principalment a assegurar la millora continuada de la qualitat educativa i a la consolidació de l'escola com el centre de decisió del sistema educatiu. La descentralització ha de remarcar la responsabilitat, la transparència, l'eficàcia i la sostenibilitat.
10. En paral·lel a l'establiment de les polítiques de descentralització, també s'han de fer esforços per construir xarxes institucionals entre les escoles i la societat civil.
11. Necessitat d'informació. És important no passar per alt els cossos i els mecanismes per supervisar i construir els indicadors que contribueixen a monitoritzar i a validar els processos de descentralització. El valor estratègic de la informació produïda a l'escola ha de ser reconegut, per tant, de manera que l'escola es converteixi en el referent final de tot el procés, el lloc on els beneficis o, eventualment, els defectes de la descentralització millor es deixen sentir i on, de fet, han de ser apreciables.

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 dibuixar un marc d'anàlisi certament aclaridor sobre alguns punts.

Per començar, molts estudis concorden en el fet que en un context generalitzat de preocupació per la millora de l'eficàcia sembla 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 mateixos 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 manera 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 poden portar qualsevol 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 el seu compliment. Per tant, es pot afirmar sense cap dubte que qualsevol reforma en aquest sentit ha de comptar, per tenir èxit, amb un fort suport del cos docent. I aquest suport acostuma a dependre:

- a) Del seu estatut: les condicions laborals en les quals treballen els permeten realment d'exercir bé les noves funcions que se'ls assignen?;
- b) dels valors que impregnen l'escola: la reforma amenaça, per exemple, la igualtat d'oportunitats?;
- c) del suport que rebin per posar en marxa la nova política, i
- d) de 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 ha de recolzar-se, 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. El Govern central, per tant, continuarà sent rellevant, però amb 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.

Orientacions bibliogràfiques

La versió complerta d'aquest estudi, que es podrà descarregar properament des de la web de la Diputació de Barcelona conté totes les referències bibliogràfiques citades en el text. Les persones interessades, però, a ampliar les perspectives presentades en aquest resum executiu poden trobar en les publicacions que s'esmenten a continuació, les principals referències.

En el terreny més general de la discussió política sobre la descentralització, Besley i Coate (1999) ofereixen una magnífica síntesi dels arguments favorables i desfavorables a la descentralització i a la municipalització, mentre que Azfar et al. (2000) en fan una acurada revisió a partir dels resultats de la recerca empírica en els àmbits de la gestió de les polítiques socials i n'extreuen lliçons d'interès per a la posada en pràctica. Finalment, De Vries (2000) destaca l'evolució i els altibaixos de les polítiques de descentralització en una mostra de països europeus i n'aventura les explicacions.

En l'àmbit més específic de l'ensenyament, l'obra més bàsica és la de McGinn i Welsh (1999) que repassen d'una manera molt planera l'agenda política de la descentralització educativa, pensant en les necessitats dels polítics i dels gestors. També n'hi ha una versió en francès. A un nivell més teòric de discussió, hi ha el clàssic article de Jauglo (1995) i, més recentment, l'anàlisi de tendències fet per Walberg i d'altres (2000). Per a tenir, en canvi, una perspectiva més detallada de la situació de cada país, convé referir-se encara a l'obra pionera del CERI-OECD (1995). Finalment, per a repassar les polítiques seguides i els seus resultats, són d'interès l'informe de Duru-Bellat i d'altres (2004), que es troba ampliat a Mons (2004).

Azfar, O., Kahkonen, S., & Meagher, P. (2000). *Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings*. College Park MD: IRIS Center, University of Maryland.

Besley, T., & Coate, S. (1999). *Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis* (Vol. 7084). London: NBER.

CERI-OECD. (1995). *Decision-making in 14 OECD education systems*. Paris: OECD.

De Vries, M. (2000). «The rise and fall of decentralization: a comparative analysis of arguments and practices in European countries». *European Journal of Political Research* (38), 193-224.

Duru-Bellat, M., Mons, N., & Suchaut, B. (2004). *Caractéristiques des systèmes éducatifs et compétences des jeunes de 15 ans: l'éclairage des comparaisons entre pays. Rapport pour le Ministère de l'Éducation*. Dijon: IREDU.

- Lauglo, J. (1995). «Forms of decentralization and the implications for education». *Comparative Education Review*, 31 (1), 15-24.
- McGinn, N., & Welsh, T. (1999). *Decentralization of Education: Why, When, What and How?* Paris: UNESCO.
- Mons, N. (2004). «Politiques de décentralisation en éducation: diversité internationale, légitimations théoriques et justifications empiriques». *Revue Française de Pédagogie* (146), 41-52.
- Walberg, H., Paik, S., Komukai, A., & Freeman, K. (2000). «Decentralization: an International Perspective». *Educational Horizons*, 78 (3), 155-165.

Diputació de Barcelona

Àrea d'Educació

Recinte de l'Escola Industrial Edifici 25

Comte d'Urgell, 187

08036 Barcelona

Tel. 934 022 475

Fax 934 022 454

www.diba.cat/educacio