



El servei educatiu a Catalunya i els seus professionals **El centre docent**

PROPOSTES DE REDISENY DEL MODEL DE GOVERNANÇA DELS CENTRES DEL SERVEI PÚBLIC EDUCATIU A CATALUNYA

Francisco Longo
Institut de Direcció i Gestió Pública d' ESADE
Barcelona, març 2007

Aquest document respon a un encàrrec de la Fundació Jaume Bofill d'elaborar un text de base per a la discussió sobre "el centre docent" en el Seminari "El servei educatiu a Catalunya i els seus professionals"¹. Ha estat elaborat sense cap pretensió acadèmica i amb l'únic objecte d'estimular i sistematitzar el debat dels participants en el Seminari. Per això, el seu to resulta més propositiu que argumentatiu, alhora que la seva extensió, necessàriament limitada, el priva de matisos que serien propis d'un altre propòsit.

Formalment, s'ha organitzat el text en paràgrafs numerats, per tal de facilitar-ne les referències en el curs de la discussió.

Introducció

1. El punt de partida d'aquest document és una **convicció d'insatisfacció**, que l'autor fa pròpia i entén, a més, àmpliament estesa, **sobre el funcionament i els resultats de l'educació a Catalunya**. Els elements d'aquesta insatisfacció contenen aspectes força objectivables, com ara els índexs i les tendències marcades pels informes PISA de

¹ Agraïixo a Carlos Losada, Albert Serra, Àngel Castiñeira, Enrique López Viguria, Alfred Vernis i Joat Henrich les seves observacions sobre el tema, les quals han estat, amb la seva pluralitat, una molt valuosa aportació en el procés d'elaborar aquest document.

l'OCDE en les àrees de comprensió lectora i càlcul matemàtic –per bé que els resultats dels informes pel que fa a l'equitat siguin satisfactoris– o bé les xifres de fracàs escolar i abandonament prematur en la franja post-obligatòria. D'altres, com l'increment de la violència i les pràctiques de *bullying* als centres, o el desencís i *burnout* del professorat formen part de percepcions menys contrastables empíricament però molt esteses en la nostra societat. Aquestes dades i tendències negatives, els desequilibris que comporten i la seva projecció sobre el desenvolupament econòmic i humà del país, fan de l'educació un dels principals motius de preocupació en la societat catalana actual.

2. Aquest document fa referència al centre docent, i més específicament al centre docent en els nivells d'ensenyament primari i secundari. És evident que els problemes de l'educació no s'esgoten en el centre. Per tant, tampoc les respostes serien encertades si les limitéssim a aquelles que es refereixen a aquest. Cal, en aquest sentit, **distingir entre educació i escolarització**. El primer concepte és força més ampli i fa referència a un procés que es desenvolupa tant dins l'àmbit escolar com fora d'ell. Probablement, una de les causes dels problemes que pateix el conjunt del sistema educatiu radica en una transferència de responsabilitats educatives de les famílies cap als centres, la qual cosa produeix una sobrecàrrega excessiva a l'interior d'aquests, i els dificulta així l'acompliment del seu rol educatiu.
3. Tanmateix, **el centre docent és una peça central i clau del sistema educatiu**. Al seu interior es viuen dos tipus de relacions primordials pel que fa a la qualitat de l'educació, tant pel que fa al procés com als seus resultats: d'una banda, la que vincula a alumnes amb professors i, de l'altra, la que els vincula amb d'altres alumnes. Les vivències lligades a l'experimentació d'aquests dos tipus de relacions esdevindran cabdals pel que fa als aprenentatges de tota mena que les persones fan al llarg de la seva vida. Té tot el sentit, per això, que el centre educatiu sigui un dels àmbits d'anàlisi que s'han contemplat en el marc d'aquest seminari sobre el servei educatiu a Catalunya.
4. Al voltant del centre docent, de la seva titularitat, de la seva gestió, i fins i tot del model d'ocupació dels seus treballadors, existeix a la nostra societat un **debat fortament ideologitzat**. L'antinòmia públic/privat és la munició bàsica d'aquest debat, i alhora l'ingredient amb el qual es construeix, pel que fa a l'educació, l'imaginari de la delimitació genèrica esquerra/dreta. Aquest és un tret que no afavoreix ni l'anàlisi dels problemes ni la recerca de solucions. Evidentment, sembla lògic i necessari que sobre un tema tan central socialment com l'educació existeixin diverses opinions, idees i enfocaments, i que un viu debat social se'n faci ressò. Quan parlem de debat ideologitzat fem referència al fenomen pel qual la militància en camps recíprocament excloents fa impossible l'acceptació dels arguments dels suposats adversaris. Aquest fenomen implica la construcció d'imatges fortament simplificades i esbiaixades de les posicions contràries, l'elaboració de judicis d'intencions de l'antagonista i la remissió de tot plegat a referents normatius tancats i definits en bona part per la negació de l'oposat. Aquesta ideologització, sobretot quan es manifesta des de les seves

posicions extremes, constitueix un dels principals obstacles per arribar a propostes viables i eficaces en aquest camp.

5. Sembla convenient avançar des d'ara que moltes de **les consideracions i propostes que conté aquest document qüestionen obertament l'actual model burocràtic-funcionarial d'organització de la professió docent** en la xarxa pública. Hi ha aquí, per una banda, una qüestió de model: considerem que les normes, valors constitutius i regles de joc que van justificar la creació de les burocràcies públiques no aporten gairebé res d'útil a la provisió del servei públic docent. Per altra banda, constatem que l'organització funcionarial actual implica, pel que fa a l'assignació de professorat als centres, la seva gestió interna, els incentius, la mobilitat, l'avaluació i d'altres exigències, restriccions inassumibles si es volen millorar les coses més enllà de la retòrica del canvi. Evidentment, això suposa assumir una dimensió de les reformes necessàries que les hi introdueix un plus considerable de dificultat, per bé que el procés dels canvis hauria de ser -creiem- tan gradual i definit pragmàticament com fos necessari. D'altra banda, cal advertir que el problema no es troba fonamentalment en els mots: no importa tant que se'n digui "funcionari" com quines són les regles d'organització professional i laboral que es fan servir. Això no implica, però, desconèixer la força simbòlica de les paraules, la qual és, en aquest cas, bastant manifesta.
6. Resulta evident, atès allò que es diu al punt anterior, que el plantejament que es fa resulta, dit en termes jurídics, "de lege ferenda", és a dir, que implicaria **modificacions significatives del marc legal vigent**. Constituint això, com és obvi, una dificultat afegida, en la nostra opinió són encara més importants i significatives les inèrcies, obstacles i resistències de tipus cultural que s'oposarien als canvis proposats. És per això que es considera com a part imprescindible del procés de reforma el debat d'idees al voltant del contingut dels canvis, per tal de "descongelar", en la coneguda terminologia de Lewin, els models mentals instal·lats.

El centre docent en el marc del Servei Públic de l'Educació

7. Parlar a Catalunya de Servei Públic de l'Educació implica fer referència a l'existència d'una **dobla xarxa de centres finançats amb fons públics**. Una d'elles, que en direm, per entendre'ns, xarxa pública (tot i que, en realitat, les dues ho són, de públiques, i la que anomenem pública té més aviat poc, com veurem, de xarxa), més homogènia quant a la seva configuració, finançada al cent per cent dels seus costos pel govern, el qual se'n fa càrrec, si s'escau, dels seus dèficits. Pel que fa a aquests centres, l'autoritat educativa (Departament d'Educació de la Generalitat) assumeix, a més del finançament, la planificació, la regulació, la provisió del servei i la inspecció. Pel que fa a la provisió, aquesta assumpció implica, com veurem, una forta centralització –si més no, formal- de la gestió dels centres. La segona xarxa, concertada, és molt més diversa. Hi pertanyen bàsicament centres promoguts per ordres religioses, d'una banda, i d'altres creats com a projectes

associatius o cooperatius seguint pautes que constitueixen una tradició del sector a Catalunya. Pel que fa als centres concertats, l'autoritat educativa assumeix el seu finançament, d'acord amb uns barems que cobreixen un percentatge dels seus costos que no arriba al 100 per cent. Alhora, assumeix el paper de "principal", en el marc que li atorga el concert, tot establint els estàndards pel que fa a les admissions, condicions de professorat, ratis, avaluació, etc. El model d'intervenció resultant és clarament *hands off*, especialment si el comparem amb els centres públics, i bona part de les atribucions de gestió queden en mans dels titulars dels centres.

8. Semblaria raonable pensar que l'orientació cap a un "Servei Públic d'Educació de Catalunya" (SPEC) ens hauria de portar, més enllà del nominalisme, a un cert **procés de confluència** de les dues xarxes descrites. Si més no, hi ha el greu problema del finançament diferenciat, la qual cosa, com és sabut, està produint una perversió tolerada del sistema en els centres concertats: el cobrament de quantitats complementàries a les famílies, en detriment de la universalitat i equitat suposades al sistema en el seu conjunt. Aquest és un dèficit que requeriria actuacions immediates, tant pel que fa al finançament com a l'increment de la capacitat de supervisió i control de l'autoritat educativa. La necessitat de confluència, però, no s'esgotaria en aquest punt. Hi ha elements d'aquest procés que haurien d'anar en la direcció contrària, acostant els centres de la "xarxa pública" a pautes de disseny i impuls de projecte educatiu i d'autonomia de gestió de les quals avui només disposen els centres concertats.

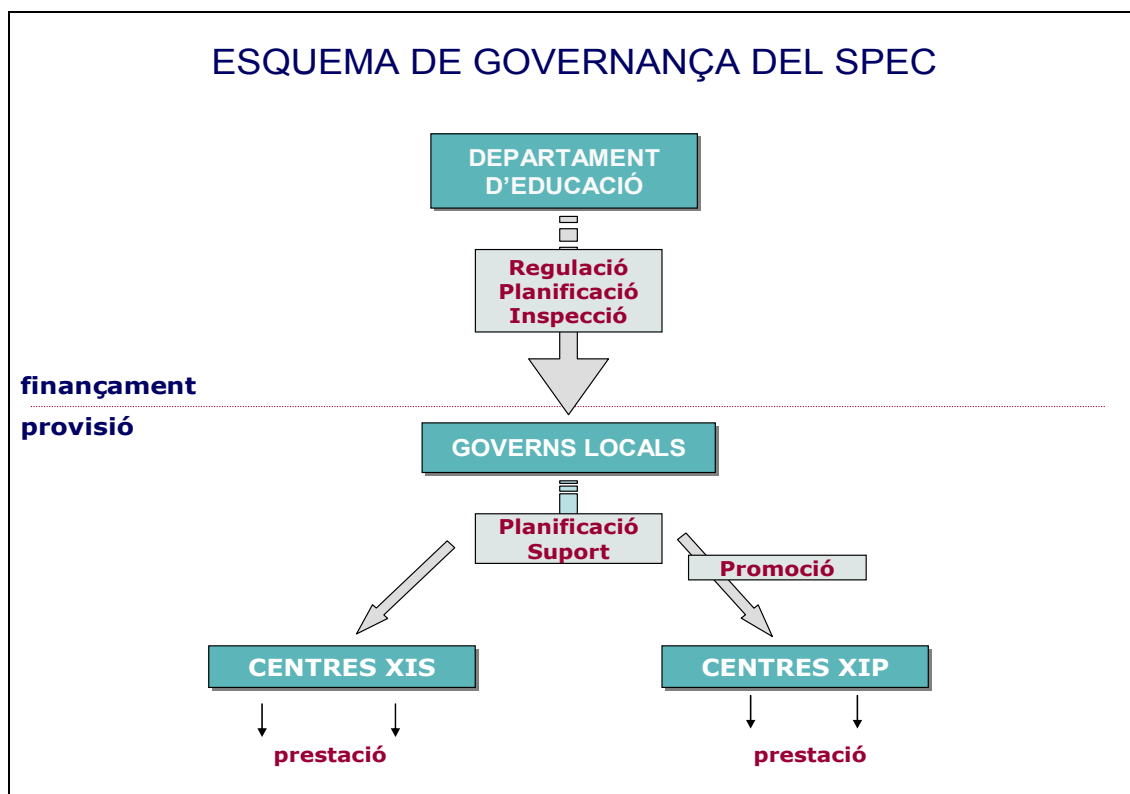


Figura 1. Elaboració pròpia

9. **La base del model SPEC hauria de ser un redisseny institucional de la governança del sistema en el seu conjunt.** Aquest redisseny tindria, com a eix central, com mostra la figura 1, una delimitació bàsica de les responsabilitats assumides per l'autoritat educativa (govern català), d'una banda, i per la resta d'actors implicats en el sistema, per una altra, la qual es basaria en la separació de les responsabilitats de finançament i provisió del servei. Les primeres correspondrien al Departament d'Educació, el qual hauria de retenir –en molts casos considerablement enfortides– les funcions de regulació, inspecció i planificació (tot i que aquesta última podria ser compartida amb els municipis, com es dirà més endavant). Pel que fa a les responsabilitats sobre la provisió, haurien de ser transferides als centres, en un marc de profunda descentralització. La tècnica dels contractes de gestió (avui limitadament present en els concerts) s'hauria de generalitzar a tots els centres, i constituïria el marc en el qual es formalitzarien les relacions principal-agent que caracteritzarien el funcionament del model.
10. Una qüestió important per a la governança del sistema és el **paper que haurien de jugar els municipis**. Creiem que aquests haurien de ser una ròtula central del model SPEC, assumint responsabilitats molt superiors a les actuals, les quals se situarien, al nostre criteri, i pel que fa a la delimitació entre finançament/regulació, per una banda, i provisió, per una altra, en l'espai institucional corresponent al segon rol. Aquestes responsabilitats configurarien el municipi més com un macroproveïdor, o si es vol com un promotor i facilitador de proveïdors de serveis educatius en el seu territori, que no pas com un fiscalitzador, i es concretarien, bàsicament, en els camps següents:
- La planificació en el seu territori i la participació en la planificació a nivell agregat.
 - La promoció de tota classe de centres del SPEC en el seu municipi.
 - El disseny, impuls i creació, pel que fa a la xarxa d'iniciativa pública, de governs escolars adaptats a les necessitats del municipi, a les característiques del seu capital social i al projecte i peculiaritats del centre.
 - El seguiment de l'activitat i el control de qualitat de tots els centres del SPEC ubicats en el municipi, i el suport a tots els aspectes i problemes de l'activitat educativa que requereixen la intervenció dels poders públics de proximitat.
11. L'anomenada "xarxa pública", com dèiem abans, es correspon poc amb el concepte de xarxa, almenys quan parlem de modes de governança. Dels tres modes generalment acceptats en el plànol teòric (jerarquies, mercats i xarxes), es correspon molt més al primer. Una xarxa no és simplement una estructura diversificada. Per molts nuclis que integrin aquesta, allò determinant són els patrons de coordinació. Si aquests es basen en la integració vertical (comandament superior i distribució de responsabilitats en cascada) estem davant d'una jerarquia. És el cas dels centres docents de la "xarxa pública", fortament dependents del Departament d'Educació. Pel contrari, la xarxa exigeix mecanismes de

coordinació predominantment no jeràrquics, basats en una àmplia autonomia de funcionament dels seus nodes, la qual permet que aquests adoptin configuracions internes força diferents. (Un exemple per a aquells que coneguin el sistema català de salut: la XHUP és una xarxa, l'ICS és una jerarquia). Doncs bé, al nostre entendre, en el model SPEC **el primer pas que caldria donar pel que fa a la "xarxa pública" és precisament convertir-la en una xarxa**. Suggestim el nom "Xarxa d'Iniciativa Pública", per tal de posar l'accent en allò que la diferencia de l'altra, la qual cosa no és el caràcter públic (tots els centres del SPEC ho són, per definició, pel fet de ser públicament finançats i regulats) sinó la iniciativa de creació dels centres, la qual, en aquest cas, és dels poders públics (en el model que estem dibuixant, aquests serien els governs municipals). Per a l'altra branca del SPEC, proposaríem, sent coherents, la denominació de "Xarxa d'Iniciativa Social".

12.El model de governança que proposem per al SPEC exigiria una forta **reconversió del rol estratègic i l'organització del Departament d'Educació**, la qual cosa implicaria un desenvolupament significatiu de la capacitat instal·lada, pel que fa a la seva part "intel·ligent", atrofiada avui per la sobrecàrrega de feines administratives. L'activitat del Departament s'hauria de desplegar sobretot en:

- l'elaboració de polítiques públiques educatives;
- la producció i desenvolupament de competències docents i l'enfortiment de les professions educatives;
- l'establiment d'estàndards;
- la regulació;
- la definició i actualització de criteris i mecanismes d'avaluació;
- La definició i aplicació dels marcs, regles de joc i criteris de finançament dels centres.
- l'aprovació, seguiment i avaluació dels contractes de gestió amb els centres i l'aplicació del incentius financers adequats;
- el R+D+I educatiu i el llançament i seguiment d'iniciatives experimentals.

Particularment, seria important el desenvolupament d'una inspecció educativa fortament orientada a l'excel·lència educativa i a l'assoliment d'aquesta en entorns descentralitzats, no burocràtics. Hauria d'interioritzar un rol d'impuls i suport, més que fiscalitzador o administratiu, i gaudir del reconeixement i estatus acord amb la transcendència social de la seva funció.

Aquesta reconversió suposaria la descentralització, en una part als governs locals i en una altra als mateixos centres, d'un important paquet d'activitats burocràtiques i de tràmit que avui saturen els serveis, tant centrals com territorials, del Departament.

13.El rol proposat per als municipis planteja alguns interrogants, derivats de la heterogeneïtat de la planta municipal catalana. El primer que s'ha de dir és que **els patrons d'intervenció dels governs locals en el SPEC**

s'haurien d'ajustar a la gran diversitat municipal existent. En especial, caldria enfrontar el problema, ben conegut, del micro-municipalisme que caracteritza la major part dels 900 municipis catalans, mancats, molts d'ells, de l'escala que els permetria assumir un rol com el proposat al punt 10. Aquest és un problema que afecta a tota classe de polítiques sectorials, i les solucions, ja inventades, impliquen dissenyar els models d'intervenció des de la lògica del supra-municipalisme, ja sigui obligatori (consells comarcals i diputacions) o voluntari (consorcis i mancomunitats). Caldria analitzar en cada cas, amb enfocaments allunyats de l'uniformisme, quin seria l'àmbit i la modalitat més aconsellable de desenvolupament del rol dels governs locals, en els casos on l'ajuntament no assolís els requeriments raonables de capacitat.

14. Altres trets exigibles al model de governança que estem dibuixant serien, a més dels que ja han estat assenyalats, els següents:

- La **garantia, en tot cas, dels principis d'equitat i igualtat d'oportunitats** en les relacions de famílies i alumnes amb tots els centres del SPEC.
- El **finançament equiparable de tots els centres**, fent possible la gratuïtat en tots els casos.
- El **reconeixement d'un valor públic a l'empreniment social** en el camp educatiu, l'estímul a la formació de capital social en forma de voluntariat al servei de la millora de l'educació, i l'impuls, per part dels governs, a l'arrelament social del concepte d'"organitzacions públiques no estatals", com és característic d'altres entorns culturals.

L'autonomia del centre docent

15. Si l'apartat anterior inclou consideracions i propostes que afecten tots els centres del SPEC, aquest apartat farà referència sobretot als centres del que hem anomenat "Xarxa d'Iniciativa Pública" (XIP). De fet, és en aquests centres on trobem **dèficit significatiu d'autonomia** que caldria superar. D'alguna forma, el procés de confluència de xarxes al qual fem referència suposa l'acostament dels centres d'iniciativa pública a nivells d'autonomia semblants a aquells dels quals gaudeixen els integrats a l'actual xarxa concertada.

16. L'autonomia dels centres de la XIP ha de començar en la seva capacitat per dotar-se d'un **projecte educatiu propi**. No es tracta tant de la recerca de la diferència *per se*, sinó de la realització d'opcions pedagògiques adaptades a cada context, formulades per persones concretes, concretades en unes prioritats i unes maneres de fer degudament documentades i exterioritzades, a les quals s'adhereixen uns equips humans que les fan servir com a eixos estratègics de la seva activitat, ja sigui de govern, de gestió o de docència. La formació d'un projecte educatiu consistent exigeix la presència i l'acord de dos actors fonamentals: el govern del centre i la seva direcció. Un cop definit, el

si ens fixem estrictament en els trets genèrics de disseny del model de governança que estem dibuixant, la personalitat jurídica diferenciada no seria estrictament necessària. Tanmateix, possiblement la transformació d'alguns elements particularment resistents (pensem especialment en el règim del personal) es podria veure facilitada seguint aquesta via. Per exemple, es podria pensar en la creació de fundacions municipals o figures semblants per tal de facilitar la introducció dels canvis. Una altra possibilitat, més agosarada i no excloent, seria desenvolupar, com s'ha suggerit abans, el concepte d'un àmbit públic no estatal, format per organitzacions socials amb vocació de servei públic, les quals operen en un àmbit fortament regulat i reben –en el dibuix institucional que estem fent, dels municipis- encàrrecs de gestió de centres docents. Com a possibilitat intermèdia, es podria pensar en fórmules mixtes, de titularitat (pública i social) compartida. La figura 2 ens mostra com, seguint aquests criteris i combinant la titularitat (pública, privada o mixta) amb la forma de gestió (amb o sense personalitat jurídica diferenciada) es podria arribar fins a vuit "espècies" diferents de centres, dintre del mateix ecosistema institucional. Creiem que aquesta diversitat seria molt més un símptoma de vitalitat que no pas de desordre.

19.El consell de govern del centre hauria de tenir la facultat de nomenar el director del centre, i la d'acordar i formalitzar amb ell el projecte educatiu. Evidentment, la figura de director dels centres de la XIP ha de canviar el seu rol actual, i ens remetem a allò que es diu després pel que fa al seu rol i a la seva professionalització. Acordat el projecte educatiu, el director del centre assumiria l'encàrrec de presentar a l'aprovació del seu consell la proposta de **contracte de gestió** que caldria formalitzar amb l'autoritat educativa. El contracte de gestió hauria d'incloure:

- La definició de la missió o raó d'esser del centre, d'acord amb el seu projecte educatiu, i els valors fonamentals que caracteritzen aquest.
- Les línies d'orientació estratègica i les àrees clau de resultat que s'assumeixen.
- Els objectius operatius per al cicle de gestió (ordinàriament serà el curs escolar) i els indicadors de resultat que es faran servir per a avaluar l'assoliment.
- El marc pressupostari i les regles bàsiques d'execució del pressupost.
- Les previsions pel que fa a la dotació i a les polítiques de recursos humans.
- Els formats i mecanismes de transmissió de dades i els instruments de seguiment del contracte.

El contracte de gestió hauria de ser després negociat amb l'autoritat educativa a qui correspondria la seva aprovació, seguiment i avaluació, d'acord amb les previsions incorporades al mateix contracte.

20.En la situació actual, el director de centre públic és una figura considerablement feble. Li manca l'autoritat moral que només pot

dimanar d'unes competències gerencials que en general no ha acreditat. Li manca, a més, la legitimitat derivada del procés de nomenament, tenint en compte que aquest es fonamenta, generalment, en el suport corporatiu dels col·legues o fins i tot, de vegades, en la mera absència d'altres candidats al càrrec. Li manca, per altra part, el reconeixement d'una esfera pròpia de decisió en tots aquells aspectes necessaris per tal de poder assumir la responsabilitat pels resultats. Si bé és cert que, a pesar de totes aquestes mancances, molts directores de centre exerceixen la funció amb dedicació i interès molt meritoris, les febleses esmentades constitueixen, al nostre entendre, un dels dèficit més notoris dels centres docents públics, els quals poden ser considerats, en bastants casos, com organitzacions que no gaudeixen d'una direcció efectiva.

21. Els directores dels centres de la XIP haurien de ser considerats com a responsables superiors de la gestió del centre, sota la supervisió del respectiu consell de govern. Això implica l'atribució de totes les facultats pròpies de la gerència, la qual cosa, cal ser conscients, representa una proposta clarament contracultural pel que fa a la situació actual, tal com l'acabem de descriure. Atribuir aquest rol al director suposa fer-lo responsable, entre altres coses, de:

- a) La direcció executiva del projecte educatiu del centre.
- b) Vetllar per l'execució del contracte de gestió i, en particular, donar compliment a les previsions pressupostàries.
- c) Organitzar els serveis del centre i formar l'equip directiu, tot assignant-li les responsabilitats corresponents.
- d) La direcció dels recursos humans del centre. Aquesta funció s'hauria d'estendre tant al professorat com al PAS, i implicaria l'exercici de totes les atribucions que en són pròpies, és a dir, les de contractació, organització del treball, avaluació, promoció, carrera, etc. (En un apartat posterior, destinat al règim de RH del professorat, tornem sobre aquest assumpte).
- e) Retre comptes de la seva gestió, en els termes establerts, al consell de govern del centre i al Departament d'Educació.

22. L'autonomia del centre docent s'ha de considerar estretament lligada a l'avaluació dels seus resultats. En la situació actual, aquesta avaluació és inexistente o mancada d'efectes. El model de centre que proposem, pel contrari, vincula directament l'autonomia a la disponibilitat d'un instrumental de valoració del rendiment educatiu del centre, com mostra la figura 3. La part fonamental d'aquesta avaluació tindria lloc **en el marc del contracte de gestió**, al qual hem fet referència anteriorment. Aquesta avaluació permetria mesurar el grau d'assoliment dels objectius compromesos entre l'autoritat educativa i el centre per a un període de gestió determinat. L'avaluació del contracte de gestió produiria efectes, com es dirà més endavant, sobre la continuïtat i la compensació del director, a més de tenir-se en compte per a la negociació del següent contracte, especialment pel que fa al marc pressupostari i a les previsions sobre la dotació de recursos del centre.

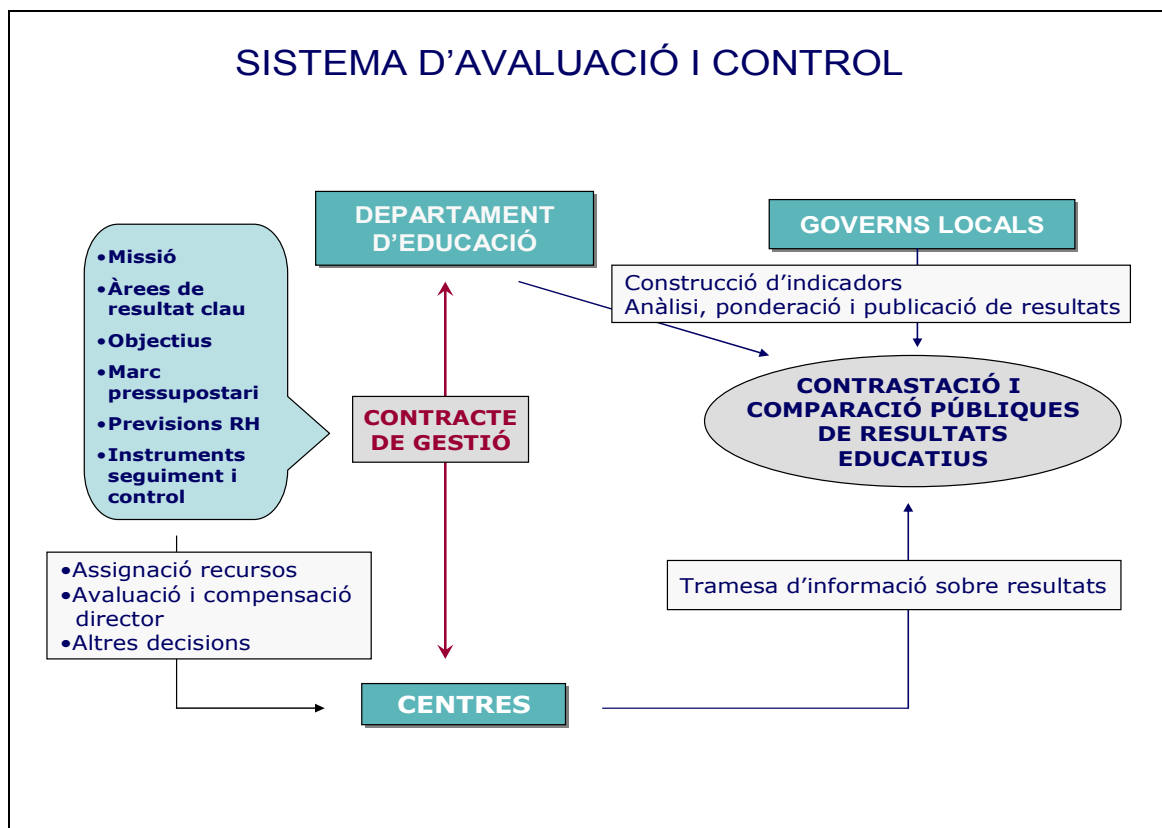


Figura 3. Elaboració pròpia

23. **Més enllà de l'avaluació del contracte de gestió**, tant l'autoritat educativa com els governs locals, per al seu àmbit territorial, haurien d'establir, com es pot veure a la mateixa figura 3, criteris homologats i indicadors de mesura, incloent, sempre que sigui possible, ratis i estàndards internacionals que facilitin la comparació, per tal d'avaluar els resultats dels centres del SPEC en tots aquells aspectes significatius que es relacionen amb la qualitat del servei educatiu. En qualsevol cas, per tal d'evitar esbiaixar injustament les avaluacions, caldria establir criteris de ponderació dels resultats dels centres. Aquests criteris haurien de tenir en compte les diferències pel que fa a la composició de l'alumnat, les seves característiques familiars i socials, les circumstàncies de l'entorn, i, en general, les dades que es consideressin rellevants per mantenir l'equitat de les avaluacions. La informació hauria de tenir caràcter públic i ser difosa pels diferents canals a disposició dels dos nivells de govern. Aquesta avaluació no produiria efectes de caràcter administratiu sobre els centres, però permetria comparar i jerarquitzar el seu rendiment educatiu i orientar les preferències dels usuaris, la qual cosa representaria un incentiu poderós pel que fa a la millora del servei.

24. Per bé que l'avaluació representi un pas molt important pel que fa a la legitimació d'un nivell més alt d'autonomia de funcionament dels centres, caldria ser conscient que la plena legitimitat d'aquesta s'assoleix amb un marc que garanteixi àmbits significatius de **llibertat d'elecció** per part dels usuaris. Sabent què aquest és un propòsit de realització

complexa i difícil, pel que fa a la conjugació harmònica del binomi competència-equitat, i que no passen per aquí les transformacions més urgents i de curt termini del sistema educatiu català, ens limitem a deixar la qüestió apuntada. Només afegiríem que l'ampliació progressiva de l'esfera d'elecció de les famílies, pel que fa als centres de la XIP, suposaria endegar un camí en la bona direcció.

La direcció dels centres

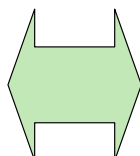
25. Dèiem abans que **els centres de la "xarxa pública" són de vegades organitzacions sense direcció efectiva**. Certament, els mecanismes previstos pel sistema per garantir-hi l'existència d'una direcció són extraordinàriament febles. La filosofia subjacent combina diversos enfocaments. D'una banda, en el nivell del govern, hi ha la lògica participativa de la representació estamental (tan estesa en tot el nostre sistema educatiu i de conseqüències tan nefastes per a la governança efectiva, per exemple, de les universitats públiques), la qual, en els centres que analitzem, es manifesta fins a cert punt en els consells escolars, la capacitat efectiva de govern dels quals és sovint molt escassa. D'una altra banda, quan passem del govern a la gerència, trobem la combinació de la ideologia corporativista típica de les organitzacions de professionals amb el pensament antiautoritari més o menys radicalitzat que ha acabat per impregnar fortament en les últimes dècades la cultura de les professions educadores. Aquesta combinació es fa palesa no només en la inexistència, en el sistema educatiu, d'una direcció concebuda com a funció professionalment delimitada de la funció docent, sinó també, inevitablement, en les extraordinàries debilitats i resistències amb les quals la funció directiva és exercitada i assumida, tant pels que teòricament haurien de dirigir com per aquells que haurien d'interioritzar el rol de ser dirigits.

26. Transformar aquesta situació obliga a una **inversió pública molt important en desenvolupament directiu**. Quan parlem d'inversió no parlem només d'aplicació de recursos econòmics, sinó sobretot d'innovació, lideratge i gestió del canvi. Crear un escenari on sigui possible l'aparició, desenvolupament i arrelament de la funció directiva als centres docents del SPEC implicaria l'actuació en diversos camps. Per raons de sistemàtica, dividirem aquestes **actuacions en dos fronts: d'una banda el front de la demanda: quins espais institucionals farien viable el desenvolupament de la direcció; i de l'altra el front de l'oferta: quins trets hauria de tenir el procés de professionalització de la tasca de dirigir centres docents**. La figura 4 mostra aquests dos fronts. En el primer hem de situar aquelles variables que creen l'"habitat" institucional que alhora requereix (demana) direcció, i la fa possible. En citarem quatre. El front de l'oferta ens portarà a referir-nos als trets bàsics del procés desitjable de professionalització de la funció directiva de centres docents, entesa com la producció, per part de la societat, de professionals aptes per fer la tasca que hem apuntat i ocupar l'espai institucional esmentat. Ens referirem també, en aquest segon bloc, a quatre trets necessaris.

ELS REPTES DE DESENVOLUPAMENT DIRECTIU PEL QUE FA A LA DIRECCIÓ DE CENTRES DOCENTS

ESPAI INSTITUCIONAL

- ÀMBIT FUNCIONAL
- ESFERA DE DISCRECIONALITAT
- SISTEMA DE RESPONSABILITZACIÓ
- SISTEMA D'INCENTIVACIÓ



PROFESSIONALITZACIÓ

- NUCLI DE CONEIXEMENTS I HABILITATS
- FILTRES D'ACCÈS
- BASE ASOCIATIVA
- SISTEMA DE VALORS PROFESSIONALS

Figura 4. Elaboració pròpia

27. La primera variable, des del costat de la demanda, és la definició de **l'àmbit funcional**, és a dir, en què consisteix la tasca de dirigir centres docents. Tota feina necessita una configuració on quedi clar quins són els seus continguts i, molt especialment, quines són les àrees on s'espera que la tasca creï valor. Al punt 21, hem mostrat esquemàticament una determinada configuració d'aquest àmbit funcional, a la qual ens remetem aquí.

28. La segona és el contingut de **l'esfera de discrecionalitat** que s'assigna per al desenvolupament de la tasca. Dirigir no és només –com, en bona part, és entès ara– coordinar i administrar. No es tracta només d'aplicar normes i seguir protocols, assegurar el funcionament ordinari i "apagar focs". Dirigir és poder triar i prendre opcions rellevants per a la marxa del centre. Ateses les connotacions negatives que s'assignen sovint al terme en l'àmbit públic, cal recordar que discrecionalitat no equival a arbitrarietat, i que les decisions de la direcció estarien sotmeses a un marc de responsabilització al qual fa referència el següent apartat. Aquesta esfera de discrecionalitat es crearia, en els centres públics, mitjançant un doble procés de delegació que vindria: a) des de l'autoritat educativa, per un costat (vessant estratègic), i b) des de les tecnoestructures burocràtiques avui instal·lades al Departament d'Educació i les seves delegacions territorials (vessant operativa). Al nostre entendre, aquest marge de discrecionalitat de la direcció del centre ha de ser considerablement ampliat, sobretot, pel que fa a les atribucions de gestió de persones.

29. El tercer tret, el qual és en part aquell que equilibra l'anterior, és l'existència i funcionament efectiu d'un **sistema de responsabilització** (*accountability*), és a dir, d'exigència i rendiment de comptes de la tasca directiva. Quan es parla d'aquest tipus de tasca, els mecanismes de responsabilització desitjables són aquells que giren al voltant dels resultats. Ens remetem aquí als punts 19 i 22, on hem proposat un sistema de responsabilització que té com a peça bàsica el contracte de gestió.
30. La quarta i última variable, des del costat de la demanda, és l'existència efectiva d'un **sistema d'incentivació** –premis i sancions- lligat a l'acompliment. L'existència d'aquests mecanismes és necessària, si més no, per aconseguir la sostenibilitat en el temps dels dispositius anteriors. En tornarem a parlar al punt 35, on es farà referència al marc formal del qual caldria dotar la professió de dirigir centres docents.
31. El primer dels trets que cal contemplar des d'allò que hem anomenat "front de l'oferta", necessari en qualsevol procés de professionalització, és la definició d'un **nucli de coneixements i habilitats** (podríem utilitzar també l'expressió, més actual, de "competències") el domini de les quals habilita per a l'exercici de determinades activitats. Aquest element és avui pràcticament inexistent en el sistema educatiu català. D'a on s'hauria de nodrir aquest nucli de referència professional?. Amb la brevetat que imposa aquest tipus de document, ens atreviríem a dir que hauria d'incorporar dues àrees de domini de competències. D'una banda, i principalment, com és obvi si parlem de direcció, les de caràcter gerencial que són pròpies de la funció de dirigir organitzacions. Cal subratllar que en el camp on ens movem, es a dir el de les organitzacions de professionals, aquest domini gerencial suposa l'exercici de competències més sofisticades que en altres entorns organitzatius. D'una altra banda, creiem imprescindible un grau adequat de coneixement del sector educatiu, exigint per la naturalesa de les responsabilitats que hem definit abans per al càrrec.
32. El segon tret –també comú a tota professió- és l'existència de **filtres d'accés** que permeten limitar determinades funcions a aquells que acrediten el domini de les competències que formen part del nucli esmentat. Normalment, això inclou tres mecanismes: a) un sistema de certificació o acreditació; b) la reserva de certes activitats a aquells que la posseeixen; i c) un sistema de contrast que ho garanteixi en el moment de l'accés. En el cas de la funció directiva docent una bona part d'aquest instrumental estaria pendent de construir. Al nostre entendre, la seva construcció s'hauria d'entendre com un procés més proper a les professions organitzatives o gerencials que no pas a les anomenades professions "dures" (metges, advocats). Això vol dir que aquests mecanismes han de ser més flexibles, i que la seva administració ha de romandre en mans de les organitzacions i no tant d'àrees acadèmiques o corporacions professionals. D'altra banda, els mecanismes d'implantació haurien de ser previsiblement graduals, i anar-se acostant al model desitjable a partir de la realitat i els recursos actuals.

33. En tercer lloc, els processos de professionalització tendeixen a implicar la creació d'**una base associativa**, orientada normalment a la preservació d'estàndards de qualitat en l'activitat, a garantir l'eficàcia dels filtres d'accés i a defensar els interessos dels seus membres. Certament, en les professions gerencials aquesta base acostuma a ser més feble, difusa i plural. Tot i això, en l'escenari del nostre sistema docent hi ha dades que apunten al reforçament dels vincles d'identitat professional dels directius de centres docents. D'una banda, el seu caràcter contracultural podria jugar, com és el cas, en general, en la direcció pública (així va succeir, fa alguns anys, en la gerència sanitària), en el sentit d'enfortir aquestes percepcions compartides. D'altra banda, les necessitats mateixes de diferenciació funcional (professional de la docència/directiu de centre docent) poden estimular aquest procés de densificació associativa que seria molt important per al canvi a condició que optés per jugar més un paper d'impuls i gestió del canvi que no pas un rol defensiu de sindicat de directors.
34. La quarta i última variable de professionalització és el desenvolupament d'**un ethos o sistema de valors professionals propi**. Sobre quines bases s'hauria de fonamentar la identitat axiològica d'aquests professionals? Al nostre entendre, hauria de combinar els valors propis de la gerència: integritat, racionalitat econòmica, qualitat de servei, responsabilitat pels resultats, transparència i rendiment de comptes, amb aquells que són propis de les finalitats del servei públic de l'educació, i que s'han de vincular a la raó d'esser d'aquest. El compromís d'aquests professionals amb l'assoliment d'objectius excel·lència educativa, igualtat d'oportunitats, equitat, cohesió social, atenció a les minories i sectors més febles, i integració comunitària, n'haurien de formar part.
35. Tot el que s'ha dit en els punts anteriors apunta a la necessitat de definir un marc formal per a l'exercici de la direcció dels centres de la XIP (sense excloure que alguns elements d'aquests puguin resultar aplicables a tots els centres del SPEC en el seu conjunt). Aquest **marc normatiu o estatut del director** hauria d'estar basat, al nostre entendre, en els següents criteris bàsics.
- Exigència de titulació universitària superior
 - Formació teòrica-pràctica de caràcter professional (fora del marc pròpiament universitari) amb els continguts i estàndards prèviament homologats i impartida en centres dotats de la corresponent acreditació per part de l'autoritat docent, la superació de la qual donaria lloc a la corresponent habilitació. La formació implicaria necessàriament la realització de pràctiques de suport a la direcció en un centre docent durant un període determinat.
 - Contractació a càrrec dels consells de govern dels centres, mitjançant procediments públics i criteris transparents.
 - Nomenaments per períodes limitats en el temps (per ex., 4 anys), prorrogables.

- Assignació d'una compensació total adequada per mostrar la importància que es dóna a la funció, (ha de representar un diferencial notori respecte de la compensació dels professionals docents sense càrregues de gestió), i capaç d'atreure i retenir bons professionals.
- Establiment d'una part de la retribució amb caràcter variable, lligada al grau d'acompliment anual del contracte de gestió del centre.
- Fixació d'una indemnització raonable en cas de cessament anticipat no motivat en raons de tipus disciplinari.

36. Com es desprèn de l'apartat que hem dedicat a l'autonomia dels centres, els directors exercirien les seves atribucions sota la **supervisió dels consells de govern**, davant dels quals serien directament responsables per la seva gestió, amb independència de la intervenció que correspondria a l'autoritat educativa en aquest sentit, bàsicament en el marc dels contractes de gestió.

37. La dotació als centres de la XIP de la capacitat de direcció que necessiten no podria esgotar-se, tot i la seva importància, en les figures dels directors. Al davant de l'execució del projecte educatiu de centre cal que hi hagi un **equip de direcció competent i cohesionat**. A diferència del director, on el disseny que s'ha fet suposa l'exclusivitat gerencial de la seva dedicació, la pauta normal pel que fa als equips de direcció sembla que hauria de ser la combinació de la càrrega de gestió amb la tasca docent, reduïda en la part que s'escaigués. Això no exclou que en determinats centres puguin existir càrrecs de gestió desenvolupats per personal no docent, dins del marc pressupostari i de personal que s'estipuli en el contracte de gestió del centre. La formació de l'equip de direcció i l'assignació de responsabilitats als seus membres hauria de ser una de les funcions centrals dels directors dels centres.

El règim d'ocupació i la gestió de recursos humans del professorat.

38. Com dèiem en començar (punt 5), **qualsevol reforma que es plantegi enfrontar de debò, més enllà del nominalisme, els problemes dels nostres centres docents públics, ha de qüestionar el manteniment de l'actual model funcional d'ocupació dels professors**. Per molt que la tradició del mestre funcionari hagi arrelat en la nostra cultura, la funció pública com a institució no va ser pensada per integrar la prestació directa de serveis a les persones. Allò que ha succeït en molts països, com és el cas del nostre, és que el desenvolupament de l'estat de benestar ha suposat l'expansió dels patrons d'organització professional pensats per a les burocràcies estatals. Al llarg d'aquest procés, burocràcies weberianes dissenyades per servir de manera llunyana i impersonal un ideal d'imperi de la llei i de seguretat jurídica, han exportat les seves pautes de regulació i fins i tot molts dels seus models mentals cap als nous serveis de contingut social i re-equilibrador. Dient-lo amb un exemple: la professió docent ha

acabat essent organitzada –i en alguns casos, també entesa- de la mateixa forma que la d'inspector de tributs. La qüestió no és només teòrica. El veritable problema és que la uniformitat, rigidesa i hiperprotecció del règim funcional –al menys, tal com és concebut i regulat actualment- lliga de mans qualsevol intent per dissenyar una verdadera xarxa pública de centres capaç de estar a l'alçada dels reptes que ens planteja la societat contemporània. Com que es tracta d'una malaltia que té una cura difícil, sempre hi ha l'opció de seguir parlant dels símptomes. En algun moment, però, caldria començar a plantejar, com a mínim, el debat.

39. Alguns dels **principals problemes que suposa el vigent règim d'ocupació i gestió de recursos humans del professorat** dels centres públics són els següents:

- L'accés a la funció pública docent es produeix mitjançant oposicions massificades i mancades de qualsevol instrumental modern de selecció.
- Aquests processos no garanteixen, ordinàriament, la possessió suficient de competències pedagògiques en les persones que s'incorporen al servei públic docent.
- L'accés als centres es produeix mitjançant una assignació decidida centralitzadament per criteris d'antiguitat o mèrits formals que no prenen en consideració les competències pròpies del perfil desitjable, ateses les característiques i necessitats del centre i el seu entorn.
- La incorporació de les persones no té en compte la seva idoneïtat des del punt de vista de l'execució d'un projecte educatiu de centre.
- Les decisions principals que afecten el professorat es prenen centralitzadament al Departament d'Educació, per part d'òrgans experimentats pel que fa a l'administració de personal (activitats de control formal i tràmit) però que estan mancats de capacitat per definir i executar polítiques de RH de valor agregat.
- La direcció del centre no disposa, en aquest camp, d'atribucions que li permetin fer-se càrrec en forma efectiva de la gestió de les persones.
- Els problemes de baix rendiment, actituds inadequades, etc. tendeixen a no ser abordats o bé a traslladar-se a l'autoritat educativa central, la qual, en general, no disposa de mecanismes adequats per enfrontar-los.
- El funcionament dels sistemes de gestió de RH en aquest marc (organització del treball, compensació, carrera) no disposa d'eficàcia incentivadora.
- És fàcil que es produeixi un grau alt de desvinculació i falta d'alineament entre els interessos, expectatives i preferències del professorat i els objectius, la situació i la marxa del centre on presta els seus serveis.

40. Davant d'aquest escenari, caldria avançar cap a **models alternatius** de configuració de la professió docent, del seu règim d'ocupació i dels

sistemes de gestió de recursos humans que li són aplicats, capaços d'enfrontar les greus disfuncions detectades, i coherents alhora amb el model de centres que hem anat dibuixant. Com dèiem abans, qualsevol model que pretengui donar resposta als problemes esmentats ha de sortir del marc de la "funció pública docent" o, si més no, de la forma amb la qual aquesta és concebuda i interioritzada avui en el sistema educatiu.

41. Sense entrar en els aspectes de preparació del professorat, que s'entén que seran abordats en d'altres sessions del seminari, **l'accés al SPEC** s'hauria de produir en tot cas prèvia la superació, per part de titulats universitaris de les especialitats que calgui, de cursos i proves que acreditin de forma efectiva la seva capacitat pedagògica. Aquests processos haurien de permetre l'acreditació de les competències necessàries per poder entrar al servei d'un centre docent integrat en qualsevol de les dues xarxes que es contempen al punt 11.
42. A partir d'aquí, **l'accés als centres** s'hauria de produir mitjançant decisions de contractació que correspondrien a la direcció del centre, en el marc de les previsions pressupostàries i de dotació de recursos humans contingudes en el contracte de gestió i amb la supervisió del consell de govern. Caldria regular que aquestes decisions es prenguessin després de convocatòries obertes i públiques, i de forma motivada i transparent, deixant constància pública dels criteris que han estat tinguts en compte. Una apreciació de la idoneïtat de les persones per a adaptar-se a l'execució del projecte educatiu del centre hauria de formar part del procés de selecció. Seria bo que en el nivell municipal es creessin instàncies independents per tal de revisar les queixes per tractament irregular o discriminatori que es poguessin formular. La contractació laboral indefinida amb el corresponent període de prova constituïria un règim d'ocupació perfectament raonable, al nostre entendre.
43. La **gestió dels recursos humans del centre** forma part de les responsabilitats que hem assignat a la direcció del centre. No cal dir que, dintre d'aquelles, les que corresponen a la gestió del professorat són les més importants i compromeses. Haurien de formar part d'aquestes polítiques de RH impulsades pel director del centre i executades des de l'equip de direcció, entre d'altres:
 - L'aprovació dels plans de treball dels professors, amb l'explicitació de les seves àrees de contribució, els objectius i els compromisos dintre de cadascuna d'elles.
 - L'avaluació anual de la feina desenvolupada i la seva comunicació individualitzada al professorat, orientada a l'obtenció d'un compromís de millora dels resultats.
 - La detecció de necessitats formatives i l'ús de l'oferta de formació continua del professorat.

44. Qualsevol model de RH aplicat al professorat s'ha de plantejar la necessitat de pensar en formes de **promoció professional** capaces d'incentivar l'excel·lència educativa. Un model tan descentralitzat com aquell que es proposa en aquest document fa més complexa una qüestió que ho és *per se*. En realitat, el sistema centralitzat actual no la té, ni molt menys, resolta. Caldria, doncs, una inversió important en disseny. En qualsevol cas, les qüestions centrals típiques del disseny de carreres professionals horitzontals, que caldria enfrontar inevitablement serien: a) la definició dels trams de progressió i creixement de competències que haurien de ser establerts, en connexió amb els objectius dels centres docents i del conjunt del SPEC; i b) els procediments, instruments i òrgans d'avaluació i acreditació que caldria fer servir. En qualsevol cas, aquesta és una matèria que caldria abordar, previsiblement, en un moment no inicial de les reformes necessàries.

Conclusions

45. **La imprescindible reforma del sistema educatiu català té en el centre docent un dels seus reptes més importants.** Com hem intentat argumentar, hi conflueixen, entre d'altres aspectes:

- a) elements de disseny institucional que afecten a escales de governança macro, i a definicions en la microescala del mateix centre;
- b) instruments de re-configuració del règim organitzatiu i de les bases jurídiques de les professions docents;
- c) estímuls de diferent tipus a la formació de capital social al voltant de les iniciatives de promoció de projectes educatius i de millora del funcionament dels centres;
- d) requeriments de desenvolupament de capacitats en camps deficitaris (com és el cas de les capacitats de regulació, inspecció i avaluació per part de l'autoritat educativa, o les que són pròpies de la gerència de centres docents); i
- e) sobretot, necessitats de canvi de models mentals i conviccions molt arrelades, tant en els actors directament afectats com en la pròpia societat.

46. Cal afegir que la governança dels sistemes educatius és un camp on les dinàmiques de les societats contemporànies incorporen cada dia elements d'una més gran complexitat. La turbulència dels entorns i l'aparició de nous problemes, al voltant dels quals són freqüents els elements de discrepància i conflicte entre els diferents actors afectats, desafia el coneixement prèviament acumulat pels governs i les societats. Sovint, s'han d'assumir demandes i expectatives per a les quals no existeixen respostes prèviament experimentades que permetin tenir l'èxit per garantit, la qual cosa obliga a posar en marxa **processos d'innovació que contenen una forta càrrega d'exploració i experimentació**. Els mètodes de prova i error, que permeten l'avaluació, la rectificació i l'aprenentatge col·lectiu, seran cada vegada més necessaris.

47. Tot això planteja dificultats de gran magnitud i desafia la capacitat dels governs i els actors de la societat civil per definir les estratègies capaces d'enfrontar-les amb èxit. Només la **construcció de consensos socials i polítics de fons, tan amplis com sigui possible**, pot fonamentar aquestes estratègies, i certament aquests escenaris no semblen massa propers. En qualsevol cas, el debat de les idees i la seva expressió amb tota la radicalitat possible, en el sentit etimològic de l'expressió, ens resulten en aquests moments més necessaris que mai.