



Pacte Nacional per a l'Educació
OPORTUNITAT I COMPROMÍS

Idees per al debat

**Coreponsabilitat dels ajuntaments
amb l'educació**

Presentació

L'Acord per a un Govern catalanista i d'esquerres planteja, entre d'altres, la necessitat d'assolir un Pacte Nacional per a l'Educació. Aquesta necessitat neix d'una doble consideració: del fet que l'educació és una prioritat del Govern i del convenciment que els canvis que necessita el nostre sistema educatiu han de tenir el màxim consens social possible.

D'altra banda, ens trobem davant la possibilitat de comptar amb un nou marc normatiu estatal respectuós amb les competències que en matèria d'educació té atribuïdes la Generalitat de Catalunya, amb el nou horitzó que ens obre la reforma de l'Estatut d'Autonomia i amb la voluntat del Govern de Catalunya d'elaborar la llei catalana d'educació per tal d'adequar el sistema educatiu a la nostra realitat social i nacional. Totes aquestes mesures legislatives ens ofereixen una oportunitat única per millorar substancialment l'educació i aportar l'estabilitat que necessita el sistema educatiu. És en aquest context on pren la màxima importància el debat per al Pacte Nacional per a l'Educació.

Ara iniciem un procés de debat que el Departament d'Educació vol obrir a tota la comunitat educativa i al conjunt de la societat catalana. El Pacte Nacional per a l'Educació ha de ser l'expressió del compromís amb l'educació que adquireixen els diferents agents socials i educatius. El debat que ara comencem neix amb una voluntat de diàleg, una voluntat per establir un ampli consens social i polític fruit de la participació de totes les parts implicades.

Us oferim, doncs, els documents que poden servir per orientar el debat públic per al Pacte Nacional per a l'Educació. Aquests documents són el resultat d'un encàrrec que el Departament d'Educació va fer a cinc grups d'experts arran del document-guió (recull d'aportacions) elaborat inicialment pel Consell Escolar de Catalunya per encàrrec de la consellera. És per això que les opinions i propostes que inclouen no tenen per què coincidir necessàriament amb les opinions del Departament, encara que entenem que són un bon punt de partida per començar el diàleg.

Els documents han estat redactats amb estils i formes diverses, una conseqüència lògica de la diversitat dels grups i de la pluralitat dels seus membres. No obstant això, tots han estat elaborats amb la voluntat d'oferir propostes i idees que facilitin el debat. En definitiva, es tracta de documents que caldrà enriquir i matisar amb les aportacions i suggeriments recollits a partir del debat de la comunitat educativa i del conjunt de la ciutadania.

Les millores en educació no són perceptibles a curt termini; per tant, es fa necessari fomentar projectes plurianuals i establir mecanismes d'avaluació i millora. Això, però, solament és possible donant estabilitat al sistema i procurant que la legislació educativa no es vegi sotmesa a canvis continuats. En aquest sentit, amb el Pacte Nacional per a l'Educació s'ha de

poder donar un sòlid fonament a la futura llei catalana d'educació per tal d'oferir un marc de confiança i seguretat als centres i a les famílies.

A diferència d'altres ocasions en què s'ha plantejat un debat a l'entorn del sistema educatiu de manera molt general, ara es pretén que aquest sigui el més concret possible. Dit d'una altra manera, passar de les grans línies a polítiques concretes que permetin d'incidir significativament en la vida dels centres.

Es pretén, doncs, no sols acostar l'acció educativa a l'entorn més proper d'escoles i instituts, sinó donar una nova dimensió al reconeixement del protagonisme que tenen els diferents agents educatius: professorat, famílies, entorn social, Administració local i Administració educativa en els processos d'ensenyament i d'aprenentatge. Aquesta nova dimensió comporta més autonomia per als centres i implica, també, l'assumpció de noves responsabilitats dels diferents agents educatius i, consegüentment, fa del principi de rendició de comptes un instrument fonamental per a la millora educativa.

Els currículums no formen part del debat per al Pacte Nacional per a l'Educació, tot i que una reflexió crítica sobre l'educació no pot donar-se per acabada sense fer-hi referència. Per això, el Departament d'Educació, a través de la Direcció General d'Ordenació i Innovació Educativa, posarà a debat aquesta qüestió durant els pròxims mesos.

S'han previst diferents camins per afavorir la participació en el debat. En primer lloc, els ciutadans i les ciutadanes de manera individual podran fer-ho a través del portal electrònic que s'ha creat amb aquesta finalitat. Una segona via de participació la constitueixen els consells escolars de centre, de localitat i territorials; per a això el Consell Escolar de Catalunya —màxim òrgan de participació de la comunitat educativa catalana— recollirà les aportacions d'aquests òrgans i, al mateix temps, debatrà els documents entre els seus membres, d'acord amb la seva autonomia de funcionament. A l'últim, els grups d'experts recolliran, mitjançant la fórmula que determinin, l'opinió i les propostes de les diverses entitats i organitzacions del món educatiu.

Només ens resta encoratjar-vos a participar en el debat, amb la seguretat que sols és possible millorar l'educació amb les aportacions que fem des dels diferents àmbits socials i des de la responsabilitat que compartim les famílies, el professorat, la societat i l'Administració educativa.

Ramon Simon i Campà
Coordinador de Política Educativa

Francesc Colomé i Montserrat
Director de Planificació Educativa

Barcelona, gener de 2005

Coresponsabilitat dels ajuntaments amb l'educació

COORDINADOR:

JOAN MANUEL DEL POZO

MEMBRES DEL GRUP DE TREBALL:

FRANCESC COLOMÉ, RAMON FARRÉ, CARLES MARTÍNEZ I EMPAR PONT

Introducció

L'Acord per a un Govern catalanista i d'esquerres, signat al Saló del Tinell, en el preàmbul expressa la voluntat de governar des dels principis de "proximitat, subsidiarietat i col·laboració lleial entre institucions de qualsevol nivell de govern"; i, ja en el capítol dedicat a la política educativa, es proposa "un canvi de rumb en la política educativa" —a la introducció—, una part important de la qual es vol que sigui "un acord amb els ajuntaments per **cooperar**" —apartat 1—; que s'assoleixi "la **cogestió** del sistema (de matriculació) amb els municipis" —apartat 4—; i finalment que es pugui "cogestionar la planificació educativa, tot creant mecanismes de **coresponsabilitat** i de cogestió entre el Departament competent en matèria educativa i les administracions locals" —apartat 5.

Un concepte clau és el de **coresponsabilitat**, que expressa sobretot una disposició bàsica de govern que ha d'inspirar polítiques on concorrin competències, iniciatives i aportacions del Departament d'Educació de la Generalitat amb competències, iniciatives i aportacions de les administracions locals. Cal sobreentendre —però no és sobrer fer-ho explícit— que aquesta disposició no és una simple concurrència d'accions, sinó que principalment és una actitud relacional, un veritable capteniment i estil de treball regit pel principi de confiança mútua. Destaquen també els conceptes de **cooperació** i **cogestió**; l'actitud relacional esmentada ha de fer possible que administracions que se senten coresponsables cooperin eficaçment en la cogestió del sistema o, vist a l'inrevés, administracions que cooperen i cogestionen se sentin plenament coresponsables. Per això, més enllà de la necessària precisió de funcions i competències de cada administració, el procés que es proposa rep el nom de **coresponsabilitat competencial**.

La coresponsabilitat competencial: els principis

El procés de coresponsabilitat competencial es fonamenta en el principi de subsidiarietat, que expressa la voluntat d'acostar al màxim als ciutadans la capacitat real de decidir les polítiques públiques, en el nostre cas les d'educació. Un ajuntament és una institució especial-

ment preparada per copsar les demandes, articular les aspiracions i optimitzar les possibilitats que l'entorn immediat ofereix per a l'educació dels nens i nenes, nois i noies. A més, la proximitat i la identificació fàcil dels responsables polítics i administratius fa més difícil la temptació administrativa del distanciament, amb les diferents variants de fugides endavant de caire pretesament tècnic. El principi de subsidiarietat, amb tot, no exclou, sinó que de fet suposa l'existència de polítiques d'àmbits més generals. L'àmbit de poder més local ha de tenir la capacitat de decidir polítiques educatives pròpies i ha de procurar que s'articulin, en benefici dels ciutadans, amb polítiques i programacions d'àmbit superior que, per raons d'equitat i accés igualitari als serveis públics de qualitat, de cohesió social i cultural, de coherència administrativa, de seguretat jurídica o altres de similars, optimitzin la prestació del servei públic corresponent, en el nostre cas l'educatiu. La subs subsidiarietat, al capdavant, no és simplement una manera diferent i neutra d'organitzar des de la proximitat la decisió de polítiques i la prestació de serveis, sinó que es justifica sobretot perquè ha de ser facilitadora d'una millor interpretació política de les necessitats de la població i, finalment, promotora d'eficàcia en la prestació dels serveis que es deriven d'aquelles polítiques.

Es pot dir que, malgrat unes insuficiències històriques greus en alguns casos i una dura limitació general de recursos econòmics, els ajuntaments i la resta d'administracions locals han transformat pobles, viles i ciutats en una acció sostinguda que, si té un valor destacable, és justament un altíssim sentit de la responsabilitat en la prestació de tota mena de serveis, molts d'ells no obligats per llei; justament per la proximitat dels ciutadans als seus governs locals, s'ha produït un creixement constant d'exigència de nous serveis que, tot i les esmentades limitacions, han aconseguit satisfer molt positivament els demandants. Entre aquests serveis, els d'educació han estat —i en els darrers anys molt singularment— objecte de treball preferent per als municipis. La llei obliga a uns mínims, que es compleixen sobradament, però els ciutadans han fet implicar els ajuntaments en una gamma àmplia de prestacions educatives, on destaquen les escoles bressol, les escoles d'adults, les escoles de música o d'arts, l'oferiment de recursos educatius, el foment de la participació educativa a través dels consells escolars municipals i de centre i tantes altres que aquí no cal detallar. El principi genèric de subsidiarietat pot trobar justament en el reconeixement d'aquesta experiència de la gestió de les administracions locals dels darrers vint-i-cinc anys un reforçament empíric de la seva proposta teòrica de bona governança a través de la proximitat.

Els ciutadans esperen —i els ajuntaments han demostrat responsabilitat i capacitat per assumir-ho— que existeixi una habilitació legal formalment reconeguda per fer una gestió política de les necessitats de la població en matèria educativa més pròxima. Com en altres àmbits de gestió importants en què els ciutadans esperen que l'autoritat més immediata respongui i resolgui problemes i disfuncions diàriament, la qual cosa genera una intensa atenció política i administrativa, també en educació la identificació de l'autoritat propera només pot beneficiar les expectatives, per no dir exigències, creixents dels ciutadans que, molts d'ells com a pares, també es coresponsabilitzen des de la seva posició de l'educació dels fills.

El principi de subsidiarietat s'articula directament amb un principi d'alta qualitat social i pedagògica: el valor de l'autonomia. Una ciutat amb competència real en l'organització de l'educació és una ciutat que s'educa autònomament gràcies a l'exercici d'aquesta responsabilitat i que està en òptimes condicions de promoure l'autonomia de cada un dels seus centres educatius perquè s'hi fomenti finalment el creixement de tots en l'autonomia personal. L'esforç de proximitat i autonomia local que es vol promoure entraria en contradicció amb si mateix sempre que l'autonomia municipal no tingui continuïtat en la immediata i real autonomia dels centres del seu territori; el valor de l'autonomia no és sols polític o administratiu, sinó que és especialment educatiu i social i per això els centres, com a espais educatius formals, l'han de tenir com una de les condicions principals d'una bona tasca educativa diària.

D'altra banda, l'ideal democràtic i també pedagògic de la participació és molt més fàcil d'exercir justament perquè tothom té capacitat per fer arribar d'una manera molt directa les seves consideracions i propostes a les autoritats amb capacitat i responsabilitat per resoldre les qüestions que es plantegen.

Establertes aquestes consideracions, el pas següent ens ha de conduir a la construcció de propostes que avancin en la materialització d'allò que anomenem "coresponsabilitat competencial" de polítiques educatives.

La proposta que segueix es planteja com un primer pas, certament molt important però no maximalista, d'un procés de perspectives més àmplies al llarg del temps: el dia a dia de la seva aplicació anirà orientant les possibilitats reals futures de noves formes de distribució del pes d'aquesta coresponsabilitat competencial que tot seguit s'estableix.

La coresponsabilitat competencial: la proposta

La proposta de coresponsabilitat competencial expressa una voluntat general de cooperació i cogestió que, per òbvies raons de seguretat jurídica entre altres, requereix una definició precisa de funcions de les administracions implicades. Amb tot, una part notable de les funcions següents apareixeran o bé sota el concepte de "competències concurrents" o bé, en algun cas, com el dret d'una administració a "participar" en les funcions pròpies d'una altra. Restarà, doncs, per fer un procés prou delicat d'afinament tècnic dels espais compartits, bé siguin de "concurrència competencial" o bé de "participació" en la d'altri.

La proposta es distribueix en quatre àmbits competencials: el primer, de competències generals; el segon, de competències en la gestió dels ensenyaments de règim general; el tercer, de competències sobre ensenyaments no obligatoris; i el quart, de competències en participació davant les noves necessitats educatives. Per referir-nos, dins aquest document,

a l'administració educativa de la Generalitat, parlarem de "Departament" i, amb relació a les administracions locals, parlarem d'"ajuntaments" —que majoritàriament seran els responsables, però s'entén que en alguns casos poden ser altres les administracions locals implicades, com ara diputacions i consells comarcals, o les mancomunitats que poguessin organitzar-se autònomament com a zones educatives entre grups de municipis per assumir amb prou capacitat administrativa algunes de les funcions o competències que es proposen.

Àmbit 1. Competències generals

Planificació general: el Departament exerceix la planificació general del sistema i, de manera concurrent amb els ajuntaments s'elabora la programació dels ensenyaments i el mapa escolar. Les "taules de planificació" són instruments que poden consolidar-se per a l'exercici d'aquesta funció concurrent. També s'elaborarà de manera concurrent l'estadística escolar.

Ordenació acadèmica: al Departament li correspon l'ordenació general i, de manera concurrent amb els ajuntaments, s'incorporarà el context que la faci adaptada a l'entorn, respecte a l'autonomia dels centres.

Escolarització d'alumnes de règim general i obligatori (3-16): el Departament és responsable de la determinació de l'oferta educativa. Els ajuntaments participen en la planificació de l'oferta local i del procés d'escolarització i són responsables de la informació en el seu municipi. De manera concurrent, el Departament i els ajuntaments despleguen el procés d'escolarització, decideixen la zonificació escolar, formen les comissions d'escolarització a partir de l'instrument ja iniciat de les oficines municipals d'escolarització, fan el seguiment, avaluació i anàlisi de la preinscripció i la matriculació, i decideixen l'adscripció de centres de primària a secundària i el calendari i l'horari escolars.

Creació, construcció i manteniment de centres públics: és competència del Departament la creació i ampliació de centres de titularitat pública, així com la programació econòmicofinancera de creació de centres. Els ajuntaments aporten els solars, fan la proposta de necessitats i de la corresponent temporització i assumeixen el manteniment dels centres dels quals tenen la titularitat demanial —titularitat de l'edifici, no de l'activitat que s'hi desplega per llei. Concorren en el procés de decisions sobre solars i la seva idoneïtat, construcció, temporització i ampliació de centres; també comparteixen responsabilitat en les obres de reforma, adequació i manteniment.

Avaluació del sistema: és competència del Departament la inspecció general del sistema i la seva avaluació, així com la dels ensenyaments i la dels centres. Els ajuntaments seran consultats per a l'elaboració dels plans d'inspecció, informaran els plans d'avaluació i rebran la

informació dels resultats. De manera concurrent, analitzaran i avaluaran els components del sistema: centres, personal, serveis educatius i resultats acadèmics i acordaran accions de millora.

Àmbit 2. Competències en la gestió dels ensenyaments de règim general

Educació infantil 3-6, educació primària, educació secundària obligatòria: el Departament és responsable de l'ordenació, la programació general, l'avaluació i la garantia, si escau, de la prestació de serveis de menjador i transport. Els ajuntaments participen en la coordinació dels serveis educatius. Les dues administracions concorren en la supervisió dels serveis de menjador i transport i els programes de suport a l'ensenyament i elaboren informes i propostes en el marc dels processos d'avaluació.

Formació professional: el Departament i els ajuntaments concorren a facilitar la relació dels centres que imparteixen formació professional amb el teixit empresarial de l'àmbit geogràfic corresponent. També es coordinen per a l'elaboració de programes de Transició Escola-Treball, el desplegament dels quals correspon als ajuntaments.

Àmbit 3. Competències sobre ensenyaments no obligatoris

Etapa educativa 0-3: el Departament fa la planificació, la regulació i l'ordenació bàsica de l'etapa educativa de 0 a 3 anys i aporta finançament per a inversions, sosteniment de les places, subvencions i beques. Els ajuntaments són responsables i titulars dels centres públics del seu municipi, de la construcció d'aquests centres, del seu professorat i personal, i tenen per delegació tant la capacitat d'autoritzar l'obertura de centres privats d'aquest nivell com la de subvencionar-ne, si escau, els ensenyaments. Departament i ajuntaments concorren en la planificació, el sosteniment dels centres públics, l'ordenació de l'activitat educativa, l'admissió de nens i nenes i l'exercici de les funcions generals referents a l'administració educativa.

Ensenyaments musicals i artístics: el Departament planifica aquests ensenyaments i estableix els pressupostos, la regulació i l'ordenació bàsica. Els ajuntaments tenen la titularitat de les escoles de música, són responsables de la seva construcció i del seu professorat i personal. Departament i ajuntaments concorren en la planificació, el sosteniment de les escoles de música, l'admissió d'alumnes i l'autorització d'obertura d'escoles de música privades. El Departament i els ajuntaments concorren en la planificació dels altres ensenyaments artístics.

Formació d'adults: el Departament fa la planificació i estableix els pressupostos, la regulació i l'ordenació bàsica de la formació d'adults. Els ajuntaments són titulars dels centres pú-

blics, són responsables de la seva construcció i del seu professorat i personal i de l'admissió d'alumnes. Departament i ajuntaments concorren en la planificació i el sosteniment dels centres públics.

Àmbit 4. Competències en participació davant les noves necessitats educatives

Participació: els ajuntaments són responsables del Consell Escolar Municipal. Departament i ajuntaments concorren en la participació en el consell escolar dels centres públics.

Vigilància de l'escolaritat obligatòria i prevenció del fracàs escolar: els ajuntaments participen en la responsabilitat de fer complir l'escolaritat obligatòria, en l'elaboració de programes de prevenció del fracàs escolar, en la coordinació dels serveis necessaris per a aquesta prevenció i coordinen totes aquestes activitats amb els centres. Departament i ajuntaments concorren en la coordinació general de programes i en el seu finançament.

Obertura de centres públics fora de l'horari escolar: els ajuntaments impulsen l'organització d'activitats en els centres fora de l'horari escolar. Departament i ajuntaments coordinen les activitats amb els centres i administren la cessió d'espais en horari no lectiu.

Coordinació del coneixement entre els centres i el seu entorn: els ajuntaments organitzen els programes de coneixement de l'entorn i els ordenen i gestionen. El Departament rep informació dels programes.

Programes d'atenció a població amb necessitats específiques: el Departament aporta informació per als programes d'atenció a població amb necessitats específiques, coopera en els sistemes d'acollida que s'organitzin, estableix mesures compensatòries d'educació, organitza l'atenció escolar específica i finança beques i ajuts compensatoris. Els ajuntaments gestionen sistemes d'informació, d'atenció i acollida a la població amb necessitats específiques, executa actuacions compensatòries, atén aquesta població fora de l'àmbit escolar i gestiona les beques i els ajuts compensatoris. Departament i ajuntaments coordinen els programes, col·laboren en el reforçament de l'aprenentatge escolar i promouen la coordinació d'administracions educatives, socials i de salut.

L'aplicació d'aquesta proposta de coresponsabilitat competencial requerirà, entre altres condicions, que totes les funcions puguin dur-se a terme amb plena eficàcia, la qual cosa podrà implicar que en alguns casos, i per a algunes funcions, els municipis, especialment els de menys població, no així els grans i mitjans, que hom creu que estaran en condicions d'exercir-les en el marc estricte del seu terme, es plantegin de mancomunar serveis o col·laborar en la seva prestació en àrees o zones educatives, si escaigués, respectant les seves competències i l'autonomia municipal, sens perjudici de l'existència d'altres administracions lo-

cals que puguin assumir així mateix competències i funcions en matèria educativa. Es pot assenyalar, només orientadorament, que sembla aconsellable que la zona educativa, que en cap cas no ha de ser una divisió territorial administrativa —ni s'ha d'entendre com a tal—, abasti un àmbit en el qual almenys es pugui produir una oferta sostinguda de places escolars —amb els seus serveis educatius connexos— en els ensenyaments de règim general corresponents al tram d'edats 3-18 i on es pugui dur a terme la col·laboració efectiva entre el Departament d'Educació i les administracions locals implicades.

Aquesta proposta de coresponsabilitat competencial, per la qual els ajuntaments adquireixen algunes funcions i competències educatives noves respecte a la situació legal actual i moltes funcions compartides també noves amb el Departament d'Educació, exigirà un esforç molt rellevant a les administracions municipals. Tant des d'un punt de vista simplement jurídic, com des d'una consideració del valor polític de l'esforç d'implicació dels ajuntaments malgrat les seves reconegudes limitacions financeres, el Govern, en el marc dels pressupostos anuals, haurà de garantir el finançament suficient i efectiu de les delegacions i concurrències competencials als ajuntaments des del moment en què comencin a assumir-les.

PREGUNTES PER A LA REFLEXIÓ I EL DEBAT

- 1. Els ajuntaments han tingut poques competències legals en educació. En molts països tenen responsabilitats importants; és convenient que Catalunya es plantegi un increment de responsabilitats municipals en educació?**
- 2. La participació dels ajuntaments en política educativa, ha de tenir límits? Quins? Per què?**
- 3. El desplegament de l'autonomia dels centres, es pot veure afavorit per una major implicació dels ajuntaments en la política educativa? En quin sentit?**
- 4. Quins riscos hi pot haver en l'existència de competències compartides entre dues administracions? Quins avantatges?**
- 5. Quins criteris poden ajudar a constituir les "zones educatives"?**
- 6. En quins aspectes concrets caldria que el municipi prengués més responsabilitats?**
 - **Activitats extraescolars?**
 - **Absentisme i fracàs escolar?**
 - **Programes d'inserció professional?**
 - **Altres?**