

àmbits

de psicopedagogia

TE IMPORTÀNCIA EL FACTOR PROXIMITAT EN LA QUALITAT DE L'EDUCACIÓ? ALGUNES REFLEXIONS

Joan Subirats*

Catedràtic de Ciència Política de l'UAB

* Aquest article és basa, en bona part, en el treball col·lectiu d'un grup de professionals i bons amics (Josep M.Bas, Jaume Bellmunt, Teresa Eulalia Calzada, Toni Martorell, Esteve Oroval, Ramon Plandiura, Clara Riba, Araceli Vilarrasa) sense els quals els possibles mèrits del text no existirien. Les errades o els desencerts són només del que signa.

Cada cop serà més difícil parlar d'ensenyament i d'educació sense posar en connexió les reflexions que es vulguin fer amb altres problemes i amb altres polítiques que preocupen i neguitegen a les societats contemporànies. Ens hem d'anar acostumant a veure com gent que no està directament connectada amb l'ensenyament, en parla i opina. I això, més que un element negatiu ho hauriem de considerar positivament. Vol dir que l'educació interessa. I això és bó. La mateixa existència dels EAP demostra que cal contemplar i analitzar el món educatiu des d'una perspectiva amplia, no estrictament ni estretament pedagògica. Des d'aquesta perspectiva, voldriem començar aquestes reflexions introductòries a les relacions entre educació i territori, entre qualitat educativa i proximitat, assenyalant i posant de relleu també aquestes creixents interrelacions.

1. Els formidables canvis als que hem anat assistint (i que també hem anat patint i gaudint) en aquests darrers vint anys han transformat de manera molt profunda la nostra manera de viure. Canvis que podríem concretar en les esferes productiva, social i familiar. En totes aquestes esferes les dinàmiques de canvi han vingut marcades per la creixent inestabilitat de situacions i de condicions de vida. No es estrany que molts parlin de la "societat del risc" per descriure el que va passant i, també, la manera com molta gent ho percep. De fet, a tot hora sentim parlar de flexibilitat o d'adaptabilitat mentre que, simultàniament, augmenta la pressió laboral sobre homes i dones, aspectes tots ells que repercuteixen negativament en l'estructura familiar. Per altra banda, aquestes transformacions incorporen fortíssimes exigències de canvi cultural, amb incorporació massiva de l'ús de noves tecnologies. Per tots aquests elements no ens pot sorprendre que davant d'aquesta situació, l'educació es presenti com una mena de gran recurs que permetria superar o aguantar millor aquesta dinàmica d'inestabilitat constant. El que predomina és l'aparició de noves percepcions des de la societat, amb una mutació de valors i aspiracions especialment en les cada cop més àmplies capes mitjanes: una valors i unes aspiracions que es tradueixen en una major exigència de qualitat en les serveis personals i en la plena interiorització de la formació com a inversió personal de futur.
2. Els canvis en profunditat en la manera de viure que acabem de descriure han afectat també a les tradicionals polítiques de benestar construïdes a tot Europa principalment d'ençà dels anys 40. En els darrers anys hem anat passant d'una concepció de les polítiques de benestar que posaven l'accent bàsicament en l'accés universal als serveis, a concepcions que, partint d'aquest accés, es preocupen de la qualitat de les respostes, centrant-les en la capacitat d'atendre de manera no rígida a demandes heterogènies i específiques. Per altra banda, cada vegada es fa més evident que la realitat social presenta fenòmens i riscos d'exclusió que requereixen perspectives de resposta transversal i integral. Tot plegat exigeix reforçar els aspectes de disseny de les polítiques i de capacitat de formular projectes concrets, específics i amb atribució clara de responsabilitats. I aquestes polítiques socials cal dissenyar-les en un context en el que, el major pluralisme social i les noves concepcions en les polítiques públiques, apunten cap a un increment de la interacció entre actors públics i no públics, tant en la formulació de les mateixes com en la seva posta en pràctica. La política educativa comparteix aquests mateixos elements, però augmenta la seva visibilitat i augmenta la pressió social a que estan sotmesos els diferents agents educatius, al convertir-se, com ja hem avançat, en un element central de la capacitat individual i col·lectiva per afrontar les dinàmiques accelerades de canvis en les esferes productiva, social i familiar. Per tant, si volem referir-nos a les diferents responsabilitats dels diferents nivells de govern a Catalunya en relació a l'educació, no podem plantejar-ho només com un tema de conflicte entre institucions per veure qui s'ocupa de què. El tema que preocupa a la gent,

el tema que interessarà als catalans, és com millorem la qualitat del sistema educatiu a Catalunya, com preparem millor a les futures generacions per sortir-se'n dels grans reptes plantejats, i des d'una perspectiva progressista, com ho fem mantenint a més a més els lligams i la cohesió social i comunitària. És en aquest context en el que cal situar el debat de la descentralització educativa a Catalunya. Hem de tenir més clar el projecte educatiu de país que tenim (i això requereix més lideratge i més capacitat d'engrescar), i hem de concretar des d'on servirem millor aquest projecte. D'entrada, voldríem apuntar que aquest "locus" hauria de ser un àmbit territorial que pugui recollir la diversitat social de cada lloc i buscar i gestionar de manera flexible les respostes adequades dins d'un marc comú estratègic.

3. Si partim dels elements que fins ara hem anat desgranant, entendrem que diguem que la política educativa a Catalunya no ha sabut respondre als desafiaments que s'han anat acumulant al llarg dels darrers anys. Si en els primers anys aquests dèficits eren comprensibles, cada cop ho són menys. En efecte, des de la recuperació de les institucions d'autogovern a Catalunya s'ha anat conformant una política educativa, que, des de les bases estatals que n'han definit els trets essencials, s'ha implementat mitjançant una forta presència d'agents no públics en la prestació dels serveis i des d'una notable centralització de la capacitat de decisió en mans dels serveis centrals educatius de la Generalitat. El paper dels municipis en aquest escenari ha sigut residual i perifèric. Si bé això potser era comprensible en una fase en la que calia recuperar dèficits històrics, on també calia assegurar l'accés de tots els ciutadans al sistema educatiu, i de segur garantir l'ensenyament en català com un dels elements centrals del sistema, en aquests moments no sembla estar justificat. La centralització i quasimonopoli de la Generalitat en matèria educativa segueix avui sense comptar amb el territori, el qual moltes vegades és vist no com a potencial col·laborador, sinó més aviat com escull o contrincant a vèncer o a defugir. Tot això, des del nostre punt de vista, està passant factura al sistema públic, i genera, creiem, una sensació de que no estem a l'alçada de les circumstàncies i les exigències actuals. En efecte, la rigidesa i l'homogeneïtat, amb que predominantment es treballa, genera manca de capacitat d'adaptació a circumstàncies específiques provocades per elements diversos (tipus d'activitat productiva, densitat de població immigrada, desestructuració familiar, degradació de barris, manca de capacitat d'adaptació dels professionals, manca de coordinació entre serveis educatius i serveis personals en general, necessitats de generar activitats posteducatives...). L'allunyament, la distància entre problemes i autoritats, provoca que quasi sempre s'arribi tard, o que quan es fan coses (per exemple, plans d'acollida) la realitat ja ha anat molt més enllà. Al mateix temps, aquesta centralització lligada a la manca efectiva d'autonomia dels centres, provoca l'efecte de la desresponsabilització sobre la marxa d'un sistema que no accepta la llibertat i no genera confiança. En general, una de les disfuncions més importants de l'actual organització del sistema educatiu a Catalunya, és la manca de sentit de responsabilitat sobre els projectes educatius de cadascun dels centres, i, el que seria més important, del conjunt de centres que en un àmbit territorial determinat comparteixen característiques i problemes, com per exemple: elements estructurals, tipus de població, problemes socials o necessitats educatives. No existeixen "autoritats educatives" o institucions que sobre el territori s'ocupin de concretar les exigències de qualitat, que s'ocupin del funcionament general de l'educació obligatòria i de la seva articulació amb la resta d'activitats educatives i de serveis transversals que són importants i significatius per la bona marxa de la trajectòria educativa. Podríem dir, doncs, que fins ara no s'ha sabut fer servir el factor proximitat, desaprofitant el que per nosaltres és un immens potencial d'oportunitats singularitzades que cada territori ofereix.

4. Hem dit ja que cada cop hi ha més preocupació per la qualitat de les respostes, i que l'atenció es situa en la capacitat d'atendre de manera no rígida a demandes heterogenies i específiques. La realitat social ens ofereix, cada cop més, fenòmens i riscos d'exclusió que requereixen perspectives de resposta que ja no poden abastar-se de la manera "ministerial" (sanitat, ensenyament, vivenda, treball,...) amb que ho hem acostumat a fer, sinò que ens demanen transversalitat i integralitat. Tot plegat apunta a que sino es reforça la capacitat de generar projectes específics i innovadors en aquests temes, no serem capaços de sortirnos-en. Aixó vol dir dissenyar noves polítiques, concretes i específiques, amb més connexions entre elles, i amb atribució clara de responsabilitats. Aquest darrer punt és important. I ho serà cada cop més. La societat s'ens fa més complexa. És cada cop més difícil saber qui s'ocupa de que. Si és cert que una imatge val més que mil paraules, us recomano veure "La Cuadrilla" (*The Navigators*) de'n Ken Loach, per comprovar (en aquest cas en el camp dels serveis públics) que vol dir difuminació de responsabilitats i degradació del sentit de comunitat i de lligams socials. Però, no val mirar endarrera amb enyorança. I per tant no cal que busquem el retorn a un hipotètic monopoli públic en a prestació dels serveis imprescindibles per la comunitat. Vivim instal.lats en un creixent pluralisme social i les noves concepcions en les polítiques socials, apunten cap a una major interacció entre actors públics i no públics en l'escenari de formulació i posada en pràctica de les polítiques socials. La política educativa comparteix aquests mateixos elements, però augmenta la seva visibilitat i la pressió social sobre els diferents agents educatius, al convertir-se l'educació en un element central en la capacitat individual i col.lectiva per afrontar les dinàmiques accelerades de canvis en les esferes productiva, social i familiar (veieu els llibres de Richard Sennet, "La corrosión del carácter", Anagrama, o de Ulrich Beck, "La sociedad del riesgo", Paidós).
5. A partir d'aquests elements de reflexió, apuntariem que el sistema educatiu a Catalunya necessita avançar cap un sistema en el que el factor proximitat hi fos més present, on el territori i els actors presents hi tinguessin més responsabilitats. La idea força és que si acceptem que des de la proximitat es des d'on es pot dissenyar i adaptar millor els serveis educatius a les necessitats específiques de cada lloc i entorn social, cal també comptar amb la proximitat a l'hora de governar i pensar en educació. Si compartim la idea que el cal és mantenir i reforçar la aliança implícita del màxim nombre de sectors socials a l'entorn dels serveis públics, aleshores hem de convenir que el repte d'assegurar la qualitat real i percebuda de l'ensenyament públic és clau. I creiem que aixó des d'on segur que no es fa és des del "Ministerio de Educación" per molt que s'omplin la boca de "calidad", i tampoc creiem que es pugui assegurar des de la Via Augusta on hi la seu de la Conselleria. Cal insistir en que en aquesta mena de temes, on la informació és tant rellevant, cal apropar la decisió on hi ha informació, per tal d'assegurar la necessaria flexibilitat i adaptació de les coordenades generals a les condicions específiques de cada territori. No ha de ser tan difícil fer-ho si logrem fer entendre que l'equilibri entre responsabilitats i nivells de govern no és una mena de "joc a suma cero", en el que el que un guanya, l'altre ho perd ("perd la Generalitat, guanyen les administracions locals"). Voldriem creure que és possible avançar en les idees que defensem des d'una lògica de "suma positiva", es a dir, compartint responsabilitats i protagonismes, en benefici dels objectus comuns, en aquest cas la qualitat i millor capacitat de servei de les institucions educatives catalanes ("guanyen els ciutadans, guanya la Generalitat, guanyen les administracions locals"). El que cal, des d'aquesta perspectiva, és veure qui fa predominantment qué, i en quines àrees es conflueix.

6. Tot sistema que desitgi aconseguir una assignació eficient de recursos, necessita dotar-se d'un marc de planificació i projectació que, des de l'avaluació correcta de les necessitats i l'anticipació dels recursos disponibles, pugui identificar prioritats i objectius a complir, amb compromisos efectius d'actuació. Ara bé, el que cal per tirar endavant plans i projectes és força diferent en un sistema centralitzat que en un sistema descentralitzat. En el primer, la força de la planificació deriva del principi jeràrquic i el seu èmfasi es situa en el contingut, des d'una racionalitat única que determina el que cal fer en cada moment i situació. En canvi, un sistema descentralitzat, en el que la proximitat compta, és bàsicament un sistema plural, ple d'interdependències, on l'absència d'una autoritat jeràrquica formalment reconeguda coma tal, obliga a mantenir una discussió permanent sobre les qüestions i els criteris a partir dels que cal aplicar les tècniques de la racionalització planificadora. O dit d'una altra manera, no s'està en condicions de determinar des de "dalt" quina és l'actuació que cal fer, sinó que això ha de ser objecte d'un procés de negociació i implicació entre els altres actors del sistema. Per tant, l'èmfasi és situa més en el procés que en el contingut. La planificació només pot concebre's com l'escenificació del consens entre "autoritats" dotades d'autonomia política que, en un joc de suma positiva, es posen d'acord en definicions comunes de les seves necessitats, en la identificació de prioritats superiors i en l'assignació de recursos conforme a aquestes prioritats. La coordinació per tant, no és jeràrquica. L'actor que se situa en el centre, combina en divers grau, les funcions de l'expert, de l'àrbitre i de l'autoritat central a la que correspon la defensa del tot per damunt de les parts. El grau en que cada una d'aquestes funcions es pot exercir en la realitat, depèn de les capacitats i recursos amb els que es troba dotat l'actor central. En el marc del sistema educatiu a Catalunya, ens trobem amb diferents presències. Per una part l'administració central que vetlla per la unitat de mercat (espanyol i europeu) la defensa de valors comuns (homologació de títols, homogeneïtat bàsica de continguts), i per garantir una qualitat bàsica comuna a tot el territori de l'estat. La Generalitat, dins del marc descentralitzat que comentem, té i hauria de tenir competències de fixació de continguts bàsics per a tot Catalunya, defensa de la llengua catalana com a instrument primer de formació, determinació dels elements centrals en matèria de capacitació i competències professionals, condicions de treball dels professionals, etc. Així mateix, hauria de formular les prioritats del sistema educatiu català en plans anuals i plurianuals, d'acord amb la seva pròpia visió política, però mitjançant un procés obert a les altres institucions educatives de caràcter territorial. Evidentment, eines com les de l'avaluació i les funcions compensatòries de reequilibri territorial, han de pensar-se també en clau Generalitat. Des d'aquesta perspectiva, l'acció de la Generalitat no pot ser concebuda ni com una simple suma de les prioritats fixades en els plans territorials, ni com una peça totalment al marge del que les institucions educatives territorials entenguin que han de ser les prioritats en el seu àmbit. El valor afegit de l'acció del govern autonòmic vindria determinada per la seva capacitat d'integrar en una lògica supraterritorial i de projecte comú allò que en cada àmbit territorial s'entengui com prioritari. La informació seria la base sobre la que hauria de descansar una bona part de les funcions de coordinació i direcció del sistema. Sense fluxos d'informació suficients i reals en totes les direccions, no seria possible fer viables les funcions de planificació i assignació de recursos abans descrites. Així mateix, la quantitat i qualitat de la informació compartida constituïria una bona mesura del capital de confiança dipositat en el sistema, sense el que difícilment podria progressar la coordinació i la direcció conjunta en un entorn descentralitzat.
7. Com es obvi, un dels elements claus en aquest escenari seria definir millor de que parlem quan ens referim a "institucions educatives territorials". No creiem que en aquest tema es pugui anar a "pinyó fixe". Hauriem d'evitar les

simplificacions de que abans l'ensenyament estava en mans de la Generalitat, ara caldria que se'n ocupessin els ajuntaments. La filosofia general que en aquests darrers anys ha inspirat la demanda d'una més gran presència dels ajuntaments en les polítiques educatives a Catalunya, es basava en el fet de que les dinàmiques específiques de territori eren molt poc presents en aquestes polítiques. No hem d'ignorar la gran diversitat que s'amaga sota el nom genèric de municipi. El mapa municipal català és tan fragmentari i divers que difícilment podríem simplificar aquesta redistribució de competències utilitzant només dos pols: generalitat i ajuntaments. Cal entendre que quan parlem de "localitzar" un espai que assumeixi responsabilitats de política educativa i que al mateix temps estigui a la vora del territori i de les seves especificitats, aquest espai a vegades serà més petit que un municipi i moltes vegades haurà de ser més gran d'un municipi. A partir d'aquí, i només a tall d'exemple, podríem imaginar un escenari en el que la conselleria d'ensenyament establiria les línies bàsiques de la política educativa, assumint directament o no la responsabilitat general sobre la provisió i la gestió dels serveis educatius, i deixant la gestió concreta en cada territori al que hem anomenat institucions educatives territorials. Seguint amb l'exemple, podríem imaginar que des de la Conselleria es garantirien els elements d'informació bàsica del sistema, i la planificació i connexió amb polítiques educatives estatals i europees, avaluació, inspecció, anàlisi d'escenaris, etc.. Les institucions educatives territorials assumirien la direcció i gestió dels serveis educatius concrets en cada territori. Aquest territori variaria en funció de variables demogràfiques i socials. Podria anar d'un barri de Barcelona, fins a un sumatori de dues o tres comarques amb característiques bàsiques comunes. Cada una d'aquestes institucions educatives territorials disposaria de competències suficients en temes com mapa escolar, mobilitat dels professionals en el segment públic, concreció de les interaccions ente educació reglada, no reglada i altres serveis públics presents en el territori, transport, construcció i manteniment d'edificis dins del pla conjunt que fixi la conselleria cada any i concreció de les dinàmiques transversals entre serveis educatius i d'altre tipus en el territori. Serveis com els EAP o els CRP, podrien tenir una doble dependència, orgànica de la conselleria, funcional del territori. En cada institució educativa territorial hi participarien de manera decisiva els alcaldes o electes locals, els representants de les entitats cíviques i socials més significatives, els empresaris i contractadors més significatius, els proveïdors d'activitats educatives no reglades, els sindicats, els serveis sanitaris i socials de caràcter local,... i evidentment els representants de la Generalitat en el territori. Aquest conjunt de representants de la comunitat territorial serien els veritables "amos" de l'ensenyament en el territori, ajudats pel tècnics necessaris. No volem entrar aquí en el detall de les formes jurídiques ni en els mecanismes de finançament, tot i que són aspectes centrals en aquest debat. Evidentment, la implementació d'aquest model o d'un semblant, hauria de fer-se de manera gradual i analitzant bé impactes i conseqüències. Cal ser conscients dels grans interrogants que tot plegat deixa oberts. Com molts assenyalen, la descentralització no només comporta aspectes positius, sinó que planteja també problemes i nous reptes. Els objectius que inspiren aquestes reflexions si que estan clars. Ens interessa tornar a recarregar el sistema educatiu de protagonismes i responsabilitats. Voldríem generar il·lusió des de la proximitat per entendre que l'educació és un element clau del futur de cada comunitat i per tant identificar responsabilitats i responsables. No ens fixem tant amb els detalls del que hem dit, sinó en el missatge que proposem. Es tracta d'ajudar a encetar el debat, i ho volem fer amb tota la prudència que el tema precisa. Per tant, demanem que tothom llegeixi aquestes ratlles entenent que aquest és un procés de reflexió obert i que el que acabeu de llegir només vol ser una peça més del trencaclosques.

