

Descentralització educativa i integració Europea. Enfocament social, econòmic i polític

**Francesc Raventós i
Santamaria***

Si més no, resulta sorprenent constatar que alguns territoris i països de l'Europa occidental, com ara França o el mateix Estat espanyol, defensin, des de fa dècades, plantejaments, discursos, al·locucions, parlaments i posicions de caràcter clarament descentralitzador, alhora que propugnen, aferrissadament, una rigidesa de clar signe centralista, emparant-se en dubtoses motivacions de

caràcter econòmic, en tradicions històriques més o menys ancestrals o en pors indemostrables de desvertebració, sovint poc confessables o convincents.

Curiosament, a França i a Espanya, el debat se situa en àmbits molt diversos de l'activitat social i humana, i qualsevol analista d'aquesta qüestió no pot evitar pensar que els governants, responsables dels poders públics, i administradors i investigadors de diferents camps sofreixen uns espants que, en darrer terme, demostren únicament una clara i evident manca de voluntat descentralitzadora que sovint es tradueix en una manca de transferències a les comunitats autònomes, regions o municipis, o, el que encara resulta més preocupant, que tornin a ser gestionades de manera centralista.

En l'àmbit de l'educació formal i no formal, els problemes de centralització i descentralització no són diferents significativament. Encara que per a certa gent el sistema educatiu continua sent el «patrimoni garant de la unitat nacional», el futur immediat sembla dirigir-se, sens dubte, cap a d'altres camins, afortunadament, i, segons experts del Banc Mundial (WB), descentralitzar l'educació no té perquè resultar més car des d'un punt de vista estrictament econòmic.

A l'Estat espanyol, després dels tres lustres transcorreguts des que es va iniciar el tímid i

* Professor titular de Teoria i Història de l'Educació. És autor del llibre *Metodologia comparativa y Pedagogia comparada*. Barcelona, Boixareu Universitària, 1990. Autor de diversos articles relacionats amb els àmbits de la Pedagogia General, de la Pedagogia Comparada i de la Pedagogia Internacional. Assessor pedagògic en diverses institucions sobre les reformes educatives i els problemes de l'educació al món actual. Premi extraordinari de Doctorat 1989-90 de la Facultat de Pedagogia. Membre de la CESE i de la SEPC.

Adreça: Departament de Teoria i H^a de l'Educació. Facultat de Pedagogia. Universitat de Barcelona. C/ Baldiri Reixac s/n. 08028 Barcelona.

temorós procés cap a l'autonomia «real» del sistema educatiu, hem assistit a continus debats i tensions entorn de determinades propostes federalistes, a laments i reclamacions per la manca de traspassos de competències educatives, a diversos problemes d'indefinició i, en fi, a conflictes de diferent tarannà i magnitud, tant en el sector públic com en el privat.

Tanta desarticulació, escassa claredat i transparència, tants enfrontaments amb freqüència poc productius, descoordinacions, etc., han conduït a una situació educativa singular i xocant, l'anàlisi de la qual resulta difícil i summament complexa.

A més, qualsevol estudi desenvolupat amb rigor i profunditat sobre la situació del sistema educatiu —o dels sistemes educatius de l'Estat espanyol—, encara ensopega amb dificultats més grans d'anàlisi si aquest es troba camuflat o encobert pel fonamental procés de reforma.

No ignorem, doncs, que la reforma educativa en què estem immersos genera, a hores d'ara, un canvi estructural i conceptual de les etapes d'*educació infantil* i dels dos primers cicles de la nova *educació primària*.

Davant d'aquestes perspectives en el camp educatiu, al marge del debat central d'aquest treball, s'evidencien com a aspectes imprescindibles, irremplaçables, i, per consegüent, obligatoris:

- La necessitat d'una eficiència més gran.

- L'inevitable augment de recursos: humans, econòmics, etc.

- L'aprofitament d'una creativitat més d'acord amb els nostres temps.

- El rendiment positivista d'un desenvolupament de les capacitats d'imaginació, planificació i visió de futur.

- Etc.

La polèmica sobre centralització i descentralització educativa ocupa avui un lloc preeminent, tant en l'àmbit de la pedagogia comparada en general, com singularment en els debats i discussions polítiques, econòmiques, socials, educatives... de l'Estat espanyol.

Sens dubte, les raons, causes o mòbils d'aquesta discussió entre *centralitzar* o *descentralitzar*, tenen relació amb el fet que, a poc a poc, anem prenent consciència i, per consegüent, assumim que l'espai educatiu nacional i/o estatal s'ha convertit des de fa anys en un marc *massa estret* per a molts dels actuals i futurs problemes educatius.

L'augment de competències en diferents àmbits del poder polític, econòmic, comercial, laboral, de comunicació, educatiu, etc., a escala internacional o supranacional, implica indefectiblement una «certa pèrdua» de poder i de competències a instàncies inferiors, ja siguin

nacionals, autonòmiques, provincials o locals.

El fenomen de la internacionalització és un procés inevitable que pot resultar positiu o desitjable per a un determinat grup social i humà, molt important quantitativament. En indicar que pot arribar a ser efectiu, admetem implícitament que no ho és *a priori* de manera indispensable. I els arguments o exemples que ens permetran justificar aquesta afirmació podem deduir-los fàcilment de l'economia internacional.

Partim d'un convenciment absolut del transcendental poder i influx que els organismes internacionals de l'educació exerceixen actualment sobre tots els sistemes educatius, les reformes de l'educació, i el disseny i articulació de noves polítiques educatives.

Des d'aquest punt de vista, podem considerar una ingenuïtat i una falta de consciència l'omissió i la ignorància en què incorren alguns especialistes quan menystenen el paper determinant dels organismes internacionals. Contràriament, estem absolutament convençuts del domini i la supremacia que posseeixen aquests organismes, poc o molt evidents.

Aquest poder, de vegades ocult o encobert, i aquesta capacitat d'influència dels organismes internacionals sobre els diversos sistemes educatius és «categòricament previsible» que anirà augmentant en un futur

immediat, a curt, a mig i a llarg termini.

Per tant, entenem com a error considerar que les decisions, recomanacions, directrius, normes i indicacions fetes des dels despatxos de l'OCDE, la UNESCO, etc., tenen una presència escassa en les vertaderes decisions macroeducatives.

Així, no podem continuar suposant que aquestes directrius i recomanacions són qüestions alienes al desenvolupament intern dels sistemes educatius nacionals, ni creure que els canvis, reformes i transformacions de les polítiques educatives responen majoritàriament a decisions internes de la pròpia nació i/o Estat.

Si el segle XIX es pot considerar com el de l'apoteosi dels nacionalismes, la darrera dècada del segle XX i els recents esdeveniments viscuts als països de l'Europa oriental, és ben cert que podrien significar l'inici de l'agonia dels Estats nacionals i els primers balbuceigs de federacions o Estats macroregionals, amb noves formes de govern, inclòs l'educatiu, de caràcter supranacional.

No obstant això, declaracions com les publicades recentment a la prestigiosa revista *The Economist*, per part del líder britànic John Major, propugnant la defunció del Tractat de la unió europea signat a Maastricht, qualificant la unió monetària d'impracticable i titllant la unió política d'indesitjable, només ser-

veixen per aconseguir momentàniament un determinat partit o grup polític, alhora que *retarden el difícil però inevitable* procés d'internacionalització en què ens trobem compromesos seriosament per gra o per força.

Conseqüentment, seran les mateixes exigències històriques les que acabaran eliminant de mica en mica aquelles persones, institucions, societats i formes de govern que no mostrin la capacitat de resposta suficient a les noves demandes i innovacions socials, econòmiques, polítiques i educatives.

Les esquerdes cap a l'exterior de les societats nacionals augmenten dia a dia, i entre aquestes obertures, encara que amb més lentitud, els sistemes educatius nacionals han establert relacions transnacionals múltiples que han generat una aclaparadora proliferació d'organitzacions internacionals, la major part de les quals han estat concebudes, com ja sabem, amb posterioritat a la Segona Guerra Mundial. Això significa que gairebé en l'últim mig segle, han nascut centenars d'organitzacions intergovernamentals i milers de no governamentals, entre les quals hi ha un nombre creixent de caràcter totalment o parcialment educatiu.

Tanmateix, resulta difícil referir-se a una política europea en matèria educativa quan el 1993 no s'ha assolit encara una autèntica federació o confederació en la construcció europea.

Potser el nombre i el pes específic dels entrebancs i obstacles sigui, a hores d'ara, encara excessiu.

El concepte d'espai educatiu europeu és l'articulació del sector o àmbit educatiu europeu amb el panorama general de l'Europa comunitària. Des d'aquesta perspectiva, els estudis sobre la dimensió europea de l'educació s'haurien d'enfocar de manera sistemàtica, com un important element contribuent a les polítiques de benestar i de desenvolupament socioeconòmic, basades en el respecte als drets humans, el pluralisme, la defensa de les llibertats —d'opinió, d'expressió i de moviment—, la democratització, etc., i al servei d'una ideologia futurista i pacifista, de progrés, canvi i modernització.

Però qualsevol referència a un espai educatiu europeu i a una *descentralització educativa dins de la integració europea*, requereix una clara demostració de voluntat real de cooperació educativa i de solidaritat internacional, com també una dotació adequada de recursos humans i econòmics, imprescindibles per al desenvolupament de l'educació a l'Europa comunitària actual. En aquest sentit, no cal dir que les perspectives a curt termini no són esperançadores.

L'avaluació rigorosa de totes aquestes qüestions no sembla objectivament simple. Allò que resulta obvi, però, és constatar que encara no s'han assolit a

hores d'ara els objectius elementals d'un *projecte educatiu comunitari*, fins i tot reconeixent la trajectòria lenta i positiva dels tres lustres darrers.

Quasi tots els indicadors coincideixen a assenyalar que anem cap a un procés d'internacionalització educativa de caràcter irreversible i cap a una integració educativa, de clar signe pluralista, a Europa.

És probable que el camí recorregut i per recórrer sigui lent i fatigós en excés, que el pes de la burocratització i l'excés de cansament dificultin i retardin el desenvolupament educatiu de l'Europa comunitària... Però no és difícil augurar una clara tendència cap a la internacionalització dels sistemes educatius i cap a la cooperació i integració educatives a Europa i, per tant, presagiar un afebliment gradual de les actituds i de les alternatives contràries a la concertació de polítiques educatives comunitàries.

No obstant això, el més important no és l'augment de competències educatives a l'Europa comunitària, sinó la vertadera presa de consciència de la importància d'una *descentralització educativa dins de la integració i la cooperació europees*.

Les diferents reaccions populars que s'han dut a terme a diferents països per la ratificació o no del Tractat de la unió europea de Maastrich serveixen per mostrar-nos un cop més que la *idea d'Europa* continua exer-

cint un poder de mobilització insuficient en la majoria dels ciutadans europeus. «Europa» hauria de ser una idea forta i un sentiment viscut pels seus habitants, en comptes d'una opinió sobre l'eliminació de fronteres o sobre la lliure circulació d'europeus.

Sens dubte, un bon nombre dels més importants problemes amb què ara s'enfronta la «nova» Europa, convulsada recentment per les guerres, les tensions i els conflictes esdevinguts aquests darrers anys a quasi tota l'Europa oriental, no es podran resoldre totalment sense que la *dimensió educativa europea* penetri i impregni els diferents nivells dels diferents sistemes educatius nacionals i/o estatals, vigents actualment.

Quan analitzem els diferents problemes de la integració europea descobrim que, més que estudiar les qüestions estrictament educatives, allò que realment importa és el coneixement adequat de les connexions entre l'educació i els sistemes educatius europeus amb els altres problemes i sectors de la Comunitat. I, evidentment, els problemes d'Europa no se solucionaran només mitjançant una economia de mercat.

Els esdeveniments ocorreguts a Europa al llarg dels darrers mesos i anys ens mostren el fort ritme de canvi en tots els països europeus i molt especialment a l'Europa de l'Est. Molts d'aquests canvis, ja fets o en estat de dur-

se a terme, són i seran, sens dubte, *irreversibles*. Paral·lelament, el protagonisme d'alguns organismes internacionals augmenta dia a dia, amb la qual cosa va sorgint i penetrant una nova consciència d'*interdependència* entre nacions, Estats, regions... alhora que es genera un cert sentiment de pèrdua del poder nacional.

La utopia, fins fa només uns anys, d'una Europa plural que abasta des de l'Atlàntic fins als Urals, es comença a conceptualitzar com un futur incert i enrevessat, però possible. L'impacte creixent de les noves tecnologies i la tendència de canvi continuat en cada societat determina així mateix unes noves necessitats educatives.

D'altra banda, les crisis dels sistemes econòmics, els múltiples moviments migratoris i els greus problemes medioambientals que estrenyen avui tot Europa, justifiquen ineludiblement aquesta interconnexió esmentada abans entre l'àmbit educatiu i la resta de sectors de l'activitat humana.

Però actualment no existeixen encara motius suficients per a un optimisme desmesurat. La manca d'agilitat enfront de la inèrcia de l'educació i dels sistemes educatius europeus pot engendrar una mena d'«euroesclerosi», fins i tot abans que la voluntat real i l'adequada dotació de recursos assoleixin uns nivells mínimament satisfactoris perquè els ciutadans europeus puguin percebre un espai educatiu

europeu i una integració en una *nova* Europa comunitària.

Molts obstacles a curt termini haurà de vèncer el desafiament d'uns *nous* sistemes educatius a Europa, sobretot si els fràgils pressupostos comunitaris es consagren quasi exclusivament a d'altres qüestions poc relacionades amb els sistemes educatius.

Descentralitzar els sistemes educatius europeus en el marc de la integració europea no pot ser una força resultant d'una doctrina de moralisme europeu, ni confondre's amb un arbitrari procés de desnacionalitzacions. Potser les dificultats per valorar en justa mesura l'eficàcia de les actuacions de la Comunitat ens porta a considerar en excés les possibilitats reals de cooperació educativa entre països, Estats, regions, etc., que podria arribar a oferir la *nova* Europa. Per tot això, convé discernir amb claredat entre allò que és il·lusori i utòpic i allò que és real i operatiu.

L'educació comparada, l'economia de l'educació i la pedagogia internacional com a disciplines i com a camps d'investigació, poden afavorir, potenciar i madurar la descentralització i la integració europea difonent treballs pedagògics que propugnen actituds més obertes, imparcials, dialogants, comprensives i respectuoses envers els altres valors o maneres de viure; que siguin positives envers la cooperació i la solidaritat internacionals; que facilitin una millor interrelació entre els sistemes

educatius i la societat en què es desenvolupen; i que siguin capaces de substituir xenofòbies, etnocentrismes i «provincialismes» per tolerància, respecte i comprensió envers allò que és distint, juntament a un millor i més profund coneixement d'allò que és propi.

Una apropiada dotació de recursos humans i econòmics és imprescindible per desenvolupar les *noves reformes educatives* de la *nova Europa*. Sincerament, ajornar la integració europea i les noves polítiques europees — incloses les educatives— podria representar un cost molt alt.

Abstracts

Después de señalar las contradicciones existentes entre los planteamientos descentralizadores y la rigidez centralista, el autor constata la falta de una auténtica voluntad politicoeducativa descentralizadora. El espacio educativo nacional resulta, en la actualidad, demasiado estrecho para la resolución de los problemas educativos presentes y futuros. Por otra parte, se otorga a las recomendaciones y consejos de los organismos internacionales muy poca importancia. Todo ello lleva al autor a mantener pocas esperanzas, como mínimo a corto plazo, ante una deseada y conveniente descentralización educativa dentro del marco de la integración europea. A estas alturas no se han alcanzado todavía unas mínimas cotas para un proyecto comunitario eficaz. También la idea de Europa presenta un insuficiente poder de movilización. Los problemas de la nueva Europa no podrán resolverse sin atender a la perspectiva pedagógica. Aplazar la integración europea y las nuevas políticas europeas —incluidas las educativas—, con razones de tipo económico, puede representar, a la larga, un coste políticosocial excesivo.

Palabras clave:
 Descentralización - Espacios educativos - Integración europea - Organismos internacionales - Europa comunitaria - Proceso de internacionalización - Tratado de la Unión Europea.

Après avoir signalé les contradictions existant entre les projets de décentralisation et la rigidité centraliste, l'auteur constate l'absence d'une véritable volonté politico-éducative décentralisatrice. Bien que penser en terme d'espace éducatif national soit aujourd'hui une vision trop limitée pour que l'on puisse résoudre les problèmes éducatifs présents et futurs, on confère par ailleurs bien peu d'importance aux recommandations et aux conseils des organismes internationaux. De ce fait, l'auteur n'a guère d'espoir de voir la décentralisation éducative qu'il appelle de ses vœux se réaliser à court terme dans le cadre de l'intégration européenne. Aucun quota minimum visant à mettre en place un projet communautaire efficace n'a encore été atteint. De même, l'idée de l'Europe n'a pas encore un pouvoir de mobilisation suffisant. Or, les problèmes de l'Europe nouvelle ne pourront être résolus sans que l'on aborde la perspective pédagogique. Repousser l'intégration européenne, et les nouvelles politiques européennes — y compris les politiques éducatives —, pour des raisons d'ordre financier, peut avoir à long terme un coût politique et social excessif.

Mots clés: Décentralisation - Espaces éducatifs - Intégration européenne - Organismes internationaux - Europe communautaire - Processus d'internationalisation - Traité de l'Union européenne.

After pointing out the contradictions between decentralising ideas and centralist inflexibility, the author observes the lack of a genuine wish for political and educational decentralisation. The current national education space is too narrow for the solution of present and future educational problems. Moreover, little importance is given to the recommendations and advice of international organisations. All this leads the author to hold out little hope, at least in the short term, for an appropriate and wished-for educational decentralisation within the framework of European integration. At this stage of the proceedings we have still to attain the minimum levels for an effective Community project. Moreover, the idea of Europe has inadequate powers of mobilisation. The problems of the new Europe cannot be solved without taking account of education. To postpone European integration and the new European policies —including educational policies— with economic arguments may represent, in the long term, an excessive political and social cost.

Key words:
 Decentralisation - The education space - European integration - International organisations - Community Europe - Internalisation process - Treaty of European Union.