

ANÀLISI D'ALGUNES REPERCUSSIONS DE LES REFORMES DE 1970 I DE 1990 EN L'ADMINISTRACIÓ DEL SISTEMA EDUCATIU

FRANCESC VIDAL I PLA

1. ELEMENTS CARACTERÍSTICS DE LES DUES REFORMES

En aquestes pàgines revisarem quines varen ser i quines estan essent les modificacions de les administracions educatives que podem associar a la posta en marxa de les reformes del sistema educatiu derivades de la Llei 14/1970, General d'Educació (LGE), i de la Llei Orgànica 1/1990, d'Ordenació general del Sistema Educatiu (LOGSE), a Espanya en general i a Catalunya en particular, tractant d'identificar elements que s'hi repeteixen i d'analitzar algunes de les diferències que presenten a partir dels diferents contextos en què s'han desenvolupat les dues reformes.

Per començar, assenyalarem algunes característiques de cadascun dels processos de "reforma": l'any 1970 es buscava, per damunt d'altres coses, l'extensió quantitativa de l'ensenyament a tots els sectors de la població entre les edats de 6 i 14 anys. I això es feia en un context socio-polític espanyol unitari i centralista i, a la vegada, en un context socio-econòmic occidental optimista en el seu desenvolupament. A la reforma de 1990 es busca, per damunt de tot, garantir un servei educatiu de qualitat a les franges d'escolarització obligatòria (que, de passada, s'allarga dels 6 als 16 anys) i anar canviant la concepció de l'educació dels ciutadans adults des d'una concepció "compensatòria" de déficits anteriors cap a una concepció "d'educació permanent". I, al seu torn, això s'intenta fer en un context política i territorialment diversificat —diversificació que la llei assumeix com a riquesa, i no com a problema— i en el marc d'unes perspectives econòmiques moderadament pessimistes en les quals altres objectius (la convergència europea, la gestió dels nivells d'atur, etc.) predominen sobre les prioritats educatives en la consciència econòmica del país.

Un altre detall a tenir en compte per fixar el context en què es produeixen les dues reformes és el de les característiques de la xarxa escolar (sempre dual, amb establiments públics i establiments de titularitat privada). La reforma de l'any 1970 es va fer sense que la xarxa privada disposés d'unes clares vies de finançament per al seu funcionament a través de recursos públics, i si bé aquests no varen faltar, la possibilitat que s'utilitzessin indègudament, per falta de marc jurídic i de control social, era alta. A més, el fet que —llevat d'excepcions— les subvencions només fossin teòricament possibles a EGB i a FP-I va implicar que la xarxa privada es cosolidés substancialment en aquests nivells educatius i es replegués al batxillerat, on, per contra, el paper de la xarxa pública, en els anys d'aplicació de la llei de 1970, mai no ha deixat de créixer i d'assumir la nova escolarització que s'ha anat produint en aquesta etapa educativa. En les zones de l'Estat on prèviament la xarxa privada era més important que la pública, com per exemple als nuclis urbans de Catalunya, les tendències que acabem de subratllar han estat encara més notables que en altres llocs.

En canvi, la "reforma" de 1990 es fa en un marc legal

clar per al finançament dels centres privats, marc que procedeix de la Llei Orgànica 5/1985 del Dret a l'Educació (LODE), i que s'organitza a través dels "concerts educatius". A més, en ser la concertació dels centres privats quasi obligatòria per a les administracions educatives en les etapes d'escolarització obligatòria (etapa d'Educació Primària i etapa d'Educació Secundària Obligatòria) en la mesura que els centres responguin mínimament a necessitats d'escolarització d'alumnat, es pot preveure que en els llocs on hi hagi una oferta privada important les noves possibles necessitats d'escolarització (procedents de la reducció de les ràtios, però ja no de creixement demogràfic ni d'extensió quantitativa de l'escolarització) no implicaran creixement de l'oferta pública més enllà de la que ara ja hi ha. Per tant, de la reforma de 1990 difícilment se'n deduirà una modificació significativa del pes relatiu de les xarxes escolars pública i privada.

Una altra consideració a formular és la relativa al paper de la Formació Professional (FP) en les dues "reformes" que comentem: literalment, a les dues lleis el paper de la FP que s'hi estableix sembla ser el mateix: una formació terminal, de transició cap al món productiu, per als alumnes que deixen el tronc "central" del sistema. A la pràctica, però, l'aplicació de la llei de 1970 va determinar que la FP es convertís en una via paral·lela a la del BUP i COU per a molts nois i noies de 14 a 19 anys i que des de les administracions educatives, així es tractés a l'hora de regular-la i de dotar-la d'efectius humans i materials. A més, la via de la FP s'iniciava als 14 anys d'edat, dos anys per dessota de l'edat considerada mínima per treballar d'acord amb la regulació laboral. A la reforma de 1990 la primera sortida de caràcter terminal per als alumnes que volen adquirir una formació professional específica es produeix als 16 anys, just a l'edat teòricament laboral, i no abans. Tanmateix, però, el que és més important per diferenciar les dues reformes des del punt de vista de la Formació Professional és que la de 1990 s'insereix en un context de formació permanent plantejat de manera positiva que difícilment trobaríem a la llei de 1970 i, que, en tot cas, mai no va ser considerat en la seva aplicació.

També s'ha de tenir en compte en aquesta anàlisi el desenvolupament que hi ha hagut, a mitjans dels anys vuitanta i que avui continua, dels àmbits d'interacció i intercanvi entre els professionals docents, amb tot el que això comporta de possibilitats de formació permanent informal i de canals per ajustar l'oferta de formació permanent formal a les necessitats dels agents del sistema. A Catalunya hi estan jugant un paper cabdal els Centres de Recursos Pedagògics (CRP); al "Ministerio" (MEC), els "Centros de Profesores" (CEP). D'una o altra manera, això ha capil·laritzat extraordinàriament els conductes per on circula la formació permanent i l'actualització dels docents en la reforma de 1990, especialment si es compara amb la situació

en què es va fer la implantació de la reforma de 1970.

I, finalment, però no al darrera en importància, hem de tenir en compte que les administracions educatives, des de 1985, exerceixen les seves funcions en un context on hi ha uns canals organitzats per a la participació dels sectors implicats en l'educació. I això tant ho podem considerar referit a la xarxa de Consells Escolars territorials creada a partir de la LODE com a les instàncies de participació sindical en aquelles decisions sobre el sistema que tenen directa o indirecta repercussió laboral sobre els seus agents. De resultes, és impossible de concebre el detall dels processos d'elaboració de disposicions i de presa de decisions sense tenir en compte el paper del "Consejo Escolar del Estado" —en relació al MEC— o del Consell Escolar de Catalunya —en relació a la Conselleria d'Ensenyament—, o sense comptar amb els tràmits a fer en determinats casos a les Meses Sindicals corresponents. És clar que aquests condicionaments (amb independència de la valoració que se'n faci de la seva eficiència), importants en la preparació i en la posta en marxa dels preceptes de la LOGSE, no existien en l'entorn de la llei de 1970, llei que només va obrir prudents i molt modestos canals de participació en un context polític que, de tota manera, els viciava d'origen.

2. ADMINISTRACIÓ EDUCATIVA I REFORMA DE 1970

Convé advertir prèviament que si bé per fixar les idees pot ser bo identificar els canvis amb la data temporal de la Llei que els emmarca, són poques les vegades que els canvis, fins i tot a la normativa, presenten discontinuïtats instantànies. Per exemple, en el cas de la reforma representada per la Llei de 1970, podem clarament identificar mesures "reformistes", que van en el mateix sentit del que després establirà la llei, des de 1967 (reformes al llavors anomenat batxillerat elemental) i, sobretot, a 1968, amb la creació de les "Delegaciones Territoriales del MEC" a cadascuna de les províncies de l'Estat Espanyol. En el que segueix, per tant, tot i que ens prenem la llicència de situar totes les modificacions de l'Administració Educativa a l'any 1970, ningú no hauria de prendre estrictament al peu de la lletra una ubicació temporal tan puntual.

A efectes expositius considerarem quatre aspectes de l'Administració Educativa: (a) els seus serveis centrals, normalment de caràcter polític-administratiu; (b) els seus serveis perifèrics, de caràcter quasi totalment administratiu; (c) els serveis relacionats amb la Inspecció del sistema, i (d) alguns aspectes de la vinculació de l'ensenyament no universitari amb la Universitat.

2.1. Serveis Centrals

Abans de 1970 els serveis centrals del MEC estaven organitzats, bàsicament, per nivells educatius. Així, i deixant de banda altres àmbits competencials del MEC, hi havia una "Dirección General de Enseñanza Primaria" i una "Dirección General de Enseñanzas Medias", com a unitats directives sobre les quals focalitzar el nostre interès. El funcionament de les dues "Direcciones Generales" es podia considerar bastant independent o, si més no, totalment diferenciat entre elles pel que fa a l'estil del seu treball intern. La llei de 1970, i el context en què es desenvolupa, busca posar en marxa una extensió quantitativa real de l'ensenyament, la qual cosa haurà de generar unes necessitats de programació i planificació econòmica i d'efectius d'una volada molt superior al que s'havia fet fins llavors. Al cap de poc temps de publicada la llei, ens trobem que en el MEC han desaparegut les dues direccions generals de nivell i que, en el seu lloc, hi ha una "Dirección General de Programación y Inversiones", una "Dirección General de Ordenación Educativa" i una "Dirección General de Personal", a més d'una "Dirección General de Formación Profesional y Extensión

Educativa". Un canvi així, suprimint unitats directives de nivell o etapa educativa i canviant-les per unitats directives caracteritzades per funcions, s'ha reproduït a la reforma de 1990, com més endavant tindrem ocasió de comentar.

2.2. Serveis Perifèrics

Pel que fa als serveis perifèrics, el canvi associat a la reforma de 1970 va ser encara molt més radical: abans d'aquella època existien només unes "oficines administratives" a cada província que atenien determinats aspectes de la vida administrativa dels centres públics de primària, i res més. Tota la resta de vinculació dels centres de primària als serveis centrals passava per la "Inspección Provincial de Enseñanza Primaria". Pel que fa a l'ensenyament secundari, que en aquell moment volia dir batxillerat elemental i batxillerat superior (fossin en la modalitat general o en la modalitat tècnica), l'autoritat acadèmica suprema al territori era el Rector de la Universitat; la divisió territorial natural, el Districte Universitari, i la connexió ordinària dels directors dels centres amb l'Administració Educativa solia passar per la "Inspección de Enseñanza Media" del Districte Universitari. El poc ensenyament de formació professional reglat de caràcter industrial (aprenentatge, oficialia i mestratge industrials) estava connectat directament amb els serveis centrals del MEC mentre que el de caràcter de serveis —reduït als ensenyaments "de comerç"— estava més o menys vinculat a les "Escuelas Periciales de Comercio".

La llei de 1970 estableix clarament que la representació del MEC a la província correspon al "Delegado/a Provincial" i que la demarcació organitzativa per a l'administració educativa en tots els nivells no universitaris és la província. Això produeix un ràpid traspàs de les escampades competències administratives sobre els centres dels diversos nivells educatius cap a la "Delegación Provincial" i, a la vegada, genera un seguit de conflictes de competències entre els responsables de la Inspecció de cada nivell educatiu i el/la "Delegado/a Provincial". Aquest procés, simultani en el temps amb una forta extensió quantitativa de l'ensenyament en ambients i zones fins llavors allunyades del món acadèmic, facilita que s'origini en molts ciutadans una certa percepció que identifica escoles i instituts, primària i secundària, i que genera, en els agents educatius, i especialment a la secundària, una certa consciència de menysteniment del seu paper (o de pèrdua de consideració professional) que encara avui en manté.

2.3. La inspecció (o les inspeccions)

Immediatament abans de 1970 hi havia una "Inspección de Enseñanza Primaria", exercida per funcionaris d'un cos específic, normalment amb experiència com a mestres, i tots amb una titulació de llicenciatura universitària. Aquesta Inspecció estava organitzada territorialment per províncies i, en algunes èpoques, havia tingut una forta capacitat d'influència en les decisions del MEC (especialment a la "Dirección General de Enseñanza Primaria") i, sempre, una quasi total capacitat de gestió sobre el sistema escolar de primària en el territori. De la mateixa manera, existia una "Inspección de Enseñanza Media" exercida per funcionaris d'un altre cos específic, tots amb experiència docent prèvia a Instituts i, òbviament, amb titulació de llicenciatura universitària segons l'especialitat docent de cadascú. Aquesta Inspecció estava organitzada territorialment per Districtes Universitaris i la seves característiques d'influència a nivell central (a la "Dirección General de Enseñanzas Medias") i de gestió a nivell territorial (a l'àmbit del districte universitari) eren comparables a les de la Inspecció de Primària. La inspecció dels centres de "formació professional" a l'època corria normalment a càrrec d'un funcionari docent en comissió de serveis per cada província (anomenat "coordinador de formación profesional").

La llei de 1970 crea nominalment una única "Inspección

Técnica de Educación", desenvolupada per un decret de 1973, decret que mai no es va arribar a aplicar del tot. Podem, per tant, afirmar que després de 1970 continuaren existint les Inspeccions per nivells educatius tal i com estaven organitzades abans. En canvi, no es pot oblidar que la llei havia introduït una diferència important en el seu entorn, amb la posta en marxa de les "Delegaciones Provinciales del MEC". La seva creació va comportar que progressivament s'anessin passant funcions administratives de la "Inspección Provincial de Enseñanza Primaria" a la "Delegación Provincial", sense, però, que aquest procés quedés massa completat durant el període d'implantació de l'EGB. En canvi, a Batxillerat, i degut a què, sense modificar l'estructura territorial de la Inspecció (per districtes universitaris, unitat que normalment comprenia més d'una província), s'havien de transferir els aspectes de gestió administrativa a les "Delegaciones Provinciales del MEC", el procés va ser més ràpid i, almenys a Catalunya, estava perfectament acabat quan es va haver implantat el BUP. Per últim, hem de dir que la situació dels coordinadors de formació professional no es va modificar substancialment, en la mesura que la seva actuació ja era d'àmbit provincial (i molt recent) i en la mesura que, en ser molt reduït el nombre de centres i molt específica la feina que comportaven, en termes generals les "Delegaciones Provinciales del MEC" no els varen acabar d'assimilar (1).

2.4. Altres aspectes

La reforma de 1970 comportà també altres tres coses significatives, que tot i tenir menys relació amb les modificacions de l'Administració Educativa, no se'n poden separar completament. Són: (a) l'adscripció de les Escoles de Mestres a la Universitat i la transformació dels estudis de Magisteri en Diplomatura Universitària; (b) la creació dels Instituts de Ciències de l'Educació (ICE) en el sí de les Universitats, i (c) la creació (i posteriorment, exigència) d'un Curs d'Aptitud Pedagògica (CAP) per incorporar-se a la docència a l'Ensenyament Secundari, la impartició del qual s'encarrega als ICE. Ho esmentem aquí per fer-ne nova referència en comentar la reforma de 1990.

2.5. Resum

Com a síntesi del més destacat de tot el que s'ha dit en el punt 2 podem indicar que la reforma del sistema educatiu associada a la LGE de 1970 va representar, per a l'administració educativa: (a) una primera visió global de tot el sistema educatiu, amb la corresponent organització de les unitats directives del MEC per funcions, en lloc de continuar amb l'organització per nivells educatius, a què es va tornar, però, al cap d'uns anys; (b) una primera organització global dels serveis perifèrics del MEC en els nivells no universitaris, i (c) un intent —no reeixit— de crear una Inspecció Tècnica d'Educació que actués sobre la totalitat del sistema no universitari.

3. ADMINISTRACIONS EDUCATIVES I REFORMA DE 1990

Abans de considerar les transformacions que la Reforma de 1990 està produint en els quatre àmbits considerats en el

punt anterior, hem d'esmentar un canvi molt important en l'organització de l'administració de l'educació experimentat a tot l'Estat Espanyol a partir de 1980, i que es deriva del contingut de les competències sobre Educació que figuren als Estatuts d'Autonomia de les diferents Comunitats Autònomes. En algunes d'elles (País Basc, Catalunya, Galícia, Andalusia, Canàries, València i Navarra) des dels primers anys d'existència de la Comunitat Autònoma aquesta ha exercit les seves competències plenes en Educació, en el marc de les normes bàsiques estatals que regulen el dret constitucional a l'educació delimitat a l'article 27 de la Constitució Espanyola (CE), la qual cosa ha implicat que a cada una d'aquestes comunitats s'organitzés una administració educativa pròpia (les competències de la qual, en la resta del territori de l'Estat, les continuava exercint el MEC). Respecte dels territoris de les Comunitats Autònomes esmentades, el Ministeri pràcticament no hi exerceix funcions administratives directes, i s'estalvia també bona part de la funció reguladora de detall. El seu paper es restringeix quasi bé a l'àmbit de la regulació de normes bàsiques estatals i a la coordinació de les diferents Administracions Educatives. En canvi, respecte de la resta de Comunitats Autònomes, el MEC continua tenint afegides, a aquestes darreres funcions, la de ser el responsable de la gestió dels aspectes pròpiament administratius i de gestió quotidiana (2).

Així, doncs, quan ara ens referim a canvis en els serveis centrals, hem de distingir entre els del MEC i els de la Conselleria d'Ensenyament de la Comunitat Autònoma que ens interessi. Per raons òbvies, les referències a Comunitat Autònoma en aquest article seran fetes a Catalunya.

3.1. Serveis Centrals

Tant en l'àmbit autonòmic com en l'àmbit estatal, l'aplicació de la LOGSE ha comportat un reforçament de l'organització de les unitats directives dels serveis centrals seguint criteris funcionals, en contraposició a les unitats directives organitzades per nivells educatius. Al MEC, en els successius anys d'aplicació de la reforma de 1970, i un cop passats els primers anys d'implantació de l'EGB i el BUP, s'havia tornat parcialment (l'any 1976) a una certa organització per nivells, amb una "Dirección General de Educación Básica" i una "Dirección General de Enseñanzas Medias", per bé que conservant la "Dirección General de Programación y Inversiones" i la "Dirección General de Personal". A Catalunya, l'administració educativa estatutària creada l'any 1980 constava, entre d'altres, d'una Direcció General d'Ensenyament Primari i d'una Direcció General d'Ensenyaments Secundaris (posteriorment dividida en una Direcció General de Batxillerat i una d'Ensenyaments Professionals i Artístics), que coexistien, entre altres, amb una Direcció General de Programació i Serveis Generals.

En el moment d'haver-se d'impulsar la LOGSE i la seva aplicació, el MEC va tornar a organitzar-se en una "Dirección General de Renovación Pedagógica" i una Direcció General de Centres Escolars, conjuntament amb una "Dirección General de Personal" i una "Dirección General de Programación y Inversiones", entre altres, mentre que a Catalunya, i en un procés de dos passos, s'acabava en una Direcció General d'Ordenació Educativa, una Direcció General de Centres Docents, una Direcció General de Recur-

- (1) Encara que no es va produir fins a l'any 1982, correspon al context de la reforma de 1970 la creació d'un cos específic de "Inspectores de Formación Profesional del Estado", cos específic regulat de manera similar als de la Inspecció dels altres nivells educatius. Probablement, la creació d'aquest cos es va fer en no dur-se a la pràctica les previsions de la llei 14/1970 de creació d'una "Inspección Técnica de Educación" única per a tot el sistema.
- (2) D'acord amb unes modificacions dels Estatuts d'Autonomia de les Comunitats Autònomes que inicialment no tenien competències plenes en matèria educativa (és a dir, de les que han accedit a l'autonomia per la via de l'article 143 de la CE), modificacions que s'han promulgat els darrers anys, totes les Comunitats Autònomes tenen ara la competència plena en Educació. Això comportarà, quan es facin efectius els traspassos dels serveis corresponents, que totes les Comunitats Autònomes exerceixin directament d'administració educativa en el seu territori, quedant el MEC reduït al seu paper de regulador de normes bàsiques i de coordinador de la gestió de les diverses administracions. La possibilitat que aquest esquema funcioni eficientment per a totes les Comunitats Autònomes i que, a la vegada, permeti un còmode funcionament d'aquelles administracions educatives que tenen un sistema educatiu amb personalitat diferent de la del que ara és conegut com a territori de gestió directe del MEC (i no només en els aspectes de disposar de llengua pròpia, sinó en moltes altres especificitats culturals i de concepció del sistema) està per veure. El nou esquema de distribució de competències és previst que quedi completat quan s'acabi el procés d'implantació de la LOGSE, pels voltants del curs 1999-2000.

sos Humans i una Direcció General de Promoció Educativa, conjuntament amb una potenciació de la Secretaria General en els aspectes de Programació i Inversions.

Aquest tipus de canvis entenem que s'han de llegir des de dues lògiques diferents i confluents: d'una banda, és clar que en una època de canvis en l'organització del sistema educatiu convé disposar d'estructures i d'unitats directives que no estiguin ni ancorades en les estructures del sistema que s'han de canviar ni tampoc en les estructures del sistema que es desenvolupen com a noves com a conseqüència de la reforma, i de les quals només els anys en podran confirmar la seva consolidació. En aquest sentit, l'estructuració per funcions és més convenient, flexible i adaptable a les noves necessitats que puguin anar sorgint que no ho seria una organització de les unitats directives per nivells educatius. D'altra banda, però, convé tenir també present que una organització per nivells educatius fa més fàcil el predomini dels docents del nivell (o d'altres profunds coneixedors del nivell) en llocs de responsabilitat intermèdia; en canvi, una consolidació de l'organització per funcions permet una més fàcil incorporació als llocs de responsabilitat i, en general, a l'estructura dels serveis centrals, de funcionaris de cossos generals, no específicament docents, més coneixedors de les tècniques de gestió (de recursos econòmics, de personal, etc.), més "professionalitzats" en l'administració en un cert sentit de la paraula, però que, en contrapartida, normalment són profunds desconexors del món docent destinatari de la seva gestió pressuposadament més professional.

Per completar la referència a les modificacions en els serveis centrals, hem d'assenyalar que mentre a Catalunya a la Conselleria d'Ensenyament no hi ha una unitat directiva específicament dedicada a la FP (les competències sobre la qual corresponen a les Direccions generals d'Ordenació —en aspectes curriculars—, de Centres Docents —en allò que fa als centres públics i privats i a les autoritzacions i concerts educatius—, de Recursos Humans —en tot el que respecta a plantilles de professorat dels centres públics— i a Promoció Educativa —en allò que fa referència a la col·laboració de les empreses a la Formació Professional—), el MEC disposa d'una "Direcció General" específica per a la Formació Professional, la "Direcció General de Formació Professional Reglada y Promoción Educativa", a qui corresponen tots els aspectes curriculars de la FP i tots els altres aspectes específics d'aquest nivell que no estiguin clarament dins de les competències de les "Direcciones Generales de Centros Escolares o de Personal".

De tota manera, els canvis que s'estan produint a les administracions educatives associats a la reforma de 1990 no queden prou il·lustrats parlant només de les modificacions en la seva estructura i organització. També hi ha canvis en el paper de tutela de les administracions educatives en relació als centres i això, que pel que fa al paper de la Inspecció es detalla més avall, és particularment notable en els aspectes referits als "plans d'estudis", en els quals ens estendem un moment.

Per establir un Pla d'Estudis en el marc de la LOGSE, i d'acord amb l'article 4 de la llei, el MEC fixa, per a tot l'Estat, els ensenyaments mínims (en termes de capacitats a desenvolupar, de continguts de l'ensenyament i de criteris d'avaluació) corresponents a l'etapa o nivell considerats, però aquests ensenyaments mínims no constitueixen encara el currículum prescriptiu aplicable en el territori de cap Administració Educativa. Es cada Administració Educativa la que, en el respecte als ensenyaments mínims, establirà el currículum preceptiu d'aplicació en el seu àmbit territorial. I, encara, aquest currículum haurà d'estar expressat en termes de capacitats a desenvolupar (o objectius generals),

continguts de l'ensenyament (de fets, conceptes, sistemes conceptuals; de procediments, i d'actituds, valors i normes), i de criteris d'avaluació (o objectius terminals). Així, doncs, el currículum preceptiu no és encara un temari o una ordenació temporal de continguts, i aquesta queda per fer en l'àmbit de l'equip docent del centre escolar (3). Si ho comparem amb els plans d'estudis de la llei de 1970, on hi havia uns continguts preceptius (que en llenguatge d'avui denominaríem continguts de fets, conceptes i sistemes conceptuals) ordenats per a tot el territori de l'Estat, acompanyats d'unes orientacions destinades a posar els professors sobre la pista de les metodologies més aconsellables, i d'uns objectius, orientatius, fortament emparentats amb les escoles conductistes, podem apreciar la notable diferència entre les dues situacions. Un cop establert el currículum preceptiu, a la reforma de 1970 l'Administració educativa havia de vetllar (i posar els mitjans, en el seu cas) per a què es complís. A la de 1990, les administracions educatives, cadascuna en el seu àmbit territorial, han de vetllar (i, també, posar els mitjans) per a què el currículum s'estableixi i es desenvolupi a cada centre.

3.2. Serveis perifèrics

La promulgació de la LOGSE no hauria de comportar, necessàriament, modificacions en l'organització dels serveis perifèrics de les administracions educatives i, de moment, així ha estat. En referència al MEC, han estat altres les causes de la conversió de les "Delegaciones Provinciales" en "Direcciones Provinciales" en el seu territori de gestió directa (canvi fet als voltants de 1980) i de la reducció d'aquestes "Direcciones" a simples "Oficinas del MEC" incorporades al respecte Govern Civil a les províncies incloses en qualsevol de les Comunitats Autònomes dotades d'Administració Educativa amb plenes competències.

Pel que fa a la Conselleria d'Ensenyament de la Generalitat, l'única novetat a assenyalar, i que tampoc no és atribuïble a la LOGSE, ha estat la desaparició de la Delegació Territorial de Barcelona, per divisió en quatre Delegacions del mateix rang que les corresponents a les altres tres províncies de Catalunya, la qual cosa fa que ara el Departament d'Ensenyament estigui dotat de set Delegacions Territorials amb volums de gestió relativament més comparables entre si que no ho eren abans de la divisió en quatre de la de Barcelona.

D'altra banda, hem d'esmentar un nou servei perifèric del MEC, que no existia l'any 1970, és el dels "Servicios de la Alta Inspección del Estado en la Comunidad Autónoma". Aquests serveis, fins ara provistos d'efectius d'una manera realment molt austera, tenen per finalitat garantir al MEC, des de dins de la seva pròpia organització administrativa, que la Comunitat Autònoma corresponent compleix les normes bàsiques estatals que regulen l'exercici del dret a l'educació. Tanmateix aquests serveis, que funcionen des de 1981, no han estat afectats substancialment per la promulgació de la LOGSE.

3.3. La inspecció (o inspeccions)

La Inspecció (o les inspeccions) d'Ensenyament (també dita d'Educació, segons el territori de l'Estat a què fem referència) és un dels òrgans que té cada administració educativa per a l'exercici de les seves funcions i, específicament, per tenir coneixement de la realitat quotidiana del funcionament del sistema educatiu. En aquest sentit, s'ha d'entendre que la Inspecció d'Ensenyament a Catalunya, com passa a qualsevol altra de les Comunitats Autònomes relacionades en el primer paràgraf del punt 3) depèn de la Conselleria d'Ensenyament i no té avui cap vinculació directa amb les d'altres territoris de l'Estat. Tanmateix, a les

(3) I, en el seu cas, en l'àmbit dels equips de treball de les editorials que generen "projectes de currículum per a una àrea, cicle o etapa", cosa que caldrà diferenciar dels simples llibres de text i d'altres materials curriculars diversos.

diverses administracions la Inspecció (o les inspeccions) han sofert processos similars. Per entendre la seva situació en el moment de publicació de la LOGSE, caldrà recordar que la "Ley de Medidas Urgentes de Reforma de la Función Pública" de 1984 va suposar un canvi en la manera de proveir els seus efectius. Si fins llavors, i per a cada nivell educatiu, els inspectors eren funcionaris d'un cos específic d'Inspecció, a partir de 1984 els nous inspectors que s'incorporen serien funcionaris docents que continuarien en actiu en el cos de procedència. I aquesta és la situació actual. A més, i a les envistes de 1990, les diferents administracions educatives han regulat la seva Inspecció, en termes similars i sempre en el respecte a la forma de provisió establerta l'any 1984, d'una manera que recorda la mai no aplicada regulació de 1973 i que, en general, subratlla les funcions de supervisió, control i assessorament dels centres i serveis educatius, erradica qualsevol temptació de retornar a exercir funcions de gestió administrativa i situa l'organització de cada unitat d'Inspecció en l'àmbit de la corresponent Delegació territorial. Així mateix, i per descomptat, estableix una única organització per a tota la Inspecció de l'administració educativa de què es tracti, sense perjudici de la major o menor especialització dels seus efectius individuals.

Es en aquest context que la LOGSE (art. 61) defineix la Inspecció explícitament com un òrgan que té cada administració educativa per garantir la qualitat de l'ensenyament, i en fixa les funcions bàsiques, de manera compatible amb el que s'indica en el paràgraf precedent. Així com mentre s'estaven esperant les noves regulacions de la Inspecció a cada administració educativa varen ser molt pocs els efectius humans que s'hi varen incorporar, es pot afirmar que en els darrers sis anys el canvi més important que hi ha hagut a les Inspeccions ha estat, a banda de la seva regulació, el relleu generacional produït per una forta incorporació de nous efectius, els quals ara per ara, i d'acord amb les lleis, mantenen la seva condició de funcionaris docents en actiu en el seu cos docent de procedència encara que ocupen un lloc de treball d'inspector amb dedicació horària total. Tot i que aquesta renovació podria permetre pensar en la creació autèntica d'unes Inspeccions plenament arrelades en la cultura i manera de treballar en el sistema educatiu específics de cada Comunitat autònoma, no voldríem amagar que en els darrers temps han començat a aparèixer algunes iniciatives d'homogeneïtzació de les Inspeccions d'Ensenyament de les diverses administracions educatives, iniciatives relacionades amb el que s'indica a la nota (2) i que, de no ser degudament aconduïdes, podrien desembocar, en la nostra opinió, en l'evolució cap a una Inspecció amb característiques supracomunitàries difícilment compatibles amb l'exercici de les responsabilitats específiques de cada administració educativa derivades de la plena competència en matèria educativa que estableixen els diversos Estatuts d'Autonomia.

En definitiva, si bé pels voltants de 1970 es podia dubtar en parlar d'una Inspecció (la "Inspecció Tècnica de Educació", que només existia sobre el paper) o de tres inspeccions (una per cada nivell educatiu a tot l'Estat), el 1990 no hi ha dubte que cada Administració Educativa té una única Inspecció per a tot el sistema (amb les especialitzacions que es vulgui entre els seus funcionaris-inspectors), i que parlar, en plural, de "les Inspeccions" és referir-se a les que existeixen a l'Estat, una a cada Administració Educativa.

3.5. Altres aspectes

La LOGSE, com feia la LGE de 1970, fa referència tam-

bé als estudis de Magisteri. Els manté com a Diplomatura Universitària, però a diferència de la llei de 1970, la LOGSE és molt més tancada respecte de l'accés a la professió de docent a l'etapa d'Educació Primària: ara només hi podran accedir els mestres, i no altres titulats (diplomats, llicenciats o doctors) universitaris (4). Pel que fa a la preparació professional per impartir l'ensenyament secundari, la LOGSE estableix un títol professional d'especialització didàctica, però, a diferència del que passava amb el CAP l'any 1970, que era atribuït per llei als ICE, ara queda en mans de les administracions educatives organitzar la seva impartició, tot i que la LOGSE les faculta per subscriure els convenis corresponents amb les Universitats a aquests efectes. Potser una situació així és més entenedora en aquelles zones de l'Estat on els ICE ara no tenen altre suport que la LGE de 1970. A Catalunya, però, s'ha de tenir en compte que per llei del Parlament de Catalunya (la llei dels Consells Socials de les Universitats) els ICE tenen reconeguda la seva funció en la formació permanent del professorat. Tanmateix, que el títol professional d'especialització didàctica pugui ser considerat part de la formació permanent ja seria tota una altra qüestió.

3.5. Resum

Com a síntesi del més destacat del que s'ha dit en aquest punt volem subratllar que la LOGSE i el seu context fins ara han representat, per a les Administracions Educatives: (a) una tornada l'organització de les unitats directives per funcions, abandonant els criteris d'organització per nivells educatius; (b) un esforç de desenvolupament curricular (en el seu disseny i en l'assessorament als centres) que ha fet créixer molt els efectius de les diverses unitats d'ordenació educativa, de renovació pedagògica i de formació permanent del professorat, i (c) un canvi generacional en els efectius de les Inspeccions.

4. ALGUNES INCÒGNITES QUE PLANTEJA EL FUTUR IMMEDIAT

Els preceptes de la LOGSE i, especialment, les intencions expressades en el seu preàmbul, plantegen a les administracions educatives un seguit de desafiaments que estan encara molt lluny d'haver-se resolt satisfactoriament. Es clar que la solució de molts d'ells té força a veure amb la disponibilitat o no de suficients recursos econòmics, però el que aquí ens interessa són els requeriments d'organització a les administracions educatives que poden comportar. Entre els problemes per resoldre hi ha els següents:

I) L'encaix de les ofertes dels programes de garantia social previstos a la LOGSE, programes educatius que es poden considerar d'inserció professional per als joves que no assoleixen els objectius de l'ensenyament obligatori en la seva escolarització. Es obvi que aquesta oferta ha de ser educativa, però també és clar els seus agents potencials van molt més enllà dels àmbits estrictes de l'ensenyament reglat. Hi haurà prou imaginació "organitzativa" a l'hora d'impulsar-los, organitzar-los, i donar-los encaix sense fossilitzar-los, incorporant totes les iniciatives institucionals, vinguin d'allà on vinguin?

II) La viabilitat del manteniment al dia del catàleg de titulacions de formació professional específica. Atès que s'ha optat per establir un extens catàleg de titulacions estatals (amb uns ensenyaments mínims en cada cas definits d'una manera molt detallada, als quals han de seguir els currículums específics a aplicar a cada Administració Educativa), serà prou flexible per aconseguir la seva adequació constant a les canviants necessitats del món productiu? I, encara

(4) Tot i que aquesta restricció es notarà poc, en força anys, en els equips docents, en la mesura que ni la demografia, ni la distribució per edats dels efectius docents ni tampoc la conversió a secundària dels nivells corresponents al 7è i 8è d'EGB van en el sentit de facilitar entrades massives de nous mestres en el sistema.

més, serà capaç de mantenir un adequat control dels nivells i qualitat d'aquests ensenyaments i, a la vegada, donar acollida a totes les iniciatives per a la seva impartició i proliferació, tant si venen de centres escolars com si procedeixen d'institucions dels diversos sectors del món productiu?

III) El desenvolupament progressiu del principi de l'educació permanent. Bona part del desenvolupament de les accions de formació permanent, en els nivells no universitaris, que trascendeixen la simple alfabetització —procés que, en tot cas, cada cop més apareix com a un problema residual i molt delimitat— rau en la formació professional específica i en els programes de garantia social. Serà capaç cada Administració Educativa de dotar-se de mecanismes per generar ofertes de formació professional específica per a adults que ja han passat anys en el món laboral? En aquest respecte, i per exemple, s'arribarà a superar, a Catalunya, la dialèctica competencial i organitzativa que existeix avui entre l'Administració Educativa, l'Administració Laboral i la de Benestar Social?

IV) En quina mesura la mateixa administració educativa (especialment el MEC, pel tipus de competències que mantindrà a tot l'Estat) serà capaç d'aprofundir en l'aposta

curricular que es fa a l'article 4 de la LOGSE a l'hora d'encarar la connexió dels estudis de batxillerat amb els estudis universitaris en la regulació i adaptació dels processos d'accés a la Universitat?

V) Fins a quin punt les Administracions Educatives que darrerament han incorporat als seus Estatuts d'Autonomia la plena competència en matèria educativa (vegeu la nota 2) tindran prou motivació i capacitat de gestió per generar un sistema educatiu amb suficients especificitats per justifiqui la seva existència en peu d'igualtat amb les altres Administracions Educatives? O, fins a quin punt, de no ser així i limitar-se a gestionar descentralitzadament un mateix sistema, no faran impossible la coexistència positiva i fructífera en pla d'igualtat de les Administracions Educatives de totes les Comunitats Autònomes?

Podríem continuar plantejant incògnites. Totes elles, des del nostre punt de vista, arrelades en la sospita que els plantejaments legals (Estatuts d'Autonomia, LODE, LOGSE, etc.) no resultin, al capdavall, més ambiciosos i utòpics que allò que els recursos permeten i, sobretot, d'allò que les inèrcies i entropies administratives estan disposades a consentir.