



UNIVERSITAT^{DE}
BARCELONA

**La política educativa en el context de la Unió Europea:
el paper de la Comunitat Europea i de les regions.
Existeix una "Europa de les regions" educativa?**

Marina Solé Català



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution 4.0. Spain License.**

***LA POLÍTICA EDUCATIVA EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA:
EL PAPER DE LA COMUNITAT EUROPEA I DE LES REGIONS.
EXISTEIX UNA "EUROPA DE LES REGIONS" EDUCATIVA?***

Marina Solé Català

Tesi doctoral dirigida pel Dr. Esteve Oroval Planas

Departament d'Economia Política, Hisenda Pública
i Dret Financer i Tributari de la Universitat de
Barcelona

Barcelona, febrer de 1998

INDEX

	Pàg.
<i>Introducció</i>	7
Capítol 1. L'educació i la formació des de la perspectiva de la Comunitat Europea	31
1.1 La contribució de l'educació i la formació a la consecució dels objectius econòmics i socials de la CE	33
1.2 Evolució de l'interès de la CE per l'educació i la formació des dels seus orígens fins a l'entrada en vigor del TUE	40
1.3 Les competències de la CE en matèria d'educació i de formació professional a partir del TUE. Aplicació del principi de subsidiarietat	48
1.3.1 El contingut dels articles 126 i 127 del TCE	48
1.3.2 Abast de les competències de la CE en matèria d'educació i de formació	51
1.3.2.1 Els límits a l'acció de la CE en educació previstos en els articles 126 i 127 del TCE	51
1.3.2.2 La presència del principi de subsidiarietat al TUE	54
1.3.2.3 Valoració de les competències de la CE en matèria d'educació i de formació a la vista dels límits que imposa el principi de subsidiarietat	61
1.4 La dimensió europea de l'educació	68
1.4.1 De les primeres referències a la dimensió europea de l'educació fins a la situació actual	70
1.4.2 Els objectius i el contingut de la dimensió europea de l'educació	72
1.4.2.1 El desenvolupament de la ciutadania europea	74
1.4.2.2 La millora de la qualitat de l'ensenyament	78
1.4.2.3 Preparar els joves per a la inserció social i professional	89
1.5 La intervenció de la CE en educació i en formació a través de la cooperació	111
1.5.1 Origen i evolució de la preocupació de la CE per la cooperació	111
1.5.2 Breu descripció de les experiències de cooperació desenvolupades	115

1.5.2.1	Igualtat d'oportunitats	116
1.5.2.2	Educació superior	121
1.5.2.3	Millora del coneixement de llengües comunitàries	126
1.5.2.4	Formació professional i resposta a les necessitats tècniques	127
1.5.2.5	Joves i transició escola-treball	129
1.5.3	La cooperació després del TUE. La darrera generació de programes	132
1.6	Anàlisi de la despesa de la CE en matèria d'educació i de formació	147
1.7	Resum i conclusions	153
Capítol 2. La Comunitat Europea i les regions		157
2.1	El fet regional en el marc de la UE	159
2.1.1	Qüestions referents a la terminologia: diferents realitats darrera del terme regió	160
2.1.2	Diferents aspectes que expliquen el fenomen regionalista a Europa	162
2.1.3	Breu descripció de les estructures regionals a la Unió Europea	165
2.1.3.1	Els Estats que presenten estructures regionals generalitzades	167
2.1.3.2	Projectes de regionalització en altres Estats de la UE	172
2.1.4	L'heterogeneïtat com a característica essencial de les regions europees. Anàlisi de les diferències a partir de les dades d'Eurostat	179
2.2	L'interès de la CE per les regions. La Política Regional Comunitària	190
2.2.1	Els desequilibris interterritorials, punt de partida de la política regional comunitària	190
2.2.2	Els fons estructurals, nucli de la política regional comunitària	196
2.2.2.1	L'evolució fins a la situació actual	196
2.2.2.2	La situació actual de la política regional comunitària	201
2.2.2.3	Valoració de la política regional comunitària i perspectives de futur	215
2.2.3	Altres manifestacions de l'interès de la Comunitat pel fet regional	218
2.2.4	Evolució institucional per a la representació dels interessos regionals	221

2.3	El paper de les regions en el context d'integració europea	227
2.3.1	El reconeixement de les regions en el context d'integració europea	227
2.3.2	Debat sobre l'oportunitat de l'acció regional: arguments a favor i en contra	233
2.3.2.1	Arguments a favor de l'acció regional. El marc teòric del federalisme fiscal	234
2.3.2.2	Arguments en contra de l'acció regional	241
2.3.3	Descripció d'algunes iniciatives de l'acció regional. La participació de les regions en matèria de cooperació	243
2.4	Resum i conclusions	252
Capítol 3. La descentralització territorial en educació: plantejament normatiu i anàlisi empírica		257
3.1	La descentralització en educació	259
3.2	La descentralització educativa territorial: arguments polítics i arguments econòmics	274
3.2.1	Principals arguments relacionats amb la descentralització educativa territorial	275
3.2.2	Anàlisi econòmica de la descentralització educativa territorial: limitacions de l'aplicació dels criteris del Federalisme Fiscal a l'educació	280
3.2.3	Una valoració dels arguments esgrimits	286
3.3	Anàlisi empírica de la descentralització educativa territorial	288
3.3.1	Despesa educativa per nivells de govern	288
3.3.2	Distribució de competències educatives entre nivells de govern en els Estats membres de la UE	293
3.3.2.1	Quadres-resum sobre la distribució de competències educatives en els Estats membres de la UE. Criteris per a la presentació de la informació	298
3.3.2.2	Descripció i comentari de la informació que contenen els quadres-resum	320
3.3.2.3	Conclusions sobre el nivell de descentralització territorial educativa en els Estats membres de la UE	333
3.3.3	Responsabilitats de les regions en els sistemes educatius dels Estats membres de la UE	344
3.4	Resum i conclusions	349

Capítol 4. Conclusió: estratègies educatives de les regions en el context de la Unió Europea	355
4.1 Sobre la font d'informació	358
4.2 Els beneficis de l'educació i la formació des de la perspectiva regional	360
4.3 Els objectius de les estratègies de les regions en matèria d'educació i de formació	364
4.4 Una reflexió sobre les estratègies a desenvolupar per les regions en matèria d'educació i de formació des de la perspectiva dels diferents nivells educatius	385
4.5 Consideracions finals	406
Referències bibliogràfiques	411
Annexos	435
Annex I: La relació entre educació, productivitat i creixement: els fonaments teòrics que aporta l'anàlisi econòmica	437
Annex II: Classificació de les regions comunitàries en funció del PIB per càpita	461
Annex III: Classificació de les regions comunitàries en funció de la taxa de desocupació	467
Annex IV: Qüestionaris distribuïts als responsables regionals de l'educació i la formació	473
Annex V: Etapes de l'escolarització als Estats membres de la UE	519

INTRODUCCIÓ

En el plantejament d'aquesta tesi s'assumeix com a punt de partida que l'educació i la formació poden incidir sobre el creixement econòmic, en general, i sobre el desenvolupament regional, afavorint, d'aquesta manera, la cohesió econòmica i social sobre el territori.

La relació causal que s'observa entre l'educació (entesa en un sentit ampli que permeti incloure igualment la formació) i el creixement econòmic i la cohesió explica l'interès tant de la Comunitat Europea (CE, en endavant)¹ com de les pròpies regions que s'integren dintre dels diferents Estats membres de la Unió Europea (UE, en endavant)² per les polítiques que es desenvolupin en aquest terreny.

¹ Amb la denominació genèrica de Comunitat Europea s'està fent referència a tres Comunitats: la Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer (CECA), creada el 1951; la Comunitat Econòmica Europea (CEE) i la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica (CEEa), creades aquestes el 1957. La iniciativa va partir de sis estats: Alemanya, Bèlgica, França, Holanda, Itàlia i Luxemburg. Posteriorment hi ha hagut diverses ampliacions: Dinamarca, Gran Bretanya i Irlanda (1973), Grècia (1981), Espanya i Portugal (1986) i Àustria, Finlàndia i Suècia (1995). La denominació de la CEE fou canviada per la de Comunitat Europea (CE) pel Tractat de la Unió Europea (TUE, en endavant), el títol II del qual conté les "Disposicions per les quals es modifica el Tractat constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea amb el fi de constituir la Comunitat Europea" (articles G.1 a 84). La utilització del terme genèric Comunitat Europea, o simplement Comunitat, per referir-se a les tres Comunitats no és incorrecte perquè totes elles comparteixen les mateixes institucions que actuen, això sí, en el marc de tres tractats, el TCE, el TCECA i el TCEEa.

² La Unió Europea va ser definida en el TUE, signat a Maastricht el 7 de febrer de 1992 i en vigor des de 1r de novembre de 1993. Mitjançant aquest tractat els Estats membres de la Comunitat Europea (CE) decideixen crear una Unió Europea amb el propòsit de salvar una nova etapa en el procés d'integració que es va iniciar amb la constitució de les Comunitats Europees i que va rebre un nou impuls amb l'entrada en vigor de l'Acta Única, el 1r de juliol de 1987. En aquest sentit, el Tractat de Maastricht és la continuació lògica d'un procés dinàmic i pretén donar resposta als reptes que planteja la CE des del punt de vista polític, econòmic i social. La Unió Europea constitueix un marc polític institucional únic en el qual actuen la CE (sempre) i els Estats membres col·lectivament (en certes circumstàncies i en certs àmbits). Els Estats membres, ben entès, segueixen actuant individualment, fora del marc de la Unió, en nombrosos àmbits.

Davant d'aquestes consideracions, el present estudi es proposa analitzar la política educativa en el context de la UE, abordant, d'una banda, la perspectiva de la CE i, d'una altra, la perspectiva de les regions. L'objectiu d'aquesta anàlisi és intentar donar resposta a la pregunta sobre si existeix, en l'entorn de la Unió, una "Europa de les Regions" en matèria educativa, i, en cas de resposta negativa, avançar estratègies possibles per a la seva construcció.

La importància de l'educació i la formació per al desenvolupament regional des de la perspectiva de la CE i de les regions

Si no una Unió Política, hi hauria consens en què la CE s'afirma cada cop més com una unitat econòmica; almenys com una unitat econòmica en devenir, amb uns objectius fixats i dotada d'institucions comunes. Per un altre costat, si bé són els Estats membres, actuant a través dels seus governs centrals, els que han constituït el pilar de la construcció europea des dels seus orígens, en els darrers anys estem assistint a un procés d'afirmació del fet regional que tracta d'organitzar-se en el que s'ha vingut a anomenar una "Europa de les Regions".

En aquest context, és legítim preguntar-se sobre els interessos d'aquests dos agents, CE i regions, en un terreny concret com és el de l'educació i la formació, sobre les repercussions en aquest àmbit de la nova dinàmica que generen així com sobre si hi ha convergència en aquestes repercussions en termes econòmics.

La importància de les polítiques educatives des de la perspectiva de la CE es deriva del fet que l'educació és vista com un mitjà necessari per avançar en el procés de construcció d'una Unió cada cop més estreta entre els pobles d'Europa. L'article 3 n del tractat constitutiu de la Comunitat Europea (TCE

que s'enuncien en l'article 2. En aquest article s'indica que la Comunitat ha de promoure un “desenvolupament harmoniós i equilibrat de les activitats econòmiques en el conjunt de la Comunitat, un creixement sostenible i no inflacionista que respecti el medi ambient, un alt grau de convergència dels resultats econòmics, un alt nivell d'ocupació i de protecció social, l'elevació del nivell i de la qualitat de vida, la cohesió econòmica i social i la solidaritat entre els Estats membres”.

De la lectura conjunta dels articles 2 i 3 del TCE es desprèn ja una primera vinculació general entre l'educació i la formació i els objectius, principalment de caràcter econòmic, de l'acció de la CE³; això és així en la mesura que l'educació i la formació contribueixen directament a formar els recursos humans necessaris per al desenvolupament de l'activitat econòmica.⁴

Més específicament cal subratllar que, un dels objectius econòmics que es proposa la Comunitat, i que es projecta sobre les regions, és la cohesió. Aquest objectiu consisteix en l'eliminació de les disparitats en el nivell de desenvolupament i de benestar de les regions, buscant el creixement de les regions més endarrerides com a objectiu en sí mateix i per tal que puguin participar activament en la realització d'una unió econòmica i monetària. Essent aquest un objectiu central de la CE, resulta oportú conèixer com pot incidir l'educació sobre el desenvolupament regional.

Efectivament, una relació entre nivell educatiu de la població i nivell de desenvolupament de l'economia en un territori considerat és afirmada tant des de l'economia regional com des de la pròpia Comunitat.

³ Sense oblidar que a través de l'educació es poden assolir, igualment, altres objectius no econòmics valorats políticament, com la millora de la igualtat d'oportunitats, la transmissió de determinats principis que han de fer possible la convivència en pau i en democràcia o la conservació i la defensa de la identitat cultural dels pobles.

⁴ En l'annex I es fa referència als desenvolupaments teòrics més representatius en torn de la relació causal entre educació i creixement econòmic, afirmada des de la disciplina econòmica.

- D'una banda, des de l'economia regional s'ha treballat per demostrar que el grau de formació del capital humà està causalment relacionat amb els resultats de la producció i s'ha conclòs que cal aplicar polítiques de formació dels treballadors per incidir sobre el creixement de les magnituds econòmiques regionals.
- D'una altra banda, els experts de la Comunitat Europea en matèria de desenvolupament regional han coincidit a afirmar l'existència del vincle referit i han acordat destinar una part dels recursos canalitzats a través dels fons estructurals a impulsar iniciatives dirigides a la millora de la formació de la força laboral en regions necessitades.

Sens dubte, les pròpies autoritats regionals són conscients, igualment, de la necessitat de disposar de recursos humans qualificats per poder aprofitar les potencialitats de creixement econòmic que presenti la regió, però això ja es veurà amb detall en el propi desenvolupament de la tesi i, en particular en els dos darrers capítols. Per ara referim-nos, encara que sigui breument, als dos tipus d'aportacions apuntats.

Pel que fa a les aportacions que es realitzen des de l'economia regional, cal assenyalar que són els plantejaments del desenvolupament endogen i del potencial de desenvolupament regional els que fan especial referència al capital humà, en tant que un dels factors que poden contribuir al creixement regional des de la pròpia regió (al costat dels recursos materials i de les infraestructures de transport i comunicacions, principalment). Així ho admet Cuadrado (1988: 81) que identifica quins són els elements que determinen el capital humà: en primer lloc, el nivell d'instrucció de la població; en segon lloc, la seva qualificació professional; en tercer lloc, l'aptitud per dirigir empreses; i per últim, la capacitat innovadora. Es desprèn, per tant, que el sistema educatiu i de formació és responsable en bona mesura del nivell del capital humà disponible, des del moment que d'ell depèn que les qualificacions i les aptituds de la població siguin les que es requereixen en el sector de la

producció. En conseqüència, els resultats del sistema educatiu condicionen, fins a cert punt, el nivell de desenvolupament regional.

Diversos estudis empírics confirmen la incidència de l'educació sobre la productivitat en una regió determinada. Tan sols a títol il·lustratiu i sense cap pretensió d'exhaustivitat es fa referència a continuació a tres estudis desenvolupats en els últims anys en l'àmbit espanyol.

El primer d'aquests estudis és de Cuadrado i Sáez (1991) que arran de l'anàlisi del nivell educatiu sobre el territori de l'Estat espanyol permet concloure que existeix una elevada associació entre el nivell de desenvolupament econòmic i el grau de qualificació i formació de la mà d'obra. S'observa que les províncies i comunitats autònomes més desenvolupades -les que tenen un major PIB per càpita- presenten nivells educatius superiors i, al revés, les regions més endarrerides posseeixen una mà d'obra pitjor preparada i amb nivells educatius i de formació més baixos.

Un estudi posterior és el de Mella (1993) que, prenent el de Cuadrado i Sáez com a referència, coincideix a veure en la diferent disponibilitat de mà d'obra qualificada una de les causes que determinen les disparitats regionals. Per aquesta raó, per tal de recuperar el camí de la convergència, considera diverses estratègies relacionades amb l'educació. En primer lloc, apunta la necessitat d'incrementar substancialment l'equipament regional, d'entre el qual destaca les institucions d'ensenyament al servei del sistema productiu. En segon lloc, es refereix a la conveniència d'augmentar la qualificació i la flexibilitat de les regions per mitjà, entre d'altres propostes, d'un fort impuls en el terreny de la formació dels treballadors i dels quadres empresarials. També contempla, en tercer lloc, els beneficis que es poden derivar del reciclatge de la mà d'obra, així com de la interrelació entre els centres de recerca públics (o universitats) i les empreses privades.

Un altre intent de mesurar la incidència de l'educació sobre la productivitat regional i sobre l'activitat i l'ocupació en les comunitats autònomes d'Espanya

es troba a l'estudi de de la Fuente i da Rocha (1994). Aquests autors constaten que existeix una correlació molt alta entre el nivell educatiu d'una regió i la seva productivitat mitjana. Quan aprofundeix en l'efecte de l'educació i altres variables sobre la productivitat regional, de la Fuente (1994) calcula que les diferències regionals en dotacions de capital humà i infraestructures arriben a explicar un terç de la dispersió de les productivitats mitjanes regionals. Pel que fa a la relació entre educació, activitat i ocupació, de la Fuente i da Rocha comproven que l'efecte de l'educació sobre les taxes d'activitat és clarament positiu i més pronunciat en el cas de les dones. Paral·lelament, els resultats de l'estudi suggereixen que també és marcadament positiu l'efecte de l'educació sobre la probabilitat d'ocupació: de mitjana, les taxes d'atur es redueixen apreciablement amb el nivell educatiu per a tots dos sexes.⁵ Els autors de l'estudi conclouen que a Espanya les diferències en l'estructura demogràfica de la població i el seu nivell educatiu expliquen aproximadament un terç de la dispersió regional de les taxes d'atur i d'activitat. Finalment, el nivell educatiu també incideix significativament sobre la renda per càpita a través de les taxes d'atur i d'activitat.

Per la seva banda, la Comunitat Europea també assumeix l'existència d'una correlació positiva entre educació i desenvolupament econòmic regional.

D'acord amb el que disposa l'article 2 del TCE, un dels objectius de la Comunitat ha de ser promoure un desenvolupament harmoniós i equilibrat de les activitats econòmiques en el seu territori. Per analitzar en quina mesura s'avança cap a aquest objectiu i quines són les actuacions de la Comunitat amb aquest propòsit és important tenir en compte els informes periòdics que publica la Direcció General de Política Regional de la Comissió de les Comunitats Europees sobre la situació social i econòmica i el

⁵ No obstant, l'efecte sembla ser més suau en el cas de les dones, les quals, controlant pel seu nivell d'estudis, també tendeixen a patir taxes d'atur més altes, possiblement com a conseqüència d'una combinació de factors que inclou elements de discriminació i la seva tendència a veure interrompuda la seva carrera professional per les obligacions familiars, amb la consegüent pèrdua d'experiència. (IEA, 1994: 165).

desenvolupament de les regions de la Comunitat. Ens centrarem principalment en els dos darrers, apareguts el 1991 i el 1994, respectivament.

Com s'assenyala en el darrer informe, per aconseguir un desenvolupament equilibrat el TCE destaca expressament la importància de les xarxes transeuropees d'infraestructures de transport, energia i telecomunicacions perquè les regions puguin aprofitar els beneficis del mercat únic i s'aconsegueixi la connexió entre totes les regions, independentment de la seva localització. Ara bé, a més de reduir les diferències en infraestructures es fa necessari, també, igualar les dotacions de capital humà.

Tot i que, d'acord amb el TCE, la iniciativa per assolir la cohesió econòmica i social queda en mans dels Estats membres i de les seves administracions, la Comunitat dona suport a la consecució d'aquest objectiu mitjançant l'actuació dels fons estructurals. Així, l'informe de 1994 destaca que en el període 1989-1993 els fons estructurals van dedicar uns 16.000 milions d'ecus per a inversions en infraestructures bàsiques i més de 10.000 milions d'ecus per a inversions de capital humà (a preus de 1994), dirigits a les regions més endarrerides, quantitats que representen el 35% i el 22%, respectivament, de la despesa total.

Amb el propòsit de fer veure la incidència que pot tenir l'educació sobre el desenvolupament de les regions, tots dos informes relacionen el nivell de renda per càpita de cada regió amb el nivell de qualificació de la seva mà d'obra, tot i que aquest no n'és l'únic factor determinant.

L'informe de 1991, *The regions in the 1990s*, identifica el nivell de formació de la força de treball com un dels factors explicatius de la competitivitat de les regions i, per tant, de les seves diferències pel que fa al volum d'ingressos per càpita i als índexs d'ocupació.

L'informe es refereix a un estudi promogut per la pròpia Comissió⁶ per tal que 9.000 empreses situades a les regions més endarrerides o en declivi industrial identifiquessin els defectes que calia pal·liar amb caràcter prioritari per fomentar el desenvolupament regional. D'acord amb aquest estudi, l'increment de l'oferta de treball qualificat és considerat el segon aspecte, per ordre d'importància, susceptible d'influir sobre el creixement de la regió, només per darrera del cost del crèdit. Amb caràcter general, es denuncia que existeix una falta de correspondència entre els requeriments de les empreses pel que fa a les qualificacions dels seus treballadors i la formació que ofereix el sistema educatiu. Aquesta nota dominant s'intensifica especialment en el cas de les regions més endarrerides. D'altra banda, les regions en declivi industrial que volen afrontar un procés de reestructuració insisteixen en la importància de la flexibilitat de la força de treball perquè aquesta pugui adaptar-se als canvis estructurals. Al mateix temps, assenyalen la necessitat de reciclatges per a la població expulsada del mercat de treball per tal de lluitar contra la desocupació. En relació a les regions més endarrerides l'informe denuncia la falta d'una infraestructura adequada d'educació i de formació, així com de professors qualificats, factors que coincideixen amb una baixa participació de la població en les activitats educatives i de formació.

Per avaluar el nivell de formació de la mà d'obra, l'informe de 1991 recorre a l'estudi de Derenbach (1990), que analitza les diferències de formació dels recursos humans entre països i regions utilitzant com a indicador el percentatge de joves entre 15 i 19 anys integrats en el sistema educatiu o de formació. Utilitza dades corresponents a la segona meitat de la dècada dels 80, de manera que la situació pot haver canviat sensiblement en els darrers deu anys. Segons aquest informe, el percentatge és del 40% a Portugal, en tant que supera el 85% a Alemanya, Holanda i Dinamarca. A Bèlgica i a França el percentatge se situa al voltant del 75%. Per contra, en els països que compten amb un major nombre de regions endarrerides (Portugal, Grècia, Irlanda, Itàlia i

⁶ IFO (1990): *An empirical assessment of factors shaping regional competitiveness in problem regions.*

Espanya) i també al Regne Unit, el percentatge arriba, com a màxim, al 60%. En alguns d'aquests països, com Espanya o Itàlia, hi ha diferències notables entre regions. A Espanya, per exemple, el percentatge de joves d'entre 15 i 19 anys escolaritzats a les regions més endarrerides se situa 15 punts per sota de la mitjana del país. D'altra banda, en els països més pobres es detecten diferències importants entre la situació de la capital i la de les àrees rurals més remotes.

A la vista de les dades referides, l'informe de 1991 relaciona expressament el desenvolupament de les regions més endarrerides amb la qualitat del sistema educatiu:

“Aquestes disparitats regionals en els nivells de participació dels joves en l'educació o la formació són indicadors dels problemes que experimenten les regions més endarrerides de la Comunitat, especialment en el desenvolupament d'un sistema educatiu i de formació de qualitat. Per aquesta raó, les polítiques estructurals comunitàries han de donar prioritat al desenvolupament dels recursos humans. Aquestes polítiques implicaran la creació de places addicionals de formació així com una millora i reorientació de les places ja disponibles.”
(Commission of European Communities, 1991: 35-36)

L'informe de 1994, per la seva banda, analitza les diferències en el nivell educatiu assolit per la població activa, tot assenyalant el caràcter determinant de l'herència del passat en aquest sentit. Així, encara que en el conjunt de la Comunitat menys d'un de cada cinc adults no ha realitzat estudis secundaris, a Grècia aquesta xifra és d'un de cada dos i a Portugal de tres de cada quatre adults. D'altra banda, en els països menys afavorits existeixen grans diferències regionals. Per exemple, a Grècia, el percentatge de població activa que no ha cursat estudis secundaris oscil·la entre el 38% a l'Àtica i el 71% a la Macedònia Oriental. A més, la població de les ciutats presenta un nivell educatiu superior a la de les zones rurals.

Les dades reproduïdes en el paràgraf anterior estan extretes de l'Enquesta de les Forces de Treball de la Comunitat, realitzada el 1991, i que és objecte d'anàlisi en l'informe de la Comissió *El empleo en Europa-1993*. En aquest mateix informe s'assenyala que les diferències entre els nivells educatius de les

regions d'un mateix Estat membre són poc pronunciades. Es destaca que a Alemanya o als Països Baixos la proporció de la població activa que havia cursat l'ensenyament postobligatori o la formació professional diferia només lleugerament -fins a un màxim del 5%- d'una regió a una altra. En altres països, tot i existir diferències una mica més grans, seguien essent relativament petites. Tanmateix, en els Estats membres menys desenvolupats del sud les diferències eren més importants. A Espanya, la proporció anava des de més del 40% a Madrid fins a menys del 25% en el sud, mentre que a Portugal anava des de més del 15% en la zona continental fins a menys del 10% a Madeira.

Per un altre costat, l'informe de 1994 destaca que la preparació i la qualificació acumulada en la mà d'obra influeixen decisivament en la competitivitat i capacitat d'adaptació de les estructures econòmiques regionals. La competitivitat està en estreta relació amb les activitats de recerca i desenvolupament tecnològic (R+D). Precisament, un dels problemes que experimenten els Estats membres i regions menys avançats és el baix percentatge d'ocupació en R+D, que a països com Grècia i Portugal és d'entre una cinquena i una quarta part del que es detecta en els països més desenvolupats. De tota manera, les disparitats existents tendeixen a reduir-se. Així, a Espanya es va registrar durant els anys vuitanta un dels percentatges d'augment de l'ocupació en aquest sector més alts de la Comunitat: al voltant del 9% anual, amb un augment mitjà en el sector empresarial de gairebé un 16%.

El que és més determinant de cara al desenvolupament de les àrees més pobres, però, no és tant la inversió en infraestructures per a la recerca -ja que les noves tecnologies poden adquirir-se a l'exterior- com disposar de capacitat d'assimilació i explotació de les noves tecnologies, per a la qual cosa es fa necessari formar el personal amb les qualificacions adequades. Mentre això no passi, l'informe suggereix la transferència del personal requerit des de les regions més riques a les més pobres, al mateix temps que insisteix en la

necessitat que les empreses prenguin consciència de la importància d'introduir R+D en els seus processos de producció.

A banda dels esmentats informes periòdics de la Direcció General de Política Regional de la Comissió, altres documents es refereixen també a la possibilitat que l'educació contribueixi al desenvolupament regional. És el cas de l'informe de l'IRDAC (Industrial Research and Development Advisory Committee of the Commission of the European Communities) de 1994, *Qualité et adéquation. Le défi de l'éducation en Europe*, el qual assenyala que les regions menys desenvolupades haurien d'adaptar les seves estructures d'ensenyament i formació de manera que puguin proporcionar un nombre suficient de personal qualificat, capaç d'aplicar els avenços tecnològics, evitant al seu torn la fuga de cervells. En aquest mateix sentit, el Memoràndum sobre l'ensenyament superior afirma la interacció entre l'ensenyament superior i la formació avançada amb el desenvolupament regional, interacció que es produeix en diversos nivells:

“La sola presencia de una institución de enseñanza superior en una región representa una inversión alrededor de la cual aparecerán una serie de servicios. Hace que una región se convierta en un polo de atracción de inversiones, debido a la existencia de mano de obra de elevada cualificación, tan necesaria para que una empresa moderna tenga éxito. Representa una fuente de conocimiento, asesoramiento e investigación que pueden utilizar las empresas y la industria. El entorno innovador y operativo que generan estimula la aparición de ideas provechosas de desarrollo. A nivel social, un centro de enseñanza superior estabiliza la población de una región y hace posible atraer y retener trabajadores con las cualificaciones adecuadas para el desarrollo regional. [...] También es posible orientar la capacidad de investigación de las instituciones de enseñanza superior para que sirva de apoyo al desarrollo regional y a las empresas regionales [...]” (Comisión Europea, 1991: 11).

Podem concloure, per tant, que, en opinió de la Comunitat, el sistema educatiu és fonamental per formar els recursos humans que precisa l'activitat econòmica en l'àmbit de la regió. D'una altra banda, hi ha una relació complexa entre els resultats del procés educatiu i les transformacions de caràcter tecnològic que es puguin aplicar en l'entorn de la producció. Només uns empresaris amb la formació adequada poden decidir encertadament sobre

la introducció de progrés tècnic, al mateix temps que es fa necessari disposar de mà d'obra capaç d'adaptar-se als canvis de la tecnologia. Finalment, cal no oblidar que són les pròpies universitats les que desenvolupen bona part de la recerca.

Per aquestes raons, la formació del capital humà ha estat, conjuntament amb la provisió d'infraestructures, l'objectiu buscat per les polítiques regionals de la Comunitat, centrades principalment en els fons estructurals i en la creació de programes comunitaris destinats a l'elevació de la capacitat de les regions en els camps de la ciència i el progrés tecnològic.

Arran de la visió dels experts en economia regional, tant interns com externs a la CE, es pot observar com els interessos de les regions en matèria educativa es complementen amb els de la Comunitat. No sorprèn, doncs, que des dels governs regionals es reclami més participació en aquest terreny, ja que es tracta de polítiques clau per a la formació dels seus recursos humans i la competitivitat de les seves economies. Per un altre costat, també és legítim l'interès de la Comunitat per l'educació i la formació com a conseqüència de les repercussions que se'n deriven sobre el creixement econòmic en el territori de la Unió.

Per tant, a l'hora d'estudiar quins agents s'han d'implicar en la definició de les polítiques educatives en el context de la UE no hi ha dubte que Comunitat i regions han de ser dos pilars de referència, sense que això suposi negar la participació dels altres nivells de govern dels Estats (parlaments i governs centrals i ens locals).

Existeix una “Europa de les regions” educativa?

Assumint la importància de les polítiques educatives des de la perspectiva de la CE i de les regions, així com la importància que la CE atribueix al desenvolupament regional i al paper que hi pot jugar l'educació, ambdues

justificades en les pàgines precedents, l'estudi a desenvolupar es proposa esbrinar fins a quin punt és sostenible l'existència d'una "Europa de les regions" en matèria d'educació i de formació.

Amb aquest objectiu, la tesi se centra en el tractament de les tres qüestions següents:

- a) *L'educació i la formació des de la perspectiva de la Comunitat Europea.* La finalitat és, d'una banda, mostrar l'evolució de l'interès de la Comunitat per aquestes matèries des dels seus orígens fins a la situació actual i analitzar el marge d'intervenció de la Comunitat en aquest camp a partir de les competències que li reconeix el TCE tal com el TUE l'ha modificat. D'una altra banda, es realitza una descripció de les accions endegades per la Comunitat en relació a aquestes matèries.
- b) *La Comunitat Europea i les regions.* Sobre aquesta segona qüestió l'estudi es proposa descriure la realitat del fet regional en l'entorn de la UE i l'atenció que mereix aquest fenomen per part de la Comunitat. Es tracta d'aprofundir en el concepte d'"Europa de les regions" a fi de conèixer el seu grau de consolidació i les seves implicacions.
- c) *Les responsabilitats de les regions en els sistemes educatius dels Estats membres de la UE.* Analitzada la posició de la CE en el terreny de les polítiques educatives i la posició de les regions en el marc de la UE, queda pendent la descripció de la participació de les regions en la definició i aplicació de les polítiques educatives que poden afectar el seu desenvolupament econòmic i la competitivitat de les seves economies.

L'anàlisi de les tres qüestions plantejades ha de facilitar les claus per donar una resposta raonada a la pregunta que orienta el desenvolupament del

treball. Si, com se sospita, la conclusió és que l'“Europa de les regions” educativa és una realitat a construir, s'obrirà un darrer apartat amb l'objectiu de definir diverses estratègies d'actuació de les pròpies regions que puguin resultar adequades per posar l'educació al servei tant dels interessos regionals com dels reptes que planteja el procés d'integració europea.

Estructura per capítols

La tesi es desenvolupa al llarg de tres capítols que analitzen, respectivament, les tres qüestions plantejades, més un darrer capítol en el qual s'exposen les conclusions i s'avancen les estratègies de participació de les regions.

El capítol primer se centra, per tant, en l'anàlisi de la posició de la CE en matèria d'educació i de formació. Obre el capítol un apartat que es proposa mostrar, a partir de documents diversos elaborats per la Comunitat, la convicció de les institucions comunitàries en entendre que l'educació i la formació poden contribuir decisivament a la consecució dels objectius econòmics i socials de la Comunitat. En base a aquesta percepció es justifica, doncs, l'interès que la matèria educativa suscita en l'àmbit comunitari. Això no obstant, fins a l'entrada en vigor del Tractat de Maastricht, la CE no ha tingut competències reconegudes en educació. Per aquesta raó, en l'apartat segon es resumeix, des d'una perspectiva històrica, com ha evolucionat l'interès de la Comunitat per la matèria educativa i quines han estat en cada moment les seves possibilitats d'actuació. L'apartat tercer, per la seva banda, analitza quin és, en la situació actual, l'abast de les competències de la CE en matèria d'educació i de formació professional, previstes en els articles 126 i 127 del TCE.

Seguidament, els apartats quart i cinquè aborden diferents aspectes relacionats amb l'exercici d'aquestes competències. D'una banda, l'apartat quart parteix del concepte de dimensió europea de l'educació i la formació, en tant que marc en l'interior del qual s'han d'organitzar les diferents línies d'acció

a desenvolupar per la Comunitat en aquest terreny. Tres són, fonamentalment, els objectius que ha de perseguir l'acció educativa de la Comunitat: el primer, contribuir a desenvolupar la ciutadania europea; el segon, millorar la qualitat de l'ensenyament; i el tercer, preparar els joves per a la seva inserció social i professional. Per un altre costat, en l'apartat cinquè es realitza una descripció de les diverses iniciatives de cooperació desenvolupades per la Comunitat, fent una referència destacada als programes en funcionament, aprovats amb posterioritat al TUE (*Sòcrates*, *Leonardo da Vinci*, i les Iniciatives Comunitàries *Empleo* i *Adapt*, promogudes pel Fons Social Europeu).

El capítol primer es tanca amb un darrer apartat dedicat a l'anàlisi de la despesa comunitària en accions relacionades amb l'educació i la formació. L'objectiu d'aquest apartat sisè és proporcionar un element quantitatiu per tal de fer possible una valoració adequada de la importància relativa de la intervenció comunitària en aquest terreny.

Pel que fa al **capítol segon**, desenvolupa la segona de les tres grans qüestions que s'analitzen en la tesi; és a dir, se centra en l'estudi de la posició de les regions en el context de la UE i de l'atenció de què han estat objecte per part de la Comunitat.

El primer apartat està dedicat a la presentació del fet regional. En el mateix es tracten aspectes com les diferents realitats que tenen cabuda dintre del terme "regió" i es reflexiona sobre les causes diverses que han propiciat l'aparició de les regions en els diferents Estats membres. Tenint consciència que no tots els Estats de la Unió presenten una estructura regionalitzada, es dediquen unes pàgines a la descripció de la situació de les regions en els diversos països i s'aporten algunes dades amb el propòsit de mostrar fins a quin punt els territoris que definim com a "regions" poden arribar a ser diferents entre ells.

Malgrat les dificultats que suposa haver de treballar sobre la base de realitats tan diverses i tan diferentment consolidades en els Estats membres de la UE, la Comunitat s'ha interessat per les regions. L'actitud de la CE davant de les

regions és l'objecte d'anàlisi de l'apartat segon, que parteix de la hipòtesi que és l'objectiu de combatre els desequilibris territorials el que mou la Comunitat a fixar-se en les regions i a desenvolupar una Política Regional Comunitària. L'estudi dels fons estructurals des dels seus orígens a finals dels 70 fins avui constitueix, doncs, un aspecte essencial d'aquest apartat. De tota manera, ben entrada la dècada dels 80 sorgeixen veus, sobretot des del Parlament Europeu, que argumenten a favor de la importància d'un reforçament de les regions, al mateix temps que es constitueixen les primeres institucions per a la representació i defensa dels interessos regionals.

Abans de tancar el capítol segon, un tercer apartat desenvolupa una reflexió sobre el paper que poden jugar les regions en l'actual context d'integració. D'entrada s'assenyala l'existència d'una paradoxa, almenys aparent, derivada del fet que s'impulsi el fenomen regionalista en un moment en què s'avança cap a la mundialització i la supranacionalització en el tractament dels problemes. Per un altre costat, també es considera com pot quedar afectada la posició dels Estats davant de la CE com a conseqüència de la consolidació del fet regional. A banda d'aquestes qüestions, s'exposen els arguments més utilitzats en el debat sobre els beneficis i els inconvenients d'incrementar el paper de les autoritats regionals per acabar fent referència als bons resultats assolits en el marc dels programes de cooperació interregional o amb la Comunitat en què participen les regions.

En el capítol tercer correspon desenvolupar la darrera de les grans qüestions en què se centra l'estudi. Es tracta d'analitzar les responsabilitats de les regions en matèria educativa i de formació i s'aborda aquest objectiu des de la perspectiva de la descentralització territorial de polítiques educatives. Per aquesta raó, els dos primers apartats del capítol presenten el marc teòric de la descentralització educativa. En l'apartat primer s'exposen les diverses maneres d'entendre la descentralització en aquest terreny per centrar la qüestió, a partir de l'apartat segon, en la descentralització basada en el territori. Respecte de la mateixa, s'analitzen els diferents arguments teòrics, polítics i econòmics, que

s'esgrimeixen a favor i en contra d'organitzar la producció i la provisió de serveis educatius d'una manera més o menys centralitzada.

Després de l'aproximació teòrica, l'apartat tercer desenvolupa una anàlisi empírica de la descentralització en educació. Aquesta anàlisi considera, d'una banda, quina és la distribució de la despesa educativa entre els nivells de govern en cadascun dels Estats membres de la UE. Per una altra banda, elabora una descripció de com estan repartides les competències educatives i de formació entre aquests mateixos nivells de govern, prestant especial atenció a les responsabilitats de les autoritats regionals.

Finalment, el capítol quart s'inicia amb les conclusions que els tres capítols precedents permeten extreure en relació a la pregunta sobre si existeix una "Europa de les regions" educativa. Confirmada una resposta negativa i assumint que, ateses les limitacions de la Comunitat, són les pròpies autoritats regionals les que han de prendre la iniciativa, es desenvolupa una reflexió sobre les estratègies que aquestes poden desenvolupar amb l'objectiu de potenciar els beneficis que l'educació i la formació són susceptibles de generar en termes de desenvolupament econòmic, de cohesió social i de preservació de la pròpia idiosincràsia.

Pel que fa a la divisió d'aquest capítol en apartats, un primer apartat descriu com ha estat obtinguda la informació que serveix de base per a la definició de les estratègies d'actuació de les regions; tot seguit, l'apartat segon especifica els beneficis que cal esperar de l'educació i la formació des de la perspectiva regional; introduïts ja en el nucli del capítol, l'apartat tercer proposa les estratègies a desenvolupar, amb caràcter general, en tant que l'apartat quart concreta quines de les estratègies apuntades cal emfasitzar en relació als diferents nivells educatius. Unes reflexions finals tanquen aquest capítol de conclusions.⁷

⁷ Cal parar esment que els dos darrers capítols se centren fonamentalment en la participació de les regions en matèria educativa i que només tangencialment es considera la participació de les administracions locals. La prioritat que s'atorga a la reflexió sobre el paper de les regions en aquest terreny es justifica pel desig d'aclarir si existeix una "Europa de les regions educativa", sense que això

Estratègies metodològiques

Considerant les particularitats de l'objecte d'anàlisi en el qual se centra l'estudi, ha estat necessari reflexionar sobre l'enfocament més adequat per tractar el tema. Cal admetre que no ha estat una qüestió fàcil de resoldre i que se li ha dedicat un temps i un esforç que altres objectes d'estudi probablement no haurien requerit.

La formació fonamentalment jurídica de l'autora pot haver estat una causa determinant que les implicacions jurídiques del tema elegit hagin estat les primeres en posar-se de manifest. És evident que les possibilitats d'actuació en matèria educativa tant de la Comunitat com de les regions venen definides pel dret. Aquest, a més, ha evolucionat sensiblement al llarg dels anys 90 tant pel que fa al repartiment de competències com pel que fa als criteris a seguir en el seu exercici (polèmiques en torn a la interpretació a donar al principi de subsidiarietat).

Per un altre costat, el fet que la tesi s'hagi realitzat en el marc d'un departament dedicat a l'estudi i ensenyament de disciplines econòmiques, com l'economia política i la hisenda pública i que hagi estat dirigida pel director de l'equip de recerca sobre temes d'economia de l'educació, ha condicionat que s'hagi intentat posar l'èmfasi en la dimensió econòmica del tema elegit. Aquesta dimensió econòmica apareix, per exemple, en analitzar les causes de l'interès per l'educació i la formació des del moment que se les vincula amb la disponibilitat dels recursos humans que han de fer pròspera i competitiva una economia. També apareix quan, des del pla normatiu, s'intenta reflexionar sobre el nivell de govern més adequat per exercir la funció educativa, tenint com a marc teòric de referència les aportacions del federalisme fiscal.

suposi adoptar una posició contrària a l'assumpció de responsabilitats per part dels ens locals en la matèria que ens ocupa. En realitat, a nivell de conclusions s'apunten determinats avantatges de la participació dels poders locals, però una reflexió en profunditat sobre aquests aspectes queda al marge de l'estudi que s'ha volgut desenvolupar.

Igualment, és necessària la perspectiva econòmica quan es tracta de quantificar determinats extrems, com els recursos que destina la CE a les accions que promou en educació i en formació, la distribució percentual de la despesa educativa entre nivells de govern en cada Estat membre, o la relació que s'observa entre *outputs* educatius en un territori i nivell de desenvolupament econòmic. No obstant, aquesta dimensió econòmica no sembla que pugui garantir, per ella mateixa, un tractament suficient d'aspectes que es perfilen com a més rellevants en relació al tema escollit.

A més, la dimensió jurídica i la dimensió econòmica a què s'ha fet referència es barregen amb una tercera perspectiva, que és la dimensió política. Els arguments jurídics i econòmics han estat utilitzats -i, en ocasions, manipulats- pels polítics, preocupats bé per l'interès general, bé per fer valdre els seus interessos. Així, la defensa del fet regional en l'entorn de la UE s'ha fet, sobretot, des de posicions polítiques, igual que les reivindicacions per incrementar els poders de les regions en matèria educativa.

Fent una ponderació dels tres components que conflueixen en el tema objecte d'estudi, s'ha conclòs que calia donar prioritat a un enfocament jurídic que utilitza la descripció i anàlisi del dret en vigor com a mètode de coneixement de la realitat social i política que aquest dret organitza i estructura.

La preferència per adoptar un enfocament jurídic com a punt de partida no comporta, tanmateix, haver d'ignorar les dimensions econòmiques i polítiques de la intervenció en matèria educativa en el marc de la UE. Aquestes dimensions han estat incorporades a l'anàlisi que ha pres així un caràcter interdisciplinari.

La interdisciplinarietat de la tesi és resultat, doncs, d'una decisió adoptada conscientment. D'aquesta manera, al llarg de l'estudi s'apliquen diferents metodologies en funció de la dimensió que primi en cada cas. A continuació es concreta quin és el mètode de treball que s'utilitza en relació a les diverses qüestions tractades:

- L'interès genèric de la Comunitat per l'educació i la formació s'analitza a partir de la disposició que es conté en l'article 3, lletra p, del TCE, en relació a l'article segon, però es concreta en la diferent documentació emanada de les institucions de la Comunitat i d'altres organismes vinculats que tracten la qüestió. S'estudien, així, diferents informes, llibres blancs o llibres verds redactats per la Comissió; resolucions del Consell i dels ministres de l'educació reunits en el si del Consell; decisions del Parlament i del Consell; informes de l'IRDAC; documents elaborats per Eurydice (la xarxa d'informació i documentació sobre l'estructura i el funcionament dels sistemes educatius als diferents Estats membres); i altres estudis diversos realitzats sobre la qüestió.
- L'anàlisi de les competències de la CE en educació i en formació es fa des d'una perspectiva eminentment jurídica. Com que es presenta no només la situació actual sinó l'evolució des de la creació de les Comunitats, s'analitzen els diferents tractats constitutius i la jurisprudència del TJCE que els ha interpretat. De tota manera, l'estudi se centra particularment en els articles 126 i 127 del TCE i en el principi de subsidiarietat recollit a l'article 3B. Per a aquesta part, s'utilitza bibliografia jurídica especialitzada.
- L'estudi de les prioritats de la Comunitat en matèria educativa, així com la descripció de les accions de cooperació promogudes des de la Comunitat s'analitzen, principalment, a partir de l'anàlisi directa dels textos legals així com d'altra documentació comunitària (resolucions del Consell i dels ministres d'educació reunits en el si del Consell, declaracions i informes emanats de reunions del Consell, resolucions del Parlament Europeu, documents de la Comissió, documents d'Eurydice i informes de l'IRDAC, etc.), amb l'ajut de bibliografia especialitzada.

- Per quantificar el volum de recursos que destina periòdicament la CE a l'educació i la formació i valorar el seu pes relatiu sobre el total de la despesa pressupostada es recorre als pressupostos de la Comunitat dels diferents exercicis, publicats en els DOCEs. Analitzar els pressupostos comunitaris suposa incorporar una dimensió econòmica, d'hisenda pública comunitària, per tal de matisar les conclusions que es puguin derivar de l'estudi jurídic i de política comunitària desenvolupat en els apartats anteriors.
- La caracterització del fet regional, plantejada al llarg del capítol segon, abarca reflexions de caràcter divers que reclamen utilitzar instruments també diversos. Per a la definició del que cal entendre per regions i la seva presència en els Estats membres de la UE es recorre, fonamentalment, a bibliografia especialitzada; per un altre costat, per mostrar l'heterogeneïtat existent entre regions, es fa ús de les estadístiques d'Eurostat, així com dels informes periòdics de la Direcció General de Política Regional de la Comissió. La reflexió sobre l'interès de la CE per les regions, centrada en un primer moment en el disseny de la política regional comunitària i dels fons estructurals i, més endavant, en altres manifestacions d'institucions comunitàries i en la creació de diversos organismes per a la representació de les regions, es fonamenta tant en els propis tractats constitutius i en els reglaments comunitaris que regulen els fons estructurals com en documentació comunitària (textos elaborats per la Comissió, resolucions del Parlament Europeu, etc.), sense ignorar la bibliografia especialitzada sobre la matèria. Finalment, les consideracions sobre el paper de les regions en un context d'integració europea, així com el debat sobre els beneficis o els inconvenients que les autoritats regionals assumeixin responsabilitats en la presa de decisions i l'exposició d'algunes iniciatives en aquest sentit centrades, bàsicament, en la cooperació, es realitzen a partir de les reflexions recollides en la bibliografia consultada.

- Quant a la presentació del marc teòric relatiu a la descentralització territorial de polítiques educatives es realitza a partir d'un seguiment de la bibliografia sobre aquesta qüestió, la qual permet diferenciar la descentralització territorial d'altres formes de descentralització educativa. Els textos utilitzats posen en evidència la doble dimensió política i econòmica del tema que s'analitza, que es pot apreciar de manera especialment significativa en l'exposició dels arguments que es consideren a favor i en contra de la descentralització territorial.
- Per a l'anàlisi empírica de la descentralització territorial es combinen dues estratègies. La primera consisteix en observar el percentatge de despesa educativa que realitza cada nivell de govern en els diferents països de la UE, per a la qual cosa es recorre a les dades que proporcionen els informes de l'OCDE. La segona estratègia se centra en la descripció de la distribució de competències relacionades amb l'educació i la formació entre nivells de govern. En base a la bibliografia disponible es procedeix a l'elaboració de tres quadres que indiquen, per a cadascun dels països de la UE, quin és el nivell de govern competent per realitzar un llistat de funcions que tenen a veure bé amb la regulació del sistema educatiu, bé amb la seva organització i gestió, bé amb el seu finançament.
- A diferència dels apartats anteriors, les reflexions que s'aporten en el darrer capítol sobre les estratègies a desenvolupar des de les regions per avançar en la construcció d'una "Europa de les regions" educativa, es fonamenten en les opinions manifestades per les pròpies autoritats educatives regionals a partir d'uns qüestionaris prèviament distribuïts. S'ha tractat, en aquest cas, de sistematitzar i estructurar un conjunt de percepcions provinents directament de l'àmbit de la pràctica política i de l'administració amb l'objectiu de contrastar-les amb reflexions formulades en entorns diversos.

CAPÍTOL 1

L'EDUCACIÓ I LA FORMACIÓ DES DE LA PERSPECTIVA DE LA COMUNITAT EUROPEA

El contingut d'aquest capítol se centra en l'anàlisi de l'atenció de què han estat objecte l'educació i la formació per part de la CE. Es fa veure, en primer lloc, l'interès de la Comunitat per l'educació i la formació, passant tot seguit a descriure com han evolucionat les seves possibilitats d'actuació en aquest terreny des de la seva creació fins a la situació actual. A continuació es parteix del concepte de dimensió europea de l'educació per exposar les diferents prioritats que venen orientant la intervenció de la CE en la matèria que ens ocupa, abans d'abordar la descripció de les diferents iniciatives de cooperació educativa i de formació endegades per la Comissió tant amb anterioritat al TUE com després de la seva entrada en vigor. Finalment, es realitza una anàlisi quantitativa de l'actuació de la Comunitat en matèria d'educació i de formació a fi de disposar de criteris addicionals per poder valorar la intervenció comunitària en aquest camp.

1.1 La contribució de l'educació i la formació a la consecució dels objectius econòmics i socials de la CE

La CE s'interessa per l'educació i la formació com a conseqüència de la relació que observa entre aquestes matèries i els objectius de caràcter principalment econòmic i també social que ha de perseguir, segons el que disposa el TCE. Com s'ha posat de manifest a les primeres pàgines, l'article 3p d'aquest tractat estableix que contribuir a un ensenyament i una formació de qualitat és un requeriment necessari per avançar cap a la realització dels objectius comunitaris, que es troben explicitats en l'article 2. D'entre els mateixos destacariem la necessitat de promoure en el conjunt de la Comunitat un desenvolupament econòmic equilibrat i un creixement sostenible, afavorint no només la cohesió econòmica sinó també la cohesió social, elevant el nivell d'ocupació i la qualitat de vida.

La connexió entre els dos articles citats porta a plantejar la importància que atribueix la Comunitat a l'educació i la formació per afavorir la productivitat i el creixement econòmic. Un repàs dels documents emanats aquests últims anys de les institucions comunitàries permet posar de manifest que la Comunitat assumeix l'existència del vincle causal que va de l'educació al creixement econòmic i a la competitivitat dels seus Estats membres en l'escena internacional.

Un dels primers textos en el qual es relaciona el nivell de formació dels recursos humans amb el creixement econòmic és una resolució del Consell i els Ministres d'Educació reunits en el si del Consell, de l'any 1989¹ que començava afirmant el convenciment “que l'elevació del nivell general de formació és una de les condicions primordials per al desenvolupament econòmic [...]”, entre d'altres objectius. Des d'aleshores, en els documents de diversos organismes de la Comunitat interessats per l'educació s'argumenta que el nivell de qualificacions -que és el resultat de la política educativa desenvolupada- és el que determina la productivitat i la competitivitat d'una economia.

De principis dels noranta, resulten molt il·lustratius dos dictàmens de l'IRDAC, l'un titulat *La escuela y la industria* i l'altre *La insuficiencia de cualificaciones en Europa*. Contempen l'educació essencialment sota l'angle de la seva adequació per proporcionar a l'economia treballadors ben formats, sens perjudici que l'IRDAC reconegui plenament que l'educació té una vocació més àmplia que la de servir les necessitats d'ocupació de la indústria. En el dictamen *La insuficiencia de cualificaciones en Europa* l'IRDAC posa de manifest que la qualitat i quantitat de qualificacions és el primer determinant del nivell de productivitat industrial i, per tant, de la competitivitat d'un país.

¹ Resolució del Consell i dels Ministres de l'Educació reunits al si del Consell, de 14 de desembre de 1989, sobre la lluita contra el fracàs escolar (DOCE n. C 27 de 6.2.1990).

En la mateixa línia, H.C. Jones, director de la Task Force de la Comissió de les Comunitats Europees, intervenint el mateix any 1991 a Luxemburg a la conferència *Human Resources in Europe at the Dawn of the 21st Century*, va fer referència al concepte de “capital humà” en el qual veia una força dinàmica per impulsar l'activitat econòmica en el marc de la Comunitat, al mateix temps que insistia en la importància dels recursos humans des d'un punt de vista econòmic:

“Europa ha de comprendre tot el potencial dels seus recursos humans. Només si ho fa serà capaç de mantenir el creixement de l'economia occidental en la cada vegada més forta competitivitat imposada per l'economia mundial.”
(Jones, 1991: 3)

Un altre estudi, contemporani dels que s'acaben de citar, que vincula la competitivitat de l'Europa del segle XXI al desenvolupament de la seva mà d'obra és *European Approaches to Lifelong Learning*², que d'altra banda posa l'accent en la necessitat de l'educació permanent.

Amb posterioritat a l'entrada en vigor del TUE s'han elaborat diversos documents que insisteixen en afirmar la importància de disposar d'una mà d'obra amb un nivell educatiu elevat per a l'èxit de l'activitat econòmica, al mateix temps que posen de manifest la correlació que existeix entre nivells de qualificació elevats, taxes de creixement elevades i taxa d'atur, d'una banda, i la creació de llocs de treball i la innovació, d'una altra banda.

En aquest sentit, cal destacar els informes *El empleo en Europa 1993* i *El empleo en Europa 1996* que contenen dades sobre el nivell d'instrucció de la població activa. En tots dos informes es posen de manifest les diferències en el grau d'instrucció de la població en els països del nord i del sud d'Europa. Així, en l'informe de 1996 s'assenyala que tres països nòrdics, Alemanya, Àustria i Holanda mostren els percentatges més alts de població d'entre 25 i

² Publicat el 1991, és el resultat de la col·laboració entre el CRE (Associació de rectors de les universitats europees) i l'ERT (Organització europea dels PIB de determinades grans empreses europees).

39 anys amb estudis post-obligatoris (més del 80%), en tant que en l'extrem oposat se situen Portugal (amb només un 30%) i Espanya i Itàlia, amb percentatges inferiors al 50%. Tanmateix, les dades sobre el nivell educatiu dels grups d'edat més joves indiquen que les diferències entre el nord i el sud han tendit a reduir-se durant els darrers deu anys, tot i que no han arribat a desaparèixer. L'informe de 1996, que conté dades sobre la progressió de la participació en els estudis de la població més jove, assenyala com el percentatge de joves d'entre 16 i 18 anys integrats en el sistema educatiu se situa en el cas de Grècia, Espanya, Itàlia i Portugal entre 5 i 10 punts per sota de la mitjana comunitària, que és de l'ordre del 85%. El percentatge de participació més baix correspon al Regne Unit (67%). A mesura que va pujant la franja d'edat que es considera, però, no és possible establir diferències entre un bloc de països del nord i un altre bloc de països del sud. Per un altre costat, a partir de l'anàlisi del nivell de formació de la població integrada al mercat de treball, l'informe de 1996 conclou que la població amb un nivell de formació més baix té menys possibilitats de trobar un lloc de treball que la població amb més estudis, sigui quin sigui el grup d'edat que es consideri.

També el *Libro blanco sobre Crecimiento, Competitividad, Empleo*, elaborat a iniciativa de Jacques Delors i adoptat per la Comissió el mes de desembre de 1993, dedica un capítol a analitzar la relació de l'educació i la formació amb l'activitat econòmica i social en el seu conjunt i subratlla la importància per a Europa de la inversió immaterial, en particular en educació i recerca. El desenvolupament de l'educació i la formació és vist com una de les condicions de l'emergència d'un nou model de creixement ric en ocupació.

Un altre document a tenir en compte és l'informe de l'IRDAC de 1994 *Qualité et adéquation. Le défi de l'éducation en Europe*. En les seves pàgines l'IRDAC afirma que, en el context actual, l'educació i la formació constitueixen, per davant de qualsevol altra consideració, la clau per garantir la competitivitat de les empreses:

“(...) l'educació i la formació han d'ajudar a assegurar la durabilitat de l'economia europea. Durant decennis, les exigències socials i la dinàmica

interna de l'economia europea han estat els principals motors de l'evolució de l'educació. No obstant, vistos els reptes que ha comportat la mutació industrial, ha arribat el moment de restablir l'equilibri i de donar prioritat a les necessitats urgents de l'economia, reconeixent la missió i la responsabilitat més àmplia del sistema educatiu." (IRDAC, 1994: v)³

D'acord amb les conclusions de l'informe de l'IRDAC (1994: 77) el sistema educatiu és responsable de fer prendre consciència de l'amenaça que pesa sobre la competitivitat europea com a conseqüència de les transformacions industrials i de dotar els joves dels coneixements, competències i actituds adequats per afrontar la situació. Només amb una mà d'obra altament qualificada és possible mantenir una forta capacitat d'innovació, clau de la competitivitat.

D'altra banda, també el *Libro verde-Política social europea* (1994) reflexiona sobre la importància dels recursos humans, veient en els joves que surten de l'escola un potencial de desenvolupament. Els recursos humans qualificats són necessaris per modernitzar el sistema productiu europeu i d'aquesta manera permetre a la Comunitat resoldre els problemes econòmics i socials. D'aquí que el Fons Social Europeu (FSE)⁴ es preocupi pel desenvolupament de recursos humans amb l'objectiu de procurar la integració econòmica i reclami l'adaptació de la mà d'obra als nous reptes que es plantejen.⁵

La importància dels recursos humans per assegurar la competitivitat ha estat igualment subratllada per part d'Eurydice, com es pot comprovar en el paràgraf següent:

³ No obstant, l'IRDAC admet que la millora dels sistemes d'educació i de formació és una condició necessària però no suficient per assegurar una major competitivitat. Altres factors importants serien les infraestructures de transport, els serveis de comunicació, etc.

⁴ Es tracta d'un dels fons estructurals que s'analitzen en el capítol segon i constitueix un dels principals instruments de la Comunitat per desenvolupar els recursos humans i millorar el funcionament del mercat de treball en el territori de la Unió.

⁵ En l'apartat 1.5.3 es descriuen les iniciatives comunitàries *Empleo* i *Adapt*, finançades principalment pel FSE, i que se centren directament en les qüestions apuntades.

“Los conocimientos, las aptitudes y el saber hacer de los ciudadanos, cuyo conjunto constituye los recursos humanos, serán el logro principal de Europa frente a la competitividad mundial que marcará el siglo XXI. La aceleración de las innovaciones tecnológicas exige no sólo una adaptación de los conocimientos, de las aptitudes y del saber hacer sino también su actualización constante. La apuesta se sitúa en el plano cualitativo: interpela directamente a las políticas educativas y de formación.” (Eurydice, 1994: 15)

Més recentment, la decisió de celebrar durant 1996 l'Any Europeu de l'Educació i de la Formació Permanent reflecteix la importància estratègica d'aquesta matèria de cara als objectius de la UE, en general, i a la lluita contra l'atur i la millora de la competitivitat, en particular. La decisió del Parlament i del Consell per la qual es declara 1996 com l'Any Europeu de l'Educació i de la Formació Permanents⁶ manifesta textualment “que la educación y la formación pueden contribuir al cambio económico y social y a combatir el desempleo”. Es diu també “que la adaptación continua de los sistemas de educación y de formación a esas nuevas necesidades es una tarea de importancia estratégica para Europa, ya que la competitividad de la economía europea y la estabilidad social en Europa se construyen a través del conocimiento, de la experiencia técnica y de enfoques básicos comunes. (...) Como subraya el Libro blanco de la Comisión sobre crecimiento, competitividad y empleo, no hay duda de que la educación y la formación están llamadas a contribuir a la reanudación del crecimiento, la recuperación de la competitividad y el restablecimiento de un nivel de empleo elevado”.

Aquestes mateixes consideracions han estat reiterades en el document “Agenda 2000” : *por una Europa más fuerte y más amplia*⁷, presentat per la Comissió el passat mes de juliol de 1997 i que exposa les perspectives generals de desenvolupament de la UE i de les seves diferents polítiques de

⁶ Decisió n. 2493/95/CE del Parlament Europeu i del Consell de 23 d'octubre de 1995. (DOCE n. L 256/45 de 26.10.95).

⁷ DOC/97/6 de 15.7.1997.

cara al pròxim segle.⁸ Des d'una valoració de futur dels reptes que suposa la consolidació de la UE, l'educació, i en general totes les activitats relacionades amb la formació de recursos humans, es consideren essencials no només per garantir la competitivitat de la Unió sinó també per fer possible la cohesió econòmica i social. Com explica la Comissió, més enllà dels objectius econòmics, els europeus també desitgen una societat solidària, sense exclusions, amb una elevada qualitat de vida, un medi ambient sà i on es respectin els principis de llibertat, seguretat i justícia. Per tot això cal fomentar un elevat nivell d'ocupació, a la qual cosa contribueixen en gran mesura les polítiques de formació de recursos humans, però a més, els sistemes educatius poden implicar-se directament en la lluita per la igualtat d'oportunitats, en l'educació a la salut i al medi i en la definició dels valors i dels principis que pot ajudar a transmetre el sistema educatiu.

Arran d'aquest recorregut il·lustratiu es constata el paper determinant que des de la CE es considera que han de jugar l'educació i la formació per adaptar les qualificacions a les noves necessitats econòmiques i socials i lluitar contra l'atur. De tota manera, s'és conscient de la necessitat de mesures alternatives i complementàries per avançar cap a aquests mateixos objectius, ja que les accions en el camp de l'educació i la formació no són suficients. Un paràgraf del Llibre blanc sobre creixement, competitivitat i ocupació expressa aquesta opinió:

“De la educación y de la formación se espera que resuelvan los problemas de competitividad de las empresas, la crisis del empleo, el drama de la exclusión social y de la marginación, que, en una palabra, ayuden a la sociedad a superar sus dificultades actuales y al mismo tiempo a controlar los profundos cambios que hoy le afectan. [...] Aún así, no puede atribuirse a la educación y la formación la única clave de las cuestiones más acuciantes. Únicamente dentro de ciertos límites, y en combinación con medidas a otros niveles (políticas industrial y comercial, política de investigación, etc. pueden contribuir a resolver problemas inmediatos. [...] Por ello, conviene revisar el lugar que ocupan la educación y la formación en el funcionamiento de la sociedad y sus relaciones con la actividad económica y social en su conjunto. En una sociedad

⁸ A més, l'objectiu d'aquest document és reflexionar sobre els reptes que planteja l'ampliació de la Unió als països de l'Europa de l'Est i sobre el futur marc financer més enllà del 2000.

basada, mucho más que en el intercambio de mercancías, en la producción, la transmisión y el reparto de conocimientos, el acceso al saber teórico y práctico deberían ocupar una posición central”. (Comisión Europea, 1994b: 141).

Arran d'aquesta relació de textos elaborats en l'entorn de la Comunitat es pot concloure que existeix un interès reiteradament declarat per part de les institucions comunitàries per desenvolupar una educació de qualitat. No obstant, la posició de la Comunitat ha experimentat una evolució al llarg del seu recorregut, evolució que reflecteix, per una banda, el procés de presa de consciència sobre els beneficis de l'educació en l'escena comunitària i, per una altra banda, els esforços de la Comunitat per impulsar determinades accions en aquest terreny malgrat les reticències dels Estats membres a cedir competències. Les dues vessants d'aquesta evolució fins a l'entrada en vigor del TUE són l'objecte d'anàlisi de l'apartat següent.

1.2 Evolució de l'interès de la CE per l'educació i la formació des dels seus orígens fins a l'entrada en vigor del TUE

L'educació no va ser un tema present en el tractat constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea. Ni al Tractat de Roma (1957) ni a l'Acta Única Europea (1986) no es va recollir cap clàusula explícita per al desenvolupament d'una política comunitària en l'àmbit de l'educació. En el tractat constitutiu de les Comunitats Europees no es feia un esment específic als objectius educatius i, si bé es preveia iniciar la cooperació entre Estats membres sobre temes molt diversos, no hi havia cap referència a que aquesta cooperació s'hagués de projectar també sobre la matèria educativa.

En canvi, en el Tractat de Roma sí que es feia menció de la formació professional. L'antic article 128 preveia que el Consell podia establir, a proposta de la Comissió i prèvia consulta del Comitè Econòmic i Social, “els principis generals per a l'execució d'una política comuna de formació professional, capaç de contribuir al desenvolupament harmoniós de les economies nacionals i del mercat comú”. Igualment, el Tractat de Roma es

referia a altres temes relacionats amb l'educació i la formació: la lliure circulació de treballadors (articles 48-51)⁹; la millora de les condicions de vida i de treball (articles 117-118); la igualtat de remuneració salarial per a homes i dones (article 119) i una política estructural social, basada en el Fons Social Europeu (articles 123-127).

Vaniscotte (1989) reconeix obertament que el tema de l'educació era considerat tabú en aquesta primera etapa. No obstant, la necessitat d'avançar cap a una política comuna en el camp de la formació professional, si es volia fer realitat la llibertat de circulació dels treballadors, va acabar propiciant un cert canvi d'actitud també en matèria educativa, a partir de la dècada dels seixanta.

Així, ja l'any 1961, a la cimera de Bonn, es va proposar la institucionalització del Consell en formació de Ministres de l'Educació (Consell "Educació" en endavant) per promoure, des de l'educació, la unió europea. Dos anys més tard una decisió¹⁰ va definir la noció de "política comuna de formació professional" i va establir deu principis generals per a la realització d'aquesta política, amb una voluntat d'harmonització dels sis països que formaven la Comunitat en aquell moment. Com indica Vaniscotte (cf. a Reguzzoni), la validesa d'aquests principis va ser inicialment qüestionada, perquè amenaçaven de limitar els drets sobirans dels Estats en matèria de legislació i de política social. Tanmateix, la impossibilitat d'avançar en la consecució de les llibertats econòmiques sense una política comuna de formació professional va portar finalment a l'adopció dels esmentats principis.

⁹ En aquest àmbit, Olesti (1992: 53) destaca la presència de l'article 12 del Reglament 1612/68 de 15 d'octubre de 1968, relatiu a la lliure circulació de treballadors dintre de la Comunitat (DOCE n. L 257 de 19.10.1968) que estableix que "els fills d'un nacional d'un Estat membre que estigui o hagi estat empleat en el territori d'un altre Estat membre seran admesos en els cursos d'ensenyament general, d'aprenentatge i de formació professional en les mateixes condicions que els nacionals d'aquest Estat, si aquests fills resideixen en el seu territori".

¹⁰ Decisió del Consell 63/266/EEC, de 2 d'abril de 1963 (DOCE n. C 1338/63 de 20.4.1963).

En aquest context es van produir les primeres insinuacions entorn de la relació existent entre la formació professional i l'educació general de base. Davant l'absència d'un article referit concretament a l'educació, algunes veus van defensar l'argument que, com que les formacions professionals són, cada cop més, tributàries de la formació general que les precedeix, es podria reconèixer la capacitat d'iniciativa i d'intervenció de la Comissió i del Parlament Europeu, també en el terreny de l'educació. S'estava suggerint, per aquesta via, la necessitat d'establir els criteris d'una política escolar comuna que afectés tots els nivells i tots els ensenyaments, que incidís sobre les estructures dels sistemes educatius i que tractés de resoldre els problemes d'equivalència de títols. De tota manera, l'educació continuava sent una matèria especialment sensible per als Estats membres, que no estaven disposats de cedir a la Comunitat aquesta parcel·la de poder.

A la segona meitat dels seixanta, però, ja s'evidenciava que, d'acord amb el principi de la lliure circulació de persones, calia facilitar els desplaçaments dels estudiants, dels professors i dels investigadors d'un país a l'altre. Company (1989: 114) destaca com l'any 1967 el grup PREST (Política de Recerca Científica i Tecnològica) va manifestar la voluntat dels països membres de promoure la mobilitat del personal científic i la cooperació en el camp de l'ensenyament de les ciències. Simultàniament, el Parlament Europeu mostrava el seu interès pels problemes educatius a través d'informes i recomanacions.

El mes de novembre de 1971 es va produir la primera sessió del Consell "Educació". Seguint la proposta formulada l'any 1969 per Edgar Faure, Ministre d'Educació de França¹¹, el Consell va decidir la creació de l'Institut Universitari Europeu de Florència i d'un Centre Europeu per al Desenvolupament de l'Educació. La Comissió, per la seva banda, va crear un grup d'experts per a l'ensenyament i l'educació perquè coordinés les activitats comunitàries en aquest àmbit i desplegués una política europea de l'educació.

¹¹ E. Faure seria anys més tard el fundador i primer president de l'Assemblea de les Regions d'Europa (ARE) (Veure l'apartat 2.2.4, dintre del capítol segon).

El 1973 la Comunitat es va ampliar a nou membres, amb l'ingrés de Gran Bretanya, Irlanda i Dinamarca. En la subsegüent reorganització de la Comissió, es va crear la Direcció General per a la Recerca, la Ciència i l'Educació; per primera vegada l'educació figurava entre les responsabilitats d'un dels membres de la Comissió Europea. El mateix any el prof. H. Janne, per encàrrec de la Comissió, va redactar l'informe *Vers une politique européenne de l'éducation*, que fixa les prioritats en el terreny de l'educació, centrant-se en la cooperació en el marc de l'ensenyament superior i en el reconeixement mutu de diplomes d'estudis.

Si bé l'interès de la Comunitat per l'educació i la formació havia nascut com a conseqüència de la seva relació amb una de les quatre llibertats econòmiques, com és la lliure circulació de treballadors, els ministres d'educació, reunits al si del Consell el juny de 1974, van assenyalar que l'educació no havia de ser considerada en cap cas com una simple part de la vida econòmica. Sent així, van establir que el respecte a la diversitat de tradicions i de polítiques educatives de cada país havia de ser el principi bàsic que orientés l'elaboració d'un programa d'acció en matèria d'educació i de formació. El Consell es va declarar contrari a la uniformització d'estructures, mètodes i continguts.

Per tant, cal destacar que des dels inicis de la preocupació comunitària per l'educació va ser evident la resistència dels Estats membres a qualsevol harmonització que tingués efectes homogeneïtzadors i que suposés una ingerència en les competències pròpies de la seva sobirania. En aquest sentit, es va argumentar que en un context marcat per la diversitat pel que fa a l'organització escolar i a les estructures educatives, l'harmonització hagués suposat la pèrdua de les pròpies tradicions i la no consideració de la particular idiosincràsia.

Al mateix temps que es frenava qualsevol iniciativa d'harmonització, en la mateixa reunió dels ministres d'educació al si del Consell s'acordava donar prioritat a la mobilitat dels docents i al reconeixement de diplomes. Mitjançant

una resolució¹² es va decidir la creació d'un Comitè de l'Educació, constituït per representants dels Estats membres i de la Comissió. A partir d'aquest moment van començar a organitzar-se un gran nombre de trobades internacionals entorn del tema "cooperació a l'ensenyament superior".

El debat sobre l'oportunitat de la intervenció de la Comunitat en matèria educativa no pot, en cap cas, desvincular-se de l'evolució de la jurisprudència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees (TJCE) sobre aquesta qüestió. Gairebé de manera contemporània a la resolució dels ministres d'educació reunits al si del Consell, de juny de 1974, el TJCE es va pronunciar arran de l'assumpte *Casagrande*¹³ en el sentit de negar un àmbit competencial a les Comunitats Europees en matèria d'educació. Va manifestar que la política d'ensenyament i de formació no formaven part de les competències que el TCEE havia atribuït a les institucions comunitàries. No obstant, la sentència admetia que la política educativa dels Estats membres relacionada amb la formació professional podia ser indirectament afectada per la legislació comunitària (en matèria de lliure circulació de treballadors, en aquest cas concret).

Precisament en l'àmbit de la formació professional, l'any 1975 el Consell, a proposta de la Comissió, va crear el Centre Europeu per a la Promoció de la Formació Professional (CEDEFOP), amb seu a Berlín. És una institució independent que té la funció d'assessorar la Comissió en la determinació de la seva política i de fer el seguiment de l'aplicació de les actuacions en matèria de formació professional en els Estats membres de la CE. Dóna suport a la Comissió i altres institucions sobre qüestions de formació professional i de formació continuada mitjançant la recerca, jornades d'estudi, dossiers informatius i la posada en pràctica de nous models d'actuació.

¹² Resolució dels Ministres de l'Educació reunits al si del Consell, de 6 de juny 1974 relativa a la cooperació en l'àmbit de l'educació (JO n. C 98, de 20.8.74).

¹³ STJCE de 3.7.1974. *Recueil* 1974, p. 779.

Dintre de la segona meitat de la dècada dels 70 destaca una altra resolució adoptada pel Consell i els ministres d'educació, reunits al si del Consell, el 9 de febrer de 1976¹⁴ que, partint de les bases fixades l'any 1974, establia les grans línies d'un programa d'acció comunitari en matèria educativa. Aquest document ha servit de fonament de les diferents accions iniciades des d'aleshores en educació i ha obert les portes a la cooperació intergovernamental en els àmbits més diversos. Així, en compliment d'un dels objectius que es proposava la resolució de 1976, l'any 1980 es va crear la xarxa EURYDICE, amb la finalitat de facilitar els intercanvis d'informació i documentació sobre l'estructura i el funcionament dels sistemes educatius als diferents Estats membres.

Des de començaments dels anys 80 la Comunitat manifesta cada vegada més interès per l'educació. Tanmateix, seguia topant amb l'obstacle de no disposar d'una base jurídica en el TCEE que legitimés la seva actuació en aquest camp. Aquest estat de coses es va veure lleugerament alterat arran de dos pronunciaments del TJCE en els assumptes *Forchieri*¹⁵ i *Gravier*¹⁶, que venien a matisar en certa manera la jurisprudència de l'assumpte *Casagrande*. En tots dos assumptes el TJCE va manifestar que, si bé la política d'educació i de formació no era competència de les Comunitats Europees, l'accés a aquesta formació, especialment quan es tracta de formació professional, sí que entrava dintre de l'àmbit d'aplicació del TCEE. El principi de no discriminació per raó de nacionalitat d'un nacional d'un Estat membre en un altre Estat membre havia de ser garantit en matèria d'accés a la formació. Les conseqüències

¹⁴ Resolució del Consell i dels Ministres de l'Educació reunits al si del Consell, de 9 de febrer de 1976, establint un programa d'acció en matèria d'educació (JO n. C 38, de 19.2.1976)

¹⁵ STJCE de 13.7.1983, assumpte 152/82, Sandro Forchieri et Marisa Marina, épouse Forchieri, v. État Belge et Absl Institut supérieur de sciences humaines appliqués- École ouvrière supérieure, *Recueil* 1983, p. 2336.

¹⁶ STJCE de 13.2.1985, assumpte 293/83 Françoise Gravier v. Ville de Liège, *Recueil* 1985, pp. 612-613.

pràctiques d'aquest reconeixement havien d'anar, doncs, vinculades a l'abast que es donés al terme "formació professional".

Aquest abast va quedar definit en l'assumpte *Gravier*. El TJCE, guiat per la intenció d'afavorir la llibertat de persones, va realitzar una interpretació àmplia del que calia entendre per formació professional. Així, va indicar que "tota forma d'ensenyament que porta a una qualificació per a una professió, ofici o ocupació específica, o que confereix l'aptitud particular per exercir tal professió, ofici o ocupació, forma part de la formació professional, independentment de quines siguin l'edat i el nivell de formació dels alumnes o estudiants, fins i tot si el programa de formació inclou un element d'educació general"¹⁷. En sentències posteriors el TJCE ha fet referència expressa al text transcrit per interpretar que, en determinats supòsits, l'educació secundària pot quedar englobada en el concepte de formació professional¹⁸, igual com passa amb els estudis universitaris¹⁹.

D'aquesta manera, la jurisprudència va consolidar una interpretació segons la qual l'article 128 del TCEE, referit només a la formació professional, podia de fet servir de base legal legitimadora de la intervenció de la Comunitat en educació (o, si més no, en sectors educatius molt amplis).

¹⁷ Veure *Recueil* 1985, p. 614.

¹⁸ Veure la STJCE de 27.9.1988, assumpte 263/86, l'Etat belge et M. René Humbel et Marie-Thérèse Edel, *Recopilación* 1988, pp. 5386-5387 i 5390. El Tribunal va entendre que si bé un any d'ensenyament secundari no pot considerar-se, per sí mateix, com a integrant de la formació professional, sí que ha de considerar-se inclòs en l'àmbit d'aplicació d'aquesta noció quan forma part d'un conjunt d'ensenyaments que són qualificats com a tals. Olesti (1992: 55) destaca com la sentència no estén la noció de formació professional a tota l'educació secundària.

¹⁹ Dues sentències reflecteixen l'extensió del concepte de formació professional als estudis universitaris. Es tracta, d'una banda, de la STJCE de 2.2.1988, assumpte 24/86, Vincent Blaizot v. Université de Liège et autres, *Recopilación* 1988, p. 403; d'una altra banda, de la STJCE de 30.5.1989, assumpte 242/87, Comissió de les Comunitats Europees v. Consell de les Comunitats Europees, *Recopilación*, 1989, p. 1456. L'assumpte Blaizot és important perquè per primera vegada es manifesta que els estudis universitaris en general queden dintre de l'àmbit d'aplicació del concepte de formació professional. La segona sentència citada, coneguda també com a sentència Erasmus, confirma la sentència anterior.

Tot i la porta oberta per la sentència *Gravier*, seguia pendent una reforma del tractat on s'introduís l'educació de manera expressa com a competència comunitària. Aquest canvi tampoc no va arribar amb l'Acta Única de 1986, en vigor des de primer de juliol de 1987. Malgrat que es reconeix que la realització d'un gran mercat europeu reposa en gran part sobre les capacitats dels seus recursos humans, no s'aconsegueix la unanimitat que calia per introduir la possibilitat de la Comunitat d'actuar en educació. Els Estats membres continuaven resistint-se a acceptar la ingerència de les institucions comunitàries²⁰. Finalment, la reforma del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea duta a terme pel TUE ha abordat directament la matèria educativa, en els seus articles 126 i 127, dedicats respectivament a l'educació i a la formació professional. D'aquesta manera, l'educació s'inclou per primera vegada de manera explícita dins del camp d'actuació de la Comunitat Europea amb una base jurídica pròpia que passa a legitimar l'acció comunitària que es venia desenvolupant en aquest terreny.

Fent balanç de la intervenció de la Comunitat fins a l'entrada en vigor del TUE, Verbruggen (1994: 47) destaca com, tot i disposar d'una base legal insuficient, la Comunitat va aconseguir desenvolupar una política educativa que va començar a principis dels setanta sense pretensions i que es va accelerar cap a mitjans dels vuitanta. No obstant, es va limitar a l'adopció de decisions i resolucions no vinculants²¹. Des de la perspectiva de l'evolució

²⁰ De tota manera, Olesti (1992: 52) explica com alguns autors, com Lonbay (1989: 367) o Van der Wonde i Mead (1988: 118-122), van voler veure en l'article 8A del TCEE incorporat a l'Acta Única Europea una ampliació indirecta de les competències de les Comunitats Europees en l'àmbit de l'educació, en la mesura que, en definir-se el mercat interior com un espai sense fronteres en què s'inclou la lliure circulació de persones, segons aquests autors s'abandonaria el contingut econòmic que implica la lliure circulació comunitària i s'emmarcaria en una dimensió més social, en el qual entraria la formació educativa.

²¹ L'autor assenyala que hi ha alguna disposició vinculant, però va ser aprovada amb l'objectiu de poder establir un mercat comú i en cap cas no respon a l'emanació d'opcions educatives relatives a l'educació. Així s'explica que les normes existents en educació tinguin un caràcter fragmentari i no constitueixin un cos consistent.

descrita, l'entrada en vigor del TUE tanca un cicle caracteritzat per l'absència de contingut educatiu en el marc jurídic anterior a Maastricht, i n'obre un altre (Gómez Riesgo, 1995: 70). L'apartat següent tractarà d'analitzar els aspectes més rellevants que han de determinar l'actuació de la Comunitat en educació i en formació en aquesta nova etapa.

1.3 Les competències de la CE en matèria d'educació i de formació professional a partir del TUE. Aplicació del principi de subsidiarietat

1.3.1 El contingut dels articles 126 i 127 del TCE

Com ja ha estat apuntat, en l'article 3 lletra p del TCE s'estableix que contribuir a una educació i a una formació de qualitat serà un dels mitjans per assolir els fins de la Comunitat Europea. Aquesta contribució s'ha de fer en els termes que disposa el mateix Tractat en els articles 126 (“educació”) i 127 (“formació professional”)²² i en el marc del principi de subsidiarietat.

L'article 126 estableix que la Comunitat ha de contribuir al desenvolupament d'una educació de qualitat²³ i preveu que ho faci, fonamentalment, encoratjant la cooperació entre els Estats membres. També podrà la Comunitat recolzar i completar l'acció dels Estats membres, si fos necessari i sempre en el ple respecte de les seves responsabilitats quant als continguts de l'ensenyament i a l'organització del sistema educatiu, així com de la seva diversitat cultural i lingüística.

²² Ambdós articles formen el Capítol 3 (“Educació, formació professional i joventut”) del títol VIII (“Política Social, d'Educació, de Formació Professional i de Joventut”) dintre de la Tercera part, dedicada a les “Polítiques de la Comunitat”. Els articles 126 i 127, que apareixen reproduïts íntegrament en l'annex n.1.2.

²³ Postma (1994: 151) destaca que no es defineix què s'entén per una educació de qualitat. Es pregunta si el nivell de qualitat ve determinat per una taxa d'aprovatats elevada, o bé per una plantilla de professorat d'alt nivell, etc. Conclou que és necessària una explicació més precisa.

Els eixos de l'acció de la Comunitat en educació es concreten en l'apartat segon, que es refereix al desenvolupament de la dimensió europea en l'ensenyament; a l'afavoriment de la mobilitat d'estudiants i professors, i a la millora del sistema de reconeixement de diplomes i períodes d'estudi; a la promoció de la cooperació entre centres docents; a l'increment de l'intercanvi d'informació i d'experiències i de l'intercanvi de joves i animadors socioeducatius; i al desenvolupament de l'educació a distància.

A més, tant la Comunitat com els Estats membres han d'afavorir la cooperació amb tercers països i amb les organitzacions internacionals competents en matèria d'educació, especialment amb el Consell d'Europa.

Els instruments d'acció, previstos en l'apartat quart, poden ser bé les mesures d'encoratjament, bé les recomanacions. Pel que fa a les primeres, el procediment que cal seguir per a la seva adopció és el de codecisió amb el Parlament Europeu, regulat en l'article 189 B, essent preceptiva la consulta prèvia al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions. S'especifica que queda exclosa qualsevol possibilitat d'harmonització de les disposicions legals i reglamentàries dels Estats membres. Per la seva banda, les recomanacions han de ser adoptades per majoria qualificada i a proposta de la Comissió, sense que siguin preceptives les opinions del Parlament Europeu, del Comitè Econòmic i Social i del Comitè de les Regions.

A continuació, l'article 127, amb una estructura paral·lela a la de l'article que el precedeix, regula quina ha de ser la intervenció de la Comunitat pel que fa, concretament, a la formació professional. D'acord amb la lletra del Tractat, la política comunitària de formació professional estarà destinada a reforçar i completar les accions dels Estats membres. No obstant, s'estableixen uns límits a les iniciatives de la Comunitat semblants als que regeixen per a l'educació en general, ja que s'imposa a la Comunitat el ple respecte a la responsabilitat dels Estats membres per determinar el contingut i l'organització d'aquesta formació.

L'apartat segon enumera els objectius que ha de perseguir la Comunitat en matèria de formació professional. Es refereix a: facilitar l'adaptació a les transformacions industrials, mitjançant la formació i la reconversió professionals; millorar la formació professional inicial i permanent, amb vista a facilitar la inserció i la reinserció professional en el mercat laboral; facilitar l'accés a la formació professional i afavorir la mobilitat dels educadors i de les persones en formació, especialment els joves; estimular la cooperació en matèria de formació entre centres d'ensenyament i empreses; i incrementar l'intercanvi d'informació i d'experiències sobre qüestions comunes als sistemes de formació dels Estats membres.

Igual que en matèria d'educació, s'especifica que la Comunitat i els Estats membres afavoriran la cooperació amb tercers països i amb les organitzacions internacionals competents en matèria de formació professional.

Quant als instruments per dur a la pràctica la política comunitària de formació professional, el darrer apartat disposa que el Consell de Ministres adoptarà les mesures per contribuir a l'assoliment dels objectius esmentats d'acord amb el procediment de cooperació amb el Parlament Europeu (descriu a l'article 189 C) i amb el dictamen preceptiu del Comitè Econòmic i Social. Un cop més, s'exclou expressament la possibilitat d'harmonitzar la legislació dels Estats membres en la matèria.

En una anàlisi conjunta de tots dos articles s'ha considerat que el terme educació ha de ser interpretat en un sentit ampli, incloent també la formació professional, encara que hi hagi un article que es refereixi exclusivament a aquest tipus de formació. Això implica que qualsevol tema de formació professional relacionat igualment amb l'educació ha d'entendre's subjecte també a l'article 126. L'article 127 només ha de ser aplicat a aquells aspectes de la formació professional que siguin totalment aliens a l'educació, actuant així l'article 126 com a *lex generalis* i quedant el 127 com a *lex specialis*. (Lenaerts, 1994: 126).

1.3.2 Abast de les competències de la CE en matèria d'educació i de formació

Els articles 126 i 127, el contingut dels quals s'acaba de descriure, aporten la base jurídica que fonamenta l'acció de la Comunitat en matèria d'educació i de formació. No obstant, creiem convenient reflexionar amb més profunditat sobre quin és l'abast real de les competències de la Comunitat en aquest camp i d'aquesta manera interpretar correctament quines són les possibilitats de la Comunitat, i quins els seus instruments, per aconseguir a través de l'educació els objectius a què es refereix el Tractat. L'apartat que ara s'inicia intentarà aportar els arguments necessaris per demostrar que la voluntat dels Estats membres que va orientar la redacció dels articles esmentats no va ser tant la d'obrir un nou camp a l'acció de la Comunitat com la d'impedir, de manera explícita, una política comuna en educació i en formació.

1.3.2.1 *Els límits a l'acció de la CE en educació previstos en els articles 126 i 127 del TCE*

L'anàlisi sobre l'amplitud de les competències de la Comunitat en educació i en formació ha de partir, necessàriament, dels límits que imposen els propis articles 126 i 127 del TCE a l'actuació de la Comunitat.

- En primer lloc, les labors de recolzament i complementació de l'acció dels Estats membres s'han de dur a terme només en el cas que *sigui necessari*. Postma (1994: 151) destaca que no està clar qui ha de determinar si concorre la necessitat que legitima l'acció de la Comunitat. D'una altra banda, planteja que sorgirien problemes si els Estats membres no apreciessin la necessitat de les mesures de recolzament i complementació iniciades per la Comunitat.

- En segon lloc, les labors de recolzament i complementació de l'acció dels Estats membres han d'exercir-se *en el ple respecte de les responsabilitats dels Estats membres quant als continguts de l'ensenyament i a l'organització del sistema educatiu*²⁴ (també de la formació professional), *així com de la seva diversitat cultural i lingüística*. Existeix, per tant, una presumpció que els Estats membres estan en millors condicions per determinar aquests aspectes. Lenaerts (1994: 139) assenyala que reservant als Estats membres les decisions sobre el contingut i l'organització de l'educació i de la formació professional s'està contribuint a preservar la identitat cultural i lingüística de cada Estat membre o de cada subestat membre.
- En tercer lloc, les mesures d'encoratjament que adopti la Comunitat han d'excloure tota harmonització de les disposicions legals i reglamentàries dels Estats membres, amb la qual cosa s'insisteix en garantir la sobirania dels Estats en la matèria.
- D'altra banda, cal subratllar que aquestes noves disposicions preveuen un procediment legislatiu que dificulta l'adopció pel Consell d'actes que hi prenguin el seu fonament. L'antic article 128 TCEE permetia al Consell decidir per majoria simple²⁵. En canvi, el nou article 126 del TCE (educació) estableix que els actes obligatoris siguin adoptats pel procediment de codecisió previst a l'article 189 B, prèvia consulta al Comitè Econòmic i Social²⁶ i al Comitè de les

²⁴ Postma (1994: 152) planteja objeccions a l'ús del terme "responsabilitats" i creu que hauria estat més correcte parlar de "competències". La formulació adoptada -diu- dona la impressió que sigui la Comunitat qui decideix si els Estats membres són responsables, quan els Estats membres són els competents i la Comunitat només podrà ser competent si els Estats així ho decideixen en un Tractat. Igualment, assenyala la indeterminació dels terme "organització" de sistemes educatius.

²⁵ En l'argot comunitari, l'expressió "majoria simple" és utilitzada en el sentit de "simple majoria absoluta"; és a dir, la majoria absoluta dels membres del Consell: 7 vots positius sobre 12 o 8 sobre 15.

²⁶ Postma (1994: 153) no s'explica la necessitat de consultar el Comitè Econòmic i Social, a no ser

Regions; i el nou article 127 (formació professional) exigeix de seguir el procediment de cooperació previst a l'article 189 C, prèvia consulta al Comitè Econòmic i Social. En ambdós casos el Consell ja no pot decidir per majoria simple sinó que cal que assoleixi en el seu si una majoria qualificada.

Aquests canvis en el procediment legislatiu no són accidentals. Els Estats membres (i, sobretot, certs “grans” Estats membres, com Alemanya, França i el Regne Unit -especialment Alemanya, atès el fet que les competències educatives han estat internament atribuïdes als *Länder*-) havien vist amb gran preocupació els nous desenvolupaments en la jurisprudència del TJCE relatiu a l'article 128 TCEE, principalment en els afers *Erasmus*²⁷ i *Comett II*²⁸. En aquests dos afers el TJCE havia reconegut que la competència comunitària en matèria de formació professional era no solament àmplia en el seu abast sinó que permetia “imposar als Estats membres *obligacions* de cooperació” (considerant 11 de la sentència *Erasmus*, cursiva afegida). A la vista d'aquesta jurisprudència els Estats membres van entendre que calia, d'una banda, clarificar (i limitar) l'abast de les competències comunitàries i, d'una altra, evitar que decisions en aquest àmbit tan sensible políticament poguessin ser adoptades pel Consell per majoria simple.

En conclusió, els límits que s'inclouen en la redacció dels articles 126 i 127 del TCE posen en evidència els rezels dels Estats membres davant l'actuació de la CE en matèries que consideren exclusives del seu àmbit de sobirania. Els límits esmentats denoten el rebuig a la uniformitat i l'afirmació de la identitat

que es consideri l'educació com un objecte econòmic, en el qual cas critica la seva ubicació en el Títol VIII del Tractat, titulat “Política Social, Educació, Formació Professional i Joventut”.

²⁷ STJCE de 30.5.1989, assumpte 242/87, Comissió v. Consell, *Recopilación* 1989, p. 1449.

²⁸ STJCE de 11.6.91, assumptes C-51/89, C-90/89 i C-94/89, Regne Unit, França i Alemanya v. Consell, *Recopilación* 1991, p. I-2790.

dels pobles en el si de la Comunitat. En aquest sentit, Ryba (1994 b) es refereix a la defensa que fan els Estats membres de la “unitat en la diversitat”. Segons aquest autor l'expressió resumeix el desig de viure junts en pau, tolerància i cooperació en una àmplia varietat de camps, sense que s'infringeixin les seves identitats culturals nacionals individuals i preservant l'autonomia nacional d'acció i decisió en les matèries que, com l'educació i la formació, es consideren part del propi àmbit de sobirania.

1.3.2.2 *La presència del principi de subsidiarietat al TUE*

Els límits a què s'acaba de fer referència poden ser interpretats com una espècie de “constitucionalització sectorial” del principi de subsidiarietat. Aquest principi s'introdueix, per primera vegada de forma explícita en un text jurídic, en el penúltim paràgraf del Preàmbul, en l'article B del TUE, entre les Disposicions Comunes (Títol I), i en l'article 3B 2n paràgraf del reformat TCE.²⁹

La primera referència, continguda en el Preàmbul, es vincula a la necessitat que les decisions “es prenguin de la forma més pròxima possible als ciutadans d'acord amb el principi de subsidiarietat”. A continuació, l'article B del TUE es pronuncia en els termes següents:

“Els objectius de la Unió s'assoliran conforme a les disposicions del present Tractat, en les condicions i segons els ritmes previstos i *en el respecte del principi de subsidiarietat*³⁰, tal i com es defineix en l'article 3B del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea”.

Per la seva banda, l'article 3B del nou tractat estableix el següent:

²⁹ Tot i que el principi de subsidiarietat no apareix recollit de manera expressa fins al TUE, els seus orígens són remots. Sobre els orígens del principi de subsidiarietat veure, entre d'altres, Piñol et al. (1991: 9 ss.) i Sobrino (1997: 87 ss). Keukeleire (1994: 156, nota peu pàg. nº 3) aporta una extensa bibliografia sobre el tema.

³⁰ La cursiva és afegida.

“La Comunitat actuarà dintre dels límits de les competències que li atribueix el present Tractat i dels objectius que aquest li assigna.

En els àmbits que no siguin de la seva competència exclusiva, la Comunitat intervindrà, conforme al principi de subsidiarietat, només en la mesura en què els objectius de l'acció pretesa no puguin ser assolits de manera suficient pels Estats membres, i, per consegüent, puguin assolir-se millor, com a conseqüència de la dimensió o dels efectes de l'acció contemplada, a nivell comunitari.

Cap acció de la Comunitat no excedirà del necessari per assolir els objectius del present Tractat.”

De conjunt, l'article 3B tracta de delimitar l'acció de la Comunitat. El principi de subsidiarietat, definit en el paràgraf segon, és només un dels principis del dret públic europeu que orienten aquesta acció, al costat dels principis de legalitat i atribució de competències (paràgraf primer) i de proporcionalitat (paràgraf tercer).

A l'hora de definir el principi de subsidiarietat diversos autors han coincidit a assenyalar l'ambigüitat i la vaguetat de la formulació d'aquest principi, que és reflex de la manca de consens polític en relació als objectius de la integració europea i a l'atribució de noves competències a la Comunitat. En aquest context, la regla de la subsidiarietat va ser introduïda per regular la intervenció comunitària en l'exercici de competències compartides amb els Estats membres. D'acord amb el principi de subsidiarietat, en aquests supòsits, la Comunitat només podrà intervenir per motius d'eficàcia, si l'acció separada dels Estats membres resulta insuficient. Per tant, com explica Sobrino (1997: 89) un cop aclarit que la Comunitat té atribuïda una competència per actuar segons el Tractat i que aquesta competència és compartida, cal que es donin dos criteris cumulatiu perquè la intervenció de la Comunitat estigui justificada: necessitat + eficàcia.

En aquest sentit, el principi de subsidiarietat estableix un criteri, a la vegada jurídic i de valoració política, d'exercici de les competències compartides entre la Comunitat i els Estats membres, amb la finalitat d'introduir més garanties

d'eficàcia i legitimitat democràtiques en el procés de construcció europea, a la vegada que es preserva la identitat nacional dels Estats membres i dels seus sistemes de govern. Com s'ha vingut advertint de manera reiterada, el principi de la subsidiarietat, no és un criteri d'atribució de competències, sinó d'exercici de les mateixes. Aquesta distinció es troba present en el següent paràgraf de Keukeleire, que comenta l'article 3B:

“El primer paràgraf emfasitza que les competències de la Comunitat venen donades pel mateix Tractat. Això recorda que la competència de la Comunitat no és la regla sinó l'excepció a la competència nacional. Això també comporta que no és el principi de subsidiarietat el que determina quines competències s'atribueixen a la Comunitat. La funció del principi de subsidiarietat, com es formula en el segon paràgraf, és regular l'exercici d'aquestes competències; o, més exactament, de les competències en aquelles àrees que no són de competència exclusiva de la Comunitat. [...]” (Keukeleire, 1994: 157).

És precisament com a conseqüència dels efectes d'aquest principi sobre les competències comunitàries que la interpretació del concepte de subsidiarietat ha despertat tant d'interès. En un clima d'oposició popular³¹ i política³² al procés obert pel Tractat de Maastricht, els Estats membres van apel·lar al principi de subsidiarietat, d'una banda, per demostrar que no estaven disposats a consentir una centralització descontrolada de competències en mans de la Comunitat, que no tingués en compte els interessos i els sentiments nacionals i que minés la independència dels Estats i tractés de fer d'Europa un bloc uniforme. D'una altra banda, el principi de subsidiarietat va ser l'instrument polític a què van recórrer els governs dels Estats membres per

³¹ La primera reacció negativa contra el Tractat de Maastricht s'observa en el rebuig expressat pels danesos en el referèndum de 2 de juny de 1992. L'esdeveniment va servir, al seu torn, per enfortir la posició dels euroescèptics anglesos. També a França, tradicionalment d'actitud pro-europea, es va constatar, arran de l'ajustat vot pel sí expressat en el referèndum de 20 de setembre de 1992, que la societat estava dividida pel que fa a l'acceptació del procés obert amb el TUE.

³² Keukeleire explica l'oposició al Tractat de Maastricht de molts Estats de tradició europeïsta a partir de la presa de consciència per part dels mateixos dels esforços financers que implicava l'aplicació del Tractat. Aquests costos són donats a conèixer als Estats quan, el març de 1992, la Comissió els sotmet l'informe “From the Single Act to Maastricht and Beyond. The Means to Match our Ambitions” (11/2/1992, COM(92) 2000 def.).

donar resposta a les posicions més crítiques i poder superar, així, els problemes de ratificació del Tractat.³³

Així, darrera la formulació del principi de subsidiarietat es deixa veure el temor dels governs d'alguns Estats membres i de les seves respectives opinions públiques, que el procés d'avançament cap a la Unió Europea comporti una centralització excessiva en favor de l'administració comunitària. La por a la pèrdua de sobirania porta a reivindicar principis democràtics, d'acord amb els quals les decisions han de ser preses de la forma més pròxima possible als ciutadans.

Un aspecte destacat a prendre en consideració és la distinció a establir entre els principis de subsidiarietat i de proporcionalitat. Aquest darrer principi, elaborat pel TJCE en la seva jurisprudència no fa referència, com el principi de subsidiarietat, a l'objecte de les actuacions de la Comunitat sinó a l'adequació entre els objectius perseguits per aquestes actuacions i els mitjans jurídics utilitzats per assolir-los. El TJCE, en una jurisprudència desenvolupada sobretot en assumptes agrícoles, ha establert que les restriccions o càrregues imposades als operadors econòmics han de ser "proporcionades" als objectius de política econòmica perseguits. El paràgraf 3 de l'article 3B del TCE amplia l'abast del principi: tal com està redactat, la Comunitat hauria de restringir la seva actuació al "necessari" ja no solament quan imposa càrregues als operadors sinó fins i tot en les seves accions "positives" de promoció o encoratjament. D'aquesta manera, i això no ha estat subratllat pels

³³ El segon semestre de 1992, quan el Regne Unit exercia la presidència del Consell, i just després del "no" danès, el principi de subsidiarietat va ser un tema de preocupació prioritari. En el Consell Europeu extraordinari celebrat a Birmingham el 16 d'octubre de 1992, s'aprovà la declaració *A Community close to its citizens* on la referència al principi de subsidiarietat jugava un paper essencial. Posteriorment, en el Consell Europeu ordinari del mes de desembre celebrat a Edimburg, s'aprovà el "Enfoque general de la aplicación por el Consejo del principio de subsidiariedad y del artículo 3B del Tratado de la Unión Europea". El contingut d'aquest document no era pas revolucionari; no obstant, la claredat i la contundència d'algunes de les seves expressions no deixava de frapar; així, per exemple, l'afirmació que "la competencia de los Estados miembros es la norma y la comunitaria la excepción". Aquest contingut ha estat àmpliament recollit en el Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat, annexat al Tractat d'Amsterdam.

intèrprets, l'esmentat paràgraf transforma el principi de proporcionalitat d'un principi de protecció dels operadors individuals en un principi general de limitació de l'acció dels poders públics.

Referint-se a ambdós principis, el *Memorandum espanyol sobre el principi de subsidiarietat* conclou:

“El principio de proporcionalidad es, por consiguiente, diferente del de subsidiariedad, y no cabe confundirlos o subsumirlos en un único principio. Así como la proporcionalidad hace referencia a la adecuación entre medios y fines, la subsidiariedad implica que una acción determinada debe ser ejercida al nivel preciso para que surta los efectos más idóneos.

Mientras que la subsidiariedad sólo se aplica cuando existen competencias compartidas entre la Comunidad y los Estados miembros, el principio de proporcionalidad tiene un alcance general, toda vez que es de aplicación tanto cuando existen competencias exclusivas de la Comunidad como cuando existen competencias compartidas entre la Comunidad y los Estados miembros³⁴”.

Pel que fa a l'aplicació del principi de subsidiarietat, hi ha dos textos bàsics que aporten elements importants a tenir en compte. Es tracta, d'una banda, de la Comunicació aprovada per la Comissió Europea: “El principi de subsidiarietat. Comunicació de la Comissió al Consell i al Parlament Europeu”³⁵. D'una altra banda, es disposa de les Conclusions del Consell Europeu d'Edimburg, de 12 de desembre de 1992³⁶.

Gérard (a De Groof, 1994: 242) enumera quines són les condicions generals perquè la Comissió Europea pugui prendre la iniciativa per actuar, d'acord amb el principi de subsidiarietat:

³⁴ Aquest raonament també és apuntat per autors com Lenaerts (1994: 118-119 i 141) o Keukeleire (1994: 157).

³⁵ SEC(92) 1990 def., Brussel·les, 27/10/92.

³⁶ Veure comentari de Lenaerts (1994: 138) i de Keukeleire (1994: 166 ss.).

- primera, la Comunitat ha de respectar els objectius del Tractat;
- segona, la Comunitat no ha d'intervenir a menys que ho faci per aconseguir els objectius del Tractat;
- tercera, la Comunitat només ha d'intervenir si la seva acció és més eficaç que la dels Estats membres;
- quarta, la Comunitat ha de justificar la seva iniciativa per la dimensió de l'acció pretesa o pels efectes d'aquesta acció;
- cinquena, els mitjans utilitzats han de ser proporcionals al fi que es persegueix.

Per tant, en virtut del principi de subsidiarietat, la Comunitat haurà d'actuar sempre que es demostrï que almenys un dels Estats membres no disposa de mitjans per assolir de manera suficient determinats objectius i que l'actuació comunitària prometi ser més eficaç. L'eficàcia dels mitjans dels Estats membres esdevé, com destaca Lenaerts (1994: 137) un criteri crucial per donar entrada a l'acció de la Comunitat, sense que s'arribi a qüestionar l'eficàcia de l'acció de la pròpia Comunitat.

Per la seva banda, Postma (1994: 151) i Keukeleire (1994: 158) apunten algunes imprecisions i ambigüitats en la formulació del principi de subsidiarietat. Keukeleire destaca el fet que no es donen criteris operatius objectius ni directrius clares per determinar quan concorren els supòsits per a l'aplicació del principi de subsidiarietat.

Sobre el possible control jurisdiccional del principi de subsidiarietat, la doctrina majoritària conclou que el fet que estigui previst expressament en el TUE en el Títol I, que tracta dels principis, li atorga el caràcter de norma bàsica, jurídicament vinculant, de cara a la futura activitat de la Unió, confirmat en les Conclusions del Consell Europeu de Lisboa (juny de 1992). Per tractar-se d'un principi jurídic, no merament polític, serà, en principi, el TJCE qui vetlli per la seva aplicació i determini la interpretació del principi de subsidiarietat, precisant el seu contingut, els seus límits i el seu funcionament pràctic.

No obstant, Postma assenyala que no està clar quin és el cos que ha de decidir si els objectius de les accions preteses poden o no ser realitzats pels Estats membres. A continuació es pregunta quines són les accions de què disposen els Estats membres si consideren que la Comunitat ha infringit el principi de subsidiarietat. De conjunt, Postma creu que el principi de subsidiarietat és un principi polític, no legal i no veu en el mateix una garantia per als Estats davant l'assumpció de competències per part de la Comunitat.

“Sembla que un recurs davant dels tribunals seria inútil: el principi de subsidiarietat no és tant un principi legal com un principi polític. Els tribunals no s'ocuparan de la qüestió de si els cossos polítics han aplicat aquest principi polític correctament o no” (1994: 152).

De manera semblant, s'expressa Keukeleire, que després d'admetre la competència del TJCE afirma:

“De tota manera, els dubtes que existien sobre la disposició dels Tribunals de Justícia per emetre judicis sobre aquest concepte, que és abans que res un concepte polític, van reforçar la idea que la transcendència del principi de subsidiarietat seria, de fet, insignificant. Tot i que la subsidiarietat pogués ser invocada en els processos d'anul·lació contra els actes de la Comunitat, el Tribunal hauria de considerar que l'article 3b no és suficientment clar i precís com per gaudir d'efecte directe” (1994: 159).

Bermann (1997: 81 ss.) ha analitzat quin ha estat, fins al moment, el control judicial sobre l'adequació de la legislació comunitària al principi de subsidiarietat. Es refereix a dues úniques sentències dictades pel TJCE que es pronuncien, més o menys explícitament, sobre l'aplicació d'aquest principi. En un cas, es tracta de l'assumpte C-233/94, *Alemanya v. Parlament i Consell (Disposicions sobre Garantia de Dipòsits)*³⁷; en l'altre, de l'assumpte C-84/94, *Regne Unit v. Consell (Directiva sobre Temps de Treball)*³⁸. Només en la primera de les dues sentències citades el TJCE considera la qüestió amb un cert detall, ja que en la segona el Regne Unit va negar que estigués reclamant

³⁷ [1997] ECR I- (13.5.97)

³⁸ [1996] ECR I- (12.11.96)

contra una violació del principi de subsidiarietat com a tal. Pel que fa, doncs, al pronunciament arran de l'assumpte *Alemanya v. Parlament i Consell*, el Tribunal accepta que les institucions comunitàries han de raonar la conformitat de les mesures legals que dictin al principi de subsidiarietat. A aquests efectes, però, el Tribunal ha considerat suficient que en el raonament que acompanya la legislació dictada per la Comunitat constés una conclusió sobre l'oportunitat de la intervenció comunitària per raons de subsidiarietat, sense exigir que les institucions aportin evidència detallada per suportar la seva conclusió. Fins al moment, doncs, el control del TJCE sobre l'aplicació del principi de subsidiarietat ha consistit, merament, en verificar que les institucions comunitàries hagin expressat l'oportunitat de la legislació per elles dictada, sense entrar a valorar sobre si aquesta decisió era o no encertada.

En qualsevol cas, de resultes dels interessos que van propiciar la introducció del principi de subsidiarietat en l'article 3B del TCE i que han orientat la interpretació posterior que n'ha fet la doctrina, cal concloure que l'apel·lació a aquest principi es fa amb l'objectiu de limitar les possibilitats d'actuació de la Comunitat. Per tant, el principi de subsidiarietat resulta fonamental a l'hora de conèixer quin és el marge d'actuació de la Comunitat en matèria d'educació i de formació. En virtut d'aquest principi, la Comunitat és sempre subsidiària dels poders de decisió dels Estats membres, que segueixen essent els principals responsables de la política educativa.

1.3.2.3 Valoració de les competències de la CE en matèria d'educació i de formació a la vista dels límits que imposa el principi de subsidiarietat

L'educació constitueix un àmbit paradigmàtic d'aplicació del principi de subsidiarietat, per tractar-se d'una competència compartida. El que succeeix és que, en aquest cas, com en el dels articles referents a cultura o salut, és el propi TCE el que limita les competències de la Comunitat. L'òptica de la subsidiarietat juga ja en la pròpia definició de les competències (d'aquí que s'hagi utilitzat l'expressió "constitucionalització sectorial" de la subsidiarietat

en el punt precedent) la qual cosa no exclou que, en l'exercici de les competències així definides per la lògica de la subsidiarietat, el principi de subsidiarietat tal com està definit en l'article 3B, segon paràgraf, segueix essent aplicable (és a dir, cal que quedi provat que les accions de recolzament que s'autoritza a realitzar a la Comunitat són més eficaces que les iniciatives que puguin desenvolupar els Estats membres).

L'evolució històrica que ha obert aquest capítol dóna les claus per explicar els motius que han portat a la constitucionalització sectorial del principi de subsidiarietat en educació. Verbruggen destaca com des dels orígens de la CE s'han volgut evitar les interferències internacionals en el camp de l'educació com a conseqüència de l'important paper que hi juguen els valors i la cultura. Per il·lustrar aquesta afirmació recull, entre d'altres, unes paraules pronunciades l'any 1986 pel Comissari de la Comissió de les Comunitats Europees M. Marin:

“L'educació també està profundament arrelada en la cultura local, regional i nacional i és la conseqüència en cada Estat membre d'una història diferent, incloent, en el cas de l'educació privada, un equilibri diferent entre les parts implicades en l'educació, professors, pares i directors dels centres i les diferents esperances i aspiracions.”³⁹ (Verbruggen, 1994: 47).

En el mateix sentit, Lenaerts (1994: 117) destaca que “l'educació és certament una d'aquelles àrees que resulten ser especialment sensibles a la identitat nacional o subnacional de les persones a Europa”. Per aquesta raó, seria revolucionari que el TUE hagués optat per trencar amb la consideració de l'educació com una matèria reservada als Estats membres.

Una anàlisi acurada de les implicacions de la inclusió de l'educació en el TCE en els termes que s'ha fet en els articles 126 i 127, porta a Torrent a concloure que les disposicions esmentades produeixen l'efecte de reduir les competències de la Comunitat en aquest camp, a diferència del que s'ha tendit a pensar, :

³⁹ Debats del Parlament Europeu, 24 d'octubre, 1986, DOCE Annex n. 2 344/275 al 281.

“Es menos sabido, en cambio, que, en otros campos, el TUE *redujo* las competencias de la Comunidad; sucedió así en los campos de la educación, la cultura, la salud pública. De hecho, se tiende a pensar más bien lo contrario: que la introducción de nuevos artículos en el TCE en relación con estas materias respondía a una voluntad de ampliación de competencias de la Comunidad. Esta idea es errónea; el objetivo esencial perseguido con esa introducción fue el establecer con precisión que la acción de la Comunidad en esas materias *‘excluirá toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros’*, según la fórmula recogida en cada uno de los respectivos artículos específicos. Resulta así que el objetivo esencial de los artículos específicos no era el de dar mayores competencias sectoriales a la Comunidad sino el de limitar la aplicación a ciertos sectores de las competencias generales de que la Comunidad disponía en base a artículos del tratado que, al atribuirle una competencia *‘finalista’* o *‘funcional’*, podían proyectarse en principio sobre todos los ámbitos de la realidad social -artículos 100, 100A y 235 en particular-. De hecho, los nuevos artículos sobre educación, cultura y formación profesional definen una especie de ámbito de *‘competencia reservada’* de los Estados miembros (en relación al cual se excluye toda posibilidad de medidas de armonización de la Comunidad): tal definición es absolutamente excepcional en la tradición del derecho comunitario.” (1997: 1226)

Com explica De Groof (1994), però, les limitacions a la Comunitat no estan pròpiament en la definició de les competències enumerades en l'article 126⁴⁰, sinó en les indicacions sobre com exercir-les, totes elles reflex, com s'ha argumentat, del principi de subsidiarietat.

Per tant, la diferència respecte de la situació anterior a l'entrada en vigor del TUE no residiria en l'extensió dels poders de la Comunitat en educació i en formació sinó en la novetat que suposa que l'acció que ja venia desenvolupant la Comunitat en aquest camp hagi passat a disposar d'un suport jurídic indiscutible. En aquest sentit, Lenaerts opina que els articles 126 i 127 del TCE el que aconseguixen, en essència, és consolidar el cabal comunitari pel que fa a la legislació comunitària en educació. D'aquesta manera, es dona a aquestes normes una base més sòlida que l'anterior article

⁴⁰ En opinió de De Groof, de la lletra del paràgraf 1r de l'article 126 es podria desprendre una ampliació de l'àmbit d'actuació de la Comunitat en educació respecte de la situació anterior, limitada als coneguts programes. La referència al desenvolupament d'una educació de qualitat com a objectiu general sembla cobrir qualsevol tipus d'eventualitat no contemplada entre els objectius específics.

128 del TCEE, referit exclusivament a la formació professional, tot i que interpretat pel Tribunal de Justícia de manera prou àmplia com per abarcar aspectes de l'educació en general. En certa manera, doncs, els articles 126 i 127 poden ser considerats, com fa Verbruggen, com el corollari d'una evolució que va començar a la dècada dels setanta amb l'aprovació de les primeres disposicions comunitàries en educació.

Respecte de les competències assignades a la Comunitat en matèria educativa, un tema que es planteja és si el llistat d'objectius que es conté en el paràgraf 2 de l'article 126 del TCE és "exhaustiu" o "il·lustratiu" (és a dir, se citen algunes accions només a tall d'exemple). A l'hora de resoldre sobre aquesta qüestió ens sumem a l'opinió de la doctrina majoritària que aprecia que es tracta d'una enumeració exhaustiva. Aquesta és, per exemple, la conclusió a què arriba Lenaerts (1994: 129), argumentant a partir de la fórmula adoptada. També Postma (1994: 152) afirma que l'enumeració només pot ser limitativa, atès el que disposa l'article 3B, primer paràgraf, que obliga la Comunitat a actuar "dintre dels límits de les competències que li atribueix el present Tractat i dels objectius que aquest li assigna". En front d'aquesta línia d'opinió, el propi Lenaerts es refereix a la interpretació discordant que ha fet sobre la qüestió que s'analitza el Parlament Europeu, que s'inclinaria per entendre que es tracta d'una relació d'objectius que no esgota les possibilitats d'actuació de la Comunitat. En qualsevol cas, De Groof (1994: 97) creu que la formulació dels objectius és prou genèrica com per poder constituir la base jurídica per a un ampli conjunt d'activitats i programes en diverses àrees. Aquesta interpretació extensa és compartida per Lenaerts (1994: 132) que descarta -igual com s'ha vist que fa Torrent- que es pugui recórrer a l'article 235 del Tractat CE en relació a temes referents a l'educació i la formació, ja que els articles 126 i 127 són lleis suficients aplicables amb caràcter preferent.

A la pràctica, com a conseqüència de les limitacions que imposa el principi de subsidiarietat, les competències de la Comunitat estan limitades a aquells aspectes de la política educativa i de formació professional que traspassen les fronteres d'un sol Estat i en relació als quals seria difícil que cada Estat

membre actués per sí mateix de forma eficaç (en aplicació del que disposa l'article 3B). La Comunitat Europea només està en situació d'exigir l'intercanvi d'informació o de promoure la cooperació entre Estats membres. En opinió de De Groof (1994: 107) la importància que s'atorga a la cooperació és manifestació del principi de subsidiarietat, ja que es tracta no de suplir l'acció dels Estats membres, sinó de complementar-la allà on no arribi.

En relació a aquest marge d'actuació cal fer, però, alguns comentaris.

- En primer lloc, dintre dels límits definits pels articles 126 i 127, la Comunitat té, segons el *Memorandum* espanyol, una obligació d'actuar, que s'explica per la pròpia lògica del principi de subsidiarietat.⁴¹
- En segon lloc, els Estats membres, per la seva banda, no han de frustrar l'efectivitat de la cooperació que imposi la Comunitat sinó eliminar els obstacles que derivin del seu dret intern, tret que efectivament s'estigui afectant el contingut essencial de l'ensenyament, de l'organització del sistema educatiu o de la seva diversitat cultural i lingüística (Lenaerts, 1994: 129-130).
- En tercer lloc, la Comunitat hauria de recolzar-se en les autoritats competents i altres organismes dels Estats membres en l'aplicació de programes comunitaris i limitar la seva activitat administrativa al mínim imprescindible. Experts dels Estats membres haurien de vincular-se a la posta a punt dels programes en totes les fases del procés.⁴²

⁴¹ Malgrat el que disposa el document referit, és qüestionable que existeixi realment una tal obligació, des del moment que no hi ha mecanismes previstos per forçar la Comunitat a actuar si no ho fa per pròpia iniciativa.

⁴² En opinió de De Groof (1994: 106) el principi de subsidiarietat ja orientava, abans del TUE, els programes d'actuació comunitaris. ERASMUS, LINGUA, COMETT i TEMPUS estan basats en l'autonomia dels centres educatius, concretament de les universitats, la qual cosa implica que s'estava incentivant als agents socials a assumir responsabilitats que deixen d'assumir els diferents nivells de

Arran de les noves previsions del TCE, la Comunitat ha entès que la seva actuació en cap cas no pot anar dirigida a imposar un sistema educatiu unificat per a tots els Estats membres i regions. Com es posa de manifest en el Llibre blanc sobre l'educació i la formació⁴³, la Comunitat afirma que el respecte del principi de subsidiarietat és un element essencial del debat en matèria d'educació i de formació i, en conseqüència, té clar quin pot ser l'abast de la seva intervenció en matèria educativa:

“No se trata hoy de hacer tabla rasa del acervo local, nacional o europeo, y menos todavía de abogar por una reforma de los sistemas educativos, sino de intentar poner de acuerdo a los agentes (los formadores, las empresas, los poderes públicos) sobre nuevas orientaciones que enseguida podrían tomar forma de medidas concretas.”(Comisión Europea, 1995: 28)

Per tant, com destaca De Groof (1994: 44 i 99), l'exclusió de tota harmonització de les disposicions legals i reglamentàries dels Estats membres que el TCE imposa a la Comunitat no canvia el fet que hi ha un compromís d'incrementar el nivell de convergència per assolir una major cohesió entre els sistemes educatius i de formació professional. Només millorant el grau de convergència serà possible avançar en la consecució dels objectius comunitaris, tot i que els ajustos jurídics s'hagin de seguir fent sobre la base d'acords voluntaris.

L'exclusió de tota harmonització es refereix a que els Estats membres no poden ser forçats a harmonitzar els continguts de les seves legislacions sobre continguts i organització dels sistemes educatius i de formació, però no és obstacle perquè es promogui una harmonització voluntària entre els Estats.

A aquesta tasca hi ha contribuït no només la CE sinó també altres instàncies supranacionals que es preocupen per l'educació, com el Consell d'Europa o

govern.

⁴³ *Enseñar y aprender. Hacia la sociedad cognitiva* (29.11.1995 COM(95) 590 final).

l'OCDE/CERI i la UNESCO⁴⁴, i que tracten d'aconseguir el consens sobre determinats aspectes relacionats amb l'educació i la formació que consideren rellevants. Tot i que tampoc no tenen capacitat per vincular els Estats en relació a les polítiques educatives que consideren adequades, el cert és que estan contribuint a que en els diferents Estats s'avanci cap a solucions uniformes per resoldre problemes comuns.

Reventós (1994: 160) es refereix als bons resultats aconseguits per les instàncies d'àmbit supranacional, tot apuntant que poden ser conseqüència del fet 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". Tractar determinats problemes fora de les fronteres dels Estats ha permès incrementar les discussions i les negociacions entre els responsables de l'educació en l'àmbit intern i ha facilitat l'adopció conjunta de determinades decisions.

Pot subsistir el dubte sobre si aquesta convergència d'opcions té el seu origen en les mesures promogudes internacionalment o bé si es tracta de simples concomitàncies. Tot i que resulta evident que s'ha seguit l'evolució imposada pel context internacional, sembla innegable la influència d'iniciatives com les de la Comunitat, que han contribuït a fer prendre consciència de la similitud dels reptes i dels esforços.

⁴⁴ No seran objecte d'estudi d'aquesta tesi, de la mateixa manera que no ho seran un bon nombre d'organitzacions no governamentals, associacions professionals i sindicals europees que desenvolupen la seva activitat en el camp educatiu. Ryba (1994 b) fa referència a aquestes associacions internacionals, que sovint agrupen associacions pre-existentes en l'àmbit estatal que treballen sobre un mateix tema (per exemple, l'ensenyament de l'economia o de la geografia. Un exemple és el Working Committee on Economic Education in the European Community, fundat el 1976, i ara reconstituït en l'AEEE). Altres associacions d'aquesta naturalesa es van crear per representar els interessos de grups educatius específics a nivell europeu. Alguns exemples serien: ATEE (formadors de professors) EAT (professors) i, més recentment, ESHA (directors de centres). Algunes d'aquestes associacions reben suport econòmic de la Comissió Europea i, en alguns casos, fins i tot tenen estatus consultiu amb la Comissió i amb el Consell d'Europa. Igualment, organitzen conferències i preparen publicacions. Algunes d'aquestes associacions són membres d'un comitè consultiu de la Comunitat anomenat PLEASE.

Conseqüentment, en l'àmbit de la Comunitat aquestes mesures han anat encaminades principalment a fer possible el principi de mobilitat d'estudiants, de diplomats, de professors i d'investigadors, aspectes inherents al concepte d'una Europa sense fronteres. En aquest sentit, caldrà seguir garantint que els joves d'arreu de la Comunitat rebin una educació i una formació que els faciliti l'accés al món del treball en qualsevol dels Estats membres, per a la qual cosa segueix essent necessari un cert apropament de les polítiques educatives estatals.

1.4 La dimensió europea de l'educació

El desenvolupament d'una dimensió europea de l'educació i la formació constitueix el marc en l'interior del qual s'ha d'organitzar l'actuació de la Comunitat en aquest camp per tal d'avançar cap a una educació de qualitat, de la mateixa manera que la cooperació esdevé l'instrument per assolir aquest objectiu.

En relació a l'enfocament d'aquesta qüestió, ens sumem a l'afirmació de De Groof (1994: 92) quan considera que l'establiment de la dimensió europea de l'educació és la idea subjacent a tot l'article 126 i que les línies d'acció de la Comunitat que se segueixen enumerant en el paràgraf 2 no són sinó manifestacions de la mateixa, accions concretes que s'integren en el desenvolupament de la dimensió europea de l'educació. Així, en el concepte de dimensió europea de l'educació quedaria aglutinat, pràcticament, el conjunt de prioritats relacionades amb l'educació.

Per tal d'obrir el debat sobre les possibilitats d'aplicació de les competències que el TCE reconeix a la Comunitat es va elaborar el *Libro Verde sobre la Dimensió Europea de la Educació* presentat per la Comissió el 29 de setembre de 1993⁴⁵. D'acord amb el mateix es considera que l'acció de la

⁴⁵ COM(93) 457 final.

Comunitat en educació i en formació amb posterioritat al TUE ha d'incidir sobre tres objectius principals:

- a) Contribuir a desenvolupar la ciutadania europea
- b) Oferir oportunitats per millorar la qualitat de l'ensenyament
- c) Preparar els joves per a la inserció social i professional

L'apartat que ara s'inicia s'estructurarà a partir d'aquests tres objectius per tal de fer un repàs de les prioritats que orienten l'acció de la Comunitat en educació i en formació. Com es veurà, es tracta d'objectius que han centrat l'atenció de la Comunitat des dels orígens de la seva preocupació per la matèria que ens ocupa.

Abans d'entrar, però, en el contingut de la dimensió europea de l'educació, convé tenir present que tot i que és la reforma del TCE introduïda pel TUE la que dóna un impuls definitiu al concepte de dimensió europea de l'educació, es tracta d'un objectiu que apareixia ja en els primers documents de la Comunitat relatius a l'educació i la formació. Per altra banda, tant abans com després del TUE, l'abast d'aquesta dimensió europea de l'educació (com a concepte referit a la globalitat del sistema educatiu i a les seves relacions amb el conjunt del sistema social) era molt més ampli que el de les competències de la Comunitat, extremadament limitades. Calia que els Estats membres, en l'exercici de les seves pròpies competències, vetllessin per l'aprofundiment d'aquesta dimensió europea. Aquesta és la raó per la qual aquest concepte ha estat inventat i desenvolupat no solament per actes de les institucions comunitàries sinó també, i molt especialment, per actes conjunts del Consell (actuant en nom de la Comunitat) i dels Ministres d'Educació reunits en el seu si (actuant en nom dels Estats membres) (i, en últim terme, del Consell Europeu, que integra també Comunitat i Estats membres).

S'exposen, a continuació, les principals fites que han marcat l'evolució del concepte de dimensió europea de l'educació fins als nostres dies.

1.4.1 De les primeres referències a la dimensió europea de l'educació fins a la situació actual

En el marc de la Comunitat, una referència a la “dimensió europea de l'educació” apareix per primera vegada en el punt 5 de la coneguda Resolució del Consell i dels Ministres de l'Educació reunits al si del Consell de 9 de febrer de 1976⁴⁶. Aquesta terminologia ha estat preferida a la d’“Educació Europea”, i progressivament acceptada i adoptada de manera generalitzada per altres organitzacions internacionals com el Consell d'Europa i per moltes altres autoritats nacionals, organitzacions i grups de treball.

A la primera meitat dels vuitanta dues declaracions donen lloc al naixement progressiu del concepte de ciutadà europeu, com assenyala el Llibre verd. Es tracta, d'una banda, de la Declaració de Stuttgart, de 19 de juny de 1983, que preconitza la cooperació entre centres d'ensenyament superior i la millora de la informació sobre la història i la cultura europees a fi de promoure una consciència europea. D'una altra banda, la Declaració de Fontainebleau, de 25 i 26 de juny de 1984, destaca la importància de promoure la identitat de la Comunitat davant dels seus ciutadans i en el món.

Des d'aleshores diversos documents han estat aprovats per desenvolupar la dimensió europea de l'educació. D'entre ells, destacarem l'informe *l'Europa dels ciutadans*, adoptat l'any 1985 pel Consell Europeu de Milà, en el qual es destaca que la Comunitat ha d'ajudar els joves a preparar-se millor per a un avenir cridat a ser cada cop més europeu. Amb aquest objectiu proposa estimular els intercanvis de joves a tots els nivells; facilitar el coneixement pràctic d'almenys dues llengües estrangeres, durant l'escolaritat obligatòria;

⁴⁶ Riba (1994 b) troba però, arrels més remotes quan assenyala l'existència d'educadors, pensadors i polítics que en els darrers quatre segles han defensat l'existència d'una unitat cultural europea per sobre de les fronteres, unitat cultural que havia de permetre assolir un futur de pau i de cooperació en tot el continent. Cita la referència de SEE SHENNAN, Margaret (1991): *Teaching About Europe*. London: Cassell/Council of Europe, Chapter 1.

incloure en el curriculum els problemes europeus; ajudar els joves a introduir-se en la vida activa; i fer possible que les qualificacions professionals adquirides en un Estat membre han de poder ser aplicades en els altres Estats membres.

Amb l'adopció de l'Acta Única, la consideració de la dimensió europea de l'educació es va convertir en una necessitat. El mes de juny de 1987 se celebrà a Maastricht la Primera Conferència sobre la "Dimensió europea a l'Educació" amb la finalitat d'iniciar accions per promocionar aquesta dimensió en els programes escolars, en la formació dels ensenyants i en el desenvolupament del material didàctic més adient. El 24 de maig de 1988 el Consell "Educació" va adoptar una resolució⁴⁷ l'objectiu de la qual era reforçar la dimensió europea de l'educació, proposant una sèrie de projectes concrets per al període 1988-1992.

Ja a principis dels noranta, el *Memorandum sobre la Enseñanza Superior en la Comunidad Europea* expressava la prioritat d'introduir una dimensió europea en aquest àmbit:

"Se considera que la existencia de una dimensión europea de la enseñanza superior es una necesidad económica y práctica, además de ser deseable desde un punto de vista cultural y político" (Comisión Europea, 1991: I)

El Parlament Europeu ha recolzat i fomentat en diversos textos la consecució de la dimensió europea de l'educació. En la seva resolució sobre "La política educativa i de formació davant la perspectiva de 1993", adoptada el juny de 1992, insisteix en la necessitat d'integrar la dimensió europea en la formació general i de crear una ciutadania europea. D'altra banda, el dictamen del Comitè Econòmic i Social de 23 de setembre de 1992 afegeix un nou enfocament en afirmar que la ciutadania europea constitueix un valor afegit a la diversitat i als particularismes que enriqueix tothom i demana a la

⁴⁷ Resolució del Consell i dels Ministres de l'Educació reunits al si del Consell, de 24 de maig de 1988, sobre la dimensió europea en l'educació (DOCE n. C 177, de 6.6.1988).

Comunitat que sigui més imaginativa per fomentar la dimensió europea a l'escola.

Amb aquests precedents s'elaborà el *Libro Verde sobre la Dimensión Europea de la Educación*, amb l'objectiu de reflexionar sobre les possibles orientacions d'una acció comunitària en l'àmbit de l'educació. En el darrer trimestre de 1993 es va iniciar un debat entorn del contingut del Llibre verd, en el qual van participar els Estats membres. Com a resultat de les seves aportacions es va elaborar el programa SÒCRATES, amb la voluntat d'estendre la dimensió europea a l'educació escolar, traient-la del reducte de l'ensenyament superior en el qual es mantenia confinada (Vallvé, 1995: 42).

Sobre el contingut del Llibre verd, el darrer document de la Comissió sobre cooperació manifesta:

“Aquest document, tenint plenament en compte el principi de subsidiarietat, presenta el que podria ser l'acció de la Unió Europea en aquest terreny, complementant l'acció desenvolupada pels Estats membres. L'objectiu no és intervenir sobre el contingut i l'organització de l'ensenyament. Partint dels centres escolars, es tracta d'afavorir la cooperació entre les escoles a través de projectes i partenariats multilaterals, a través de la mobilitat i els intercanvis entre els diferents actors del món educatiu, del desenvolupament de l'ensenyament de les llengües, de l'ensenyament a distància i multimèdia, de la promoció de la innovació pedagògica i de la seva difusió i a través del reforçament dels intercanvis d'informacions i d'experiències...” (Commission Européenne, 1994c: 50)

1.4.2 Els objectius i el contingut de la dimensió europea de l'educació

D'acord amb el paràgraf que s'acaba de citar, diverses són les estratègies previstes en el TCE per al desenvolupament de la dimensió europea de l'educació. L'apartat segon de l'article 126 es refereix a l'aprenentatge de llengües dels Estats membres, a la mobilitat d'estudiants i de professors, a la cooperació entre centres docents, a l'intercanvi d'informació i d'experiències i també de joves i d'animadors socio-educatius i al desenvolupament de l'educació a distància.

Aquestes estratègies no constitueixen, no obstant, un fi en elles mateixes, sinó que han d'estar al servei de diversos objectius que es tracta d'aconseguir a través del sistema educatiu i de formació i que estan relacionats amb la necessitat de disposar de recursos humans qualificats perquè es pugui realitzar la Unió Europea.

El propòsit d'aquest apartat és aprofundir sobre aquests objectius, que reflecteixen les prioritats de la Comunitat en educació i en formació, i que constitueixen manifestacions diverses de la dimensió europea de l'educació que cal desenvolupar. D'altra banda, s'intentarà relacionar els objectius amb les estratègies o les línies d'acció contemplades en el TCE.

Com ha estat avançat, el Llibre verd sobre la dimensió europea de l'educació distingeix tres grans objectius de l'acció de la Comunitat en educació i en formació: a) contribuir a desenvolupar la ciutadania europea; b) oferir oportunitats per millorar la qualitat de l'ensenyament; i c) preparar els joves per a la inserció social i professional. En base a aquesta distinció s'estructurarà l'anàlisi de la intervenció de la Comunitat en educació i en formació. Cal tenir en compte, però, que aquesta anàlisi necessàriament ha de fer referència a les accions desenvolupades amb anterioritat al TUE, en la mesura que s'observa una continuïtat important de les línies en les quals es proposa incidir en endavant respecte de l'experiència anterior.⁴⁸

⁴⁸ D'aquesta manera quedaria reforçat l'argument que la introducció dels articles 126 i 127 en el TCE no suposa un trencament respecte de l'acció anterior de la Comunitat en aquest terreny. El que canvia, principalment, és, d'una banda, que la Comunitat passa a disposar d'un fonament jurídic suficient per legitimar la seva actuació en educació i en formació i, d'una altra banda, que es desautoritza la Comunitat a intentar harmonitzar les polítiques nacionals en aquest camp.

1.4.2.1 *El desenvolupament de la ciutadania europea*

Aquest objectiu apunta a la necessitat de transmetre als joves, en tant que ciutadans europeus, el sentit de la identitat europea⁴⁹. Això implica estendre la consciència que es forma part d'una col·lectivitat determinada, que és la Comunitat Europea, amb una herència comuna i amb la voluntat d'orientar el seu destí en cooperació, i que és compatible, d'altra banda, amb la diversitat i el pluralisme. Com deia la Comissió en el Memoràndum sobre l'ensenyament superior, es tracta de “fomentar una identidad y un compromiso europeo que coexistan con la fidelidad a la nación o la región” (Comisión Europea, 1991: 15); i en el mateix sentit s'ha manifestat Guimbernau:

“La creación de una identidad europea no va a erradicar las identidades nacionales o regionales. Antes bien, engendrará círculos concéntricos de identidad que serán invocados en momentos distintos” (1996: 130)

Per avançar en la construcció d'una identitat europea és necessari que a través del sistema educatiu es transmeti als ciutadans europeus el coneixement de la realitat comunitària, al mateix temps que es promoguin determinats valors i capacitats per garantir la convivència.

a) *El coneixement de la realitat comunitària*

És un coneixement que s'ha de projectar sobre aspectes diversos. En primer lloc, durant el procés educatiu s'ha de subministrar informació sobre la Comunitat: els seus objectius; les seves institucions; els drets i deures que comporta per als ciutadans; els avantatges i els reptes que planteja la unió dels pobles d'Europa, etc. En segon lloc, l'educació hauria de permetre millorar el coneixement mutu dels Estats membres, en els seus aspectes històrics, culturals, econòmics i socials.

⁴⁹ Sobre aquesta qüestió veure l'obra editada per Soledad García (1993) *European identity and the search for legitimacy*.

La necessitat de transmetre als joves europeus aquests coneixements va ser expressada el juny de 1985 en l'informe de M. Adonino, president del Comitè *Ad Hoc* sobre "l'Europa dels Ciutadans", que va aprovar el Consell Europeu. En aquest informe es deia:

"L'escola ha de donar al futur ciutadà europeu un coneixement de les institucions comunitàries, de la vida política, social i cultural dels altres Estats membres i el sentiment de pertànyer a una comunitat europea". (Citada per Vaniscotte, 1989: 225)

Una de les primeres iniciatives desplegades com a resposta a aquesta inquietud es va produir en l'àmbit universitari amb l'aprovació del Projecte Jean Monnet, el 28 de juliol de 1989. L'esmentat projecte facilitava ajuda financera per a la creació de nous estudis relacionats específicament amb la integració europea, especialment en el camp de les humanitats. Dos anys més tard, en el Memoràndum sobre l'ensenyament superior a la CE s'expressava la necessitat d'altres activitats en aquest mateix sentit:

"En el pasado, esta inquietud⁵⁰ se había limitado principalmente a las asignaturas en las que los temas relacionados con la Comunidad Europea constituían un foco de atención explícito, tales como las ciencias políticas, la economía y el derecho. La respuesta muy positiva a la acción comunitaria Jean Monnet ha demostrado de manera elocuente la necesidad de consolidar y ampliar aún más el apoyo a las actividades en este campo, mediante métodos tales como la creación de cátedras y otros puestos docentes, el desarrollo de cursos y módulos de cursos, y el fomento de la investigación sobre aspectos de la integración de la Comunidad Europea. En el futuro, *la dimensión europea deberá ocupar un papel fundamental en una gama mucho más amplia de asignaturas*" (Comisión Europea, 1991: 33).

En l'actual context d'internacionalització se segueix argumentant que promoure la dimensió europea de l'educació i de la formació ha esdevingut una necessitat. Les relacions entre Estats -especialment en el si de la CE- requereixen la comprensió de la vida política, social i cultural de la resta d'Estats, per a la qual cosa cal donar a la mà d'obra una experiència i una formació europea. Només així serà possible fer compatibles la unió entre els

⁵⁰ Es referix a la necessitat de prestar més atenció a la dimensió europea en els programes d'estudis.

pobles i la preservació de la diversitat. Per tant, s'està veient en l'educació el mitjà per mantenir, desenvolupar i transmetre el patrimoni cultural d'Europa i dels seus Estats membres.

Aquesta visió de la dimensió europea de l'educació i la formació està també present en el Llibre blanc sobre l'educació i la formació:

“hay que ser conscientes de que promover la dimensión europea de la educación y de la formación se ha convertido, más que antes, en una necesidad por razones de eficacia, como resultado de la mundialización y del riesgo de que se diluya la sociedad europea. Europa, para preservar su diversidad, la riqueza de sus tradiciones y de sus estructuras, se va a convertir, más aún conforme se produzcan las próximas ampliaciones, en un nivel adecuado de intervención mediante la necesaria cooperación en estos ámbitos entre la Unión Europea y sus Estados miembros.” (Comisión Europea, 1995: 29)

Diversos dels objectius que s'enumeren en l'apartat segon de l'article 126 estan relacionats amb la millora del coneixement de la realitat comunitària. D'una banda, la mobilitat permet el contacte directe amb la situació d'altres Estats, però, d'una altra banda, és essencial el domini d'altres llengües de la Comunitat. Amb l'aprenentatge de llengües estrangeres no es busca només la millora de les possibilitats de comunicació sinó que es pretén millorar el mutu coneixement de les identitats que formen Europa, que és un mosaic de pobles i de llengües. Vallvé emfasitza aquesta vinculació entre llengua i identitat cultural:

“la llengua, no pot ésser considerada únicament com un mitjà de comunicació; sinó com un signe inequívoc de la identitat d'un poble o d'una nació. La coneixença de la llengua és una de les formes més directes i segures d'assolir la comprensió de la forma de ser d'un col·lectiu. La llengua és fruit de la història i de la manera de ser d'aquells ciutadans que la tenen com a pròpia.” (Vallvé, 1995: 40)

b) La transmissió d'uns valors i d'unes capacitats sobre els quals assentar la convivència

El sistema educatiu ha de promoure, a banda del coneixement de la Comunitat i dels seus Estats membres, l'acceptació d'una sèrie de valors que orientin la

convivència i que comprometin els ciutadans europeus en la vida social i en el sistema polític. Entre aquests valors cal incloure la democràcia, el respecte pels drets humans, la tolerància i la solidaritat i la justícia social. En aquest sentit, una resolució del Consell i els representants dels Estats membres de juny de 1990 relativa a la lluita contra el racisme i la xenofòbia⁵¹ estableix en una declaració de principis no vinculant que les iniciatives que s'adoptin per promoure la dimensió europea de l'educació han de tractar de desenvolupar un esperit cívic i els valors del pluralisme i la tolerància. En base a aquests principis s'espera que Europa pugui contribuir al desenvolupament pacífic de la humanitat.⁵²

L'exercici d'aquests valors requereix, però, disposar de determinades capacitats que també s'ha de preocupar de transmetre el sistema educatiu. Tedesco (1995: 79-80) destaca la capacitat d'elegir, pròpia de la democràcia⁵³ o la capacitat de resoldre conflictes per vies no violentes. A més, podríem afegir la formació d'un esperit crític, vinculat a la llibertat d'opinió i d'expressió.

En el procés per incorporar al sistema educatiu els continguts i les capacitats relacionades amb el desenvolupament de la ciutadania europea pot ser interessant tenir en compte la recomanació que conté el Llibre verd sobre la dimensió europea de l'educació perquè es consideri l'experiència

⁵¹ DOCE n. C 157, de 27.6.1990.

⁵² La lluita contra el racisme segueix constituint un dels objectius prioritaris de la Comunitat. El juliol de 1996, el Consell i els representants dels Estats membres reunits en el si del Consell van aprovar la comunicació de la Comissió sobre "Racisme, Xenofòbia i Antisemitisme" i van declarar 1997 com l'Any Europeu contra el Racisme. La Comissió destacava en aquest document que l'opinió pública és conscient que "el racisme constitueix una amenaça fonamental per a la societat democràtica". Això va sorgir arran d'una "declaració conjunta sobre la prevenció de la discriminació racial i la xenofòbia i per la igualtat d'oportunitats en el lloc de treball" aprovada pels Agents Socials a Florència l'octubre de 1995.

⁵³ Vanbergen (1994) veu en la participació dels estudiants en el si de les institucions educatives una forma d'entrenament per a l'exercici de la democràcia. L'escola esdevé, d'aquesta manera, un espai de retrobament i de formació on s'aprèn a conviure, a organitzar-se i a prendre decisions.

desenvolupada en les escoles europees. Aquests centres han estat capdavanters a l'hora d'introduir la impartició de determinades matèries en una llengua estrangera, afavorint l'aprenentatge de la multiculturalitat i el respecte a la diversitat, aspectes que, de conjunt, contribueixen al desenvolupament de la dimensió europea de l'educació.

En resum, en paraules de Ryba (1994b), introduir la “dimensió europea de l'educació” pretén ajudar els joves dels Estats membres a entendre el nou entorn en què es troben, conèixer els drets i obligacions que comporta i desenvolupar la seva capacitat d'actuar responsablement en el context europeu.

De fet, en l'objectiu de desenvolupar la ciutadania europea és on s'ha situat tradicionalment el nucli de la dimensió europea de l'educació. Com manifesta Company (1989: 118), “la dimensió europea sorgeix com una noció que respon a una necessitat reconeguda d'actuar de manera que l'escola contribueixi a fer prendre consciència a les joves generacions que la Comunitat existeix, es desenvolupa i pren un conjunt de decisions que influeixen en el seu present i condicionen el seu futur”. D'aquesta manera, per la via d'introduir en el sistema educatiu una dimensió europea de l'educació s'ha tractat d'impulsar el que s'ha anomenat l’“Europa dels Ciutadans” formant una consciència europea democràtica, hereva de la riquesa cultural d'Europa, i sense la qual els objectius econòmics i socials de la Comunitat no podrien realitzar-se.

1.4.2.2 La millora de la qualitat de l'ensenyament

Aconseguir una educació de qualitat és l'objectiu general que ha d'orientar l'acció de la Comunitat en matèria d'educació. El Llibre blanc sobre l'educació i la formació destaca la importància que atorga la Comissió a aquest objectiu:

“la prioridad de la calidad de la educación y de la formación se ha convertido en un factor esencial para la competitividad de la Unión Europea y para el

mantenimiento de su modelo social: precisamente ahí está en juego la identidad europea para el próximo milenio” (Comisión Europea, 1995: 28).

Per millorar la qualitat de l'educació i la formació és necessari promoure la innovació pedagògica en els diferents aspectes relacionats amb el procés d'aprenentatge. Des d'aquest punt de vista, es consideren diversos àmbits sobre els quals cal actuar i diverses estratègies que cal posar en pràctica per tal de millorar la qualitat de l'ensenyament. En primer lloc, s'han de modificar els curricula per incorporar les habilitats i els continguts que requereix la introducció d'una dimensió europea de l'educació. En segon lloc, s'ha d'elaborar un material pedagògic adequat. En tercer lloc, s'han de promoure els intercanvis d'experiències i la cooperació entre sistemes educatius. En quart lloc, s'han d'introduir les noves tecnologies en el procés educatiu. Per últim, però no el menys important, s'ha de donar al personal docent una formació tal que el capaciti per conduir amb èxit el procés d'aprenentatge. A continuació s'aporten algunes reflexions sobre els temes apuntats.

a) Modificacions en els curricula

Una educació de qualitat ha d'aconseguir transmetre als estudiants les capacitats i els coneixements necessaris per a la formació dels ciutadans europeus.

Discernir quines són les competències clau que ha de transmetre el sistema educatiu ha estat una de les preocupacions d'Hutmacher (1997). Des del seu punt de vista, l'anàlisi dels principals reptes a què s'enfronta Europa ha de servir de referència a l'hora de definir les competències essencials.

Alguns dels reptes que menciona Hutmacher tenen a veure amb el desenvolupament de la ciutadania europea sobre la qual ja s'ha reflexionat en l'apartat 1.3.2.1. És el cas de la voluntat de preservar unes societats obertes i democràtiques, així com de respectar el multilingüisme i el multiculturalisme, en un context d'acceptació de les diferències. No obstant, bona part dels desafiaments que es plantejen en el marc de la UE tenen un caràcter

fonamentalment econòmic i comporten la necessitat de disposar de recursos humans amb una formació adequada als requeriments del mercat de treball.

Els coneixements i les habilitats que necessita la força de treball que ha de participar en el desenvolupament dels objectius econòmics de la UE són els que ha de saber transmetre el sistema educatiu. Hutmacher (1997: 52) no elabora una llista tancada i exhaustiva de quines són les competències necessàries, però sí que aporta dos llistats de competències que considera importants. Un llistat es refereix a les competències que són importants per als joves europeus (perspectiva individual); l'altre llistat reflexiona sobre les competències que són rellevants per a la construcció europea (perspectiva col·lectiva). Sovint, les competències dels dos llistats coincideixen, tot i que la definició del seu contingut es matisa en funció de quina sigui la perspectiva adoptada. Tot seguit s'apunten quines són les diferents competències que valora Hutmacher i es comenten algunes de les reflexions que aporta l'autor.

Les competències a les quals es refereix Hutmacher són les següents: comunicació, reflexió, cooperació, adaptació, direcció, aprenentatge i recerca. D'aquest llistat, tan sols les dues darreres competències són contemplades des d'una perspectiva exclusivament individual; curiosament, ni l'aprenentatge -que l'autor defineix com la capacitat d'organització i interrelació dels propis coneixements, d'una banda, i com la capacitat de resoldre problemes, d'una altra banda- ni la recerca -entesa com la capacitat de consultar diferents fonts de dades- no figuren entre les competències directament relacionades amb la construcció d'Europa.⁵⁴

La resta de competències esmentades són importants per als joves europeus i ho són també per al projecte de construcció d'una UE. De tota manera, en alguns casos, l'autor introdueix distincions a l'hora de definir les mateixes competències en funció de si adopta una perspectiva individual o col·lectiva.

⁵⁴ En l'apartat 1.4.2.3 b) es veurà com el domini d'aquestes competències generals és necessari per facilitar l'adaptació dels coneixements adquirits als canvis tecnològics, en benefici de la competitivitat de les economies europees.

A continuació es recull quin és el contingut de les competències o capacitats que Hutmacher considera més rellevants:

- *Comunicació.* Tant des de la perspectiva individual com des de la perspectiva col·lectiva es coincideix a valorar la comunicació des d'un doble angle d'anàlisi: d'una banda, en tant que capacitat d'escoltar i prendre en consideració els punts de vista dels altres; d'altra banda, en tant que capacitat d'entendre i parlar més d'una llengua.
- *Reflexió.* Respecte d'aquesta capacitat també hi ha plena coincidència entre la perspectiva individual i la perspectiva col·lectiva. Es valora la capacitat d'afrontar la incertesa i la complexitat, així com la capacitat de relacionar esdeveniments passats i presents.
- *Cooperació.* Des de la perspectiva dels joves europeus aquesta competència s'entén com la capacitat de treballar en equip. Aquest concepte de cooperació també és valorat per Hutmacher de cara a la construcció europea, però a més en aquest entorn interessa la cooperació en la mesura que facilita la solució de desacords i conflictes.
- *Adaptació.* En general, l'autor identifica aquesta competència amb la capacitat d'utilitzar les noves tecnologies de la informació. D'altra banda, però, a la vista dels reptes que planteja la UE, la capacitat d'adaptació s'ha de traduir igualment en flexibilitat per reaccionar davant dels canvis constants.
- *Direcció.* Es tracta d'una competència que s'interpreta de manera diferent en els dos llistats. Des de la perspectiva dels joves europeus es refereix a la seva capacitat d'assumir responsabilitats, en tant que

des de la perspectiva comunitària la direcció ha de constituir una demostració de solidaritat.

A banda de la decisió sobre les competències o les habilitats que cal que transmeti el sistema educatiu, la millora de la qualitat de l'ensenyament requereix que s'introdueixin en els curricula nous continguts. Així, es posa l'accent en el coneixement de llengües estrangeres⁵⁵ al mateix temps que se suggereix incloure en els curricula noves matèries, com les relacionades amb la protecció del medi⁵⁶ i amb la salut⁵⁷.

b) Innovació en els materials pedagògics

Les transformacions dels continguts han d'anar acompanyades de l'adaptació dels materials pedagògics utilitzats i així ha estat reconegut per la Comunitat en reiterades ocasions. És el cas de la resolució de 24 de maig de 1988 sobre la dimensió europea de l'educació, que invitava la Comissió, entre altres coses, a facilitar l'elaboració del material didàctic. D'una altra banda, es tracta d'un objectiu central de les accions de la Comunitat impulsades en relació a aspectes concrets de l'educació. Per exemple, pel que fa a l'educació al medi o a la salut bona part de les iniciatives desenvolupades han consistit en l'elaboració de material didàctic.

⁵⁵ Segons opinió de la Comissió, expressada en el Llibre blanc sobre l'educació i la formació, l'aprenentatge de llengües no serveix només per introduir una dimensió europea en l'ensenyament, sinó que, té unes repercussions positives sobre la qualitat de l'educació que s'està analitzant: "La experiencia pone de manifiesto que cuando se inicia en edades tempranas es un factor no desdeñable de éxito escolar. El contacto con otra lengua no sólo es compatible con la lengua materna, sino que incluso la favorece. El niño se hace más despierto y ágil intelectualmente" (1995: 44).

⁵⁶ Veure la Resolució del Consell i dels Ministres de l'Educació reunits al si del Consell de 24 de maig de 1988 sobre l'educació en matèria de medi-ambient (DOCE n C 177 de 6.7.1987) i les Conclusions del Consell i dels Ministres de l'Educació reunits al si del Consell de 1er de juny de 1992 sobre el desenvolupament en matèria de medi-ambient (DOCE n C 151 de 16.6.1992).

⁵⁷ Veure la Resolució del Consell i dels Ministres de l'Educació reunits al si del Consell de 23 de novembre de 1988 sobre l'educació a la salut en les escoles (DOCE n C 3 de 5.1.1989).

En aquest sentit, i tot i que queda al marge de l'acció comunitària cal assenyalar la iniciativa del Consell d'Europa per estimular la creació de recursos docents especialment adequats a la dimensió europea en el curriculum. Està treballant en aquest tema en el marc del projecte "Una educació secundària per a Europa"⁵⁸, una secció del qual està dedicada al Programa de Materials Pedagògics de la Dimensió Europea.⁵⁹

c) L'intercanvi d'informació i d'experiències

Una via fonamental per aconseguir una educació de qualitat i promoure la innovació educativa està basada en els intercanvis d'informació, d'experiències educatives i de pràctiques pedagògiques entre els Estats membres.

Des de 1976 els Estats membres de la Comunitat han destacat la importància dels intercanvis d'informació en matèria d'educació i de formació professional per tal de millorar el coneixement dels diversos sistemes educatius que conviuen en el si de la Comunitat i fer possible una cooperació més estreta i efectiva. En aquest sentit, el Llibre verd de 1993 insisteix en la importància de la informació per fer realitat la dimensió europea de l'educació:

"La información sobre los sistemas educativos de los Estados miembros, sobre las reformas y sobre las innovaciones realizadas constituye un eje fundamental para la comprensión mutua entre los Estados miembros y para la consecución de la dimensión europea de la educación" (Comisión Europea, 1993: 13).

Ja s'ha fet referència a la creació de la xarxa EURYDICE i del CEDEFOP que s'ocupen de l'elaboració i la difusió d'informació en els àmbits de l'educació i de la formació professional, respectivament. Amb les darreres reestructuracions dels programes d'acció de la Comunitat europea, EURYDICE ha passat a formar part del programa SÒCRATES. Des d'aquest

⁵⁸ CDCC Resolució n. 1, 1991, del Consell.

⁵⁹ Per tenir més informació del progrés d'aquest projecte veure Ryba, R. (1994 a).

nou marc haurà de continuar reforçant la informació sobre les polítiques i els sistemes educatius, les reformes, les innovacions i els resultats de la recerca en educació.

Més enllà de la informació que pot ser subministrada per les dues vies al·ludides s'han afirmat els avantatges de l'intercanvi directe d'experiències a través de la mobilitat d'estudiants i professors i de la realització d'activitats conjuntes com seminaris, visites d'estudis, intercanvis i creació de xarxes de projectes pilot i de vincles permanents entre institucions i individus. Destacarem en aquest sentit dues iniciatives: la primera, referida a l'organització de visites d'estudi; la segona, a la creació de partenariats escolars multilaterals.

- *Les visites d'estudi.* La Comunitat organitza des de 1978, i dintre del context del Programa Comunitari d'Educació, visites d'estudi d'una setmana de duració per a responsables i especialistes en educació. Actualment aquestes visites d'estudi es duen a terme en el marc del programa ARION -que ha passat també a integrar-se a SÒCRATES-. Les visites d'estudi s'articulen al voltant dels quatre temes següents: i) l'educació i els seus valors; ii) els actors de l'educació; iii) l'educació i les seves eines; iv) l'educació i el seu entorn.

En un informe publicat per la Comissió sobre les activitats de cooperació desenvolupades en matèria educativa des de 1976 (1994c: 38) s'assenyala que més de 5.000 especialistes de l'educació han realitzat aquestes visites d'estudi, que han donat lloc a informes adreçats als responsables educatius sobre l'evolució de les polítiques educatives en els Estats membres. Cada any el programa ARION concedeix 850 beques als experts que proposen els propis Estats.

- *Els partenariats escolars multilaterals (PSM).* Des de 1992 s'ha iniciat un projecte pilot en el qual participen 40 partenariats escolars que comprenen cadascun almenys tres escoles de tres Estats

membres. Aquesta acció, que té el seu origen en les Conclusions del Consell i dels Ministres d'Educació de 25 de novembre de 1991, és una acció intergovernamental cridada a desenvolupar-se en el marc del programa SÒCRATES, sota la forma de projectes educatius europeus. Aquests partenariats es caracteritzen per ser multilaterals i multidisciplinars. Tenen com a objectiu promoure les innovacions i la creació de materials pedagògics, afavorint la cooperació entre centres educatius.

d) Introducció de les noves tecnologies de la informació en l'ensenyament

La innovació educativa que requereix una educació de qualitat pot introduir-se també de la mà de l'avenç de la tecnologia, raó per la qual s'estimulen les accions dirigides a la seva incorporació en els processos d'aprenentatge.

Les bases jurídiques de l'acció de la Comunitat en aquest àmbit es troben, d'una banda, en dues resolucions del Consell de 1983 relatives a la introducció de noves tecnologies de la informació (NTI) en l'educació⁶⁰ i en la formació professional⁶¹; d'una altra banda, cal destacar les conclusions dels Consells "Educació" i "Assumptes socials" de juny de 1984⁶², adoptades sobre la base d'una comunicació de la Comissió sobre el canvi tecnològic i les mutacions socials⁶³.

⁶⁰ Resolució del Consell i dels Ministres de l'Educació reunits al si del Consell, de 19 de setembre de 1983, sobre les mesures relatives a la introducció de les noves tecnologies de la informació en l'educació (JO n. C 256 de 24.9.1983).

⁶¹ Resolució del Consell, de 2 de juny de 1983, referent a les mesures relatives a la formació professional a les noves tecnologies de la informació (JO n. C 166 de 25.6.1983).

⁶² Conclusions del Consell i dels Ministres de l'Educació reunits al si del Consell, de 4 de juny de 1984: canvi tecnològic i mutacions socials.

⁶³ COM(84) 6 final.

Per a l'aplicació de les resolucions esmentades es van adoptar tres programes de treball, basats en les següents estratègies: i) introducció de les NTI en els mètodes d'ensenyament i els programes escolars; ii) consideració de les conseqüències econòmiques de la introducció de les NTI en l'ensenyament i estratègies per al seu desenvolupament; iii) formació dels ensenyants i dels formadors dels ensenyants; iv) elaboració de materials, *software*, etc.

Per seleccionar, amagatzemar i intercanviar informació sobre la introducció de les NTI en els centres educatius dels diferents Estats membres es va crear l'any 1986 una xarxa de centres especialitzats EURYCLEE. Amb el mateix objectiu d'afavorir l'intercanvi d'experiències s'han organitzat seminaris i conferències.

D'una altra banda, el juny de 1988 va ser aprovat el programa DELTA⁶⁴ de desenvolupament de l'aprenentatge a Europa a través del progrés tecnològic. Té per finalitat estudiar les possibles aplicacions de les tecnologies de la informació i de les telecomunicacions als processos d'aprenentatge.

Més recentment, en el marc de la política de la Comissió de promoure el desenvolupament de xarxes transeuropees, els programes SÒCRATES i LEONARDO preveuen que es constitueixi una xarxa electrònica en els àmbits de l'educació i la formació que integri xarxes existents en diferents Estats membres. En aquest sentit, el 1994 es va iniciar un projecte pilot agrupant 5 o 6 xarxes.

La valoració que fa el Llibre blanc sobre l'educació i la formació entorn de la introducció de les noves tecnologies en l'ensenyament no és, però, massa favorable, com a conseqüència d'un seguit d'aspectes que considera:

“El ritmo de penetración del multimedia educativo en las escuelas aún es demasiado lento. Hay numerosas razones para ello. La calidad pedagógica de los productos hoy disponibles no es aún suficiente para incitar a los profesores

⁶⁴ Decisió del Consell, de 29 de juny de 1988, relativa a una acció comunitària en l'àmbit de les tecnologies de l'aprenentatge - desenvolupament de l'aprenentatge a Europa per l'ús de tecnologies avançades (DELTA), acció exploratòria (DOCE n. L 206 de 30.7.1988).

a utilizar los multimedia. De ahí la importancia del desarrollo de programas educativos multimedia, a los que la Comisión Europea da su apoyo a través de la creación de la Task Force 'Programa Educativo multimedia'. Además los profesores no siempre disponen de equipos suficientes en potencia y cantidad. Por ejemplo, el número de ordenadores por alumno es netamente inferior en Europa al de los Estados Unidos: un ordenador por cada 30 alumnos, contra uno por cada 10. Por último, los profesores no están, en conjunto, bien formados en cuanto a la utilización del multimedia educativo." (Comisión Europea, 1995: 18)

e) *La formació del personal docent*

La formació del personal docent es considera que és determinant de l'èxit de la resta de mesures per elevar la qualitat de l'ensenyament. Sobre la importància del paper que juguen els professors l'informe de la Comissió sobre cooperació educativa és ben explícit:

"Ja sigui el 1976, arran de les primeres accions en el terreny de l'educació o actualment en el marc del Tractat de Maastricht, els ensenyants es mantenen en el centre de les reflexions dels Estats membres i de la Comunitat. Han estat omnipresents al llarg d'aquests anys de cooperació i la referència al seu paper en tots els textos comunitaris adoptats fins avui n'és testimoni. La seva contribució ha estat considerada i subratllada de manera transversal en el conjunt de les accions i dels programes comunitaris, bé per reforçar la seva mobilitat, la seva formació, per participar en el desenvolupament de la qualitat de l'ensenyament, o globalment com a corretja de transmissió indispensable per a l'èxit de les accions empreses en els diversos àmbits de la cooperació en educació: desenvolupament de la igualtat d'oportunitats, educació intercultural, ensenyament de llengües, educació a la salut, al medi-ambient ..."

(Commission Européenne, 1994c: 17)

Un dels aspectes que s'emfasitza en el fragment reproduït és que els professors més que ningú poden actuar com a corretja de transmissió, és a dir, com a multiplicadors de la nova visió d'Europa, sensibilitzant no només els alumnes, sinó també els seus pares i fins i tot les autoritats locals. Per això, és imprescindible que siguin conscients de la importància de l'educació per a l'èxit del projecte comunitari, a banda de disposar d'un bon coneixement,

sempre actualitzat, de la Unió Europea i d'uns mètodes pedagògics adequats.⁶⁵

Són diverses les estratègies que es proposen relacionades amb la formació del personal docent. En aquest sentit, la resolució de 24 de maig de 1988 sobre la dimensió europea de l'educació invitava la Comissió a adoptar diverses iniciatives, com promoure els intercanvis de professors; donar suport a la cooperació entre els centres de formació del professorat; o promoure l'organització d'universitats d'estiu per a formadors. Amparada per aquesta resolució la Comissió ha posat en pràctica les accions següents⁶⁶:

- *L'acció d'intercanvi de professors (TEX)*. Impulsada a iniciativa del Parlament, permet que cada any més de 400 professors efectuin intercanvis bilaterals. Aquestes trobades de directors de centre i de professors de diferents països posen les bases per a la futura cooperació entre centres educatius.

En el document de la Comissió sobre cooperació (1994c: 17) s'assenyala que cada any s'organitzen al voltant de 500 intercanvis de professors de secundària. D'una altra banda, en el marc del programa ERASMUS s'ha desenvolupat la cooperació entre institucions de formació de professors i s'ha fomentat la mobilitat dels estudiants-ensenyants. Amb el suport d'aquest mateix programa, l'any 1992 aproximadament 10.000 professors universitaris van passar una temporada en una universitat d'un altre Estat membre. Pel que fa als professors de llengües estrangeres, el programa LINGUA contempla mesures per a la seva formació inicial i continuada.

⁶⁵ Ryba (1994b) és crític amb els mètodes d'ensenyament que, malgrat les modificacions dels continguts per introduir la dimensió europea de l'educació, eviten que es produeixi la identificació de l'estudiant com a un individu més de la UE. Com a resultat, la UE se segueix transmetent com una realitat separada de l'individu.

⁶⁶ Veure Commission Européenne (1994c: 12).

- *La xarxa d'institucions de formació de professors (RIF)*. Creada el 1990, compta avui amb 170 institucions, entre les quals s'estableixen relacions multilaterals. La xarxa es preocupa principalment de la formació inicial i continuada dels professors i d'introduir una dimensió europea en la seva formació.

1.4.2.3 *Preparar els joves per a la inserció social i professional*

Aquest objectiu parteix de la consideració que una educació de qualitat i amb una dimensió europea adequada millora les possibilitats d'inserció i d'accedir a un lloc de treball, contribuint a combatre l'exclusió social i la marginació⁶⁷ i a avançar cap a la cohesió. Eurydice ho expressa d'aquesta manera:

“Teniendo en cuenta que el grado de instrucción constituye un factor primordial de integración económica, social y política conviene frenar los mecanismos generadores de exclusión en los jóvenes y asegurarse de que cada joven alcance un nivel mínimo de formación. [...] La escuela no puede ponerse como meta la erradicación total del problema de la exclusión social; pero sí puede tener como misión colocar el máximo de jóvenes en situación de participar activamente en la vida económica y cultural de la Comunidad Europea.” (Eurydice, 1994: 9 i 89)

Per promoure la cohesió social en el conjunt de la Comunitat s'han considerat diverses estratègies relacionades amb l'educació i la formació per facilitar la integració dels joves en la vida activa. Bona part d'aquestes estratègies s'adrecen a donar als joves una formació adequada, garantint un nivell d'educació bàsica, fomentant el desenvolupament de determinades habilitats relacionades amb el procés d'aprenentatge i oferint la possibilitat d'actualització i adaptació dels coneixements adquirits a unes necessitats professionals en constant evolució en el marc d'un esquema de formació permanent, en el qual l'educació oberta i a distància pot jugar un paper important. D'altres estratègies pretenen posar les condicions per a la

⁶⁷ En el document EURYDICE (1994) es quantifiquen en 53 milions les persones que viuen en condicions de pobresa, que representen el 15% d'una població total de 340 milions d'habitants.

realització de la lliure circulació de persones, principalment a través del coneixement de les llengües d'altres Estats membres i facilitant el reconeixement de qualificacions. A l'apartat 1.5.2.5 d'aquest capítol es farà referència a accions concretes promogudes per la Comunitat amb l'objectiu de facilitar als joves la transició entre l'escola i la vida professional. Algunes d'aquestes accions es desenvolupen en el marc de la Iniciatives finançades principalment pel Fons Social Europeu.

a) *Garantia d'un nivell de formació bàsica. La lluita contra el fracàs escolar i la lluita contra l'analfabetisme*

La Comunitat es proposa garantir a tota la població un bon nivell general de qualificacions per tal de facilitar la incorporació dels joves a la vida professional. És una idea que es troba expressada, per exemple, en el darrer dels informes periòdics que publica la Direcció General de Política Regional de la Comissió de les Comunitats Europees sobre la situació social i econòmica i el desenvolupament de les regions de la Comunitat:

“La educación básica y la formación inicial son fundamentales para mejorar la calidad de la futura mano de obra de los Estados miembros y constituyen la preparación indispensable para poder recibir una educación y formación posteriores. Gracias a ellas, los jóvenes tienen más oportunidades de encontrar su primer puesto de trabajo.” (Comisión de las Comunidades Europeas, 1994a: 81)

Per tant, com expressa la Comissió en el Llibre blanc sobre l'educació i la formació (1995: 28), cal seguir reforçant el paper de l'educació per a la igualtat d'oportunitats. En aquest sentit, no es tracta tan sols de vetllar per la igualtat d'accés a l'educació⁶⁸, sinó també de lluitar contra l'analfabetisme i contra el

⁶⁸ La Comunitat ha tractat d'evitar que determinats grups de població, que pels seus orígens o pel seu modus de viure corrien el risc de ser privats d'una escolaritat normal, rebessin un tracte desigual en matèria educativa. Les principals accions desenvolupades en aquest camp es troben descrites a l'apartat 1.5.2.1.

fracàs escolar, al mateix temps que es procura l'allargament de l'escolarització obligatòria i l'increment del nombre d'estudiants a nivells post-obligatoris.

Pel que fa a la lluita contra l'analfabetisme, constitueix una de les preocupacions reiteradament apuntades per la Comunitat. Es deixa veure en les Conclusions del Consell i dels Ministres d'Educació reunits en el si del Consell el 4 de juny de 1984. Gairebé tres anys després, el 14 de maig de 1987, el Consell "Educació" va adoptar un programa d'àmbit europeu amb el fi d'intensificar aquesta lluita⁶⁹. A partir de setembre de 1988 la Comissió ha mantingut una xarxa de disset projectes pilot per aprofundir en l'estudi de les mesures preventives més eficaces en aquesta lluita. Com a conseqüència, s'ha aconseguit un intercanvi d'experiències entre els dotze Estats membres de la Comunitat abans de la darrera ampliació que han donat lloc a publicacions i comunicacions diverses.

En el marc de l'Any Internacional de l'Analfabetisme de les Nacions Unides es va celebrar un col·loqui, el maig de 1990, organitzat per la Comissió de les Comunitats Europees, que va permetre ressaltar les estretes relacions existents entre la carència d'instrucció, la pobresa i l'atur de llarga durada. En la conferència mundial "Educació per a tots" organitzada per la UNESCO el mateix any 1990 els Estats membres van recalcar la necessitat de reforçar l'educació bàsica insistint en l'aspecte qualitatiu. Amb ocasió d'aquesta reunió, la Comissió va redactar un manual titulat *Prevenió i tractament de l'analfabetisme a la CE: compilació d'estratègies i pràctica*.

Tot i els avenços qualitatius i quantitius importants, que han fet elevar el nivell de formació de la població i l'augment de l'índex d'escolarització, el Llibre blanc sobre creixement, competitivitat i ocupació posa de manifest que el nivell mig de formació a la Comunitat és relativament baix i que gran

⁶⁹ Conclusions del Consell i dels Ministres d'Educació reunits al si del Consell, de 14 de maig de 1987, en relació a un programa europeu amb vistes a intensificar la lluita contra l'analfabetisme (DOCE n. C 211 de 8.8.1987).

quantitat de joves abandonen el sistema educatiu sense una formació bàsica adequada:

“En la Comunidad, el porcentaje total del grupo de edad habitual que abandona el sistema escolar con un diploma secundario de segundo ciclo es el 42%. En Estados Unidos es el 75% y el 90% en Japón. La proporción, en un grupo de edad determinado, de jóvenes en la enseñanza superior, es por término medio el 30% en la Comunidad, frente al 70% en Estados Unidos y el 50% en Japón.” (Comisión Europea, 1994b: 143).

Per la seva banda, la Direcció General V d'Ocupació, Relacions Laborals i Assumptes Socials de la Comissió Europea quantifica en prop de 15 milions els joves entre 16 i 25 anys que no posseeixen cap qualificació professional oficial, en tant que 5 milions d'aquests joves no han acabat ni tan sols l'ensenyament obligatori. Al costat d'aquesta dada, entre el 10 i el 20 % dels adults no saben llegir i escriure amb la suficient soltura.

Atesa la importància de l'educació i la formació en el futur de les persones i, per extensió, de la societat en què viuen, la lluita contra el fracàs escolar ha esdevingut una de les grans prioritats de l'acció de la Comunitat en educació.

El fracàs escolar constitueix un factor important de marginació i d'exclusió econòmica i social, com s'afirma en l'informe d'Eurydice *La lucha contra el fracaso escolar: un desafío para la construcción europea*, publicat el 1994.

De tota manera, la definició del que cal entendre per fracàs escolar varia en els diferents Estats membres. Com resumeix Eurydice, en sistemes educatius com els del Regne Unit, Dinamarca i Irlanda, el fracàs de l'alumne es defineix com a carència de desenvolupament personal o com a estancament del progrés de l'individu. Per contra, en aquells països on s'han mantingut sistemes educatius amb exàmens i avaluacions selectives, el fracàs escolar es defineix per la repetició de curs, per acabar sense certificat d'estudis o per l'abandonament d'aquests estudis. Sigui quina sigui la definició que s'adopti, el fracàs escolar reflecteix la presència de problemes importants en el sistema educatiu:

“Cualquiera que sea el marco elegido, siempre traduce la incapacidad del sistema educativo para llevar a cabo realmente una verdadera igualdad de oportunidades, a pesar de los esfuerzos tomados en este sentido. También refleja la dificultad de combinar la búsqueda de una educación de calidad con un nivel de formación personal suficiente que asegure a todos su participación en la sociedad.” (Eurydice, 1994: 43)

El Llibre blanc sobre creixement, competitivitat i ocupació quantifica el percentatge de fracàs escolar entorn del 25 i el 30% dels joves. No obstant, no és fàcil trobar dades recents que permetin comparar de manera homogènia els percentatges de fracàs escolar entre països. L'informe d'Eurydice sobre fracàs escolar recull les dades d'un estudi realitzat per Room et al. (1991)⁷⁰ referides al percentatge d'alumnes que a finals dels vuitanta abandonaven l'educació secundària sense diploma en diferents països. Aquest percentatge oscil·laria, segons aquest estudi, des del 8-12% en determinats països (el Regne Unit i Irlanda presenten el percentatge més baix, amb un 8% d'abandonaments a la secundària, seguits d'Itàlia, amb un 11% i de la R.F. d'Alemanya, amb un 12%) fins al 36% de Grècia. En una posició intermèdia estarien França (19%), Espanya (23%) i els Països Baixos (26%). No obstant cal prendre aquestes dades amb extrema precaució ja que no coincideixen amb les que proporcionen altres estudis.⁷¹ Per contra, sí que sembla haver-hi consens respecte del fet que els alumnes amb dificultats es troben en major proporció entre els grups socio-culturals menys afavorits (minories ètniques i culturals, població amb nivells de renda més baixos, etc.).

⁷⁰ ROOM, Graham et al. (1991): *Politiques nationales de lutte contre l'exclusion sociale*. Premier rapport annuel de l'observatoire. Commission des Communautés européennes, DG V. Bruxelles.

⁷¹ Amb l'objectiu d'il·lustrar fins a quin punt poden ser disperses les xifres que s'aporten es recullen a continuació els resultats de l'estudi ECOTEC (1993): *Evaluation of Structural Funds Interventions in the Field of Human Resources in Objective 1 Regions*, finançat per la DG V de la Comissió Europea, citats en el cinquè informe periòdic sobre la situació de les regions de la Comunitat (1994a). L'esmentat estudi indica que els índexs d'alumnes repetidors o que abandonen els estudis són més alts en els països amb baixos índexs de matriculació. Així a Espanya, i pel que es refereix a l'ensenyament secundari, l'índex va passar del 12% el 1988 al 22% el 1992; també són elevats els índexs a Itàlia (19%) i a Grècia (9,5% en l'ensenyament secundari general i 24,5% en la formació tècnica i professional).

Partint de la premissa que els estudiants que fracassen estan mancats de les bases suficients per integrar-se de forma correcta en la vida activa i que en bona part passaran a alimentar la població de joves en atur de llarga durada, la lluita contra el fracàs escolar va ser objecte d'una resolució del Consell i els Ministres d'Educació reunits en el si del Consell, adoptada el desembre de 1989⁷². En el seu text s'expressava el compromís dels Estats membres de realitzar tots els esforços necessaris per combatre intensament el fracàs escolar i se suggerien determinades mesures amb aquest objectiu, tant en l'àmbit nacional com en l'àmbit comunitari. A nivell de cada Estat membre es proposava que s'emprenguessin mesures dirigides a la pre-escolarització, a la millora del funcionament del sistema escolar, a la millor orientació de l'alumnat, a la formació del professorat i a la participació amb l'exterior, entre d'altres. En l'àmbit comunitari es proposaven intercanvis d'informació entre Estats sobre les diverses mesures preses per lluitar contra el fracàs escolar, així com la realització d'estudis sobre aquest problema comú⁷³.

Algunes accions concretes de la CE per lluitar contra el fracàs escolar s'han inclòs en els programes TRANSICION i PETRA, tot i que aquests se centren principalment en la transició dels joves de l'escola a la vida activa⁷⁴. Així, TRANSICION (1983-1987) es va preocupar de reduir l'aïllament de professors i d'establiments escolars davant del fenomen del fracàs escolar, en tant que PETRA (1987-1994) tractava d'assegurar als joves entre 16 i 28 anys alguns cursos de formació professional a més de l'escolarització obligatòria.

Cal insistir en la importància del paper que han de jugar els professors en la lluita contra el fracàs escolar. Textualment es diu en el text d'Eurydice:

⁷² Referència en nota al peu n. 1.

⁷³ L'informe de la Unitat Eurydice de la Unió Europea titulat *La lucha contra el fracaso escolar: un desafío para la construcción europea* (febrer de 1994), ja citat, respon a les inquietuds plantejades en la resolució de 1989.

⁷⁴ Veure l'apartat 1.5.2.5 b).

“En los Estados miembros se admite ampliamente la idea de que los profesores constituyen una pieza maestra en los dispositivos de la lucha contra el fracaso escolar. De hecho, el éxito y la eficacia de las acciones emprendidas dependen en gran parte de la aptitud de los profesores para aceptar el compromiso. De ahí lo necesario que resulta afianzar más su preparación básica y la capacidad de adaptación permanente en sus competencias ante las fluctuaciones del contexto pedagógico.” (Eurydice, 1994: 78)

La lluita contra l'exclusió a través de l'educació i la formació continua sent un dels objectius generals per construir el que el Llibre blanc sobre l'educació i la formació denomina una “societat cognitiva”. D'entre les mesures que proposa l'esmentat document per a la realització d'aquest objectiu destacarem el recolzament a les anomenades “escoles de la segona oportunitat”, que volen reinsertar els joves exclosos del sistema educatiu dels barris més desfavorits de les grans concentracions urbanes, per la via d'oferir-los les millors vies de formació i el millor marc perquè adquireixin confiança en ells mateixos, puguin trobar un lloc de treball i insertar-se en la societat.⁷⁵ Així mateix, en unes conclusions del Consell de desembre de 1996⁷⁶ se segueix insistint en la necessitat d'aprofundir en els principis i estratègies per fomentar l'èxit escolar i s'avancen diferents propostes en aquest sentit.

b) *Garantia d'una educació apropiada, que faciliti l'adaptació al canvi tecnològic*

La Comunitat és conscient de la necessitat que la formació que es doni als joves sigui adequada per facilitar una bona adaptació a la vida professional. La integració de la població en el mercat laboral dependrà, en bona part, de les possibilitats que s'hagin tingut per adquirir coneixements teòrics i pràctics apropiats.

⁷⁵ Veure Comisión Europea (1995: 40-43).

⁷⁶ Conclusions del Consell de 20 de desembre de 1996 sobre la eficàcia de l'escola: Principis i estratègies per fomentar l'èxit escolar (DOCE n. C 7/01, de 10.1.97).

Això és així com a conseqüència del fet que l'estat de la tecnologia en els processos de producció determina que es precisi mà d'obra especialitzada. Com explica el Llibre blanc sobre l'educació i la formació “ahora, las tecnologías de la información contribuyen a hacer desaparecer aquellos trabajos rutinarios y repetitivos que pueden codificarse y programarse mediante máquinas automáticas. El trabajo tendrá un contenido cada vez más cargado de tareas inteligentes que requieren iniciativa y adaptación” (1995: 6).⁷⁷

Sobre aquestes qüestions, l'informe de l'IRDAC de 1994 titulat *Qualité et adéquation. Le défi de l'éducation en Europe* ja conclouïa que els sistemes educatius han de donar una resposta adequada i flexible -facilitant la mà d'obra altament qualificada- per garantir la qualitat i la capacitat d'innovació que necessita l'economia europea per ser competitiva, i de manera semblant s'han manifestat els informes de la DG V de la Comissió *El empleo en Europa 1993 i 1996*. El paràgraf que se cita a continuació, corresponent al primer d'aquests dos informes, subratlla la necessitat d'una educació que garanteixi la flexibilitat de la mà d'obra:

“Cada vez es más evidente que la calidad de la educación es un factor clave de la capacidad de los trabajadores para adquirir nuevas cualificaciones y para adaptarse a los cambios de la tecnología y de los métodos de trabajo” (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993: 103).

El Llibre blanc sobre creixement, competitivitat i educació descriu, en el paràgraf que es reproduïx a continuació, com ha de ser una educació de qualitat, o el que ell anomena “una formació bàsica sòlida del nivell

⁷⁷ En aquest mateix sentit veure també Sánchez, Paloma (1997: 42): “Se observa que, aunque con diferencias según el sector, se produce, en primer lugar, un aumento de las ocupaciones de mayor nivel de cualificación en detrimento de las de menor nivel; en segundo lugar, hay un cambio en las tareas correspondientes a cada ocupación y, en tercero, un cambio en el número de ocupaciones, desapareciendo algunas y apareciendo otras nuevas. En resumen, el empleo parece crecer en las empresas y sectores que tienen personal más cualificado y en las que los salarios son más altos”.

suficient”, posant l'accent en les competències que han de permetre evolucionar d'acord amb els canvis de la tecnologia⁷⁸:

“Las competencias fundamentales indispensables para la reinserción social y profesional incluyen, al mismo tiempo, un dominio completo de los conocimientos básicos (lingüísticos, científicos, etc.) y de las competencias de carácter tecnológico y social: capacidad de evolucionar y de actuar en un entorno complejo y con una alta densidad tecnológica, caracterizado en particular por la importancia de las tecnologías de la información, y capacidades de comunicación, de contacto y de organización. Incluyen, sobre todo, la capacidad fundamental de adquirir nuevos conocimientos y nuevas competencias, de ‘aprender a aprender’ a lo largo de toda la vida.” (Comisión Europea, 1994b: 144).

La importància que s'atribueix a la flexibilitat de la formació s'explica en un context de contínua transformació tecnològica. L'informe *El empleo en Europa 1996* apunta el fet que d'aquí a deu anys el 80% de les tecnologies que utilitzen avui els treballadors hauran esdevingut obsoletes i seran reemplaçades per tecnologies més avançades. El canvi tecnològic comporta que els coneixements adquirits durant el procés educatiu esdevinguin fàcilment obsolets i que a l'educació se li planteji el repte de facilitar l'adaptació de la mà d'obra a les noves necessitats⁷⁹. Les solucions per fer front a aquest repte es projecten en una doble direcció. D'una banda, cal que el sistema educatiu faci possible la revisió i renovació dels coneixements, i per a això s'estan desenvolupant els sistemes de formació continuada i de reciclatge, com es veurà en l'epígraf següent. A més, la Comunitat ha impulsat altres iniciatives dirigides a estimular la innovació en la formació professional⁸⁰ i a accelerar l'adaptació dels treballadors als canvis

⁷⁸ El coneixement de llengües estrangeres, que és un altre punt important que destaca el Llibre blanc, serà analitzat en el punt e) d'aquest apartat.

⁷⁹ Jones (1991) situa entre el 10 i el 15 % el percentatge de l'estoc de qualificacions que cal renovar anualment. Com que els joves que ingressen cada any al mercat de treball representen tan sols el 2% de la població activa, conclou que cal trobar la manera de reciclar la població adulta integrada al mercat de treball.

⁸⁰ Es tracta del programa d'acció comunitària EUROTENET, incorporat actualment al programa LEONARDO DA VINCI. Veure els apartats 1.5.2.4. i 1.5.3 b).

industrials⁸¹. D'una altra banda, cal que la formació reuneixi determinades característiques que facilitin, arribat el moment, la substitució dels antics coneixements adquirits pels nous.

Pel que fa a aquest darrer aspecte, és pràcticament unànim la convicció que cal evitar una especialització excessiva, que concentri l'educació dels joves en habilitats específiques per a un lloc de treball, i que convé afavorir, en canvi, l'adquisició d'una formació general de base que fomenti la capacitat d'anàlisi de dades, de formació de judicis, de comprensió i d'interpretació. Aquesta és la visió de l'educació que es recull en el Llibre blanc sobre l'educació i la formació:

“[...] el desarrollo de la cultura general, es decir, de la capacidad para captar el significado de las cosas, comprender y emitir un juicio, es el primer factor de adaptación a la evolución de la economía y a la del empleo. El informe de la Mesa Redonda de los industriales europeos (febrero de 1995) hizo hincapié en la necesidad de una formación polivalente basada en conocimientos ampliados, que desarrolle la autonomía e incite a 'aprender a aprender' a lo largo de toda la vida” (Comisión Europea, 1995: 9).

Un darrer aspecte a considerar en relació a l'objectiu de buscar l'adaptació de la formació a les possibilitats d'ocupació és la necessitat de fomentar l'apropament entre l'escola i l'empresa. Els avantatges de la cooperació entre aquests dos móns han estat assenyalats tant en el Llibre blanc sobre l'educació i la formació com en l'informe de l'IRDAC de 1994, que sosté que només és possible una resposta adaptada a la transformació industrial si es reforça la col·laboració entre les empreses i el món educatiu a tots els seus nivells (ensenyament de base, tècnic i superior):

“L'IRDAC recomana fortament augmentar i aprofundir la cooperació entre empreses i centres d'ensenyament en matèria d'educació i de formació. Això s'ha de fer en nombrosos àmbits, com els aprenentatges industrials, l'intercanvi d'experiència i l'elaboració de *stages* de formació conjunts. L'educació i la indústria juntes, han d'eleva els coneixements científics, tecnològics i econòmics de la població i vetllar perquè existeixi una reserva adequada de

⁸¹ Veure la iniciativa comunitària ADAPT, finançada pel Fons Social Europeu (apartat 1.5.3 d).

persones motivades i professionalment qualificades per sostenir l'economia.”
(IRDAC, 1994: viii).

Com especifica el Llibre blanc (1995: 20), l'empresa és un productor important de coneixements i de *know-how*, per la qual cosa cal acceptar que les empreses esdevinguin a tots els efectes socis del procés de formació.

L'IRDAC sistematitza els beneficis que es poden derivar de les diferents formes de cooperació per a les empreses i per a l'ensenyament superior a la taula n.1.1 que recollim a continuació.

Taula n. 1.1 Els beneficis de la cooperació

Tipus de cooperació	Avantatges per a les empreses	Avantatges per a l'ensenyament superior
Estructures de diàleg educació-indústria	<ul style="list-style-type: none"> • millor presa de consciència de les necessitats de la indústria en l'ensenyament superior • vincles amb l'ensenyament superior susceptibles de ser benèfics en d'altres àmbits (cooperació en R&D, educació i formació continuades) • xarxa europea • agrupació d'informacions sobre altres empreses del mateix sector o de la mateixa regió • obertures en vistes al desenvolupament d'una cooperació inter-empresarial 	<ul style="list-style-type: none"> • feed-back regular i directe sobre les necessitats de les empreses, millorant la concordància entre l'oferta i la demanda de formació • vincles amb la indústria susceptibles de ser benèfics en d'altres àmbits (cooperació en R&D, educació i formació continuades) • xarxa europea, comprnent la cooperació amb d'altres centres d'ensenyament superior.
Projectes conjunts d'educació i de formació	<ul style="list-style-type: none"> • influència directa sobre la forma i el tipus de formació donada i sobre el seu contingut • accés als últims desenvolupaments de R&D i per tant, a nous productes i processos potencials • formació més accessible i més rendible, particularment per l'aprenentatge obert i a distància • millor coneixement del mercat gràcies als contactes amb les empreses concurrents 	<ul style="list-style-type: none"> • feed-back a fi de millorar la qualitat de l'ensenyament de base • accés als coneixements més recents en les tecnologies punta i costoses • preparació a les futures exigències de formació continuada massives i incrementades • accés a nous mercats per d'altres activitats (sobretot en R&D) • accés a noves fonts de finançament • possibilitats de desenvolupar competències en marketing
Stages d'estudiants en empreses	<ul style="list-style-type: none"> • accés privilegiat a personal potencial de gran qualitat • posada en contacte amb graduats d'altres països que presentin un interès comercial potencial • possibilitats d'influenciar el contingut i la qualitat • obertura de possibilitats de cooperació amb centres estrangers d'ensenyament superior 	<ul style="list-style-type: none"> • feed-back sobre les exigències dels empresaris en matèria de programes d'estudi • afinament continu dels programes a fi d'assolir una qualitat superior i millors perspectives d'ocupació per als graduats • obertura de possibilitats de cooperació amb empreses estrangeres
Intercanvis i valoració del personal implicat l'ensenyament superior i la indústria	<ul style="list-style-type: none"> • entrada rendible de noves competències en l'empresa • possibilitats de cooperació estratègica donant accés als últims resultats de R&D • dispensa d'una formació interna de gran qualitat 	<ul style="list-style-type: none"> • adaptació de les activitats de recerca i de formació a l'evolució de les necessitats industrials • acció de posta al dia del personal en els àmbits on la indústria és la punta del progrés • millora de les possibilitats de cooperació estratègica per al centre en el seu entorn
Anàlisi de les necessitats de formació i de la dispensa de formació	<ul style="list-style-type: none"> • contribució a un sistema d'educació i de formació més adaptat (velocitat i qualitat d'adaptació) • pressió accentuada sobre l'empresa a fi que reflexioni sobre les seves necessitats futures de formació • integració de l'anàlisi de les necessitats de formació en la pràctica de l'empresa a fi de subministrar regularment informacions 	<ul style="list-style-type: none"> • contribució a un sistema d'educació i de formació més adaptat (velocitat i qualitat d'adaptació) • accés ampliat a sectors industrials específics i a les seves necessitats • increment del paper de les autoritats locals i regionals • feed-back per mitjà de l'ensenyament de base

Algunes de les estratègies que s'han apuntat en aquest apartat troben un fonament jurídic en l'article 127 del TCE. Entre els objectius als quals s'ha d'encaminar l'acció de la Comunitat en matèria de formació professional cita el de facilitar l'adaptació a les transformacions industrials, el de millorar la formació professional per facilitar la inserció i la reinserció professional en el mercat laboral i el d'estimular la cooperació entre centres d'ensenyament i empreses.

c) Desenvolupament de sistemes de formació permanent

La formació permanent es perfila com una de les estratègies principals que han de posar en pràctica els Estats membres per donar resposta a les necessitats canviants de l'entorn econòmic, tecnològic i social i preparar-se per a la consolidació del projecte d'Unió Europea. En aquest sentit, la formació permanent tracta de fer possible el manteniment del vincle entre el món educatiu i el món laboral en una fase posterior a l'acabament del que fins ara es considerava el període d'estudis. És el que Jones (1991) designa com a *lifelong education and training*.

El Llibre blanc sobre creixement, competitivitat i ocupació va identificar com un dels objectius de la reforma dels sistemes educatius i de formació professional "la valorización del capital humano durante toda la vida activa, partiendo de la educación básica y apoyándose en la formación inicial para enlazar después con la formación continuada" (Comisión Europea, 1994b: 144). Com a dada objectiva que sustenta la necessitat de desenvolupar l'educació permanent i la formació continuada, destaca el document esmentat que el 80% de la mà d'obra de l'any 2000 es troba ja en el mercat de treball. L'educació permanent i la formació continuada han de fer possible la constant adaptació de la força de treball existent a les innovacions tecnològiques i industrials.

L'interès per la formació permanent de la població està inspirat en raons principalment econòmiques i de cohesió social. D'una banda, la formació

continuada de la població activa esdevé una eina clau per lluitar contra l'atur, especialment contra l'atur de llarga durada. D'una altra banda, en una societat que tendeixi a la plena ocupació és més fàcil, des del punt de vista de les finances públiques, mantenir un sistema de seguretat social. Però, a més, la formació continuada constitueix una manera d'estendre les llibertats individuals i les oportunitats; facilitar l'accés a la formació un cop s'ha entrat en el mercat laboral suposa millorar la situació relativa de la població adulta respecte dels joves que reben una formació adaptada a les darreres necessitats que imposa l'evolució de la tecnologia.

El Llibre blanc sobre creixement, competitivitat i ocupació va introduir algunes reflexions de caràcter novedós en les posicions oficials de la Comunitat, que tracten d'aportar solucions a la necessitat d'accedir a la formació continuada. Una d'aquestes reflexions gira entorn de la nova organització del temps de treball i a com afecta aquesta reorganització el temps dedicat a la formació permanent; l'altra proposa la generalització del que anomena "xecs-formació".

La reorganització del temps entre treball i formació s'explica de la següent manera:

"Como consecuencia de los aumentos constantes de la productividad, asistiremos a una disminución suplementaria del tiempo de trabajo y a un reequilibrio entre éste y el tiempo de formación. Se abren nuevas vías para acoplar la organización del tiempo de trabajo y el desarrollo de la formación, que convendría explorar y aprovechar. (Comisió Europea, 1994b: 145)

Partint d'aquesta constatació el Llibre blanc sobre creixement, competitivitat i ocupació suggereix als Estats membres que generalitzin les experiències en aquesta direcció, basades principalment en acords entre els implicats dintre de les empreses. La segona proposta apunta a que els Estats membres estableixin un sistema generalitzat i polivalent de "crèdits a la formació" ("xecs-formació"), consistent a donar a cada jove un capital per gastar al llarg de tota la seva vida activa en l'adquisició de coneixements nous i en l'actualització de les seves competències. Per la seva banda, la Comunitat hauria d'instaurar un

marc polític per a les mesures, a mig i llarg termini, d'adaptació dels sistemes de formació continuada i de crèdit a la formació a les mesures d'augment de la flexibilitat i de reducció del temps de treball.

Tot i la unanimitat en destacar la importància del desenvolupament de la formació continuada i la presència d'algunes iniciatives en aquest sentit⁸², el Llibre blanc sobre l'educació i la formació expressa la insatisfacció de la Comissió envers el grau d'avanç assolit:

“[...] no parece que se hayan realizado progresos sensibles en esta dirección en los últimos años, todo lo contrario. Los condicionantes financieros provocados por la recesión, la existencia de una reserva de mano de obra en el mercado de trabajo, la entrada de jóvenes sobrecualificados en ese mismo mercado no contribuyen a estimular el esfuerzo de formación de las empresas, en dirección particularmente de los trabajadores de mayor edad o menos cualificados.”
(Comisión Europea, 1995: 17)

La visió recollida en el paràgraf anterior contrasta amb diverses iniciatives i manifestacions recents, que han tractat de donar un impuls decidit a l'educació i la formació permanents. D'una banda, recollint una proposta de la Comissió formulada en el Llibre blanc sobre creixement, competitivitat i ocupació, l'any 1996 va ser declarat l'*Any Europeu de l'Educació i de la Formació Permanents*.⁸³ D'una altra banda, en les Conclusions del Consell de 20 de desembre de 1996 sobre una política d'educació permanent⁸⁴ es declara que l'educació permanent és la pedra angular per respondre als reptes que l'actual context de canvi generalitzat planteja al sistema educatiu. L'educació permanent ha de servir, en opinió del Consell, per enfortir la competitivitat, actuar contra la desocupació, assolir la participació activa de tots els components de la societat i millorar la innovació en tots els sectors de la vida social i econòmica. Amb aquests objectius es defineixen els fonaments

⁸² La necessitat de reforçar la formació continuada va portar a l'adopció del programa comunitari FORCE, l'any 1990, al qual es fa referència en l'apartat 1.5.2.4.

⁸³ Referència en nota al peu n. 6.

⁸⁴ DOCE n. C 7/02 de 10.1.97.

d'una política d'educació permanent i se suggereixen diversos àmbits d'actuació a tenir en compte.

d) L'ensenyament obert i a distància

Fomentar el desenvolupament de l'ensenyament a distància és un dels fins als quals s'ha d'encaminar l'acció de la Comunitat, d'acord amb l'article 126.2 del TCE. Es considera que l'educació a distància, inclosa la utilització de la telemàtica, pot venir a satisfer noves necessitats, relacionades, per exemple, amb les demandes de formació continuada o d'ensenyament superior, contribuint d'aquesta manera a ampliar l'accés a l'educació.

L'interès per aquesta modalitat d'ensenyament va néixer arran d'una resolució del Parlament Europeu de juliol de 1987 sobre les Universitats obertes en la Comunitat Europea⁸⁵. El maig de 1991 un informe de la Comissió⁸⁶ va posar en evidència el paper clau i el potencial que representa l'ensenyament superior obert i a distància per a la Comunitat Europea. Es van iniciar aleshores diverses accions de suport consistents en l'intercanvi d'informació, la transferència de crèdits en curs, l'elaboració comuna dels curricula i d'una tecnologia eficaç per relacionar les universitats d'ensenyament a distància existents, etc.

El Consell i els Ministres d'Educació reunits al si del Consell van adoptar unes conclusions, el juny i el novembre de 1992⁸⁷, sobre el paper d'aquesta forma d'ensenyament a la Comunitat. Van expressar el seu desig d'un ensenyament a

⁸⁵ DOCE n. C 246 de 20.7.1987.

⁸⁶ Informe de la Comissió sobre l'ensenyament superior obert i a distància en la Comunitat Europea. (SEC(91) 897 final).

⁸⁷ Conclusions del Consell i dels Ministres d'Educació reunits al si del Consell, de 1r de juny de 1992 referents al desenvolupament de l'aprenentatge obert i a distància en la Comunitat Europea DOCE n. C 151 de 16.6.1992) i Conclusions del Consell i dels Ministres d'Educació, reunits al si del Consell de 27 de novembre de 1992 sobre els criteris a la base de les accions en matèria d'aprenentatge obert i a distància en la Comunitat Europea (DOCE n. C 336 de 19.12.1992).

distància de qualitat, que assegurí una formació a tots aquells que no disposen de determinades facilitats per seguir l'ensenyament tradicional i que garanteixi el reconeixement de diplomes i l'equivalència de titulacions.

Finalment, el Llibre verd sobre la dimensió europea de l'educació s'ha referit als avantatges de l'educació oberta i a distància per facilitar l'adaptació a les exigències de l'entorn professional:

“La escuela debe [...] buscar la mejor forma de impartir las enseñanzas que permitirán una mayor adaptabilidad de los comportamientos en una sociedad en la que la libre circulación de las personas se está convirtiendo poco a poco en una realidad. La enseñanza abierta y a distancia ofrece todo un abanico de posibilidades que puede hacer que los jóvenes sean capaces de adaptarse a las evoluciones profesionales o a posibles reconversiones y facilitar la transferencia de conocimientos” (Comisión Europea 1993: 11-12).

e) *El coneixement d'idiomes*

L'ensenyament de llengües vives és vist pel TCE (article 126.2) com un aspecte estretament vinculat a la dimensió europea de l'educació. Com es desprèn del paràgraf que es reproduïx a continuació, és una prioritat perquè es pugui exercir la llibertat de circulació de treballadors i per aconseguir la cooperació cultural, econòmica, tècnica i científica entre els ciutadans d'Europa, a banda de la seva contribució a la creació d'una Europa dels ciutadans, com ja ha estat posat de manifest:

“El coneixement de llengües és la base indispensable per al desenvolupament de la lliure circulació de persones i de béns a la vegada que facilita la cooperació cultural, econòmica, tècnica i científica entre els països membres” (Commission Européenne, 1994c: 18).

Des de 1976 els Estats membres i la Comissió han considerat que fomentar l'aprenentatge de llengües estrangeres havia de ser un dels eixos centrals de l'acció comunitària⁸⁸. Les primeres accions concretes en aquest camp es

⁸⁸ En aquesta primera època, cal fer referència a un Programa d'acció de la Comunitat en l'àmbit de l'educació: l'ensenyament de llengües a la Comunitat. Brussel·les: Comissió de les Comunitats Europees, 1978 (COM(78) 222 final).

deriven del compromís que adopten els Estats membres, l'any 1984, de promoure l'aprenentatge de llengües estrangeres durant l'escolaritat obligatòria, a banda de facilitar la formació continuada dels ensenyants⁸⁹. Per la seva banda, la Comissió va començar a organitzar visites d'estudi i trobades periòdiques per discutir i difondre els mètodes d'aprenentatge de llengües estrangeres. És Eurydice qui organitza principalment els intercanvis d'informació. Aquestes primeres accions porten a l'adopció del programa LINGUA⁹⁰ l'any 1989, per al període 1990-1994, acció que ha quedat integrada en els nous programes SÒCRATES i LEONARDO.

L'aprenentatge de llengües estrangeres segueix sent, doncs, un objectiu prioritari de l'acció comunitària en educació i formació. La Comunitat, en la línia de la Resolució del Consell "Educació" de 31 de març de 1995, pretén convertir en prioritari el domini d'un mínim de dues llengües estrangeres durant l'escolarització:

"Para alcanzar un conocimiento efectivo de tres idiomas comunitarios es deseable comenzar el aprendizaje de una lengua extranjera desde el nivel preescolar, y resulta indispensable que tal enseñanza se haga sistemática en la enseñanza primaria, así como que la enseñanza de la segunda lengua extranjera comunitaria comience en la secundaria. También sería conveniente que, como ocurre en las 'escuelas europeas', el primer idioma extranjero aprendido se convierta en el idioma de enseñanza de determinadas asignaturas en secundaria. Al finalizar el recorrido de la formación inicial, todos deberían hablar dos lenguas extranjeras comunitarias." (Comisión Europea, 1995: 44).⁹¹

⁸⁹ Conclusions del Consell i dels Ministres d'Educació, reunits al si del Consell, de 4 de juny de 1984: ensenyament de llengües estrangeres.

⁹⁰ Decisió del Consell de 28 de juliol de 1989 establint un programa d'acció dirigit a promoure el coneixement de llengües estrangeres en la Comunitat Europea (LINGUA) (DOCE n. L 239 de 16.8.1989). Veure l'apartat 1.5.2.3.

⁹¹ El document d'EURYDICE *L'Enseignement de langues étrangères dans les systèmes scolaires de la Communauté Européenne* (abril de 1993) analitza quina és la realitat de la situació en els sistemes educatius dels dotze Estats membres anteriors a la darrera ampliació de la Comunitat.

f) Mobilitat i reconeixement de titulacions d'educació i formació

La mobilitat de persones en el marc de la Unió Europea apareix com una prioritat relacionada igualment amb els estudiants i els professors que amb els treballadors en general.⁹² En relació als primers, si es posa l'accent en la mobilitat és perquè s'observa que permet a l'individu ampliar els seus horitzons, millorar el coneixement d'idiomes i comprendre i conèixer millor la cultura d'altres pobles (Vorbeck, 1993). En relació als treballadors, la mobilitat apareix vinculada a l'exercici del dret a la lliure circulació que es reconeix als ciutadans europeus en l'article 8A i que es desenvolupa en el Títol III del TCE (articles 48 ss.).

Per promoure la mobilitat d'estudiants i professors, la Comunitat ha adoptat determinades accions encaminades a eliminar els obstacles que s'hi oposaven. En el període que va de 1976 a 1986 la Comunitat va desenvolupar progressivament un pla d'ajuda financera a través dels "programes comuns d'estudis", gestionats i coordinats per l'Oficina de Cooperació en Educació (OCE), que pretenien reforçar la cooperació entre universitats de diferents països per afavorir els intercanvis de professors i estudiants i facilitar l'elaboració de material didàctic. S'ha posat de manifest com va combatre, igualment, les barreres lingüístiques, fomentant l'aprenentatge de llengües estrangeres. Aquestes primeres iniciatives van permetre desenvolupar el programa ERASMUS, aprovat el 1987⁹³. En el Llibre blanc sobre l'educació i la formació es continua expressant com a objectiu relacionat amb la mobilitat la necessitat de suprimir els obstacles administratius, jurídics i relatius a la protecció social que frenen els intercanvis d'estudiants, de persones en formació, d'ensenyants i d'investigadors (Comisión Europea, 1995: 33-34).

⁹² Sobre els aspectes generals de la lliure circulació de persones, en tant que una de les llibertats comunitàries, veure Abellán i Vilà (1994: 203 ss.).

⁹³ Veure l'apartat 1.5.2.2.a).

Més enllà d'aquestes iniciatives, l'article 126.2, segon incís, disposa que l'acció de la Comunitat haurà de fomentar el reconeixement acadèmic de titulacions i de períodes d'estudis efectuats en un altre Estat membre. D'aquesta manera s'espera, en primer lloc, incentivar la mobilitat d'estudiants i professors. Per una altra banda, l'article 57 es refereix a la necessitat d'establir una equivalència de qualificacions quan disposa que el Consell adoptarà directives per al reconeixement mutu de diplomes, certificats i altres títols a fi de facilitar l'accés a les activitats no assalariades i el seu exercici. Per tant, el reconeixement de titulacions apareix com una condició tècnica per fer possible la lliure circulació de treballadors. Com es diu en el Llibre blanc sobre creixement, competitivitat i ocupació (Comisión Europea, 1994b: 147), la millora de la transparència i el desenvolupament del reconeixement mutu de les qualificacions i de les competències són els requisits per crear un autèntic espai i un mercat europeu de les qualificacions i de la formació. És essencial que els treballadors puguin fer valdre sobre el conjunt del territori de la Unió les qualificacions professionals que hagin adquirit arran de la seva formació.

A l'hora d'analitzar les mesures adoptades per la Comunitat en relació al reconeixement de titulacions i qualificacions cal treballar sobre la base de la distinció elaborada entre reconeixement professional i reconeixement acadèmic. Es parla de *reconeixement professional* quan es reconeixen els títols obtinguts per motius professionals i de *reconeixement acadèmic* quan es tracta de reconèixer títols obtinguts o períodes d'estudi realitzats amb el propòsit de seguir estudiant en un altre indret de la Comunitat.

En l'àmbit del *reconeixement professional*⁹⁴ es va plantejar, des de l'origen de la CEE, un problema derivat del fet que cada Estat regulava de manera diversa l'obtenció dels títols necessaris per a l'exercici d'una determinada professió. En el període que va de 1975 a 1985 la Comunitat va tractar de buscar l'harmonització a través de directives⁹⁵ per a cada professió concreta

⁹⁴ Un estudi en profunditat sobre aquest tema es troba a Olesti, Andreu. (1992): *La libre circulación de los profesionales liberales en la CEE*.

⁹⁵ La directiva és un dels actes previstos a l'art. 189 del TCE a través dels quals pren forma el poder

en relació a la qual es plantejava el problema. Es van aprovar així directives per al reconeixement mutu de diplomes, certificats i altres títols de qualificació de metges, infermers, odontòlegs, veterinaris, comadrones, arquitectes i farmacèutics.

El 16 de juliol de 1985 es va aprovar una Decisió del Consell⁹⁶ que va encarregar la Comissió d'establir la correspondència de titulacions de formació professional dels treballadors qualificats. Amb l'ajuda del CEDEFOP, la Comissió va elaborar unes llistes de correspondència de titulacions que van ser publicades en el Diari Oficial.

Amb posterioritat, es va aprovar una directiva que estableix un sistema general de reconeixement de diplomes d'ensenyament superior, que sancionen formacions professionals d'una duració mínima de 3 anys, de 21 de desembre de 1988⁹⁷. Una altra directiva de 18 de juny de 1992 estableix un segon sistema general de reconeixement de formacions professionals, que completa l'anterior⁹⁸. Afecta el reconeixement per a les professions i activitats reglamentades, l'exercici de les quals és subordinat a una formació bé de nivell post-secundari d'una durada inferior a tres anys, bé de nivell secundari, donant un certificat.

decisori de la Comunitat. D'acord amb el paràgraf tercer de l'article citat "La directiva obligarà l'Estat membre destinatari quant al resultat que s'hagi d'aconseguir, deixant, tanmateix, a les autoritats nacionals l'elecció de la forma i els mitjans". Una explicació sobre les característiques d'aquest acte es pot trobar a Abellán i Vilà (Dir.) (1994: 95 ss).

⁹⁶ Decisió del Consell de 16 de juliol de 1985 referent a la correspondència de qualificacions de formació professional entre els Estats membres de la Comunitat europea (DOCE n. L 199 de 31.7.1985).

⁹⁷ DOCE n. L 19 de 24.1.1989.

⁹⁸ Directiva 92/51/CEE (DOCE n. L 209 de 24.7.1992)

Les mesures adoptades per al *reconeixement acadèmic*, per contra, no han pres la forma de directives, sinó d'iniciatives diverses vinculades al programa ERASMUS. Dintre d'aquestes iniciatives es poden destacar les següents:

- Acords de reconeixement per a estudiants d'universitats que participen en “Programes Interuniversitaris de Cooperació” (PIC) que constitueixen la Xarxa d'Universitats Europees;
- El projecte pilot de transferència de crèdits acadèmics capitalitzables (sistema ECTS -*European Credit Transfer System*-), que permet que els estudiants que han seguit cursos en les disciplines de gestió, història, medicina, química i enginyeria mecànica, en altres Estats membres, puguin obtenir un títol en els seus centres d'origen o bé continuar els seus estudis en un altre país i fins i tot obtenir el títol en el centre d'acollida si aquest hi està d'acord;
- La xarxa comunitària NARIC (*National Academic Recognition Information Centres*), creada l'any 1984 per orientar els estudiants que acaben sobre com aconseguir el reconeixement de les seves titulacions. Els centres d'aquesta xarxa s'ocupen, igualment, de l'aplicació de la Directiva més amunt esmentada de 1989, així com de les convencions del Consell d'Europa i de la UNESCO en matèria de reconeixement acadèmic i d'equivalència.

Malgrat l'existència d'aquestes experiències prèvies, no es tracta d'un camp en el qual s'hagi arribat a solucions sempre satisfactòries, com fa explícit el Llibre blanc sobre l'educació i la formació:

“La cuestión de los procesos de certificación, validación y reconocimiento de las competencias adquiridas, en particular de las adquiridas en situación de trabajo, se halla en el centro de complejos debates en diversos Estados miembros, pues los procesos tradicionales son a menudo demasiado formales y rígidos” (Comisión Europea, 1995: 24).

Per avançar en el recolzament a la mobilitat el mateix llibre blanc proposa que es fomenti el mutu reconeixement acadèmic i professional mitjançant la generalització del sistema de transferència de crèdits d'ensenyament (ECTS) i l'aplicació de mètodes equivalents a la formació professional (Comisió Europea, 1995: 33).

1.5 La intervenció de la CE en educació i en formació a través de la cooperació

Si el desenvolupament de la dimensió europea de l'educació i la formació constitueix l'objectiu fonamental, la cooperació és l'instrument que proposa el TCE per assolir-lo. Ja des dels orígens de l'interès de la Comunitat per l'educació i la formació, la cooperació ha estat l'eix entorn del qual ha girat la intervenció comunitària en aquest camp.

En les pàgines següents es presenten les fites més significatives que han marcat l'evolució de les iniciatives de cooperació de la Comunitat en la matèria que ens ocupa, per passar a continuació a una descripció de les accions més rellevants desenvolupades amb anterioritat a l'entrada en vigor del TUE. L'apartat acaba amb la descripció de les accions de cooperació vigents en educació i en formació, dissenyades arran de l'aplicació del Tractat de Maastricht.

1.5.1 Origen i evolució de la preocupació de la CE per la cooperació

Cal retrocedir trenta anys per trobar les primeres iniciatives en matèria de cooperació. L'any 1967 el grup PREST (Política de Recerca Científica i Tecnològica) va apuntar l'oportunitat de la cooperació en el camp de l'ensenyament de les ciències i el foment de la mobilitat d'estudiants, professors i investigadors entre països. Ja iniciada la dècada dels setanta les mesures per promoure la cooperació concentraven gran part dels esforços

dels responsables de la Comunitat, essent l'ensenyament superior l'àmbit de l'educació i la formació en el qual primer es va iniciar la cooperació. En aquest sentit, cal destacar la prioritat que li va conferir l'informe del prof. Janne de 1973 *Vers une politique européenne de l'éducation*, seguit d'una resolució dels ministres d'educació, reunits al si del Consell, de 6 de juny de 1974⁹⁹, arran de la qual van començar a organitzar-se trobades internacionals entorn del tema "cooperació a l'ensenyament superior". Un any més tard, la Fundació Europea de la Cultura, en col·laboració amb el Consell Internacional per al Desenvolupament de l'Educació, va fundar l'Institut d'Educació, un centre de recerca que projectava el seu interès sobre totes les qüestions de cooperació universitària.

Amb la Resolució del Consell i els ministres d'educació, reunits al si del Consell, adoptada el 9 de febrer de 1976¹⁰⁰ es van establir les bases per a la cooperació també a d'altres nivells educatius. Es van distingir sis àmbits d'acció prioritàris que van esdevenir els eixos de les futures activitats de cooperació. Es tracta dels següents:

- Formació cultural i professional dels nacionals d'altres Estats membres
- Millora de la comprensió mútua entre sistemes educatius
- Concentració de documentació i d'estadístiques
- Cooperació en el terreny de l'ensenyament superior
- Reforçament de l'ensenyament de llengües estrangeres
- Desenvolupament de la igualtat d'oportunitats

En un primer moment, les accions aprovades per la Resolució de 1976 es van concretar sota la forma de projectes pilot i d'intercanvis d'informació i d'experiències. Es van adoptar sobretot mesures relacionades amb l'ensenyament superior. Així, l'any 1977 la Comissió va editar la Guia dels Estudis Superiors a Europa, va difondre el Butlletí d'informació bimensual

⁹⁹ Referència en nota al peu n. 13.

¹⁰⁰ Referència en nota al peu n. 15.

Nouvelles Universitaires Européennes, va promoure un sistema de beques per a la publicació de tesis doctorals i va finançar un precedent al Programa ERASMUS, els “programes comuns d'estudis” destinats a potenciar la cooperació universitària. Aquesta darrera iniciativa va arribar a adoptar 600 programes entre els anys 1976-1986, en els quals es varen implicar 500 establiments universitaris. També es van organitzar i finançar “visites de curta durada” per a professors i administradors de l'ensenyament superior a fi de millorar el coneixement dels sistemes educatius dels altres països membres.

Des de principis dels vuitanta, però, la política educativa de la Comunitat va començar a centrar la seva atenció en altres temes: la transició dels joves de l'escola a la vida adulta i professional; la igualtat d'oportunitats per a nois i noies; la formació dels fills dels treballadors migrants; la integració escolar dels disminuïts físics; la introducció de les noves tecnologies de la informació a l'escola; la lluita contra l'analfabetisme i el fracàs escolar; i la formació inicial i permanent del professorat en tant que peça clau per a qualsevol innovació.

Diversos documents, ja citats en relació a la dimensió europea de l'educació, van tenir una forta incidència també des del punt de vista de la cooperació. Així, en la declaració solemne sobre la Unitat Europea, signada el 19 de juny de 1983 en el marc de la cimera de Stuttgart, s'esmentava expressament la promoció de la cooperació educativa. També a la cimera de Fontainebleau, un any després, es va donar un nou impuls als aspectes de cooperació en relació a l'educació i la formació¹⁰¹. I el mateix es pot dir de l'informe *l'Europa dels ciutadans*, adoptat l'any 1985 pel Consell Europeu de Milà.

Arran dels documents esmentats, la cooperació es va intensificar sensiblement a partir de la segona meitat dels vuitanta. És el moment en què s'aproven els principals programes de l'acció comunitària en educació i en formació amb

¹⁰¹ Conclusions du Conseil et des Ministres de l'Education réunis au sein du Conseil le 4 juin 1984 sur le changement technologique et les mutations sociales, l'enseignement des langues étrangères, les expériences pilotes relatives à l'éducation des enfants de travailleurs migrants et la lutte contre l'analphabétisme.

anterioritat al TUE. El programa COMETT es va aprovar el juliol de 1986 i ERASMUS el juny de 1987. Van seguir els programes LINGUA, PETRA i FORCE, en una etapa de fort impuls de la cooperació.

En els últims anys s'han elaborat diversos documents en els quals es recullen les orientacions i els objectius de la cooperació en educació i en formació. L'octubre de 1989, en una reunió del Consell i dels Ministres de l'Educació es van confirmar les orientacions de la cooperació i de la política educativa comunitària, de cara a la realització del mercat interior de 1993. Es va fer referència als objectius de desenvolupar una Europa pluricultural; millorar la formació inicial i continuada dels ensenyants i reforçar la qualitat de l'ensenyament de base; promoure la mobilitat de joves, professors i estudiants; oferir una formació de qualitat a tots; i desenvolupar una Europa oberta al món.

El maig de 1993, la Comissió va adoptar unes *Línies directrius de l'acció comunitària en matèria d'educació i formació*¹⁰², que constitueixen el primer document de reflexió global sobre el futur de la cooperació comunitària en aquest terreny, presentant les orientacions per a una major coherència i racionalització de les accions i dels programes endegats fins al moment. El procés descrit té com a corol·lari l'adopció dels programes vigents SÒCRATES, LEONARDO i Joventut per Europa III.

¹⁰² COM(93) 183 final.

1.5.2 Breu descripció de les experiències de cooperació desenvolupades¹⁰³

Tot i que en l'apartat 1.3 ja s'ha fet referència a algunes de les accions i dels programes de cooperació que ha desenvolupat la Comunitat en relació a cadascun dels objectius que s'aglutinen en el concepte de dimensió europea de l'educació, en aquesta part de l'estudi es tractarà de descriure breument les experiències més destacades de la cooperació promoguda des de la Comunitat des de finals dels setanta fins el 1994. A partir d'aquest any la Comissió adopta els programes de cooperació que estan vigents en l'actualitat i que seran objecte d'anàlisi en l'apartat 15.3.

Atesa la diversitat d'àmbits sobre els quals s'han projectat les accions comunitàries de cooperació, se seguirà, per a la seva presentació, la sistematització proposada per Alan Smith, Director del Bureau ERASMUS, en una intervenció el novembre de 1990 a la *International Conference on Education and the Regions in 1993 Europe*. Smith va classificar els programes de cooperació que havia desenvolupat la Comunitat en les cinc categories següents:

- Igualtat d'oportunitats
- Educació superior
- Millora del coneixement de llengües comunitàries
- Formació professional i la resposta a les necessitats tècniques
- Joves i transició escola-treball

¹⁰³ Per facilitar la informació sobre les accions en el camp de la cooperació en educació i en formació, la pròpia Comissió de les Comunitats Europees ha anat elaborant al llarg dels anys documents recopilatoris de les experiències desenvolupades. L'any 1994 es va publicar el document *La coopération en éducation dans l'Union Européenne 1976-1994*, amb el propòsit de recollir les iniciatives desenvolupades en aquest període. L'exposició que es fa a continuació pren com a referència bàsica el contingut de l'esmentat document.

1.5.2.1 *Igualtat d'oportunitats*

D'entre les accions desplegades per la Comunitat n'hi ha diverses que tenen en comú l'objectiu de promoure la igualtat d'oportunitats en l'accés a l'educació i la formació. Aquestes accions tracten de protegir determinats col·lectius que són objecte d'algun tipus de discriminació. Entre aquests col·lectius inclouríem les noies (respecte dels nois), els fills de treballadors immigrants de països no europeus (que poden ser objecte de discriminació racial i xenofòbia), els joves sense domicili fix, els disminuïts físics i psíquics i finalment, els fills de famílies d'àrees rurals i deprimides dintre d'Europa, traslladades a les grans aglomeracions urbanes. En general, l'atenció s'ha centrat en tots els grups de població que pels seus orígens o pel seu modus de viure corrien el risc de ser privats d'una escolaritat normal o de la formació necessària per poder accedir, en el seu moment, a un lloc de treball. En aquest apartat es tractarà de descriure quines són les accions més rellevants que s'han aplicat relatives a cadascun dels col·lectius referits¹⁰⁴.

a) *La igualtat d'oportunitats educatives i de formació per a tots dos sexes*

És reflex de la voluntat generalment admesa d'evitar les desigualtats per raó de sexe. Diversos estudis¹⁰⁵ posen de manifest l'existència de prejudicis sexistes en l'àmbit de l'educació i la formació: les noies segueixen en menor percentatge estudis tècnics, estan infra-representades en l'ensenyament superior i tenen tendència a dedicar-se a treballs amb alt risc d'atur i menys

¹⁰⁴ Com es veurà en l'apartat 1.5.3 a), la igualtat d'oportunitats en el terreny de l'educació és actualment una de les prioritats del programa SÒCRATES (capítol segon, conegut com a COMENIUS). D'altra banda, la Iniciativa Comunitària *Empleo* es preocupa per afavorir les oportunitats d'ocupació dels col·lectius contemplats en aquesta secció promovent, entre altres mesures, la millora de la seva formació. Veure l'apartat 1.5.3 c).

¹⁰⁵ Veure els següents documents elaborats per la Unité Européenne d'Eurydice: *Présentation schématique de la répartition par sexe des effectifs d'inspecteurs et de directeurs d'établissement dans l'enseignement des Etats membres de la Communauté européenne* (setembre 1987); *Les filles et les garçons dans l'enseignement secondaire et supérieur. Analyse de données statistiques sur la répartition des effectifs* (desembre de 1989).

remunerats. Una Resolució de 3 de juny de 1985 va proposar un programa d'acció sobre la igualtat d'oportunitats de nois i noies a l'escola¹⁰⁶ basat en tres eixos: en primer lloc, la sensibilització dels implicats en el problema; en segon lloc, l'orientació escolar de les noies, sobretot en matèries científiques i tècniques; en tercer lloc, la formació dels professors, tant inicial com continuada, la qual ha estat considerada un aspecte essencial i ha donat lloc al desenvolupament d'una trentena de projectes de recerca que abarquen tots els nivells educatius¹⁰⁷.

A continuació s'apunten algunes de les mesures concebudes per afavorir el tractament acordat a les dones:

- Programes d'acció de la Comunitat que aspiren a afavorir la diversificació de les eleccions professionals de les noies, la seva formació en noves tecnologies i la difusió de la informació sobre els drets a la formació.
- La xarxa comunitària IRIS de programes de formació per a les dones, creada el 1988. Es preocupa de temes com millorar l'oferta d'una formació de qualitat per a les dones o donar a conèixer les seves necessitats de formació.
- La Iniciativa NOW de 1991-1994, finançada pel Fons Social Europeu (FSE). Inscrita en el marc del Tercer Programa per a la Igualtat d'Oportunitats entre Homes i Dones. Va ser la primera iniciativa comunitària en recolzar accions específiques a favor de les dones. Tenia com a objectiu contribuir a la revalorització i a la promoció de les qualificacions de les dones; al canvi de la cultura

¹⁰⁶ Resolució del Consell i dels Ministres d'Educació reunits al si del Consell, de 3 de juny de 1985 comportant un programa d'acció sobre la igualtat d'oportunitats de nois i noies en matèria d'educació (J.O. n. C 166 de 5.7.1985).

¹⁰⁷ Els resultats d'aquests projectes han estat publicats pel Centre de recherche sur les femmes européennes (CREW) en el *Manuel pour l'égalité des chances à l'école primaire*.

que frena les iniciatives de les dones en el món empresarial; i a la reinserció de les dones en el mercat regular de treball. Amb aquests propòsits el FSE sostenia directament la formació professional de les dones, donant prioritat a les que es destinen a nous oficis o a feines on estan tradicionalment infra-representades.¹⁰⁸

b) *L'educació dels fills dels treballadors migrants*

Ha estat una preocupació de la Comunitat des que va iniciar les seves actuacions en educació. N'és una prova la Directiva del Consell, de 25 de juliol de 1977 relativa a l'escolarització dels fills de treballadors migrants¹⁰⁹. La Comissió (1994c) quantifica en 3,5 milions els alumnes que són fills de treballadors migrants. S'assenyala que la seva inserció en el sistema escolar sovint planteja problemes i que les taxes de fracàs escolar entre aquest col·lectiu acostumen a ser elevades. Per combatre aquesta situació s'han endegat estudis comparatius i projectes pilot, dirigits a desenvolupar estratègies didàctiques que combinen l'aprenentatge en la llengua del país hoste i en la llengua materna. De fet, diverses iniciatives en el camp de l'educació multicultural busquen la integració educativa dels fills de treballadors migrants. El desenvolupament de projectes paral·lels en diversos Estats ha fet possible la cooperació transfronterera.

c) *L'educació dels joves sense domicili fix*

Es tracta dels joves de col·lectius com els gitans, que presenten un índex d'analfabetisme d'aproximadament el 50%. El Consell i els Ministres d'Educació reunits al si del Consell van adoptar dues Resolucions l'any 1989. Una d'elles considera la situació dels fills de pares itinerants com a

¹⁰⁸ Des de 1994, NOW ha passat a ser una secció dintre de la Iniciativa Comunitària *Empleo* i s'inscriu actualment en el marc del Quart Programa d'Acció a Mig Termini sobre la Igualtat d'Oportunitats, 1996-2000. Veure l'apartat 1.5.3. c).

¹⁰⁹ 77/486/CEE (J.O. n. L 199, de 6.8.1977).

conseqüència de la seva professió (gent de circ, comerciants itinerants, etc.)¹¹⁰; l'altra aborda directament la situació dels nens gitans¹¹¹. Tracten principalment de mantenir els professors de la Comunitat gitana, l'educació intercultural i els modes de cooperació amb les famílies. L'any 1990 s'ha posat en marxa una xarxa de projectes pilot en diversos Estats membres per afavorir la pre-escolarització de fills de barquers, la formació professional de joves de l'entorn firaire i l'experimentació d'un sistema informatitzat que permeti la continuïtat dels estudis.

d) *L'educació dels minusvàlids*

Segons dades de la Comissió Europea, el 1996 es va calcular que a Europa hi havia aproximadament 40 milions de persones afectades per algun tipus de minusvalia¹¹², de les quals gairebé un 50% es troben en edat activa. D'entre els documents que prenen en consideració aquest problema, destaca una Resolució de maig de 1990¹¹³, que es proposa intensificar els esforços d'integració dels nens i dels joves amb minusvalies en el sistema educatiu ordinari. A més, reclama de la Comissió que asseguri una millor participació de les persones amb minusvalies en els programes en matèria d'educació,

¹¹⁰ Resolució del Consell i dels Ministres d'Educació reunits al si del Consell, de 22 de maig de 1989 relativa a l'escolarització dels fills de pares que exerceixen professions itinerants (DOCE n. C 153 de 21.6.1989).

¹¹¹ Resolució del Consell i dels Ministres d'Educació reunits al si del Consell, de 22 de maig de 1989 sobre l'escolarització dels fills de gitans i de viatjants (DOCE n. C 153 de 21.6.1989).

¹¹² Com assenyala la Comissió Europea, la discapacitat o minusvalia presenta múltiples facetes: una persona pot tenir una discapacitat física, patir una enfermetat mental o experimentar dificultats d'aprenentatge. Poden ser persones sordes, dislèxiques paraplègiques o haver sofert una depressió nerviosa. Algunes persones viuen amb discapacitats des de sempre; altres queden minusvàlides com a conseqüència d'un accident o enfermetat. Per tant, cada persona amb una discapacitat s'enfronta a una sèrie de desafiaments específics per a la seva integració en la societat i en la vida laboral.

¹¹³ Resolució del Consell i dels Ministres d'Educació reunits al si del Consell, de 31 de maig de 1990 relativa a la integració dels nens i dels joves afectats d'una minusvalia en els sistemes educatius ordinaris (DOCE n. C 162 de 3.7.1990)

formació i joventut. Més recentment, el Consell ha adoptat una resolució¹¹⁴ sobre la igualtat d'oportunitats de les persones amb minusvalies en la qual s'afirma que la integració en l'educació i la formació generals, en els casos que procedeixi, pot exercir una funció important en l'èxit de la seva incorporació a la vida econòmica i social. La resolució fa una crida als Estats membres perquè analitzin si les polítiques nacionals respecten la igualtat d'oportunitats dels minusvàlids i invita la Comissió i els altres organismes i institucions comunitaris a prendre en consideració els principis que recull la resolució en el marc de les seves polítiques i activitats.

En aquesta mateixa línia, la Comissió ha aprovat una Comunicació sobre la Igualtat d'oportunitats per a les persones amb discapacitats¹¹⁵ que inclou entre les seves estratègies la de capacitar les persones amb discapacitats per a la seva participació en societat i la d'eliminar les barreres a la seva participació readaptant els sistemes d'educació i de formació, entre d'altres mesures.

Un programa específicament adreçat a la integració escolar dels minusvàlids forma part del programa HELIOS, que busca la integració econòmica i social de les persones que pateixen minusvalies. Va ser adoptat per Decisió del Consell de 18 d'abril de 1988¹¹⁶ i prorrogat el 1993 per al període 1993-1996¹¹⁷.

¹¹⁴ Resolució del Consell i dels representants dels governs dels Estats membres reunits al si del Consell, de 20 de desembre de 1996 sobre la igualtat d'oportunitats de les persones amb minusvalies (DOCE n. C 12/01, de 13.1.97).

¹¹⁵ (COM (96) 406, de 30.7.96.)

¹¹⁶ DOCE n. L 104 de 23.4.1988.

¹¹⁷ Decisió del Consell de 25 de febrer de 1993 per la qual s'aprova el programa HELIOS II 1993-1996 (DOCE n. L 56 de 9.3.1993).

1.5.2.2 Educació superior

En l'àmbit de l'educació superior cal fer referència als quatre programes de cooperació següents: ERASMUS, COMETT, Jean Monnet i TEMPUS.

a) *ERASMUS: Programa d'acció de la Comunitat Europea per a la mobilitat dels estudiants.*

Va ser adoptat mitjançant Decisió del Consell de 15 de juny de 1987¹¹⁸ i es va modificar el desembre de 1989¹¹⁹, incrementant el seu pressupost de 85 a 192 milions d'ecus.

Se centra en quatre línies d'acció:

- creació i funcionament d'una xarxa europea de cooperació entre universitats de diferents Estats membres (“Programes Interuniversitaris de Cooperació”-PIC);
- ajuda econòmica directa als estudiants que cursen un període d'estudis en una universitat d'un altre Estat membre o per al personal universitari que doni cursos en un altre país o realitzi visites breus (d'un màxim de 4 setmanes);
- mesures per millorar el reconeixement acadèmic de títols i de períodes d'estudi en un altre Estat membre i la transferència de crèdits (xarxa comunitària NARIC i sistema ECTS);
- ajuda econòmica per establir associacions de professors amb una dimensió europea i a les publicacions d'interès europeu sobre ensenyament superior.

¹¹⁸ DOCE n. L 166 de 25.6.1987.

¹¹⁹ Decisió del Consell de 14 de desembre de 1989 modificant la Decisió 87/327/CEE relativa a l'adopció del programa d'acció comunitària en matèria de mobilitat d'estudiants (ERASMUS) (DOCE n. L 395 de 30.12.1989).

El programa ERASMUS ha esdevingut l'instrument més important de cooperació intrauniversitària a la Comunitat i ha provocat un creixement impressionant de la mobilitat dels estudiants entre el Estats membres. Així, des que va ser adoptat, l'any 1987, vora 150.000 estudiants s'han desplaçat a un altre Estat membre per cursar estudis durant un període de tres a dotze mesos, plenament reconeguts pel centre d'origen^{120, 121}.

b) *COMETT: Programa de cooperació entre la universitat i l'empresa en matèria de formació en l'àmbit de les tecnologies*

Inicialment COMETT va ser adoptat mitjançant decisió del Consell de 24 de juliol de 1986¹²², per al període 1987-1988, amb el propòsit de reforçar la formació en l'àmbit de les tecnologies avançades i contribuir al desenvolupament dels recursos humans i de la mobilitat professional. Va intensificar la cooperació i l'associació de caràcter transnacional entre institucions d'ensenyament superior i l'empresa.

L'èxit de la primera fase¹²³ va ser determinant de l'aprovació de COMETT II pel Consell "Assumptes Socials" el 16 de desembre de 1988¹²⁴, per a un període de cinc anys (1990-1994). Aquesta segona fase representa una ampliació i aprofundiment de la primera part, insistint en els canvis dels requisits de capacitació, en la competitivitat de la indústria europea i en les

¹²⁰ Per conèixer més dades sobre l'evolució del programa ERASMUS, veure Commission Européenne (1994c: 22-24).

¹²¹ Des de 1995 ERASMUS ha passat a formar part del programa SÒCRATES. Veure l'apartat 1.5.3 a).

¹²² Decisió 86/365/CEE (DOCE n. L 222 de 8.8.1986).

¹²³ Per conèixer algunes dades significatives sobre la primera fase del programa COMETT, veure Commission Européenne (1994c: 24): Globalment, "Les accions de formació finançades per COMETT I van afectar més de 100.000 persones a Europa, implicant 4.500 empreses, 1.400 universitats i instituts d'ensenyament superior així com 2.000 organismes diversos".

¹²⁴ DOCE n. L 13 de 17.1.1989.

necessitats regionals. A més, es decideix ampliar COMETT II a la participació dels països de la AELE (Europa Central i de l'Est). S'aprova amb un pressupost estimat de 230 milions d'ecus.

Per complir els seus objectius el programa se centra en tres àrees d'acció interrelacionades: la creació d'una xarxa europea d'Associacions Universitat-Empresa per a la Formació (AUEF); els intercanvis transnacionals; i els projectes conjunts de formació continuada en el camp de les tecnologies i de la formació a distància multimèdia.

La segona fase del programa ha permès l'establiment de 205 AUEF en els Estats de la UE i de l'AELE. S'han organitzat 31.300 *stages* d'estudiants i 853 intercanvis de personal. Ha finançat 5.700 cursos, seguits per vora de 140.000 persones (Commission Européenne, 1994c: 25).¹²⁵

c) *Projecte Jean Monnet "Integració Europea en els Estudis Universitaris"*

En l'apartat 1.3.2.2 ja s'ha fet referència a aquest projecte, que és conseqüència de la necessitat d'actualitzar el contingut europeu dels cursos per facilitar els coneixements que els estudiants esperen adquirir durant els seus estudis.

En aquest sentit, el Projecte Jean Monnet, aprovat per la Comissió el 28 de juliol de 1989, neix amb la finalitat d'ajudar les universitats en el desenvolupament ràpid de cursos i recerca sobre la integració europea. Es tracta de donar ajuda financera per a la creació de nous estudis relacionats específicament amb la integració europea, especialment en el camp de les humanitats. En aquesta línia s'ha concedit especial importància al Dret, per afavorir la introducció del Dret Comunitari a partir d'un nivell bàsic, i també a l'Economia, les Ciències Polítiques i Socials i la Història.

¹²⁵ Ja acabada la segona fase, COMETT ha passat a integrar-se en el programa LEONARDO DA VINCI. Veure l'apartat 1.5.3 b).

d) *TEMPUS: Programa transeuropeu de cooperació per a l'ensenyament superior amb els països d'Europa central i oriental*

Des de la caiguda del mur de Berlín, el novembre de 1989, la Comunitat ha fomentat la cooperació en l'àmbit de l'educació, la joventut i la cultura amb els països d'Europa central i oriental, les relacions amb els quals havien estat interrompudes durant gairebé 50 anys com a conseqüència dels diferents règims polítics. Destaquen, en aquest sentit, les iniciatives en l'àmbit de l'ensenyament superior en el marc del programa TEMPUS.

TEMPUS és un programa transeuropeu de cooperació que té com a finalitat promoure la qualitat i el desenvolupament dels sistemes d'ensenyament superior així com obrir als països d'Europa central i oriental¹²⁶ la possibilitat de participar en els programes d'intercanvi d'estudiants universitaris. Va ser adoptat pel Consell de Ministres de 7 de maig de 1990 i prorrogat el 29 d'abril de 1993 per a una segona fase de 4 anys¹²⁷.

Des dels seus orígens forma part del programa PHARE¹²⁸, un programa global d'ajuda comunitària a la reestructuració econòmica i social a aquest bloc de països.

Els instruments que s'utilitzen en el programa TEMPUS-PHARE són els següents:

¹²⁶ Hi participen els països següents: Albània, Bulgària, Estònia, Hongria, Letònia, Lituània, Polònia, República Eslovaca, República Xeca, Romania i Eslovènia.

¹²⁷ DOCE n. L 131 de 23.5.1990 i DOCE n. L 122 de 7.5.1992, respectivament.

¹²⁸ Programa d'ajuda per a la transformació econòmica dels països de l'est d'Europa i fou acordat l'any 1989 per 24 països (CE, EFTA, USA, Canadà, Austràlia, Turquia, Nova Zelanda i Japó). La coordinació la du a terme la Comissió de la CE.

- Els Projectes Europeus Comuns (PEC), que permeten a les institucions d'ensenyament superior dotar-se d'ajuda financera per a la realització de determinats objectius, com la reestructuració d'un departament universitari o l'intercanvi d'estudiants o de coneixements amb altres països implicats en el programa.
- Beques a la mobilitat individual, disponibles per al personal acadèmic, docent i administratiu, a fi de generar un efecte multiplicador.
- Altres ajudes estan previstes per permetre als països d'Europa central i oriental que participen en el programa formar part d'associacions europees d'ensenyament superior, adquirir publicacions o altres activitats d'informació.

Finalment, TEMPUS-PHARE també promou intercanvis de joves i altres activitats connexes adreçades a augmentar la presa de consciència de la dimensió europea dels joves no universitaris.

Des de primer de gener de 1994 TEMPUS també forma part de TACIS (*Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*)¹²⁹ programa comunitari de redressament i de reforma econòmica dels Estats independents de l'extingida Unió Soviètica (Comunitat d'Estats Independents), que consideren la formació com un dels àmbits de cooperació prioritàris.

TEMPUS-TACIS facilita ajudes financeres per dos tipus d'iniciatives:

- Pre-projectes Europeus Comuns: constitueixen l'etapa obligatòria per a la realització d'un PEC; es tracta de beques concedides per al desenvolupament d'activitats preparatòries (contacte i mobilitat) per un any.

¹²⁹ Va començar estant integrat per tres noves repúbliques reconegudes per la comunitat internacional: la Federació de Rússia, Belarus i Ucraïna. Més tard s'hi han afegit quatre països més: Kazakhstan, Kirghizistan, Moldàvia i Ouzbekistan.

- Projectes Europeus Comuns: en la mateixa línia que els PEC de TEMPUS-PHARE, els beneficiaris reben beques d'una durada de tres anys per a la reestructuració i el desenvolupament de capacitats d'ensenyament en les universitats.

1.5.2.3 Millora del coneixement de llengües comunitàries

Un programa concentra els esforços per fomentar l'aprenentatge de llengües d'altres Estats membres de la Comunitat. Es tracta de *LINGUA: Programa comunitari d'acció per promoure el coneixement de llengües estrangeres a la Comunitat Europea*, adoptat el 28 de juliol de 1989¹³⁰, amb una durada prevista de 5 anys, de 1990 a 1994 i un pressupost estimat de 200 milions d'ecus.

El programa preveu una sèrie de mesures que la Comissió haurà de posar en pràctica per recolzar i complementar els projectes dels Estats membres. Les mesures previstes són les següents:

- Recolzament a la millora qualitativa de la formació permanent del professorat de llengües estrangeres. S'atorguen beques per assistir a cursos en el país on es parla la llengua que ensenyen (acció I.A)¹³¹. A través dels "Programes de Cooperació Europea" (PCE) entre centres especialitzats de diversos Estats membres s'elaboren sistemes i mòduls de formació continuada dels ensenyants de llengües (acció I.B);
- Recolzament de l'aprenentatge de llengües estrangeres a l'ensenyament superior, en especial per millorar la formació inicial del

¹³⁰ DOCE n. L 239 de 16.8.1989.

¹³¹ A tall d'exemple, 11.810 professors s'han pogut beneficiar d'aquests ajuts des de 1991 (Commission Européenne, 1994c: 19).

professorat de llengües estrangeres (acció II). És una mesura gestionada conjuntament amb el programa ERASMUS.

- Foment del coneixement de les llengües estrangeres utilitzades en les relacions professionals i el món econòmic (acció III);
- Recolzament a la intensificació dels intercanvis de joves que cursen estudis de formació de caràcter especialitzat, professional o tècnic. S'organitzen en el marc de Projectes Educatius Conjunts (PEC) (acció IV)¹³²;
- Mesures complementàries, especialment de suport a les estructures que coordinin i duguin a la pràctica el programa (accions VA i VB).

El programa LINGUA va fomentar l'aprenentatge només de les llengües que són oficials en el si de la Comunitat: danès, francès, anglès, alemany, grec, gaèlic (parlat a Irlanda), italià, luxemburguès, neerlandès, portuguès i espanyol. Es dona prioritat a les llengües que són parlades per un nombre menor de ciutadans (el danès, el portuguès, el grec, etc.), amb l'objectiu de protegir la diversitat lingüística i cultural d'Europa. Vallvé (1995: 40) destaca que aquest programa “no considerava el fet que a nivell d'alguns Estats de la Comunitat, hi ha altres llengües que tenen l'estatut de llengües oficials en el seu territori, com és el cas del català a Catalunya, València i les Illes; aquestes llengües quedaven automàticament excloses.”¹³³

1.5.2.4 *Formació professional i resposta a les necessitats tècniques*

D'entre les accions de cooperació en l'àmbit de la formació professional es farà referència a dos programes. D'una banda, cal destacar el programa FORCE, per al desenvolupament de la formació professional continuada; d'una altra

¹³² Un total de 44.962 joves i de 4.581 professors han pogut exercir la seva mobilitat des de 1991 en el marc de 2.394 partenariats (Commission Européenne, 1994c: 19).

¹³³ Les accions impulsades per LINGUA han passat a integrar-se als nous programes SÒCRATES (sobre educació) i LEONARDO DA VINCI (sobre formació professional). Veure l'apartat 1.5.3 a) i b).

banda, el programa EUROTENET, per estimular la innovació en la formació professional en resposta als canvis tecnològics.

a) *Programa FORCE, d'acció comunitària per al desenvolupament de la formació professional continuada.*

El programa es va adoptar el 29 de maig de 1990¹³⁴ en base a la Resolució del Consell de 5 de juny de 1989¹³⁵ que conté les grans orientacions del desenvolupament de la formació professional continuada i de la inversió en recursos humans a la Comunitat.

FORCE es proposa facilitar l'accés de tots els treballadors a la formació continuada i amb aquest objectiu promou línies d'acció com les següents:

- inversió en formació continuada;
- anàlisi de l'evolució de les necessitats de qualificacions i formació;
- innovacions en la gestió, els mètodes i els equipaments;
- formació de formadors;
- projectes-pilot de transferència de coneixements;
- creació d'una xarxa europea d'informació sobre aquests coneixements;
- especial consideració de les regions en les quals l'accés a la formació continuada és insuficient.

Les iniciatives previstes han merescut una bona acollida per part d'organismes de formació, empreses i agents socials, conscients del repte que planteja la formació de cara al futur de la Comunitat. De conjunt s'ha format una xarxa en la qual participen 5.000 membres, dels quals 2.700 són empreses (70% de

¹³⁴ Decisió del Consell de 29 de maig de 1990 establint un programa d'acció per al desenvolupament de la formació professional contínua en la Comunitat Europea (FORCE) (DOCE n. L 156 de 21.6.1990).

¹³⁵ DOCE n. C 148 de 15.6.1989.

PMES o d'agrupacions de PMES) i 700 representants d'agents socials, units per la preocupació de la millora quantitativa i qualitativa de la formació professional continuada.

b) Programa EUROTECNET

Referit al sector de la formació professional, tant inicial com continuada, va ser adoptat per la Comunitat el desembre de 1989¹³⁶ per tal de promoure la innovació derivada del canvi tecnològic. El seu objectiu era estudiar l'impacte dels canvis tecnològics en les qualificacions professionals i en els sistemes de formació, i determinar les noves necessitats de qualificacions de la força de treball. El programa contempla també la cooperació en l'àmbit de la recerca i la difusió de l'experiència adquirida.¹³⁷

1.5.2.5 Joves i transició escola-treball

Per acabar amb la relació d'accions de cooperació impulsades per la Comunitat es presenten en aquest apartat dos programes; el primer és *Jeunesse pour l'Europe*, centrat fonamentalment en la joventut; el segon és el programa PETRA, que tracta de preparar els joves per a la vida adulta i professional.

¹³⁶ Decisió del Consell, de 18 de desembre de 1989, establint un programa d'acció de cara a promoure la innovació en l'àmbit de la formació professional resultant del canvi tecnològic en la Comunitat europea (EUROTECNET) (DOCE n. L 393 de 30.12.1989).

¹³⁷ Els dos programes citats en matèria de formació professional han passat a integrar-se al programa LEONARDO DA VINCI (Veure l'apartat 1.5.3.b). Per un altre costat, la iniciativa ADAPT, finançada pel Fons Social Europeu, també s'interessa per accelerar l'adaptació dels treballadors als canvis industrials (Veure l'apartat 1.5.3 d).

a) *Jeunesse pour l'Europe*

Va ser adoptat pel Consell el 16 de juny de 1988¹³⁸ per promoure la mobilitat dels joves entre 15 i 25 anys i contribuir al desenvolupament d'una consciència i solidaritat europees, a través de la participació en projectes comuns de caràcter cultural, social, etc.

Es financen intercanvis d'una durada mínima d'una setmana i que compleixin preferentment les següents condicions:

- que reuneixin joves que pertanyin a entorns socials, econòmics i culturals diferents;
- que sensibilitzin els joves a la dimensió europea;
- que beneficiïn joves desfavorits;
- que hagin estats planejats i organitzats per grups de joves, directament;
- que afectin les regions de la Comunitat on hi ha poques possibilitats d'intercanvi.

Acabada la primera fase del programa el desembre de 1991 es va aprovar una segona fase¹³⁹, per als anys 1992-1993. Es calcula que entre 1988 i 1993 han participat en el programa gairebé 160.000 joves.¹⁴⁰

¹³⁸ Decisió del Consell de 16 de juny de 1988, establint un programa d'acció "Jeunesse pour l'Europe" per promoure els intercanvis de joves a la Comunitat (DOCE n. L 158 de 25.6.1988).

¹³⁹ Decisió del Consell de 29 de juliol de 1991, sobre l'adopció del programa "Jeunesse pour l'Europe" (segona fase) (DOCE n. L 217 de 6.8.1991).

¹⁴⁰ Des de 1994 està vigent el programa "Joventut per Europa III" que tracta d'integrar totes les accions relacionades amb la política de joventut que preveien altres programes com PETRA i TEMPUS. En aquesta tercera fase s'incorpora com a novetat el suport a intercanvis de joves amb tercers països, de fora de la Comunitat.

b) *Programa Comunitari PETRA, d'acció per a la formació i la preparació dels joves per a la vida adulta i professional.*

Va ser adoptat per una decisió del Consell de 1r de desembre de 1987¹⁴¹ i prorrogat amb una segona fase fins a 1994¹⁴². L'objectiu prioritari era completar i donar suport als esforços desplegats pels Estats membres per oferir als joves entre 16 i 28 anys un o dos anys addicionals de formació professional, més enllà de l'escolaritat obligatòria. S'afavoreix la mobilitat dels joves perquè es formin o treballin durant un temps a l'estranger¹⁴³. A part, altres iniciatives que s'emmarquen en el programa promouen la cooperació entre centres de formació i organismes d'entorns professionals; també es dóna una gran importància a l'orientació, i s'ha creat una xarxa europea de centres nacionals d'orientació. Finalment, es dóna suport a accions concebudes pels propis joves: són els "projectes d'iniciatives joves".

PETRA contribueix als actuals objectius de la Comunitat, especialment a la cohesió econòmica i social, l'ajuda a les regions menys afavorides, la integració social de la joventut en el mercat de treball i la lluita contra la desocupació.¹⁴⁴

¹⁴¹ Decisió del Consell de 1r de desembre de 1987, relatiu a un programa d'acció per a la formació professional dels joves i la preparació dels joves a la vida adulta i professional (PETRA) (DOCE n. L 346 de 10.12.1987). Com a precedent d'aquest programa cal destacar l'existència del programa TRANSICION (1983-1987), adreçat als joves entre 14 i 18 anys.

¹⁴² Decisió del Consell de 22 de juliol de 1991, modificant la Decisió 87/569/CEE relativa a un programa d'acció per a la formació professional dels joves i la preparació dels joves a la vida adulta i professional (PETRA) (DOCE n. L 214 de 2.8.1991).

¹⁴³ El 1992 i 1993 més de 20.000 alumnes de menys de 28 anys van fer un *stage* de formació o de treball en un altre Estat membre (Commission Européenne, 1994c: 29).

¹⁴⁴ La continuïtat de PETRA ha passat per la seva integració al programa LEONARDO DA VINCI (Veure l'apartat 1.5.3 b). D'altra banda, actualment hi ha vigent un programa, conegut com a YOUTHSTART, que forma part de la Iniciativa Comunitària *Empleo* i que va ser creat per combatre el problema de l'exclusió dels joves del mercat laboral. Veure l'apartat 1.5.3 c).

1.5.3 La cooperació després del TUE. La darrera generació de programes

Amb l'entrada en vigor del TUE, fomentar la cooperació passa a ser, com s'ha vist, un objectiu prioritari de la Comunitat per garantir una educació de qualitat i per desenvolupar una política de formació professional. En el primer apartat de l'article 126 es fa referència a la cooperació entre els Estats membres, mentre que en relació a la formació professional, l'article 127 disposa que les accions de la Comunitat en aquest àmbit han de dirigir-se a reforçar i completar les accions dels Estats membres. Per una altra banda, en el tercer apartat dels articles 126 i 127 s'estableix que la Comunitat i els Estats membres afavoriran la cooperació amb tercers països i amb les organitzacions internacionals competents en matèria d'educació i de formació professional, respectivament.

L'activitat de la Comunitat en matèria de cooperació amb posterioritat al TUE ve determinada, doncs, per les noves disposicions introduïdes en el TCE. No obstant, hi ha d'altres elements a tenir en compte de cara a la definició de les estratègies a seguir. Per un costat, cal fer balanç de l'experiència prèvia desenvolupada, mentre que, per una altra banda, és necessària la reflexió sobre la resposta que cal donar als reptes que es plantejen a l'educació i la formació en una societat en contínua transformació.

Els documents de la Comissió Europea apareguts des de començaments dels noranta, als quals s'ha anat fent referència, són una prova de com ha anat cristal·litant aquest procés de reflexió. Des de la perspectiva del disseny dels actuals projectes de cooperació destacariem l'elaboració de tres memoràndums, d'un llibre verd i de tres llibres blancs:

- En primer lloc, el 1991 van aparèixer tres memoràndums que són el *Memorandum sobre la enseñanza superior en la Comunidad Europea* (novembre de 1991), el *Memorandum sobre la formación*

profesional para los años 90 (desembre de 1991) i el *Memorandum sobre la enseñanza abierta y a distancia* (novembre de 1991).

- El llibre verd és el ja citat *Libro verde sobre la dimensión europea de la educación* (setembre de 1993).
- Els tres llibres blancs són els també mencionats *Libro blanco sobre Crecimiento, competitividad, empleo* (desembre de 1993), *Libro blanco sobre política social* (juliol de 1994) i *Libro blanco sobre educación y formación Enseñar y aprender. Hacia la sociedad cognitiva* (novembre de 1995).

Com a resultat de les consideracions que s'anaven expressant en aquesta successió de documents, la Comissió va avançar a finals de 1993 i gener de 1994 noves propostes que concreten el seu desig de racionalitzar les accions comunitàries i els programes desenvolupats fins al moment en l'àmbit de l'educació, la formació professional i la joventut. A partir d'aquest moment es va decidir agrupar les diverses accions es tres grans programes:

- a) SÒCRATES, programa d'acció destinat a contribuir al desenvolupament d'una educació i d'una formació de qualitat i d'un espai europeu obert de cooperació en matèria d'educació;
- b) LEONARDO DA VINCI, programa d'acció per a l'aplicació d'una política de formació professional;
- c) Joventut per Europa III, programa dirigit a promoure el desenvolupament dels intercanvis de joves i de les activitats en l'àmbit de la joventut.

A banda d'aquests programes, dels quals només els dos primers se centren pròpiament en l'àmbit de l'educació, existeixen altres accions que inclouen entre els seus objectius el de promoure el desenvolupament dels recursos humans. Cal destacar, en aquest sentit, les Iniciatives Comunitàries EMPLEO i ADAPT, finançades pel Fons Social Europeu (FSE) que reflecteixen les

prioritats polítiques posades de manifest en el Llibre blanc sobre creixement, competitivitat i ocupació i en el Llibre blanc sobre política social.

a) *El programa SÒCRATES*

El Programa d'actuació en el sector educatiu SÒCRATES va ser aprovat el 14 de març de 1995 mitjançant una Decisió¹⁴⁵ del Consell i el Parlament de la Unió Europea, amb una durada prevista per al quinquenni 1995-1999 i una dotació pressupostària de 850 milions d'ecus. A més dels quinze Estats membres de la Comunitat és aplicable també a Islàndia, Liechtenstein i Noruega en el marc de l'acord de l'Espai Econòmic Europeu (EEE).

Constitueix un compendi del cabal comunitari en el sector educatiu en la mesura que integra tots els programes existents prèviament. En essència és un programa d'ajuts econòmics, els destinataris dels quals són fonamentalment estudiants, però també personal docent i administradors de l'educació, abarçant tots els nivells d'ensenyament, des de l'educació infantil fins a la universitat.

L'objectiu del programa és desenvolupar l'article 126 del TCE, de manera que neix amb la voluntat de fomentar la cooperació entre els Estats membres en el sector de l'ensenyament, recolzant i complementant l'acció d'aquests. Per tal de contribuir al desenvolupament d'una educació de qualitat, el programa es proposa els objectius específics següents:

- desenvolupar la dimensió europea en els estudis de tots els nivells, per consolidar l'esperit de ciutadania europea recolzant-se en l'herència cultural dels Estats membres;
- promoure una millora quantitativa i qualitativa del coneixement de les llengües de la Unió Europea, en especial d'aquelles menys difoses i menys ensenyades, per enfortir la comprensió i la

¹⁴⁵ Decisió 819/95/CE (DOCE de 20.4.95).

- solidaritat entre els pobles que componen la Unió, així com promoure la dimensió intercultural de l'ensenyament;
- promoure en els Estats membres una cooperació àmplia i intensa entre centres d'ensenyament de tots els nivells, fent que fructifiquin les seves possibilitats intel·lectuals i pedagògiques;
 - fomentar la mobilitat dels professors per donar una dimensió europea als estudis i contribuir a la millora qualitativa de les competències del professorat;
 - fomentar la mobilitat dels estudiants universitaris, permetent-los realitzar una part dels seus estudis en altres Estats membres, per consolidar la dimensió europea de l'ensenyament;
 - fomentar les relacions entre els alumnes de la Unió Europea, promovent al mateix temps la dimensió europea de l'educació que se'ls imparteix;
 - fomentar el reconeixement acadèmic dels títols, períodes d'estudi i altres qualificacions, amb l'objecte de facilitar el desenvolupament d'un espai europeu obert de cooperació en matèria d'ensenyament;
 - fomentar l'ensenyament obert i a distància en el marc de les activitats del programa;
 - promoure els intercanvis d'informació i d'experiències perquè la diversitat i les particularitats dels sistemes educatius dels Estats membres es converteixin en una font d'enriquiment i d'estímul recíproc.

Les accions del programa SÒCRATES s'estructuren en tres capítols. El capítol primer està dedicat a l'ensenyament superior i se segueix anomenant ERASMUS; el capítol segon abarca l'ensenyament escolar i se'l coneix com a COMENIUS; i el capítol tercer recull el que anomena "Accions transversals", aplicables a tots els nivells.

El nou ERASMUS consta de dues accions; l'una dedicada a la promoció de la dimensió europea en els centres d'ensenyament superior i l'altra al foment de la mobilitat i al finançament de les beques ERASMUS. Incorpora com a

principis rectora l'equilibri entre disciplines i països, la implantació d'un sistema de reconeixement acadèmic, la introducció de noves tecnologies d'ensenyament obert i a distància i la incentivació de la mobilitat virtual.

Pel que fa al segon capítol, anomenat COMENIUS, presenta la novetat d'estar dedicat a l'ensenyament escolar (infantil, primària i secundària). Promou l'associació entre centres escolars; fomenta la igualtat d'oportunitats en la lluita contra qualsevol forma de marginació, amb ajuts per a l'educació dels fills de treballadors migrants, de pares amb professions itinerants, de viatgers i de gitanos. Ofereix també un servei de formació continuada per als educadors com a clau de la qualitat de l'ensenyament.

Finalment, el capítol tercer, que conté les Accions transversals, consta del programa LINGUA, que promou l'aprenentatge de les llengües de la Unió Europea, tant en l'àmbit universitari com escolar; del Programa EAD, que busca la promoció de l'ensenyament obert i a distància; i dels programes ARION i ADULTS, per promoure els intercanvis d'informació i d'experiències educatives.

Com assenyala Vallvé (1995: 43), pel que fa a l'aprenentatge de llengües en el camp de l'ensenyament escolar es prenen en consideració només aquelles que són llengües oficials de la Unió Europea: alemany, anglès, francès, neerlandès, espanyol, italià, portuguès, danès, grec i, des de 1995, finès i suec. També són llengües del programa, tot i que no siguin llengües de treball, l'irlandès i el luxemburguès. D'altra banda, en el cas de l'ensenyament universitari, el programa SÒCRATES ha incorporat la consideració d'aquelles llengües que són utilitzades de forma majoritària en l'ensenyament d'algunes universitats i que, tenint un estatut nacional, no són oficials al si de la UE. Per a aquestes llengües caldrà establir els sistemes que facin possible el seu accés al programa: els estudiants que facin estades a universitats on aquestes llengües són utilitzades hauran de poder-se preparar, amb càrrec al pressupost del programa, en el seu coneixement. Aquesta consideració es va introduir

principalment arran del cas de Catalunya, on una part important de l'ensenyament superior es fa en català.

Taula n. 1.2 Accions i activitats contemplades pel programa SOCRATES

Capítol I Ensenyament Superior, Erasmus

Acció 1. Promoció de la dimensió europea en les Universitats

A. Cooperació interuniversitària.

En el marc dels programes interuniversitaris de cooperació (PIC)

- a) mobilitat d'estudiants
- b) promoció del sistema europeu de transferència de crèdits (ECTS)
- c) elaboració conjunta de programes d'estudis superiors per facilitar el reconeixement acadèmic i contribuir a la innovació i millora de la qualitat de l'ensenyament a escala comunitària
- d) mobilitat dels professors
- e) programes intensius d'ensenyament de curta durada

Fora del marc dels PIC

- f) visites d'estudi destinades a preparar la cooperació per a:
 - professors
 - personal administratiu de les universitats
 - els estudiants que participin en l'esmentada preparació

B. Altres activitats per al foment de la dimensió europea a la Universitat

1. S'animarà les universitats a desenvolupar activitats que aportin una dimensió europea a tots els camps d'estudi
 - a) Introducció en els programes d'estudi de matèries que afavoreixin la comprensió de les característiques socioeconòmiques i culturals dels restants Estats membres i la integració europea
 - b) Aprenentatge de les llengües de la Unió i de les noves tecnologies
 - c) Utilització dels mitjans de l'educació a distància per afavorir els punts anteriors
2. Ajuts financers a agrupacions d'universitats per desenvolupar conjuntament alguna de les activitats anteriors.

C. Contractes institucionals

Les universitats que participin en les activitats del punt B podran celebrar un "contracte institucional" amb la Comissió per a un període de 3 anys

D. Projectes universitaris de cooperació sobre temes d'interès comú

Cooperació entre universitats agrupades en xarxes sobre temes d'interès comú i coordinades per una d'elles.

Acció 2. Foment de la mobilitat dels estudiants universitaris i finançament de les beques Erasmus.

Capítol II Ensenyament Escolar, Comenius

Acció 1. Associacions multilaterals entre centres escolars basades en un projecte educatiu europeu (PEE)

- Participació d'alumnes en projectes multidisciplinaris
- Aprenentatge i perfeccionament de llengües
- Mobilitat dels alumnes
- Intercanvi de material didàctic, d'informació i d'experiències sobre mètodes pedagògics innovadors
- Utilització de tecnologies d'informació i comunicació

Acció 2. Educació dels fills de treballadors migrants o de persones que exerceixin professions itinerants, de viatjants i de gitanos; educació intercultural

Realització de projectes transnacionals destinats a:

- Intercanvi d'informació i experiències
- Elaboració de cursos i material pedagògic adaptat a les necessitats d'aquestes poblacions
- Introducció de mètodes pedagògics interculturals

Acció 3. Actualització i millora de les competències del personal educatiu

1. Realització de projectes transnacionals destinats a:

- a) Intercanvi d'informació i experiències per a la introducció de la dimensió europea i l'actualització o adquisició de competències especials per al personal educatiu
- b) Actualització i millora del personal educatiu dedicat a activitats relacionades amb l'èxit escolar i la plena participació de nens amb necessitats educatives especials
- c) Creació d'associacions en l'àmbit d'aquesta acció

2. Estances en un altre Estat membre del personal educatiu per participar en seminaris realitzats en comú dintre de projectes transnacionals.

Capítol III Accions transversals

Acció 1. Lingua

Promoció de les competències lingüístiques a la Comunitat, a través de:

- a) Desenvolupament de programes de cooperació europea per centres de formació del professorat d'idiomes per enfortir els coneixements lingüístics i pedagògics dels professors actuals o futurs
- b) Pràctiques a l'estranger per a professors d'idiomes
- c) Períodes d'estança a l'estranger, com a ajudants, per a futurs professors d'idiomes
- d) Elaboració i intercanvi de programes d'estudi, materials didàctics innovadors, etc.
- e) Intercanvis educatius d'alumnes

Acció 2. Promoció de l'ensenyament obert i a distància

A més de les accions sobre ensenyament obert i a distància dels Capítols I i II podran tenir ajut financer els projectes transnacionals dirigits a:

- a) Facilitar la cooperació entre institucions
- b) Atendre les necessitats de perfeccionament del professorat, del personal en formació i dels gestors educatius en tècniques d'ensenyament obert i a distància
- c) Millorar la qualitat del material en aquesta modalitat educativa
- d) Fomentar el reconeixement de qualificacions obtingudes en aquest marc

Acció 3. Promoció dels intercanvis d'informació i experiències

Es pretén aprofundir en aspectes com els següents:

1. Política educativa d'interès comú

Es consideren prioritàriament els aspectes relacionats amb l'abandonament escolar i l'avaluació de la qualitat, per a la qual cosa es promouran:

- estudis i anàlisis comparades
- organització de col·loquis
- intercanvi d'experts

2. Intercanvi d'informació. EURYDICE

Es contempen un conjunt d'accions dirigides a informar els responsables de les polítiques educatives nacionals sobre els diferents sistemes educatius, les reformes d'aquests, les innovacions i els resultats de la investigació educativa.

3. ARION

Promou visites d'estudi multilaterals per al personal responsable de la presa de decisions en l'administració educativa i en els centres.

4. NARIC

Persegueix el manteniment i desenvolupament de la xarxa comunitària de centres nacionals d'informació sobre reconeixement acadèmic.

5. Altres mesures

A. Mesures de promoció de la dimensió europea de l'educació d'adults

B. Mesures complementàries destinades a promoure els objectius del programa.

b) *LEONARDO DA VINCI. Programa Europeu de Formació Professional*

Va ser aprovat pel Consell mitjançant Decisió (94/819/CE) de 6 de desembre de 1994. El Programa LEONARDO estableix la política europea de formació professional per al quinquenni 1995-1999 i ha rebut una assignació pressupostària de 620 milions d'ecus.

El marc comú d'objectius recull les grans línies inspiradores de la política de Formació Professional Comunitària:

- la millora de la qualitat i la capacitat d'innovació dels sistemes;
- la promoció de la formació al llarg de tota la vida per respondre a les necessitats dels treballadors de les empreses;
- el desenvolupament i adquisició de competències clau i lingüístiques;
- l'adaptació de la formació als canvis socials i tecnològics;
- l'ús de les tecnologies de la informació dintre de la formació oberta i a distància;
- la formació per a joves i adults sense formació i amb risc d'exclusió social;
- la transparència de qualificacions.

Com es desprèn dels seus objectius, en el programa LEONARDO s'agrupen totes les accions que havien estat objecte dels programes comunitaris FORCE, EUROTECNET, LINGUA, PETRA i COMETT, abarçant així totes les dimensions i àmbits de la formació professional.

Pel que fa a la seva estructura, el programa es divideix en quatre capítols, cadascun dels quals desenvolupa un determinat bloc de mesures. En els tres primers capítols apareixen les mesures substantives d'interès per als promotors. El capítol I fa referència al recolzament a la millora dels sistemes i dels dispositius de formació professional en els Estats membres; el capítol II

s'ocupa del recolzament a la millora de les accions de formació professional relatives a les empreses i els treballadors, fins i tot mitjançant la cooperació Universitat-Empresa; i el capítol III està dedicat al recolzament al desenvolupament de les competències lingüístiques, dels coneixements i de la difusió de les innovacions en l'àmbit de la formació professional. Per la seva banda, en el capítol IV es desenvolupen les mesures d'acompanyament orientades a crear xarxes de cooperació entre els Estats membres i a la gestió del programa.

Les demandes de subvenció al programa LEONARDO podran revestir diferents modalitats que hauran d'implicar almenys tres països membres:

- En primer lloc, podrà presentar-se un *projecte pilot transnacional*, que és una acció realitzada en virtut d'una associació transnacional amb objectius diversos, com poden ser preparar i experimentar mètodes, continguts i materials d'educació i formació professional o bé concebre i aplicar metodologies d'anticipació de necessitats de formació i difondre els resultats obtinguts.
- En segon lloc, podran presentar-se *programes transnacionals d'estances i intercanvis*, que són accions transnacionals que mitjançant la mobilitat de les persones participants tenen com a objectiu desenvolupar la dimensió europea en la formació professional, promoure l'experiència professional pràctica, desenvolupar les competències lingüístiques, promoure la cooperació entre les diferents organitzacions i nivells implicats o facilitar la transferència de tecnologia a les empreses.
- En darrer lloc, podran presentar-se *enquestes i anàlisis transnacionals i intercanvi de dades comparables*, orientades a reforçar el desenvolupament dels coneixements en el sector de la formació professional.

Els programes SÒCRATES i LEONARDO ampliaran el seu abast als països de l'Europa central i oriental, mitjançant un finançament mixt en el marc del programa PHARE.

c) *Iniciativa Comunitària EMPLEO*

Es tracta d'un Programa Comunitari del Fons Social Europeu (FSE) amb vigència fins el 1999 i dirigit a col·lectius que presenten dificultats específiques d'accés al mercat laboral. Consta de quatre seccions adreçades a diferents col·lectius: NOW, dirigit a les dones; HORIZON, dirigit als discapacitats; INTEGRA, dirigit a les persones que corren el risc de quedar excloses del mercat de treball o que ja ho estan; i YOUTHSTART, dirigit als joves sense qualificacions. La contribució indicativa de la CE al pressupost total de *Empleo* és de 1835 milions d'ecus (preus de 1996). Si a aquesta quantitat s'afegeixen les contribucions nacionals, el pressupost d'aquesta iniciativa assoleix els 3500 milions d'ecus.¹⁴⁶

Un dels objectius d'*Empleo* és contribuir al desenvolupament dels recursos humans, raó per la qual es fa referència a aquesta iniciativa en el present estudi. A banda d'aquest objectiu, *Empleo* tracta d'identificar noves solucions al problema de la desocupació mitjançant projectes pilot; de millorar el funcionament del mercat laboral; i de promoure la solidaritat social i la igualtat d'oportunitats.

Per assolir els objectius establerts, *Empleo* recorre a les mesures següents: en primer lloc, es basa en sistemes de formació, orientació i assessoria; en segon lloc, desenvolupa una oferta de formació i ocupació en llocs de treball; en tercer lloc, col·labora a la creació d'ocupació; i per últim, recorre a activitats d'informació, difusió i sensibilització.

¹⁴⁶ Tots els projectes de *Empleo* són finançats conjuntament per la CE i els Estats membres i per altres fons privats o públics.

Els principis en els quals es basa *Empleo* evidencien quines són les expectatives de les accions de cooperació en el marc de la UE:

- *transnacionalitat*: els projectes han d'estar associats amb projectes *Empleo* d'altres Estats membres i han de tenir unes prioritats similars o complementàries;
- *innovació*: en el context de les pràctiques i prioritats nacionals i regionals, això implica l'experimentació amb noves idees o mètodes, o amb noves combinacions d'idees, mètodes o col·laboradors ja existents;
- *participació local*: els projectes haurien de possibilitar la participació d'un ampli espectre d'individus i organitzacions locals, tant públics com privats, perquè la combinació dels seus coneixements i experiències s'utilitzi per elaborar unes ofertes més adequades en l'àmbit de la formació, l'orientació o l'ocupació;
- *efecte multiplicador*: l'experiència aportada pel programa s'hauria de documentar, avaluar i difondre àmpliament en les xarxes especialitzades i professionals així com entre el públic;
- *complementarietat* amb altres iniciatives i programes afins de la UE.

La formació és considerada, en el marc d'aquesta iniciativa, un element essencial per avançar cap als objectius definits, fins al punt que els objectius de la iniciativa *Empleo* resulten sovint complementaris als d'altres accions comunitàries en el camp de l'educació i la formació, com els esmentats programes SÒCRATES i LEONARDO. A continuació s'inclou una anàlisi de les diferents seccions que componen la Iniciativa *Empleo*, posant l'accent en la incidència que s'espera que tingui la formació sobre els objectius específics dels diferents programes.

I. *Empleo-NOW*

NOW constitueix el programa de major envergadura en la UE destinat a provar i posar en pràctica noves idees per a la formació i l'ocupació de les

dones. Disposa d'un pressupost global de més de 900 milions d'ecus dels quals la Comunitat n'aporta 496. La quantitat de projectes seleccionats va ser de 754 en la primera fase (1995-1997) i es preveu que al final de la segona fase (1997-1999) se n'hauran sumat més de 1500.

Té per objectiu explorar i posar en pràctica noves idees per a la formació i ocupació de les dones i s'inscriu en el marc del Quart Programa d'Acció a Mig Termini sobre la Igualtat d'Oportunitats, 1996-2000. D'ell s'espera que promogui progressos en la legislació, que afavoreixi el desenvolupament efectiu del principi d'integració en el sistema educatiu, així com el recolzament i l'organització de mesures específiques d'igualtat d'oportunitats. D'entre les prioritats definides per aquesta iniciativa destaca, en primer lloc, la supressió de la segregació horitzontal, consistent en facilitar una major presència de les dones en sectors econòmics on estan tradicionalment infra-representades¹⁴⁷; i en segon lloc, la supressió de la segregació vertical, dirigida a afavorir l'accés de les dones als més alts nivells directius. Altres prioritats de la iniciativa se centren en l'anàlisi de les condicions per poder conciliar l'activitat laboral i la vida familiar.

II. *Empleo*-HORIZON

El capítol HORIZON de la Iniciativa *Empleo* busca millorar les oportunitats d'ocupació per a les persones amb discapacitats. No obstant, fins a la decisió de la Comissió Europea de 8 de maig de 1996¹⁴⁸ HORIZON incloïa igualment una secció d'atenció als col·lectius desfavorits (migrants, refugiats i minories ètniques, a més d'altres grups vulnerables com persones sense vivenda, toxicòmans, treballadors itinerants, mares solteres, reclusos i ex-delinquents).

¹⁴⁷ El FSE identifica com els sectors econòmics amb taxes de feminització més baixes els següents: construcció i enginyeria civil (5%), transport per carretera (no arriba al 10%), producció de metalls i manufactura de productes metàl·lics i altre equipament de transport (poc més del 10%). Per contra, la taxa de feminització se situa en el 75% en l'àmbit del treball domèstic i supera el 60% en els sectors econòmics relacionats amb la salut, l'educació i la indústria del vestit i el calçat.

¹⁴⁸ DOCE n. C 200/13 de 10.7.1996.

Amb l'esmentada decisió la Comissió va acordar crear un nou apartat dintre de *Empleo*, denominat INTEGRA, que a partir de 1997 assumiria el que fins aleshores era la secció HORIZON-*Desfavorecidos*.

Des de la perspectiva de la formació en la qual centrem l'anàlisi, HORIZON es proposa fomentar la flexibilitat de l'aprenentatge i de la formació dels discapacitats així com l'increment de les seves competències de base. D'entre les mesures impulsades per HORIZON relacionades amb la formació destaquen les següents:

- el desenvolupament de competències entre els educadors, orientadors i altre personal especialitzat;
- el desenvolupament de cursos i materials pedagògics adaptats a les necessitats específiques de grups particulars de persones discapacitades;
- la promoció d'una cooperació efectiva entre escoles, centres especials i empresaris locals;
- l'ocupació de les persones discapacitades en llocs de treball protegit com a part integrant de la rehabilitació i la formació;
- la garantia que la formació doni accés a una qualificació reconeguda.

HORIZON disposa d'un pressupost global d'aproximadament 950 milions d'ecus dels quals la CE n'aporta 513. En la primera fase d'aplicació de la iniciativa (1995-1997) es van seleccionar 635 projectes i es calcula que en finalitzar la segona fase (1997-1999) s'hauran desenvolupat més de 1200 projectes.

III. *Empleo*-INTEGRA

Es tracta de la secció més recent dintre de la Iniciativa *Empleo*, creada per la decisió de la Comissió Europea de 8 de maig de 1996 a què ja s'ha fet referència. A partir de 1997 INTEGRA aborda la reinserció professional dels

grups exclosos o amenaçats d'exclusió del mercat laboral, sobretot en les zones urbanes.

Des del punt de vista de l'educació i la formació, INTEGRA parteix de la premissa que l'analfabetisme i els problemes lingüístics, vinculats a una escolaritat i formació insuficient, i la falta de qualificacions reconegudes, tendeixen a convertir-se en sinònim d'exclusió del mercat laboral. Per aquesta raó, es proposa desenvolupar noves estratègies integrades que millorin els recursos d'orientació, ensenyament, formació i experiència professional. Així, es vol treballar per definir les condicions que permetin actualitzar les competències de base o realitzar nous tipus de formació en empresa o fora del lloc de treball.

Per al període 1994-1999, l'aportació comunitària a les accions en favor dels grups desfavorits als quals es va dirigir una secció d'HORIZON i posteriorment INTEGRA hauria de ser d'uns 385 milions d'ecus. En la primera fase (1995-1997) es van seleccionar uns 491 projectes i s'espera que al final de la segona fase (1997-1999) aproximadament mil projectes hauran participat en aquesta iniciativa.

IV. *Empleo-YOUTHSTART*

El propòsit d'aquest programa és assajar solucions innovadores per fomentar l'ocupació dels joves de menys de 20 anys que no disposin d'una formació reconeguda adequada o que pertanyin a regions o col·lectius menys desenvolupats. Diversos objectius específics s'orienten a aquest fi:

- millorar la formació i les possibilitats d'ocupació dels joves, en especial d'aquells amb escassa qualificació o sense ella;
- contribuir al desenvolupament de sistemes de formació, orientació i ocupació més eficaços per a tots els joves;

- contribuir amb els Estats membres al desenvolupament gradual d'accions de formació i ocupació d'una forma acreditada, destinades als joves menors de 20 anys d'edat.

Les principals mesures que preveu la iniciativa YOUTHSTART per millorar les oportunitats dels joves d'assentar-se en el mercat de treball estan relacionades amb la formació. Així, es proposa desenvolupar nous sistemes d'orientació i formació basats en la cooperació activa de tots els principals agents, en particular a nivell regional i local, a fi d'establir millors vincles entre l'ensenyament general i l'especial. Igualment, s'emfasitza la necessitat de subministrar una formació que desenvolupi les competències intel·lectuals, personals, professionals i socials i que prengui en consideració les necessitats específiques de joves que no han pogut seguir o que han de recuperar les matèries generals de l'ensenyament o de la formació. Aquesta formació ha de conduir a una qualificació reconeguda i útil en el mercat laboral.

A la pràctica, el 85% dels projectes seleccionats en el marc d'aquesta iniciativa declaren estar desenvolupant activitats en el camp de la formació.

El pressupost total de YOUTHSTART per al període 1994-1999 és de més de 800 milions d'ecus, dels quals la CE n'aportarà 441. La primera fase de la iniciativa (1995-1997) va suposar la selecció d'uns 500 projectes de dos o tres anys de duració. S'espera que al final de la segona fase (1997-1999) prop de mil projectes en tota la Unió hauran desenvolupat noves solucions als problemes a què s'enfronten els joves en la seva transició des de l'ensenyament i la formació fins al mercat laboral.

d) *Iniciativa Comunitària ADAPT*

ADAPT és una iniciativa comunitària del FSE per ajudar els empresaris i treballadors europeus a afrontar les transformacions industrials i les seves conseqüències. La iniciativa conclourà a finals de 1999.

Els seus objectius són, en primer lloc, accelerar l'adaptació de la força de treball al canvi industrial, per a la qual cosa es desitja incidir sobre l'estratègia i el contingut de la formació; en segon lloc, augmentar la competitivitat de la indústria, els serveis i el comerç, que és un aspecte relacionat amb la formació que imparteixen les empreses; en tercer lloc, lluitar contra la desocupació, millorant les qualificacions de la força de treball; per últim, accelerar la creació de llocs de treball, promovent noves activitats intensives en mà d'obra.

Tot i que els objectius d'ADAPT estan més relacionats amb la millora del mercat de treball que pròpiament amb l'educació i la formació, no hi ha dubte que, igual com passava amb les diverses seccions de *Empleo*, es parteix de la consideració que la formació dels treballadors és un element determinant de la seva capacitat d'evolucionar i de donar resposta a les exigències del canvi tecnològic. Des d'aquest punt de vista, s'observa que ADAPT posseeix vincles complementaris amb el programa LEONARDO, destinat a millorar i a desenvolupar la qualitat i l'estructura de la formació i de les qualificacions de la força de treball.

El pressupost total d'ADAPT és de gairebé 3.400 milions d'ecus, dels quals prop de 1.640 corresponen a la contribució de la CE. La primera fase (1995-97) va comportar l'aprovació de 1.400 projectes i s'espera que en acabar la segona fase (1997-99) aproximadament 3.000 projectes hauran participat en aquesta iniciativa.

1.6 Anàlisi de la despesa de la CE en matèria d'educació i de formació

En els apartats anteriors s'ha volgut reflexionar sobre l'interès de la Comunitat per l'educació i la formació, s'han indicat quines són les prioritats de la Comunitat en aquest camp i s'han descrit les accions que ha promogut la Comunitat per fomentar la cooperació en aquest terreny. Tanmateix, per tal de valorar adequadament la intervenció de la Comunitat en matèria d'educació i de formació, s'ha cregut que seria d'utilitat aportar algunes dades a fi de

quantificar el pes d'aquestes accions sobre el total de l'actuació comunitària, incorporant, a més, una visió dinàmica sobre l'evolució de les quantitats que la Comunitat ha gastat en educació i en formació en els darrers anys.

El quadre n.1.3 inclou les dades sobre la despesa de la Comunitat en educació i en formació en els exercicis pressupostaris de 1995, 1996 i 1997. Per als anys 1996 i 1997 les dades es corresponen amb els crèdits compromesos per a fer-se efectius durant l'exercici (pagaments). En canvi, les dades relatives a l'exercici 1995 són el resultat de l'execució de les previsions inicials, que s'han arribat a fer efectives durant l'exercici en qüestió.

Amb l'objectiu de mostrar quina part de la despesa total de la Comunitat durant els exercicis que es consideren és despesa en educació i en formació, s'aporta, per una banda, la xifra total de despesa pressupostada en cada període i, per una altra banda, el total de despesa en aspectes relacionats amb l'educació i la formació. Per determinar aquesta última quantitat s'han computat les sumes pressupostades en el capítol B3-1 0, que contempla la despesa en ensenyament general i superior, en política de joventut (tot i que no és pròpiament matèria educativa) i en formació i orientació professional. A banda dels recursos pressupostats en aquest capítol, s'han tingut en compte, igualment, les quantitats assignades al Fons Social Europeu per finançar les iniciatives comunitàries que tenen entre els seus objectius el desenvolupament dels recursos humans per afavorir l'ocupació (és a dir, els recursos assignats a les diverses seccions de la iniciativa EMPLEO i a la iniciativa ADAPT, que conformen l'article B2- 1 4 2 del pressupost de la Comunitat).

Taula n. 1.3 La despesa de la CE en educació, formació professional i juvenut i en formació de recursos humans a càrrec del FSE. Resum de crèdits (1997 i 1996) i de l'execució (1995)

	1997		1996		1995	
	(crèdits-pagmts)	%	(crèdits-pagmts)	%	(execució-pagmts)	%
Total despesa pressupostada	82.365.587.317	100,0	81.943.411.991	100,0	75.438.426.452,00	100,0
CAPITOL B3-1 0						
<i>Ensenyament general i superior</i>						
Mesures grals. per a la cooperació en l'àmbit de l'educació	4.600.000		4.367.000		4.504.856,53	
Sòcrates	177.050.000		191.506.000		135.364.180,93	
Promoció i salvaguarda de les llengües i cultures regionals i minoritàries	2.675.000		5.361.000		3.410.102,94	
Cooperació amb tercers països en matèria d'educació i de formació professional	2.400.000		3.011.000		536.804,71	
Any europeu de l'educació i de la formació permanents	1.300.000		5.180.000		215.591,65	
<i>Total de l'article B3-1 0 0</i>	188.025.000	0,2	209.425.000	0,3	144.031.536,76	0,2
<i>Política de la juvenut</i>						
La juvenut amb Europa	22.100.000		26.767.000		16.860.011,15	
Servei voluntari europeu	8.700.000		10.000.000			
<i>Total de l'article B3-1 0 1</i>	30.800.000	0,0	36.767.000	0,0	16.860.011,15	0,0
<i>Formació i orientació professional</i>						
Mesures de diàleg social i mesures preparatòries per al reforçament de la cooperació en matèria de formació professional	2.650.000		1.807.000		2.393.594,61	
Leonardo da Vinci	138.000.000		155.320.000		104.720.328,91	
Centre europeu per al desenvolupament de la formació professional	12.580.000		14.625.000		16.400.000,00	
<i>Total de l'article B3-1 0 2</i>	153.230.000	0,2	171.752.000	0,2	123.513.923,52	0,2
Total Capítol B3-1 0	372.055.000	0,5	417.944.000	0,5	284.405.471,43	0,4
CAPITOL B2- 1 4 (FSE)						
<i>Empleo y desarrollo de los recursos humanos</i>						
Now	72.300.000		83.900.000		14.077.556	
Horizon	52.600.000		82.000.000		27.409.811	
Integra	54.600.000					
Youthstart	71.100.000		36.500.000		12.138.588	
Adapt	214.000.000		197.500.000		152.620.884	
<i>Total article B2-1 4 2</i>	464.600.000	0,6	399.900.000	0,5	206.246.839	0,3
Total despesa en educació, formació professional, juvenut i formació dels recursos humans a càrrec del FSE	836.655.000	1,0	817.844.000	1,0	490.652.310,43	0,7

Font: Aprobación definitiva del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 1997 (97/105/CECA, CE, Euratom) (D.O. L 44 de 14.2.97)

La dada principal que es desprèn de la taula és que tan sols el 1% de la despesa comunitària (el 1995 només el 0.7%) es destina a finançar accions relacionades amb l'educació i la formació. Aquesta dada contribueix de manera significativa a demostrar que l'actuació de la Comunitat en aquest àmbit és molt reduïda, per bé que les accions de cooperació endegades en aquest terreny siguin nombroses, com s'ha pogut comprovar en l'apartat 1.5.¹⁴⁹

D'altra banda, cal parar esment en el fet que la meitat aproximadament del percentatge assenyalat de despesa es canalitza a través del FSE. Si es consideren els recursos que gestiona la Task Force Recursos Humans, Educació, Formació Joventut es pot observar que el percentatge sobre el total no supera el 0.5%.

En aquest sentit, l'entrada en vigor del TUE, amb els nous articles 126 i 127 del TCE referits explícitament a l'educació i a la formació professional, no ha tingut efectes massa significatius des del punt de vista del volum de recursos disponibles en relació al total de la despesa pressupostada, com es pot observar a la taula n.1.4.

¹⁴⁹ A jutjar per la distribució de recursos pressupostada per a l'exercici 1997, les prioritats de la Comunitat es concentren principalment, en els fons estructurals: el FEOGA (Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrària), Secció de Garantia (Subsecció B1), concentra el 50.1% dels recursos; i les Mesures estructurals, despeses estructurals i de cohesió, mecanisme financer, altres mesures agràries i regionals, transport i pesca (Subsecció B2) atrauen un altre 32.3%. Amb percentatges de despesa assignada ja força menors, segueixen les Accions exteriors (Subsecció B7) i la investigació i desenvolupament tecnològic (Subsecció B6), que absorbeixen, respectivament, el 5.8 i el 3.8% de la despesa.

Taula n.1.4 Evolució del volum de despesa pressupostada en educació, formació professional i joventut i percentatge sobre el total (1986-1997) (en ecus)

Exercici	Desp. total	Desp. ed., form, juv.	%
1986	35.174.125.003	32.904.125	0,09
1987	36.313.424.475	44.093.279	0,12
1988	43.820.396.524	71.349.000	0,16
1989	44.837.799.585	119.921.000	0,27
1990	46.716.818.505	144.100.000	0,31
1991	56.085.448.195	213.732.391	0,38
1992	61.096.757.014	239.724.000	0,39
1993	66.857.939.052	252.845.000	0,38
1994	68.354.601.443	263.900.000	0,39
1995	75.438.426.452	182.601.000	0,24
1996	81.943.411.991	417.944.000	0,51
1997	82.365.587.317	372.055.000	0,45

Font: Pressupostos de les CCEE o de la UE per als diferents exercicis, publicats en els D.O. corresponents.

Notes: Les dades es corresponen als crèdits pressupostats per a l'any en curs (pagaments), excepte en el cas de la despesa en educació, formació professional i joventut de l'any 1991, en què només ha estat possible disposar de la xifra resultant de l'execució (pagaments).

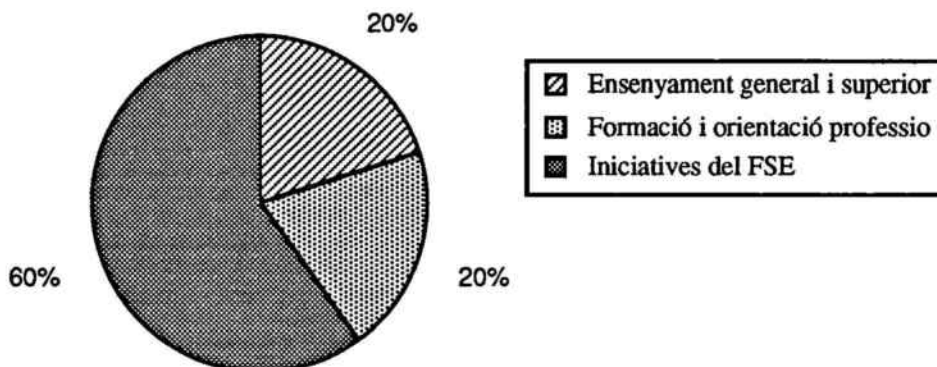
Si bé el percentatge que representa la despesa en educació, formació i joventut sobre el total mostra una tendència ascendent des de mitjans dels 80 -moment en què comencen a aprovar-se els principals programes de cooperació-, al llarg d'un decenni aquesta relació només s'ha incrementat en unes poques dècimes, i seguint una evolució vacil·lant, com ho demostra el fet que en determinats exercicis el percentatge de despesa educativa sobre el total sigui inferior al de l'exercici anterior. És el que passa, per exemple, l'any 1995 respecte de 1994 i el 1997 respecte de 1996. Sembla, doncs, que l'anàlisi dels pressupostos aporta un nou argument a favor de la hipòtesi que la inclusió en el TCE dels articles 126 i 127 no amplia, a la pràctica, el marge d'actuació de la Comunitat en el camp que ens ocupa.

Per un altre costat, l'anàlisi dels pressupostos també permet introduir alguna consideració addicional en relació a la premissa que s'ha assumit com a punt de partida, segons la qual la Comunitat s'interessa per l'educació i la formació arran de la connexió que observa entre aquestes matèries i els objectius de caràcter fonamentalment econòmic que es proposa assolir. L'educació i la formació són essencials per al desenvolupament dels recursos humans que s'han d'incorporar a l'entorn de la producció i que constitueixen un dels pilars de la competitivitat de les empreses ja que, en bona part, d'ells depèn la possibilitat d'introducció de progrés tècnic. D'altra banda, impulsant la formació s'incrementen les oportunitats d'ocupació de la població, en benefici també de la cohesió social. Per tant, de les diverses facetes que presenten l'educació i la formació les que més preocupen la Comunitat són les que tenen a veure amb la formació per a un lloc de treball o per a l'exercici d'una activitat professional.

Aquest biaix en l'interès comunitari per determinades formes d'educació i de formació es pot observar en la distribució percentual de la despesa entre partides (gràfic n.1.1). Així, del 1% que es destina l'any 1997 al finançament de les activitats en aquest camp, el 0,6% (60% del total de la despesa pressupostada en educació i en formació) va directament a les iniciatives comunitàries del FSE, EMPLEO i ADAPT, que despleguen els seus efectes més enllà del sistema educatiu general. D'altra banda, un 0.2% addicional (20% del total de la despesa pressupostada en educació i en formació) són recursos adreçats a la formació i orientació professional (sobretot el programa Leonardo da Vinci) i, encara, de les dues dècimes que resten fins a la unitat (20% restant sobre el total de la despesa pressupostada en educació i en formació) una part significativa serveix per finançar activitats relacionades amb l'ensenyament superior (principalment, el capítol Erasmus dintre del programa Sòcrates), també estretament vinculat a l'exercici professional. Davant d'aquestes consideracions, la conclusió a què s'arriba és que la dimensió no econòmica de l'educació queda pràcticament al marge de les accions de la Comunitat, per més que es reiterin les declaracions que

emfasitzen la importància de l'educació des d'una dimensió cultural i no només econòmica.

Gràfic n. 1.1 Distribució percentual de la despesa pressupostada de la Comunitat en activitats educatives i de formació, 1997



1.7 Resum i conclusions

Arran d'aquest primer capítol es pot concloure que la Comunitat Europea disposa d'un marge d'actuació reduït per al desenvolupament de les polítiques educatives i de formació, i això malgrat ser conscient de la importància d'aquestes polítiques amb vistes a la consecució dels reptes socio-econòmics de la Unió Europea, especialment pel que fa a la promoció d'un progrés econòmic i social equilibrat i sostenible. Precisament, l'apartat inicial d'aquest capítol ha tractat de recollir els textos més representatius apareguts des de finals dels anys vuitanta en què es pot constatar l'interès de la Comunitat per l'educació i la formació. D'acord amb els documents comunitaris referits, l'educació i la formació són una de les claus de la competitivitat i el creixement de les economies de la Unió en l'actual context de mundialització, al mateix temps que contribueixen a la construcció d'una societat solidària.

La incidència de l'educació sobre els objectius comunitaris no ha estat suficient, però, perquè els Estats membres acordessin cedir a la Comunitat competències en aquest terreny. La introducció en l'anàlisi d'una perspectiva

històrica ha permès, en l'apartat segon del capítol, comprovar com l'educació no va ser un àmbit d'acció contemplat pel Tractat de Roma, que sí es referia, per contra, a la formació professional pels seus efectes sobre la lliure circulació dels treballadors. Per tant, quan a mitjans dels setanta la Comunitat pren consciència de la necessitat d'impulsar determinades iniciatives de cooperació entre els Estats, per promoure la mobilitat d'estudiants i professors o per agilitzar el reconeixement d'estudis realitzats a l'estranger, acusa la falta d'un suport jurídic que legítimi la seva intervenció davant d'uns Estats membres gens disposats a tolerar intromissions en una competència pròpia de la seva sobirania. Aquest obstacle va poder ser superat a la pràctica gràcies a la interpretació extensiva que va fer la jurisprudència del TJCE del concepte de formació professional, en relació a la qual la Comunitat sí que podia intervenir. Qualsevol forma d'ensenyament que portés a una qualificació per a una professió, independentment de l'edat i el nivell de formació dels alumnes, podia ser considerada formació professional, fins i tot si el programa de formació incloïa un element d'educació general. En aquest estat de coses, l'Acta Única va ser una oportunitat desaprovechada per introduir en el Tractat una disposició relativa a l'educació i va ser necessari esperar la reforma aprovada pel Tractat de Maastricht per comptar finalment amb un article que regulés les competències de la Comunitat en matèria educativa.

Tanmateix, l'estudi realitzat en l'apartat tercer de l'abast de les accions que pot emprendre la Comunitat en base a la lletra dels articles 126 i 127 del TCE posa l'accent en els límits que s'estableixen a la seva intervenció i porta a la conclusió que la intenció que va guiar la redacció d'aquests articles no va ser la de dotar la Comunitat de nous poders sinó la d'impedir qualsevol intent d'harmonització dels sistemes educatius dels Estats membres per part de les institucions comunitàries. D'aquesta manera, els articles en qüestió comporten una mena de "constitucionalització sectorial" del principi de subsidiarietat, introduït també per primera vegada en un Tractat. Això significa que les iniciatives de la Comunitat en matèria d'educació i de formació només poden ser subsidiàries de les accions que emprenguin els Estats membres i les seves

administracions, ja que són ells els principals responsables d'aquestes polítiques.

Analitzades les competències específiques de la Comunitat en matèria educativa, s'ha passat a l'estudi del seu exercici. **L'apartat quart** examina, en primer lloc, la perspectiva en la qual s'ha situat aquest exercici: la de la dimensió europea de l'educació i la formació. Amb aquest propòsit s'ha recuperat la distinció que proposa el Llibre verd sobre la dimensió europea de l'educació entre tres categories principals d'objectius o de prioritats: en primer lloc, desenvolupar la ciutadania europea; en segon lloc, oferir oportunitats per millorar la qualitat de l'ensenyament; i per últim, preparar els joves per a la inserció social i professional.

La contribució de la Comunitat a l'assoliment d'aquests objectius és, però, necessàriament limitada. **En l'apartat cinquè** del present estudi s'han analitzat les accions concretes que ha dut a terme en aquest sentit. Segons les noves disposicions dels articles 126 i 127 del TCE, l'acció de la Comunitat ha de consistir, principalment, en fomentar la cooperació entre els Estats membres. En realitat, aquesta és ja la línia d'actuació que ha vingut desenvolupant la Comissió des de començaments dels anys vuitanta. El TCE, centrant la intervenció comunitària en les estratègies de cooperació, sembla voler evitar qualsevol intent de la Comunitat d'emprendre iniciatives diverses a les ja experimentades; lectura que contribueix a confirmar la hipòtesi que la voluntat dels Estats membres no va ser, precisament, la d'ampliar les competències de la Comunitat en la matèria que ens ocupa. De tota manera, acceptar aquesta interpretació no és obstacle perquè es reconeixin a continuació els mèrits de la cooperació promoguda des de la Comissió i els beneficis que se'n deriven. Així, a l'ampara dels articles 126 i 127 del TCE, s'ha procedit a la configuració de nous programes de cooperació que, essent en bona mesura continuadors dels anteriors, introdueixen una major racionalització per posar els mitjans disponibles al servei dels objectius. Cal no oblidar, per un altre costat, l'existència d'iniciatives comunitàries que,

finançades pel Fons Social Europeu, se centren en la formació dels recursos humans des de la perspectiva de la seva integració laboral.

Al llarg del capítol primer s'han anat perfilant, doncs, diverses conclusions. S'ha partit de la consideració que les competències de la Comunitat en matèria d'educació i de formació són força reduïdes i això és així no per falta d'interès de la Comunitat per aquestes matèries -interès que ha estat reiteradament afirmat- sinó com a conseqüència de la reticència dels Estats membres a desprendre's d'aquesta parcel·la de la seva sobirania. En aquesta línia, s'ha argumentat que els poders cedits a la Comunitat en matèria educativa i de formació han estat molt minços des de la creació de les Comunitats i que el TUE introdueix restriccions inequívokes a la iniciativa comunitària. Per un altre costat, s'ha pogut observar com, malgrat l'extensió dels objectius, els instruments per assolir-los es reduïen al foment de la cooperació entre els Estats membres -sens perjudici que hagin estat nombroses les accions desenvolupades en aquest terreny-. Per últim, l'estudi realitzat ha volgut incorporar una dimensió quantitativa per mesurar el pes de la intervenció de la Comunitat en matèria d'educació i de formació. De l'anàlisi dels pressupostos de la CE es desprèn, en primer lloc, que tan sols un 1% de la despesa comunitària serveix per finançar les accions en aquest àmbit; i en segon lloc, que l'increment de l'interès de la Comunitat per l'educació i la formació que s'ha produït en els darrers vint anys no ha anat acompanyat d'un augment gaire significatiu dels recursos destinats, en termes relatius.

CAPÍTOL 2

LA COMUNITAT EUROPEA I LES REGIONS

El capítol que s'inicia està dividit en tres seccions. La primera s'ocupa pròpiament de la caracterització del fet regional, amb el propòsit de definir la realitat a què es refereix el terme regió en l'espai que configuren els Estats membres de la Unió. La segona secció desenvolupa l'interès de la Comunitat Europea per les regions, el qual neix vinculat al desig de satisfer l'objectiu de cohesió econòmica i social i es tradueix en la definició de la Política Regional Comunitària. En la tercera i última de les seccions es reflexiona sobre la posició de les regions en un context de mundialització i es presenten alguns dels arguments més destacats que s'esgrimeixen a favor i en contra de dotar les regions de responsabilitats; igualment, es comprova com la cooperació interregional constitueix una de les formes més esteses i efectives de participació de les regions.

2.1 El fet regional en el marc de la UE

En els darrers anys es constata en diversos països de l'entorn comunitari l'existència de regions amb voluntat d'implicar-se directament en el procés de construcció europea. El dinamisme d'aquestes regions ha propiciat que es trobessin per constituir un front comú per a la defensa dels seus interessos i que plantejessin els avantatges de partir de les regions per avançar cap a la integració, definint així el que s'ha denominat "l'Europa de les Regions". No obstant, el moviment regional en els diferents països constitueix un fenomen que no és fàcil de caracteritzar, ateses les marcades diferències de tot tipus entre el que generalment es coneix com a "regions".

L'objectiu d'aquest primer apartat és tractar de caracteritzar el fet regional en el territori de la Unió. En aquest sentit, es comença abordant la qüestió relacionada amb la dificultat de trobar una definició de regió vàlida per explicar la pluralitat de realitats a què es fa referència amb aquest terme,

introduint les diverses raons que poden haver donat origen a l'afirmació del fet regional. A continuació, es reflexiona sobre la diferent importància de les regions d'un país a l'altre, per a la qual cosa es presenta una breu descripció de les estructures regionals existents i d'alguns intents de regionalització que per raons vàries no han acabat de reeixir. Per últim, s'aporten algunes dades que demostren la marcada heterogeneïtat inherent a les regions europees, tant pel que fa a les seves característiques demogràfiques com econòmiques.

2.1.1 Qüestions referents a la terminologia: diferents realitats darrera del terme regió

És important començar destacant que el terme regió no es refereix a un concepte homogeni arreu d'Europa, sinó que s'utilitza per designar situacions ben diferents. La discussió sobre el que s'ha d'entendre per "regió" apareix com a qüestió prèvia a qualsevol reflexió entorn de l'"Europa de les Regions".

En alguns casos les regions constitueixen autèntiques nacionalitats o nacions¹ dintre dels Estats dels quals formen part. Es tractaria d'àrees que tenen un fort sentiment d'identitat col·lectiva, arrelada en una experiència històrica, en una llengua i una cultura pròpies i en unes institucions polítiques. Ara bé, també s'aplica el terme regió a territoris definits en funció de criteris eminentment administratius i funcionals, mancats d'una consciència nacional específica.

Neave (1993: 4), reflexionant sobre l'ambigüitat pròpia del terme "regió", i arran de la comparació de les situacions d'Espanya i Bèlgica amb la situació de França, opta per distingir entre un concepte de regió entesa com a entitat

¹ Guibernau (1996: 58) defineix la nació com "un grupo humano consciente de formar una comunidad, que comparte una cultura común, está ligado a un territorio claramente delimitado, tiene un pasado común y un proyecto colectivo para el futuro y reivindica el derecho a la autodeterminación".

autònoma i un concepte de regió que respon millor a la definició de nivell intermig entre la unitat administrativa més petita -el municipi- i l'Estat.

Malgrat les diferències, Bernad (1987: 57) proposa una definició europea de Regió prou essencial com per encabir la pluralitat de situacions expressada. Segons aquest autor, la regió “és aquell nivell immediatament després de l'Estat dotat de representativitat política”. En realitat es tracta d'una definició molt pròxima a la que ofereix l'article 2.3 dels Estatuts de l'Assemblea de Regions d'Europa (ARE):

“col·lectivitats territorials existents en el nivell immediatament inferior de l'Estat Central i dotades d'una representació política exercida per una Assemblea regional electa”.²

Precisament pel fet d'ocupar una posició intermèdia entre el govern central i els governs locals de vegades també es fa referència a les regions amb la terminologia “Meso-govern” (del grec *mesos* -mig-)³.

Definicions com les que s'han reproduït han estat criticades per la seva indeterminació i ambigüitat. De tota manera, l'*Avant-projet de Carta Europea de l'autonomia regional* de 1996 opta per incorporar, indirectament, una noció de regió pròxima a la proposada per l'ARE⁴. En

² Aquesta definició ha estat reafirmada en l'article 1 de la *Declaració de l'ARE sobre el regionalisme a Europa*, Basilea 4 de desembre de 1996.

³ De tota manera Sharpe (1993: 1) puntualitza que la categoria “Meso-govern” incorpora una pluralitat de situacions més àmplia que la que es pot definir amb el terme “regió”. Per exemple les províncies holandeses, els departaments francesos o els *counties* del Regne Unit o de Dinamarca són nivells intermedis que no poden ser identificats com a regions. Per aquesta raó defineix el *meso-govern* com un ‘espai de decisió’ més que no pas com un nivell de govern. Aquest nivell intermedi es caracteritza -sempre segons Sharpe- perquè resulta més apropiat que el govern central o local per prendre determinades decisions o definir determinades polítiques.

⁴ L'article 3.1 de l'*Avant-projet de Carta Europea de l'autonomia regional* disposa, literalment: “*Par autonomie régionale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités territoriales les plus vastes au sein de chaque État, dotés d'organes élus, situées entre l'État et les collectivités locales et disposant soit de prérogatives d'ordre étatique, de prendre en charge, sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt de leurs populations, une part importante des affaires d'intérêt public*”.

qualsevol cas, almenys als efectes del present estudi, les definicions més genèriques resulten les més adequades per identificar les col·lectivitats regionals en cadascun dels Estats membres.

2.1.2 Diferents aspectes que expliquen el fenomen regionalista a Europa

Creiem que no és possible identificar una sola causa capaç d'explicar el fenomen regionalista que sigui predicable de totes les regions d'Europa. D'entre les raons que han portat a la diferenciació de regions en el context de la Unió Europea cal començar per destacar la presència de factors d'índole cultural o històrica que conflueixen en la configuració de diferents nacionalitats; en altres casos la divisió del territori en regions obeeix a raons de caràcter fonamentalment econòmic, o bé a un desig de democratització i proximitat als ciutadans; fins i tot hi ha situacions en què l'evolució del fenomen regionalista és el resultat d'una conjuntura política concreta, com es veurà en el cas d'Alemanya.

Segons Sharpe (1993a: 3), el sorgiment del que ell denomina “nacionalisme ètnic regional” és el principal factor causant de l'aparició dels nivells de govern intermitjos o regions. En aquests casos s'invoca un substracte socio-cultural específic vinculat a una història pròpia d'una part del territori per explicar el desig d'autonomia de les regions. En opinió de Mény (1982: 8) l'estat-nació liberal centralitzat s'ha esforçat des dels seus orígens per suprimir aquestes diferenciacions⁵, sense aconseguir, però, eliminar-les mai del tot, de

⁵ Veure Guibernau (1996: 58-59) que es refereix a l'estat-nació com “un fenómeno moderno, caracterizado por la formación de un tipo de estado que posee el monopolio de lo que define como el uso legítimo de la fuerza dentro de un territorio delimitado y que busca conseguir la unidad de la población sujeta a su gobierno mediante la homogeneización”. Les diferències que apunta Guibernau entre l'estat-nació i la nació permeten entendre el sentit del conflicte que planteja Mény. Guibernau exposa la distinció de la manera següent: “Las principales diferencias entre una nación y un estado-nación, cuando la nación y el estado no coinciden, y casi nunca lo hacen, son las siguientes: mientras que los miembros de una nación son conscientes de formar una comunidad, el estado-nación se esfuerza por crear una nación y desarrollar un sentido de comunidad a partir de ella; mientras que la nación disfruta de una cultura, unos valores y unos símbolos comunes, el estado-nación se marca como

manera que quan aquest model d'Estat entra en crisi (per raons econòmiques, socials o polítiques) i s'afebleixen les iniciatives de repressió, emergeixen novament les diverses forces centrífugues fins aleshores més o menys soterrades que s'han oposat a l'assimilació. Sharpe (1993a: 6) assenyala, però, que la majoria dels moviments nacionalistes regionals no pretenen separar-se dels Estats dels quals formen part sinó que busquen un reconeixement institucional i simbòlic de la seva especificitat respecte de la cultura dominant.

No obstant, no és possible recórrer al fenomen exposat per explicar la totalitat de moviments regionals detectats a Europa. Com han assenyalat autors com Ziller (1993: 147) o Keating (1995: 3), en alguns casos l'interès pel fet regional troba la seva justificació al marge de les reivindicacions d'autonomia basades en raons històriques⁶, per exemple quan és evocat principalment per obtenir determinats avantatges de caràcter econòmic. S'observa amb una certa freqüència que la divisió del territori en regions s'ha produït amb l'objectiu de diferenciar zones de planificació i desenvolupament econòmic sobre les quals articular les polítiques estatals. Ziller apunta que s'ha volgut veure en la regió un marc territorial i institucional més apropiat que l'Estat per intervenir en matèria d'economia i fomentar el desenvolupament en una determinada àrea geogràfica, sense posar en qüestió el model d'economia de mercat. Segons l'autor citat, el recurs dels moviments regionalistes a justificacions de caire econòmic pot presentar-se com a argument principal o venir a sumar-se a la llista d'arguments favorables a la regionalització.

objetivo la creación de los mismos. Los miembros de una nación pueden fijar su vista en el pasado y reconocer una historia compartida; si los integrantes de un estado-nación realizan un ejercicio similar pueden encontrar un cuadro vacío -porque dicho estado-nación simplemente no existía en el pasado-, o una imagen fragmentada y diversa como producto de los distintos grupos étnicos, naciones o partes de las mismas que se desarrollaron en su actual territorio. Los individuos que forman una nación tienen un sentido de patria y se sienten ligados a un territorio; el estado-nación puede derivar de un tratado, o de la voluntad de los políticos que en un momento determinado deciden trazar sus fronteras.”

⁶ Ziller (1993: 153), concretament, no creu que existeixi una correspondència sistemàtica entre les regions actuals d'Alemanya, Bèlgica, Espanya, França o Itàlia i províncies o nacions diferenciades, anteriors al segle XIX.

D'altra banda, un tercer factor que pot contribuir a explicar el naixement del fet regional és la relació que s'ha establert entre descentralització i democràcia. En aquesta línia, Keating (1993: 297) veu en el regionalisme la resposta a pressions de caràcter democratitzador i coincideix amb Sharpe (1993a: 14) quan observa que en Estats que han estat sotmesos a un règim dictatorial, fortament centralitzat, les regions han reaccionat, un cop acabada l'etapa feixista, reivindicant la recuperació de poders fins aleshores exercits pel govern central. Així s'explicaria, per exemple, la clàusula regional en la constitució italiana en la immediata post-guerra o que el model d'Estat de les autonomies s'hagi estès al conjunt del territori espanyol, en comptes de quedar circumscrit a les nacionalitats històriques. Pel que fa al cas d'Alemanya, Keating entèn que la divisió del territori en *Länder* no va ser tant reflex de la voluntat dels seus habitants de restablir l'organització tradicional com resultat de la imposició dels vencedors de la segona guerra mundial per evitar el ressorgiment d'un centralisme dictatorial. De tota manera, la creença que la descentralització afavoreix la democràcia ha trobat suport més enllà de les experiències totalitaristes, com ho demostren les reformes introduïdes en l'administració local dels Països Nòrdics dirigides a incrementar la participació dels ciutadans en la presa de decisions⁷.

Les diverses categories de raonaments exposades són presentades des de les posicions regionalistes amb el convenciment que constitueixen una realitat objectiva suficient per suportar les seves pretensions. De tota manera, cal tenir present un darrer element, de caràcter menys racional, que fomenta l'afirmació de la regió com a entitat diferenciada. Es tracta de la "càrrega passional" de què parla Mény (1982) o dels "sentiments i emocions nacionalistes" a què es refereix Guibernau (1996: 97). Seguint aquesta darrera autora, la combinació de símbols i de rituals provoca en els individus "una emoció de una intensidad inusitada, procedente de su identificación con una entidad -la nación- que les trasciende, y de la que se sienten parte activa". I aquesta

⁷ Veure, en aquest sentit Sharpe (1993a: 15).

emoció juga un paper determinant, més enllà dels factors objectius que conflueixen, en l'impuls que rebi en cada cas el fenomen regionalista.

2.1.3 Breu descripció de les estructures regionals a la Unió Europea

El repàs efectuat de diferents factors que expliquen l'aparició del fenomen regionalista no ha de fer perdre de vista que en alguns Estats de la Comunitat no hi ha consciència ni desig de l'existència de "regions". Jacob constata aquest fet en el següent paràgraf:

"[...] s'ha de subratllar que hi ha una majoria d'Estats membres on no hi ha cap estructura regional [...]; aquest és el cas dels Països Baixos, de Dinamarca o de Luxemburg; o, en tot cas, hi ha una estructura regional, com a Irlanda, el Regne Unit o Portugal, on hi ha regions, però sense una estructura regional de debó. Així, s'arriba a la conclusió que actualment ens trobem en una Comunitat on la majoria d'Estats membres no tenen una veritable estructura regional. Això s'ha de tenir sempre present quan es discuteix si les regions han de tenir o no un paper més important a Europa." (Jacob, 1993: 95)

Aquestes reflexions inicials posen en evidència l'interès de fer un repàs, encara que sigui sintètic, dels processos regionalitzadors que afecten els països de la UE, a fi d'aclarir els termes en què convé parlar de les regions a Europa.

Seguint Ziller (1993: 147 ss), dels dotze Estats membres anteriors a la darrera ampliació, només a Alemanya, Bèlgica, Espanya, França i Itàlia existeixen estructures de nivell regional generalitzades al conjunt del territori. D'altra banda, Grècia, Holanda, Portugal i el Regne Unit han estat relacionats en el passat, o ho estan de cara al futur, amb algun projecte de regionalització. Per últim, el nivell de govern regional o similar no existeix a Luxemburg -per les seves dimensions-, Irlanda⁸ i Dinamarca⁹.

⁸ Irlanda és presentat per Holmes i Reese (1995) com un Estat fortament centralitzat des del punt de vista administratiu i econòmic que constitueix, de conjunt, una sola regió. Paradoxalment, però, l'interès per beneficiar-se dels fons estructurals que distribueix la política regional comunitària està comportant que s'incrementi la percepció política del regionalisme a Irlanda, com a conseqüència de les

Des de l'ampliació de la Unió Europea, el gener de 1996, s'han incorporat tres Estats amb una estructura regional diversa. Mentre que Àustria es perfila com un Estat federal dividit en *Länder*, a Suècia no hi ha una veritable estructura regional, tot i que hi ha un nivell situat en algun lloc entre els nivells local i nacional o central que es pot entendre com una espècie de nivell de control i divisió. Pel que fa a Finlàndia, la situació és diferent ja que, seguint Hansen (1993: 312), no hi ha un nivell intermedi formal de govern entre l'Estat i els municipis i les activitats regionals són desenvolupades per associacions voluntàries de municipis o per agències estatals regionals.¹⁰

A continuació s'exposen els eixos centrals que caracteritzen la situació regional de diversos Estats membres.

disparitats existents sobre el territori. Així, l'any 1988 es van distingir set sub-regions als efectes d'un Pla Nacional de Desenvolupament. Tanmateix no hi ha indicis que de cara al futur s'hagi de consolidar una veritable estructura regional, amb la consegüent autonomia dels nivells sub-estats. A nivell local, Irlanda està dividida en vint-i-set comtats i en un nombre més gran de municipis.

⁹ Dinamarca és un estat unitari, tot i que força descentralitzat a nivell local (comtats *-Åmter-* i municipis). Tan sols els territoris de les Illes Feroes i Groenlàndia, que no formen part de la CE, són considerats com a regions perquè tenen una legislació específica, tot i que l'Estat danès manté el control sobre la política exterior, la defensa, l'Església, la justícia, la policia i el sistema monetari. (Veure Thomas, 1995).

¹⁰ L'organització territorial a Finlàndia no comprèn, com explica Nurminen (1989), un nivell intermedi d'autogovern, sinó que el poder es reparteix entre el nivell central i un nivell municipal fort. És cert que existeixen uns governs provincials, unes agències estatals i unes associacions voluntàries de municipis que se situen entre el govern central i el govern local però no configuren un veritable nivell de govern. Pel que fa als governs provincials i a les agències estatals, responen a criteris de desconcentració de l'administració central, no de descentralització. Els governs provincials són agències regionals del govern central, dirigides per governadors nomenats pel president de la república. Vetllen per les necessitats de la província i promouen el seu desenvolupament i el benestar dels ciutadans, a més de supervisar les autoritats locals. Les agències estatals, per la seva banda, no estan subordinades als governs provincials, sinó que depenen directament del nivell central i tenen assignades funcions en sectors específics (per exemple, sanitat i serveis socials). Finalment, diversos municipis poden associar-se per cooperar en matèries d'interès comú.

2.1.3.1 *Els Estats que presenten estructures regionals generalitzades*

En el cas d'Alemanya la seva estructura federal li va venir imposada pels Estats vencedors de la segona guerra mundial amb l'objectiu d'anul·lar la política d'“igualació” (la *Gleichschaltung*) que havia buscat el règim nacional-socialista, eliminant tota l'autonomia dels *Länder* i de les col·lectivitats locals. Des de la unificació de la República Federal Alemanya (R.F.A.) amb la República Democràtica Alemanya (R.D.A.) el 1990, el territori alemany és una Federació (*Bund*) de setze *Länder*¹¹, que són veritables estats, dotats d'una constitució i de les principals institucions estatals (excepte de cap d'estat) i de capacitat per auto-organitzar-se. La majoria de les competències (tret d'ensenyament i cultura) són compartides entre la Federació i els *Länder*, que participen intensament en el procés legislatiu federal a través del Consell federal (*Bundesrat*) i de la concertació constant entre les administracions federal i estatals. Els parlaments dels *Länder* intervenen sovint per completar la legislació federal. En els àmbits que formen part de la legislació federal els *Länder* són competents per a la seva aplicació i execució. Malgrat el seu caràcter d'Estat federal, Keating (1993: 297) conclou que “l'homogeneïtat cultural alemanya, l'absència de moviments separatistes i la pràctica de federalisme cooperatiu han fet de la descentralització un mitjà de reforçament de l'Estat més que no pas una amenaça a la seva integritat”.

Les estructures territorials d'Àustria s'aproximen a les d'Alemanya. Es tracta d'un Estat federal (*Bund*) format per nou *Länder*¹², dotats d'una àmplia autonomia des del moment que se'ls reconeix una competència general -al revés del que passa amb el *Bund*, en relació al qual les competències estan

¹¹ Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-West Pomerania, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein i Thüringen.

¹² El terme constitucional que els designa és el de *Bundesland*, tot i que s'utilitza més freqüentment el terme *Land*. Es tracta dels següents: Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg i Wien.

expressament mencionades en la constitució federal¹³-. Si el *Bund* desitja intervenir en àmbits que no són de la seva competència ha de fer-ho a través de convencions (*Vereinbarungen*) negociades amb cadascun dels *Länder* afectats. Pel que fa a l'organització del territori és legalment i reglamentàriament una competència dels *Länder* però s'exerceix de manera coordinada amb els ministeris federals responsables de les competències sectorials del *Bund*.

Pel que fa a Bèlgica, va ser fins l'any 1970 un Estat unitari però en els darrers vint anys les estructures polítiques, legislatives i administratives belgues s'han orientat cap a un model de "regne federal"¹⁴. Arran de les revisions constitucionals de 1970, 1980, 1988 i 1993 Bèlgica ha esdevingut un Estat que comprèn tres regions (la Wallonie, la Flandre i Bruxelles-Capitale) l'element constitutiu de les quals és el territori; i tres comunitats (la francesa, la flamenca i la germànica), que tenen com a elements constitutius la cultura i la llengua. L'Estat només té competència exclusiva en matèria de política exterior, defensa i política monetària (en la mesura que aquestes competències no hagin estat cedides a la CE), en tant que regions i comunitats tenen àmbits d'actuació propis i separats. La responsabilitat exclusiva de les regions se centra principalment en l'organització del territori, el desenvolupament econòmic regional, obres públiques i política ambiental. Les comunitats tenen competències en matèria de cultura, de política lingüística i d'educació (amb algunes limitacions, des de la reforma de 1988) i del que s'anomenen matèries personalitzades (acció sanitària i social i recerca aplicada). A més, regions i comunitats són competents per cooperar amb altres països en les matèries que tenen assignades. Hi ha àmbits en què intervenen de manera compartida comunitats i regions, com és el cas principalment de l'economia. Les institucions de les regions i de les comunitats, definides en la norma

¹³ El *Bund* és competent en matèries generals com afers estrangers, moneda o defensa i també en matèries sectorials com boscos, autopistes i carreteres federals, xarxa ferroviària, ensenyament superior, etc.

¹⁴ Aquesta és l'expressió utilitzada des de la revisió constitucional de 1993.

fonamental, són comparables a les d'un Estat federal, excepte en el fet que no disposen d'institucions judicials.¹⁵ Com es desprèn de l'aportació de Delmartino (1993: 41 ss.), la transformació política i administrativa de Bèlgica respon a la seva diversitat històrica, que va ser ignorada quan el 1830 es va autoproclamar un Estat unitari i que en aquest segle ha tornat a ser reivindicada, sobretot des de la regió flamenca, fins arribar a la situació de reconeixement actual.

En relació al cas espanyol, amb l'aprovació de la Constitució de 1978 i la restauració de la democràcia parlamentària i el pluralisme polític es reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions i comença el procés que ha portat a la divisió del territori en 17 comunitats autònomes (CC.AA.), les quals tenen poder legislatiu i les seves institucions són comparables a les d'un Estat (excepte pel que fa al cap d'Estat). Quant a la distribució de competències, la majoria són compartides entre les CC.AA. i l'Estat. Aquest només té competència exclusiva en matèria de relacions internacionals, de moneda i de defensa. D'entre les CC.AA. n'hi ha unes (Catalunya, Galícia, el País Basc i també Canàries i València) que tenen un àmbit competencial més extens que les restants¹⁶, tot i que la tendència és a l'equiparació. Se'ls reconeixen algunes competències en exclusiva i comparteixen la major part de les competències estatals no exclusives, amb variacions d'una comunitat a l'altra. Quant a l'organització institucional de les CC.AA., la Constitució fa una enumeració i una primera caracterització de les institucions i deixa que els estatuts d'autonomia reglamentin la seva composició i les seves relacions recíproques. La construcció de l'"Estat de les autonomies", amb la descentralització que suposa, no ha comportat, però, que el nivell central de govern perdés la seva posició dominant en el sistema polític espanyol ni que l'autonomia de les regions fos a la pràctica tan extensa com es podria desprendre d'una primera lectura. Com assenyala Cuchillo,

¹⁵ El Consell flamenc exerceix a la vegada les competències comunitàries i regionals.

¹⁶ Aragó, Cantàbria, Castella La Manxa, Castella i Lleó, Extremadura, Illes Balears, La Rioja, Madrid, Múrcia, Navarra i Principat d'Astúries

“La posició dominant de les institucions nacionals és una conseqüència lògica de la preservació del caràcter unitari de l'Estat i del seu estatus constitucional com a garant de l'interès 'general'. No obstant, aquest domini s'ha manifestat de maneres que han estat considerades inacceptables pels partits regionals i de l'oposició i per alguns sectors de la població. Entre d'altres, cal mencionar els següents. Hi ha, primer, el que s'ha vist com una interpretació expansiva dels poders reservats al Parlament nacional i al govern central; segon, la subsistència d'una administració central omnipresent; tercer, l'establiment d'un sistema d'assignació de fons per finançar el govern regional que deixa el control de la majoria dels recursos i la decisió sobre la distribució entre regions a les institucions nacionals; finalment, hi ha l'assumpció per part del govern central de poders exclusius en afers internacionals i especialment per les relacions amb les institucions de la CE.” (1993: 224)¹⁷

Quant a França, el seu territori ha passat a dividir-se en vint-i-cinc regions arran de la llei de descentralització de la reforma Defferre de 1982¹⁸. Quatre són departaments d'ultramar (Guadeloupe, Guyane, Martinique i Réunion) creats per un estatut de dret comú. La resta de regions¹⁹ té un estatut idèntic, amb excepció de la Collectivité territoriale de Corse, creada per un estatut particular. Es tracta de col·lectivitats territorials, igual que les *communes* (municipis) i els departaments, que es distingeixen perquè tenen una dimensió geogràfica més àmplia (excepte en el cas dels departaments d'ultramar, en què regió i departament coincideixen) i van ser creades per realitzar una tasca específica: la promoció i coordinació del desenvolupament socio-econòmic.²⁰

¹⁷ La mateixa Cuchillo assenyala, però, unes pàgines més endavant, que de les crítiques formulades no s'ha de concloure que les autoritats regionals s'hagin vist incapacitades per desenvolupar el seu paper i complir les expectatives en elles dipositades.

¹⁸ Llei de 2 de març de 1982 sobre “Drets i Llibertats dels municipis, departaments i regions”. De tota manera un primer embrió de divisió regional del territori data de 1959, quan es van definir vint-i-dues regions de planificació. Sobre la seva evolució en l'etapa 1958-1981 veure Mazey (1993: 63-66).

¹⁹ Alsace, Aquitaine, Basse-Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Haute-Normandie, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur i Rhône-Alpes.

²⁰ Mazey (1993: 62) puntualitza que en la delimitació del territori de les regions es va tenir cura que aquest no coincidís amb les regions històriques, algunes de les quals (com Bretanya, Occitània o la regió Basca) es venien reafirmant políticament i social des de la postguerra. Per tant, va ser un criteri eminentment funcional el que, en opinió d'aquesta autora, va guiar la divisió del territori en regions

De tota manera, França segueix sent un Estat eminentment unitari i les regions no tenen poders legislatius (tret de les competències per a l'organització del territori que tenen els departaments d'ultramar). Actualment les regions tenen determinades responsabilitats en matèria d'urbanisme, transport, educació, formació professional, planificació econòmica i acció medi-ambiental/cultural, però si ens atenim a l'afirmació de Ziller (1993: 156) les competències de les regions es limiten a l'aplicació regional de les polítiques tal com han estat definides per l'Estat i en estreta connexió amb les competències de l'Estat. De tota manera, malgrat el seu abast limitat, no falten opinions com la de Sadran (1996: 54) que manifesten que a França la regió es percep cada cop més com la unitat administrativa i política del futur.

Per la seva banda, Itàlia està dividida en vint regions (*regioni*), la creació de les quals es va preveure en la Constitució de 1947 i es va fer efectiva en dues etapes i parcialment amb retard. De les vint regions n'hi ha cinc que tenen un estatut especial (Valle d'Aosta, Sicília, Sardegnia, Trentino-Alto Adige i Friuli-Venezia Giulia) i que van ser creades en la immediata postguerra, mentre que la resta²¹ són d'estatut ordinari i es van constituir el 1970. Es tracta de col·lectivitats territorials autònomes, amb poder legislatiu, tot i que aquest s'exerceix bé en el marc dels principis fonamentals fixats per les lleis de l'Estat, bé en base a una delegació de les lleis nacionals. En la majoria dels àmbits les competències s'exerceixen de manera compartida entre Estat i regions, tret dels àmbits de sobirania reservats en exclusiva a l'Estat i de la competència exclusiva en matèria de cultura que tenen les regions amb estatut especial. De tota manera, Rossi (1997) destaca l'existència d'un debat, iniciat a principis dels vuitanta, sobre la necessitat de reformar l'organització institucional italiana en sentit federal o de regionalisme "fort". Tot i que les diverses propostes formulades no han produït resultats concrets, cap moviment

amb objectius de modernització administrativa i econòmica.

²¹ Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria i Veneto.

d'opinió consistent discuteix hores d'ara, segons l'autor citat, l'exigència d'una reforma que accentuï el regionalisme actualment existent.

2.1.3.2 Projectes de regionalització en altres Estats de la UE

Grècia és considerat com un dels Estats més homogenis de la UE, amb escasses tensions de caire regionalista. Des del punt de vista de la seva organització territorial és un Estat fortament centralitzat, tot i que la Constitució grega garanteix l'existència i l'autonomia de les col·lectivitats locals de base i permet la creació d'altres col·lectivitats. Pel que fa a l'estructura administrativa local, Grècia ha estat formada tradicionalment per departaments (*nomarchia*), en relació als quals la Llei 1622 de 1986 va disposar que estarien dirigits per un consell format per una majoria de membres elegits per sufragi universal directe. El nivell regional va ser inexistent fins que la mateixa llei de 1986 va definir tretze noves regions administratives (*perifereiaka symvoulia*), amb un paper essencialment consultiu en matèria de planificació i projectes de despesa que afectin diversos departaments i dirigides per un consell regional en el qual estan representats tant el govern central com les col·lectivitats locals. Featherstone i Yannopoulos (1995: 256-257, 265) assenyalen que la creació d'aquestes regions va ser motivada per necessitats de planificació i com a conseqüència dels estímuls dels programes comunitaris d'ajuda estructural que presumeixen un procés de planificació descentralitzat; conclouen, però, que les reformes introduïdes no han comportat l'aparició d'un veritable poder intermedi entre l'Estat central i els departaments que estigui en situació de defensar els interessos regionals i locals, tot i que admeten que la necessitat de descentralització està present en els programes de tots els partits polítics grecs.

Passant a analitzar la situació als Països Baixos, cal destacar la presència de les províncies com a nivell intermedi entre l'Estat central i els municipis. Si bé les províncies havien estat històricament la base de la República Holandesa

confederada (1588-1795), ja la primera constitució holandesa (1798) va definir un model d'Estat unitari en el qual les províncies esdevenien extensions administratives del govern central, amb escassos poders. Des d'aleshores ha quedat un buit de poder a nivell intermedi que només parcialment ha estat omplert des de mitjans d'aquest segle amb la recuperació de determinades competències per part de les províncies. A finals dels anys seixanta i principis dels setanta es va proposar la creació d'un nou nivell administratiu -la regió o *gewest*- entès com un espai funcional situat entre el municipi i la província, per tal d'estendre la cooperació entre municipis. Aquesta idea, però, va ser abandonada a principis dels vuitanta en benefici del reforçament dels municipis i sobretot de les grans aglomeracions urbanes que podien impulsar el desenvolupament del país. Per una altra banda, el reforçament del moviment regionalista a Europa, vinculat al procés d'integració, ha comportat que s'especulés sobre la possibilitat de procedir a l'agrupació de diverses províncies per constituir el que s'han denominat *landsdeel* i que se situarien entre les províncies i el nivell central, essent comparables, per exemple, als *Länder* alemanys.²² La realitat actualment a Holanda és que no hi ha un nivell regional clarament definit. A banda de les propostes que s'hagin pogut formular tan sols s'ha avançat en la definició de set àrees urbanes a les quals s'ha dotat de competències especials que fins aleshores exercia bé l'Estat central, bé els municipis integrats en aquestes àrees. No obstant, autors com Hedriks, Raadschelders i Toonen (1995: 229) entenen que en l'actual procés d'integració europea cal potenciar la posició de la província com a nivell regional. Afirmen que “la província en els Països Baixos és l'únic nivell de govern on la política i la normativa comunitària pot ser traslladada a les necessitats regionals específiques des d'un punt de vista intersectorial”.

²² Seguint Toonen (1993: 118) el país quedaria dividit així en tres o quatre zones: la part oest, amb una vocació més internacional, on hi ha les grans ciutats; la part nord-est, més perifèrica i agrícola; i les parts sud i sud-est, més rurals i residencials i orientades al continent.

En el cas de Portugal hi ha cinc regions-pla²³, instituïdes el 1977, que són circumscripcions administratives de l'Estat i que disposen d'una Comissió de Coordinació Regional que juga un paper destacat en la formulació de polítiques de desenvolupament regional. La Constitució de 1976 preveu, no obstant, la creació de regions, anomenades "administratives" en el continent i "autònomes" en el cas d'Açores i Madeira, dotades d'assemblees electes i d'un executiu propi. Els objectius declarats que han d'orientar la seva creació són el reforçament de les institucions democràtiques, la correcció de les desigualtats i la contribució al desenvolupament harmònic del territori. Arran de les disposicions constitucionals, els dos arxipèlegs portuguesos es van constituir com a regions autònomes immediatament després de l'aprovació de la norma fonamental, esdevenint els dos únics governs regionals institucionalitzats. Les seves competències legislatives són escasses, però tenen un dret d'iniciativa legislativa nacional i importants competències d'execució i prenen part en els procediments de decisió de les polítiques nacionals que les afecten. Pel que fa a la situació en el territori continental, el desenvolupament del model regional previst per la Constitució no resulta fàcil en un país tradicionalment centralitzat.²⁴ Pereira (1995: 273-276) es refereix als rezels que ha despertat la regionalització entre els diferents agents socials (des de les autoritats locals fins a les associacions d'empresaris, els sindicats i els partits polítics). No obstant, l'actitud ha anat canviant i des de la perspectiva local, per exemple, la regionalització s'entén avui com una necessitat per avançar cap a una descentralització administrativa plena.²⁵ En

²³ Són les següents: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo i Algarve.

²⁴ Ziller (1993: 173) es refereix a diverses raons que estan frenant el fenomen regionalista: d'una banda, el mecanisme previst per a la creació de les regions -que requereix la decisió de la majoria dels municipis que representin la majoria de la població del futur territori regional-; d'una altra banda, la necessitat d'establir per llei el marc de la regionalització; per últim, les dificultats econòmiques per què travessa el país.

²⁵ Pereira (1995: 276) cita la creació de les àrees metropolitanes de Lisboa i Porto, el 1991, com a fites destacades de l'evolució cap a la regionalització. Tot i que no es tracta pròpiament de regions, disposen d'una assemblea deliberadora i d'un equip de govern, elegits per sufragi indirecte pels representants dels municipis que pertanyen a l'àrea metropolitana.

aquest context, sorgeix un element addicional que cal considerar relacionat amb el procés de regionalització a Portugal. Es tracta de la compatibilitat d'aquest procés amb el moviment de desconcentració de la pròpia Administració central que ha tingut lloc en els dos darrers decennis i que s'ha traduït en la consolidació de les Comissions de Coordinació Regional, a les quals s'ha fet referència. En aquest sentit, cal manifestar que no hi ha acord sobre si el reforçament de l'administració de l'Estat en les diferents regions-pla facilita la transició cap a una fase de major autonomia regional o, per contra, comporta que la regionalització esdevingui innecessària. Així, no falta qui interpreta que l'estratègia de millorar l'administració perifèrica de l'Estat no és sinó una maniobra per posposar la regionalització a Portugal.

Entrant en la situació en el Regne Unit, es tracta d'un Estat integrat, com el seu nom indica, per quatre nacions diferents: Anglaterra, País de Gal·les, Irlanda del Nord i Escòcia. Cal fer referència a diversos intents en el darrer segle de retornar competències als Parlaments d'aquestes nacions.

A Irlanda, la revolta de Pasqua de 1916 va portar, d'una banda, a la creació de l'Estat lliure d'Irlanda com a Estat sobirà i independent i, d'una altra banda, a la creació d'un parlament i d'un govern per a Irlanda del Nord (incloent els comtats de l'Ulster), amb un grau menor d'autonomia i que van ser dissolts el 1972 arran del fracàs de les esperances que la majoria protestant i la minoria catòlica compartissin el poder.

Des de 1964 el territori de Gran Bretanya va ser dividit en vuit regions de planificació econòmica²⁶, a més d'Escòcia i del País de Gal·les, cadascuna de les quals disposava de consells de representants i equips de funcionaris (mai no es van arribar a definir pròpiament com a governs regionals). Sharpe (1993 c: 255) observa com la creació d'aquestes regions, per criteris que podríem considerar funcionals, va estimular el desenvolupament d'una consciència

²⁶ South-west, South-east, East Anglia, East Midlands, West Midlands, North-west, Yorkshire & Humberside i Nothern.

nacional i va propiciar el naixement d'un debat sobre la utilitat d'un govern regional per promoure la participació popular, la modernització de l'economia i per evitar un centralisme excessiu. Tanmateix, el fracàs del Pla Nacional el 1967 va comportar l'atrofiament d'aquestes regions i la seva supressió a principis dels vuitanta, de manera que actualment la divisió territorial que va suposar serveix només per organitzar l'elaboració d'estadístiques oficials i com a base per a una certa desconcentració de l'Administració central.

El ressorgiment dels moviments nacionalistes a què s'ha al·ludit es va produir especialment a Escòcia i al País de Gal·les durant la dècada dels setanta, obrint el procés per a la “devolució” de poders. A Escòcia, l'avanç electoral del partit nacionalista escocès (SNP) va obligar el partit laborista a haver-hi de pactar per obtenir el suport necessari per poder governar. Es van aprovar dues propostes per transferir l'exercici d'importants competències a una assemblea electe escocesa i gal·lesa, respectivament; es preveia la creació d'una espècie de govern a Escòcia, responsable davant l'assemblea, mentre que a Gal·les s'encomanava el control de les decisions als presidents de les comissions parlamentàries. Les propostes no van arribar a ser aprovades perquè no es va aconseguir el suport necessari en referèndum, fet que va precipitar la caiguda del govern Callaghan i l'accés al poder de la conservadora M. Thatcher contrària a la devolució de poders.

Entre 1979 i 1997 el Partit Conservador ha introduït canvis importants sobre la definició de poders de les autoritats locals²⁷, dissenyant una estructura administrativa fortament centralitzada. Tanmateix, s'han establert tres oficines regionals integrades -a Escòcia, a Gal·les i a Irlanda del Nord- depenents del govern central, agrupant les oficines regionals de quatre departaments governamentals centrals i disposant-les sota el control d'un alt càrrec del funcionariat nacional en cadascuna d'aquestes regions. Els partidaris de la regionalització al Regne Unit, entre tant, han tornat a reivindicar la

²⁷ Com a nivell de govern més alt dintre de l'administració local se situen els *counties* a Anglaterra i Gal·les i les regions a Escòcia, qualificades per Sharpe (1993c: 273) com el veritable nivell meso, dintre de la tradició dels països de l'Europa del Nord.

implantació de diverses assemblees regionals a Anglaterra, a Escòcia i al País de Gal·les. En opinió de Stewart (1996: 175), en aquest país “es considera que la implantació d'un sistema de govern regional representaria un pas endavant cap a la descentralització en un sistema de govern avui dia excessivament centralitzat.” El retorn recent de la responsabilitat de govern al laborista T. Blair ha donat un impuls decidit al procés de creació dels parlaments escocès i gal·lès, creació que ha rebut el suport de la majoria de ciutadans expressat en sengles referèndums celebrats darrerament.

Analitzant a continuació la situació a Suècia, es té la idea que, en principi, només existeixen dos nivells de govern amb una efectiva exigència de responsabilitat i arrelament popular: el nivell nacional i el local. No obstant, existeix també un nivell regional que inclou, seguint Gidlund (1996: 327), l'Administració provincial coordinada de l'Estat i la diputació provincial. Aquest darrer òrgan s'ocupa, principalment, de la salut pública i l'assistència mèdica, però realitza també un paper important en qüestions com educació sanitària, transport col·lectiu regional, activitat cultural i política econòmica. L'administració provincial estatal està dirigida per un consell d'administració no professional amb el governador provincial com a portaveu. En les regions hi ha, però, un principal representant del poder públic que és el govern civil, que exerceix vigilància sobre els municipis. La planificació regional del govern civil es refereix a qüestions relacionades amb la infraestructura i desenvolupament de la política econòmica, naturalesa i medi-ambient, agricultura, subvenció de vivendes, defensa civil, defensa del patrimoni cultural, etc. A banda de com estigui definit el nivell regional, el que és important destacar és que en els últims temps s'està produint a Suècia un debat intens sobre la qüestió regional que enfronta la Unió de Diputacions Provincials, partidària de la regionalització²⁸ i la Unió Nacional de Municipis

²⁸ Gidlund (1996: 329) resumeix la proposta de regionalització adoptada per la Unió de Diputacions Provincials en el congrés celebrat a Halmstad el 1992. La proposta parteix de l'afirmació que Suècia necessita regions per tal de fomentar el desenvolupament regional, adoptant el principi de subsidiarietat com a criteri de distribució de competències entre municipis, regions i Estat. Es proposa que les noves regions siguin dirigides per un delegat regional elegit mitjançant eleccions directes, i que disposin de recursos propis per finançar la seva activitat. Els consells provincials actuarien com a administració intermediària amb l'Estat, amb funcions principalment de control i garantia jurídica. Hi hauria d'haver,

Suecs, que pren partit per l'alternativa "Municipis en cooperació" com a mitjà per solucionar els problemes translocals²⁹. De conjunt, Gidlund (1996: 350) observa que la internacionalització de la societat sueca ha canviat el punt de vista respecte del nivell regional, fins ara empresonat entre un fort poder central i una desenvolupada autonomia municipal, i conclou que es va obrint pas la proposta de definir blocs de desenvolupament regional amb orientació europea.

En resum, arran de la descripció de la presència del fet regional en els Estats membres de la UE, cal reiterar la visió de partida segons la qual no es tracta d'un fenomen arrelat de manera uniforme en el conjunt del territori. No obstant, sí que es constata que en molts dels països on el nivell regional no ha tingut fins al moment un paper destacat s'està produint un debat sobre els beneficis que podria comportar la regionalització. L'origen d'aquesta reflexió cal situar-lo en el procés d'internacionalització de les economies nacionals, compromeses en el projecte d'integració europea; el reconeixement de les regions com a entitats polítiques destacades en un nombre significatiu d'Estats tan pròxims, unit a la creació a nivell comunitari d'un òrgan institucional per a la representació dels seus interessos, i a l'èmfasi que posa la Comissió Europea en "l'Europa de les Regions" estan propiciant que es valorin els avantatges de disposar d'un nivell de govern intermedi, susceptible d'acumular funcions tradicionalment centralitzades i de donar, al mateix temps, una resposta àgil i efectiva a les necessitats de cooperació entre diferents col·lectivitats locals.

a més, un Parlament com a instància reguladora i normativa. La proposta es formula com un desig de continuïtat i expansió del model de diputació provincial vigent que hauria de portar a la configuració de regions més grans i amb més responsabilitats, a costa de les de l'Estat i de les dels municipis.

²⁹ Posició explicitada en el congrés celebrat a Umeå el 1992, segons la qual en les tasques que exigeixin cooperació més enllà de les fronteres municipals, la col·laboració s'ha d'adaptar a les necessitats en joc (constituïnt des d'unions municipals i societats anònimes fins a fundacions o associacions) (Veure Gidlund, 1996: 330).

2.1.4 L'heterogeneïtat com a característica essencial de les regions europees. Anàlisi de les diferències a partir de les dades d'Eurostat

De les consideracions apuntades es pot deduir que una idea àmpliament acceptada en l'àmbit d'estudi que constitueixen les regions d'Europa és l'heterogeneïtat tan pronunciada que es detecta entre el que l'Assemblea de Regions d'Europa (ARE) considera genèricament com a "regions".

De tota manera, l'heterogeneïtat no és tan sols un element que dificulti l'adopció d'una definició vàlida per a totes les estructures regionals. Més enllà de la diversitat conceptual i dels diferents orígens històrics, trobem també una gran varietat de realitats demogràfiques i econòmiques entre regions, no només d'un país a l'altre, sinó fins i tot dintre d'un mateix país.

Per tractar de concretar quines són aquestes diferències resulta d'utilitat l'anàlisi de les dades d'EUROSTAT, l'Oficina d'Estadística de les Comunitats Europees, que porta uns anys aprofundint en l'estudi de les regions dels dotze Estats membres de la UE abans de la darrera ampliació. Eurostat, amb la cooperació d'altres departaments de la Comissió, ha establert uns criteris d'agrupació d'aquestes regions, a fi de facilitar l'aproximació a les estadístiques sobre la realitat regional. Ordena les regions de cada Estat membre en una classificació que distingeix tres nivells jeràrquics: NUTS 1, NUTS 2 i NUTS 3. El terme *NUTS* significa "nomenclatura de les unitats territorials estadístiques". Segons aquesta nomenclatura cada Estat membre es divideix en un conjunt de regions de nivell 1, cadascuna de les quals se subdivideix, al seu torn, en un nombre de regions de nivell 2, i aquestes es tornen a subdividir en un nombre de regions de nivell 3. D'acord amb aquests criteris, la nomenclatura NUTS actual subdivideix el territori de la Comunitat Europea en 66 regions de nivell 1, 174 de nivell 2 i 829 de nivell 3. El que es proposa Eurostat amb aquesta classificació és arribar a definir entitats comparables. No obstant, com es veurà, aquestes regions continuen presentant diferències importants en termes de superfície, població, pes econòmic o poders administratius.

La distinció dels tres nivells de regions en les estadístiques d'Eurostat no es correspon, però, amb la delimitació de les regions europees que s'utilitza en d'altres entorns. Així, l'Assemblea de les Regions d'Europa (ARE) agrupa les regions europees definides en virtut de criteris polític-administratius, aliens a la classificació més operativa d'Eurostat.

Les regions dels diferents Estats membres de la UE que formen part de l'ARE no són objecte d'un tractament homogeni per part d'Eurostat, sinó que són considerades com a NUTS 1, 2 ó 3, segons els casos. Els *länder* alemanys són NUTS 1, igual que les regions belgues. En canvi, les regions espanyoles, franceses, gregues, italianes o portugueses són normalment NUTS 2 (delimitant-se els NUTS 1 a partir de l'agrupació de diversos NUTS 2). Excepcionalment, una sola regió d'aquests països és considerada NUTS 1 (p.ex. Madrid, Île-de-France o Lombardia). També en el cas d'Holanda, Eurostat dona el tractament de NUTS 2 a les regions holandeses de l'ARE. Per la seva banda, les regions de l'ARE en el Regne Unit són considerades NUTS 3; una primera agrupació d'aquestes regions o *counties* dona lloc als NUTS 2, que finalment són ordenats en onze NUTS 1. Dinamarca, Irlanda i Luxemburg són considerades com a unitats territorials de nivells 1 i 2. Deixant a banda el cas de Luxemburg -que té una única regió també en l'ARE-, les regions de l'ARE de Dinamarca i Irlanda no són tingudes en compte, més que com a NUTS 3.

Resumint, si el que es vol és establir comparacions, Eurostat sembla aconsellar que es comparin d'una banda els NUTS 1 entre ells i d'una altra els NUTS 2 també entre ells. A tall d'exemple, del que s'ha dit es desprèn que *länder*, comunitats autònomes i *counties* no haurien de ser analitzats a un mateix nivell. L'alternativa que ofereix Eurostat és confrontar la situació en un *länder* amb la d'una agrupació d'una mitjana de tres comunitats autònomes i amb la d'una agrupació d'un nombre més gran de *counties*.

La taula n. 2.1 permet comparar el nombre de regions de l'ARE dels dotze Estats membres de la Unió Europea, abans de la darrera ampliació, amb el nombre de NUTS 1, de NUTS 2 i de NUTS 3 considerats en les bases d'Eurostat. A més, permet conèixer com s'han delimitat en cada cas els NUTS 1, 2 i 3.

Taula 2.1 Regions de l'ARE i delimitació de NUTS 1, 2 i 3, amb la seva correspondència amb les divisions administratives en els dotze Estats membres de la Comunitat amb anterioritat a la darrera ampliació.

Estat membre	Regions ARE	NUTS 1		NUTS 2		NUTS 3	
Alemanya (1)	15	Länder	11	Regierungs-bezirke (2)	31	Kreise	328
Bèlgica	2	Régions	3	Provinces	9	Arrondissements	43
Dinamarca	6	-	1	-	1	Ämter	15
Espanya	17	Agrupación de comunidades autónomas	7	Comunidades autónomas + Melilla y Ceuta	18	Provincias	52
França	25	Zeat + DOM	8	Régions	22	Départaments	96
			1		4		4
Grècia	4	Agrupació de regions de desenvolupament	4	Regions de desenvolupament	13	Nomoi	51
Holanda	11	Landsdelen	4	Provincies	12	COROP-Regio's	40
Irlanda	2	-	1	-	1	Planning regions	9
Itàlia	22	Gruppi di regioni	11	Regioni	20	Provincia	95
Luxemburg	1	-	1	-	1	-	1
Portugal	7	Continente + Regioes autonomas	3	Comissaoes de coordenação regional + Regioes autonomas	7	Grupos de Concelhos	30
Regne Unit	50	Standard regions	11	Group of counties	35	Counties/Local authority regions	65
EUR 12	162		66		174		829

Font: Elaboració pròpia a partir fonamentalment de COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1991): *The regions in the 1990's*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. P. 84.

(1) Les dades es refereixen a l'Alemanya unificada.

(2) 26 *Regierungsbezirke* + 5 *Länder*, no subdividits en *Regierungsbezirke*.

Dades sobre les regions dels nivells 1 i 2 es troben recollides a la publicació *Région. Annuaire Statistique*. Els indicadors al nivell NUTS 3 són disponibles a la base de dades d'Eurostat *Regio*. D'altra banda, els informes periòdics que elabora la Direcció General de Política Regional de la Comissió Europea també recullen dades estadístiques sobre les regions facilitades per Eurostat.

Amb l'objectiu de mostrar fins a quin punt les regions europees són diferents entre elles s'aporten a continuació algunes xifres per tal de comparar-les en termes de superfície i de població. Seguidament s'analitza la diversitat regional des del punt de vista econòmic, considerant tant el seu nivell de producció com la seva taxa d'atur.

a) *Superfície i població de les regions de la Comunitat*

Algunes dades sobre la superfície i la població de les regions dels 12 Estats membres anteriors a la darrera ampliació es troben a l'informe sobre política regional de la Comissió Europea *The Regions in the 1990s. Fourth periodic report on the social and economic situation and development of the regions on the Community* (1991). Les taules n. 2.2 i n. 2.3 il·lustren les disparitats pel que fa al territori i al nombre d'habitants entre els NUTS 1, NUTS 2 i NUTS 3 d'un país a l'altre i fins i tot dintre d'un mateix país.³⁰

Les diferències quant al tamany de les regions poden anar des de 300 Km² que té la regió més petita d'Espanya fins als 94.200 Km² que té la més gran -també en aquest mateix país-, quan a Bèlgica la regió més gran no supera els 16.800 Km². Pel que fa al nombre d'habitants destaquen els *länder* alemanys

³⁰ És imprescindible recuperar la taula n. 2.1 per buscar la correspondència entre els nivells definits per Eurostat i el que l'ARE entén per regions. Així, en els casos d'Alemanya i de Bèlgica són les dades dels NUTS 1 les que es corresponen amb les seves regions, mentre que per a Espanya, França o Itàlia, la correspondència amb les regions es trobaria aproximadament amb els NUTS 2 i en el cas del Regne Unit amb els NUTS 3.

com a regions més poblades. Només a Nordrhein-Westfalen hi havia el 1991 més del 5% de la població de tota la Comunitat dels 12 mentre que a Espanya la Rioja només tenia el 0.1%.

Taula n. 2.2 Superfície de les regions de la Comunitat, 1987

	Superfície (1000 Km2)											
	NUTS 1				NUTS 2				NUTS 3			
	Número	Mínim	Màxim	Mitjana	Número	Mínim	Màxim	Mitjana	Número	Mínim	Màxim	Mitjana
B	3	0,2	16,8	10,2	9	2,40	4,4	3,4	43	0,10	2,0	0,7
DK	1	43,1	43,1	43,1	3	2,90	33,3	14,4	15	0,10	6,2	2,9
D	11	0,4	70,6	22,6	31	0,40	17,5	8,0	328	0,04	2,9	0,8
GR	4	3,8	56,7	33,0	13	2,31	19,1	10,1	51	0,33	5,4	2,6
E	7	7,2	215,0	72,1	18	0,03	94,2	28,0	52	0,01	21,7	9,7
F	8	12,0	145,6	71,1	26	1,10	91,0	24,6	100	0,11	91,0	6,4
IRL	1	68,9	68,9	68,9	1	68,90	68,9	68,9	1	3,30	12,1	7,7
I	11	13,6	44,4	27,4	20	3,30	25,7	15,1	95	0,21	7,6	3,2
L	1	2,6	2,6	2,6	1	2,60	2,6	2,6	1	2,60	2,6	2,6
NL	4	7,3	11,3	10,4	12	1,40	5,3	3,5	40	0,11	3,5	1,0
P	3	0,8	88,9	30,7	7	0,80	26,1	13,1	30	0,80	8,8	3,2
UK	11	7,3	78,8	22,2	35	0,70	31,7	7,0	65	0,40	26,1	3,8
EUR 12	66	0,2	215,0	35,6	176	0,03	94,2	13,3	829	0,01	91,0	2,8

Font: COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1991): The regions in the 90's, p. 85

Taula n. 2.3. Població de les regions de la Comunitat, 1987

Població (1000)												
NUTS 1				NUTS 2				NUTS 3				
	Número	Mínim	Màxim	Mitjana	Número	Mínim	Màxim	Mitjana	Número	Mínim	Màxim	Mitjana
B	3	972	5.691	3.290	9	226	2.221	1.097	43	37	975	230
DK	1	5.127	5.127	5.127	3	587	2.825	1.709	15	47	608	342
D	11	660	16.712	5.552	31	472	5.068	1.970	328	33	2.012	186
GR	4	939	3.492	2.498	13	179	3.492	768	51	21	3.492	196
E	7	1.443	10.505	5.548	18	126	6.773	2.158	52	57	4.894	747
F	8	3.928	10.290	6.327	26	87	10.290	2.190	100	72	2.504	569
IRL	1	3.543	3.543	3.543	1	3.543	3.543	3.543	1	83	1.335	394
I	11	1.591	8.881	5.213	20	114	8.881	2.867	95	93	3.980	604
L	1	372	372	372	1	372	372	372	1	372	372	372
NL	4	1.592	6.856	3.666	12	190	3.197	1.222	40	54	1.258	367
P	3	253	9.687	3.416	7	253	3.577	1.464	30	79	1.901	342
UK	11	1.575	17.318	5.175	35	274	6.770	1.627	65	73	6.770	876
EUR 12	66	372	17.318	4.904	176	87	10.290	1.839	829	21	6.770	390

Font: COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1991): The regions in the 90's, p. 85

b) *Diferències de la producció entre regions*

L'heterogeneïtat de les regions és també predicable des de la consideració de les magnituds econòmiques que mesuren la producció o la capacitat de les regions per produir renda. L'indicador més utilitzat per mesurar la producció de les regions és el Producte Interior Brut expressat per habitant (PIB per càpita). Arran de l'observació d'aquesta magnitud és possible concloure que el desfasament entre les regions més riques i les més pobres segueix essent considerable.

Taula n. 2.4 Disparitats del PIB per càpita (en UPA) a la Comunitat 1981-1991 (EUR12 = 100)

	Mitjana de les 10 regions més pobres	Mitjana de les 10 regions més riques	Mitjana de les 25 regions més pobres	Mitjana de les 25 regions més riques	Disparitat (1)
1980	44,0	145,8	54,9	135,3	26,6
1981	44,0	149,2	53,7	137,7	28,4
1982	44,7	149,4	53,8	138,5	28,2
1983	43,8	151,0	53,5	138,2	28,3
1984	42,6	150,6	52,8	138,5	28,6
1985	43,2	152,1	52,6	139,3	29,0
1986	42,6	151,4	51,9	138,3	28,5
1987	41,7	151,9	52,1	138,7	28,2
1988	41,0	152,4	52,7	137,5	28,2
1989	41,1	152,8	53,5	138,0	27,9
1990	40,5	150,6	53,1	137,4	27,9
1991	41,8	151,6	54,4	137,0	27,9
1991 (2)	33,4	151,6	42,9	137,0	30,6

NUTS 2: No s'inclouen els departaments francesos d'ultramar, Açores ni Madeira.

(1) La disparitat és la desviació típica ponderada amb el tamany de la població de cada regió.

(2) Inclosos els nous Estats federats alemanys.

Font: Eurostat. Reproduïda a Comisión Europea (1994): *Competitividad y cohesión: las tendencias de las regiones. Quinto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad* (Quadre A4 de l'annex, pàg. 175).

Segons dades d'Eurostat, comentades per l'informe sobre política regional de la Comissió Europea, *Competitividad y cohesión: las tendencias de las regiones. Quinto informe periódico sobre la situación y la evolución*

socioeconómica de las regiones de la Comunidad (1994a) i reproduïdes a la taula n. 2.4, l'any 1991 la renda mitjana per càpita de les 10 regions més pròsperes³¹ era 3.6 vegades més gran que la de les 10 regions més pobres, localitzades a Grècia i Portugal³², essent aquesta relació unes dècimes superior a la que s'observava a començaments dels vuitanta.³³

Mella fa la següent descripció de les disparitats de renda a escala regional:

“Un reducido grupo de regiones tenía en 1990 un PIB por habitante superior al 125 por 100 de la media comunitaria: Bruselas y Amberes (Bélgica); Stuttgart, Oberbayem, Mittelfranken, Bremen, Hamburgo y Darmstadt (Hessen en conjunto) (Alemania); La Isla de Francia (Francia); El Valle de Aosta, Lombardía y Emilia-Romaña (Italia); El Gran Ducado de Luxemburgo; Groningen (Holanda) y Londres (Reino Unido).

En el otro extremo de la escala, alrededor de un 20 por 100 de las regiones tienen un PIB por habitante inferior al 75 por 100 de la media comunitaria: todas las regiones griegas y portuguesas, excepto Lisboa y El Valle del Tajo; Galicia, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, la Comunidad Valenciana, Andalucía, Murcia y Ceuta y Melilla (España); Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia y Cerdeña (Italia); Flevoland (Holanda); Irlanda del Norte (Reino Unido) e Irlanda. Entre estas regiones, el Epiro y las islas del Norte del Egeo (Grecia), así como el Alentejo (Portugal), tienen un PIB por habitante inferior al 40 por 100 de la media comunitaria.” (Mella, 1993: 43).

El cinquè informe de la Comissió sobre política regional assenyala que si es considera la incorporació dels nous Estats federals alemanys la diferència l'any 1991 entre les 10 regions més riques i les 10 més pobres augmenta fins a 4.5 vegades. Per contra, l'esmentat informe no preveia un augment de l'heterogeneïtat de la Comunitat en termes socio-econòmics com a

³¹ Es tracta, per aquest ordre, d'Hamburg (D), Ile de France (F), Darmstadt (D), Greater London (UK), Bremen (D), Oberbayem (D), Stuttgart (D), Lombardia (I), Valle d'Aosta (I) i Emilia-Romagna (I).

³² Es tracta, per aquest ordre, d'Alentejo (P), Voreio Aigaio (GR), Ipeiros (GR), Centro (P), Dikiti Ellada (GR), Anatoliki Make, Thraki (GR), Ionia Nisia (GR), Thessalia (GR), Kriti (GR) i Kentriki Makedonia (GR).

³³ L'ordenació de les regions comunitàries en funció del PIB per càpita es troba recollida en l'annex II, que reproduceix el quadre A.25 del cinquè informe periòdic.

conseqüència de l'ingrés a la Comunitat d'Àustria, Finlàndia i Suècia, que el 1992 presentaven un PIB per càpita comparable a la mitjana comunitària.

c) Diferències regionals en les taxes de desocupació

La desocupació és un fenomen constant a la Comunitat des de 1973. D'acord amb el cinquè informe periòdic, entre aquest any i el 1985 no va deixar d'augmentar, amb percentatges mitjans que van oscil·lar entre el 2.6% i el 10.8%. Només a la segona meitat dels vuitanta la recuperació econòmica va permetre reduir la desocupació fins arribar l'any 1990 a una taxa del 8.3%. Des d'aquesta data la taxa ha crescut fins al 10.9% a finals de 1993 (percentatge corresponent a la Comunitat, exclosa l'antiga Alemanya Oriental; 11% en cas d'incloure-la).

Les disparitats interregionals en matèria de nivell d'ocupació poden ser observades a l'annex III que reproduïx el quadre A.26 del cinquè informe de la Comissió sobre política regional, en el qual es classifiquen les regions comunitàries en funció de la taxa d'atur. En aquest informe s'afirma que en les 10 regions més afectades, la taxa mitjana d'atur el 1993 va ser del 25.3%, és a dir, 7 vegades més gran que la taxa mitjana de les 10 regions menys afectades (3.6%). En aquest sentit, s'observa que les 10 regions més afectades es troben, sense excepció, a Espanya i al sud d'Itàlia, mentre que la majoria de les regions menys afectades es localitzen a Alemanya (oest), tot i que també n'hi ha una a Grècia i una altra a Portugal. Les diferències entre regions d'un mateix Estat membre poden ser molt marcades. Així, mentre que la regió espanyola més afectada (Andalusia) presenta un índex de desocupació pròxim al 30%, la regió menys afectada (Navarra) se situa al voltant del 12%. També a Itàlia, la diferència entre la regió més afectada i la menys afectada és de l'ordre d'un 20% en termes absoluts.

D'altra banda, el cinquè informe de la Comissió sobre política regional assenyalava que sovint les regions que presenten una taxa d'atur més elevada -a Espanya, al sud d'Itàlia, a Irlanda i a Irlanda del Nord- mostren igualment els

índexs de creixement més ràpids de la mà d'obra i de la població en edat laboral.

Reduir aquestes diferències és essencial de cara a assolir l'objectiu d'una Comunitat més cohesionada. D'aquí la necessitat de desenvolupar una política comunitària regional, que s'analitza des dels seus orígens en l'apartat següent.

2.2 L'interès de la CE per les regions. La Política Regional Comunitària

En aquest apartat es reflexiona sobre l'origen i evolució de l'interès de la Comunitat per les regions, interès que sorgeix vinculat a l'objectiu de cohesió econòmica i social i que porta al desenvolupament de la Política Regional Comunitària. En aquest sentit, es veurà com el punt de partida el constitueix el desig de lluitar contra els desequilibris interregionals, en tant que les estratègies per avançar en aquesta direcció porten a la creació dels fons estructurals. Per un altre costat, cal tenir en compte que durant la dècada dels vuitanta es produeixen diverses manifestacions des de les institucions comunitàries que evidencien un cert interès pel fet regional que depassa l'esfera de les polítiques de cohesió. Els canvis en el marc institucional de representació de les regions a la Comunitat tradueixen la diferent atenció de què ha estat objecte el fet regional.

2.2.1 Els desequilibris interterritorials, punt de partida de la política regional comunitària

Els Estats membres, en tant que actors principals de la creació de les CCEE el 1957, no van introduir en el Tractat de Roma una dimensió regional. En realitat, en aquell moment, només a Alemanya les regions tenien un reconeixement significatiu en un model federalista³⁴.

³⁴ Veure més amunt l'apartat 2.1.3.1.

De tota manera, malgrat el desinterès de les CCEE per les regions, definides des d'un punt de vista polític, sí que estava present en el propi tractat constitutiu de la CEE l'existència de regions en tant que zones del territori dels diferents Estats membres afectades per nivells de riquesa i de creixement desiguals. Des d'aquesta perspectiva, en el preàmbul del tractat constitutiu de la CEE es feia una referència tangencial a les regions quan s'exposava que els signants es declaraven “preocupats per reforçar la unitat de les seves economies i assegurar el desenvolupament harmònic reduint la diferència entre les diverses regions i l'endarreriment de les menys afavorides”. No obstant, l'article 2, que en la línia descrita estipulava que la missió de la CEE era promoure el desenvolupament harmònic de les activitats econòmiques en el conjunt de la CEE, eludia qualsevol al·lusió al fet regional.³⁵

Des d'aquesta perspectiva econòmica, el que preocupava la Comunitat en els seus orígens, no era el fet diferencial històric o cultural entre regions, sinó estrictament els diferents graus de desenvolupament sobre el territori, en la mesura que poguessin entorpir el procés cap a la integració econòmica.

De tota manera, en el moment de redactar el Tractat de Roma, la teoria econòmica dominant sostenia que, tot i les diferències interregionals de partida en termes de desenvolupament econòmic, l'ampliació dels mercats afavoriria la cohesió. D'acord amb l'anàlisi neoclàssica, el lliure comerç i la mobilitat de factors havien de comportar una millora de l'eficiència assignativa, que es traduiria en una major convergència de rendes en benefici de la cohesió. A més, en una àrea de lliure mercat, amb mobilitat de capital, les regions menys desenvolupades i perifèriques estarien en situació de treure partit dels seus avantatges comparatius de costos més baixos per atraure inversió, produint-se així una convergència en el nivell d'*output* i en el nivell

³⁵ Vilà (1987: 73) destaca que els conceptes de “poble” i “regió” tenen un lloc important entre els termes polítics utilitzats pels caps d'Estat europeus en el preàmbul del Tractat constitutiu de la CEE, però que desapareixen del vocabulari tècnic utilitzat pels autèntics redactors del Tractat, que prenen l'Estat com a única instància de referència.

de vida. Fins i tot si les disparitats continuessin, l'increment global de la prosperitat generat pel mercat obert faria augmentar els ingressos de tots.

L'evolució posterior de les magnituds macroeconòmiques regionals no ha confirmat, però, les prediccions formulades. Les disparitats econòmiques entre regions no només no s'han reduït com a conseqüència de l'ampliació dels mercats sinó que fins i tot s'han accentuat arran de les successives adhesions de nous Estats membres. Aquesta situació ha provocat que la Comunitat es decidís a aplicar una política territorial activa amb l'objectiu de combatre els desequilibris territorials i aconseguir el desenvolupament de les àrees més endarrerides.

Abans de passar a analitzar el contingut d'aquestes polítiques de desenvolupament regional s'introdueix alguna consideració addicional sobre els dos factors apuntats: d'una banda, el fet que la cohesió no augmentés a partir de l'ampliació dels mercats; d'una altra banda, que les successives ampliacions de la Comunitat hagin accentuat els desequilibris existents.

a) L'ampliació dels mercats no va comportar una millora de la cohesió

Tot i que des de la teoria econòmica neoclàssica s'anunciaven els avantatges de l'ampliació dels mercats de cara al desenvolupament global dels Estats membres, a la pràctica es va poder observar que el model estava conduït a una distribució desigual dels beneficis entre regions, posant en qüestió la viabilitat del projecte comunitari. Un informe de la Comissió de 3 de maig de 1973 admetia aquesta situació, que Tamames resumeix de la següent manera:

“El Tratado de Roma expresaba el deseo de una ‘expansión continua y equilibrada’. Pero si bien la expansión hasta 1973 fue continua, no resultó equilibrada. La Comunidad de los Seis logró una tasa de crecimiento elevada (5.4 por 100 como media anual de 1960 a 1970), pero el crecimiento no fue uniforme, ni geográficamente equilibrado. Las zonas más ricas de la Comunidad disfrutaban en 1970 de un ingreso por habitante cinco veces el de las zonas más desheredadas. El subempleo estructural, así como un desempleo temporal muy alto, persistían en determinadas regiones, en muchas de las cuales la única salida seguía siendo la emigración.” (1996: 244)

Per la seva banda, Carcelén (1983: 475), a principis dels vuitanta, feia una lectura de l'evolució econòmica en el sí de la Comunitat segons la qual admetia que com a conseqüència de la integració dels mercats i de la desaparició de les barreres duaneres va haver-hi un cert estímul de la competència i que va créixer la productivitat -tal i com havia predit la teoria neoclàssica-. Tanmateix, aquestes tendències, lluny de portar a la cohesió, van fer incrementar simultàniament les diferències de desenvolupament entre regions. La causa que apunta és que, com a resultat de la unió econòmica, els recursos van tendir a concentrar-se en les regions desenvolupades, amb infraestructures de millor qualitat, més avançades tecnològicament i sovint més pròximes als mercats, geogràficament parlant; les diverses pressions a la concentració econòmica van provocar una acceleració del seu creixement i una accentuació de les desigualtats interregionals ja existents.

En aquest escenari, la falta de polítiques regionals discriminatòries impulsades des de les CCEE contrasta amb les iniciatives que molts Estats membres van començar a adoptar en els anys seixanta per fomentar el desenvolupament de les regions més endarrerides.³⁶ Keating (1995: 2-3) entén que aquestes polítiques van afavorir la integració de les regions perifèriques i el reforçament de la unitat dels Estats, al mateix temps que despertaven històrics sentiments de reafirmació de la identitat regional o nacional.

b) *Desequilibris addicionals com a conseqüència de les successives ampliacions de la Comunitat*

La incorporació de nous Estats va contribuir a augmentar els desequilibris interregionals dintre de la CEE. L'any 1973, coincidint amb un moment de

³⁶ Tamames (1996: 245) distingeix dos tipus d'actuacions: d'una banda, els incentius (ajuts, préstecs, exoneracions fiscals, etc.) a concedir a les empreses industrials per fomentar la seva implantació o per a la creació d'ocupació; d'una altra banda, les actuacions sobre les infraestructures públiques, per millorar les condicions de vida i atraure els inversionistes exteriors, assegurant el subministrament d'aigua i electricitat; modernitzant les xarxes de transport i telecomunicacions; creant polígons industrials; millorant els equipaments socials.

recessió econòmica, va tenir lloc la primera ampliació de la CEE, amb la incorporació del Regne Unit, Irlanda i Dinamarca. Durant les negociacions prèvies a l'acord d'adhesió es van fer paleses les marcades disparitats regionals de renda en el que havia de ser el nou espai comunitari europeu i la necessitat d'apropament. El Regne Unit va pressionar en aquells moments perquè es desenvolupés amb decisió una política regional comunitària. Armstrong explica de la següent manera la postura del Regne Unit:

“Amb l'acord del RU per entrar a la CE, es va exercir una considerable pressió per reforçar la rudimentària política regional comunitària existent. Molta d'aquesta pressió la va fer el RU, que volia veure una política regional comunitària més activa, en part com a manera de canalitzar fons comunitaris cap al RU i en part perquè el RU tenia una forta tradició de política regional i estava aportant a la CE un número de regions amb problemes necessitats d'ajuda.”
(Armstrong, 1995: 35)

De tota manera, com assenyala l'Institut d'Anàlisi Econòmica (1994, vol. 1: 11), l'abast de la política regional comunitària que es començava a gestar arran de la primera ampliació havia de ser necessàriament limitat, si es volia que la redistribució de recursos que comportava, dels països més rics als més pobres, fos acceptada pels Estats membres fundadors.

Amb posterioritat, l'expansió de la Comunitat cap al sud d'Europa, amb l'ingrés de Grècia, el 1981 i d'Espanya i Portugal, el 1986, no va fer sinó accentuar encara més les disparitats. En aquest sentit, resulta il·lustrativa la dada que aporta Keating (1995: 5) quan assenyala que les regions més pobres de Grècia i Portugal tenen un producte regional brut per càpita que és del voltant del 40% de la mitjana comunitària mentre que la regió més pobre dels nou Estats membres que formaven la CEE en el període 1973-1981 (Calàbria) se situava en el 59% de la mitjana.

Per un altre costat, la reunificació d'Alemanya, que va tenir lloc el 1990, està plantejant nous problemes des de la perspectiva del desenvolupament econòmic de les diverses regions d'Europa. La Comissió, en el cinquè informe sobre política regional, es refereix a la profunda reestructuració que està experimentant l'antiga RDA i que ha provocat una caiguda molt acusada de

la producció i de l'ocupació (el 50% i el 40% respectivament), al mateix temps que un nivell d'inversió al voltant del 50% del PIB (front a un promig del 20% en el conjunt de la Comunitat) està permetent millorar la productivitat de forma considerable. Malgrat tot, els nous Estats federats alemanys segueixen dependent estretament de les transferències de l'Alemanya occidental.

A diferència dels efectes negatius sobre la cohesió de les anteriors ampliacions de la Comunitat, la recent incorporació d'Àustria, Suècia i Finlàndia no ha contribuït, en general, a incrementar les disparitats regionals entre els Estats membres. Com es pot comprovar a la taula n. 2.5, el PIB mitjà per càpita d'aquests països és pròxim al de la Comunitat. Quant a les taxes de desocupació han estat tradicionalment més baixes, tot i que han augmentat considerablement durant els anys de recessió.³⁷

³⁷ A Finlàndia, però, la situació del mercat de treball va merèixer, en el context de la seva adhesió a la Comunitat, una valoració menys optimista per part de la Comissió: "Este país ha experimentado una importante caída de la producción y las tasas regionales de desempleo se han situado en el 20%, debido, principalmente, a la drástica reducción de las exportaciones a la antigua Unión Soviética con la que Finlandia mantenía una intensa relación comercial. Finlandia será, de los cuatro nuevos Estados miembros, el único receptor neto del presupuesto comunitario." (Comisión, 1994: 15). Cal parar esment que el text està escrit abans que Noruega decidís finalment no incorporar-se a la CE.

Taula n. 2.5 Principals macromagnituds econòmiques, 1994

	Àustria	Finlàndia	Suècia	Mitjana UE-12
PIB	1,8	1,9	2,7	2,5
Taxa d'atur	4,5	18,5	8,0	11,4
Balança compte corrent (en % PIB)	-0,6	3,0	2,8	0,2
Inflació	2,9	1,5	3,2	3,1
Tipus d'interès	6,5	8,2	9,2	8,0
Dèficit públic (en % PIB)	4,4	4,7	11,7	5,0
Deute públic (en % PIB)	65,0	70,0	78,9	66,9

Font: CAMBRES OFICIALS DE COMERÇ, INDÚSTRIA I NAVEGACIÓ DE CATALUNYA (1995): *Memòria Econòmica de Catalunya 1994*, p. 25.

Resumint, ha estat la necessitat d'eliminar els desequilibris regionals, no només per raons d'equitat, sinó per acabar fent possible la unió econòmica i monetària el que ha provocat el desenvolupament d'una política regional comunitària.

2.2.2 Els fons estructurals, nucli de la política regional comunitària

2.2.2.1 L'evolució fins a la situació actual

Fins a principis dels setanta, la Comunitat es va limitar a posar de manifest l'existència de desequilibris interregionals a partir de diversos estudis.³⁸ No

³⁸ Com explica Tamames (1996: 243), el primer dels estudis sobre desenvolupament regional realitzats per la Comunitat data de 1959 i en el mateix es posava de relleu com les regions més desenvolupades estaven compreses en una zona que es definia al llarg d'un eix Nord-Sud, des d'Holanda fins al nord d'Itàlia i entre les valls del Rin i del Ròdan. Aquesta franja, coneguda com a Lotaringia Industrial, comprenia al voltant del 30% del territori de la Comunitat i en ella es concentrava el 45% de la població i el 60% del producte social del Mercat Comú. També es destacava en l'estudi que les regions menys desenvolupades de la Comunitat eren les més perifèriques i s'assenyalava que entre el centre i la perifèria arribaven a existir diferències interregionals fins de l'ordre de 5 a 1. Arran d'aquest informe la Comunitat va promoure la creació d'un grup d'experts nacionals perquè confrontessin els mètodes de desenvolupament regional utilitzats en els sis Estats membres i delimitessin les "zones

obstant, arran de les negociacions que van precedir l'ingrés a la Comunitat del Regne Unit i Irlanda, els Caps d'Estat i de Govern, reunits a la Cimera de París de 1972, van decidir posar en marxa una política regional comunitària efectiva i van invitar la Comissió a fer un inventari dels problemes regionals de la Comunitat ampliada i a presentar propostes per a la creació d'un Fons Regional de Desenvolupament.³⁹

Precisament, s'ha vist en l'aprovació del Reglament del Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER), l'any 1975⁴⁰, la fita que marca els orígens de la política regional comunitària. El FEDER constitueix, potser, el més important dels fons amb finalitat estructural, tot i que n'hi ha d'altres. El Tractat de Roma ja preveia la creació del Fons Social Europeu (FSE), que funciona des de 1960, i del Fons Europeu d'Orientació i de Garantia Agrària (FEOGA), constituït el 1962.⁴¹ D'altra banda, el Tractat de Maastricht va introduir un nou fons, que denomina Fons de Cohesió i que va ser creat el 1994. Cal tenir en compte, a més, l'Instrument Financer d'Orientació de la Pesca (IFOP) que es va sumar als fons ja existents, el 1993.

difícils" a les quals s'haurien d'aplicar les iniciatives comunitàries en aquest terreny. D'altra banda, el desembre de 1961 es va celebrar a Brussel·les una "Conferència d'Economies Regionals" que va sentar les bases d'un programa de treball. Totes aquestes iniciatives no van tenir, però, conseqüències immediates.

³⁹ Per a una descripció més detallada dels orígens de la Política Regional Comunitària veure Carcelén (1983), Elizalde (1985: 95) o Armstrong (1995: 35 ss). El marc institucional d'aquesta política va ser definit a la segona Cimera de París, el desembre de 1974 i, sobretot, al Consell Europeu de Dublín, de març de 1975 (tot i que ja havia estat anunciat a les conferències de París i Copenhague de 1972 i 1973, respectivament).

⁴⁰ Reglament (CEE) n. 724/75 del Consell, de 18 de març de 1975 (D.O. n. L 73 de 21.3.1975). Armstrong (1995: 35) analitza els trets més característics del FEDER tal com va ser creat el 1975 i observa diferències significatives amb algunes propostes anteriors que no es van arribar a aprovar.

⁴¹ Amb la reforma dels fons estructurals el FEOGA ha quedat, de fet, descompost en dos fons que segueixen dues lògiques diferents: el FEOGA-Garantia, d'una banda, que finança les organitzacions comunes de mercat dels diferents sectors agrícoles, i el FEOGA-Orientació, d'una altra, inserit en el conjunt de fons estructurals. (Veure més avall apartat 2.2.2.2).

Els fons estructurals han estat, doncs, l'eix de la política regional comunitària, que ha anat evolucionant per adaptar-se a les circumstàncies canviants. En aquest sentit, es comenten a continuació les darreres reformes, produïdes el 1989 i el 1993. Aquesta darrera porta a la definició de la política regional comunitària actual, que serà analitzada en l'apartat 2.2.2.2, igual que les modificacions introduïdes arran de l'última ampliació dels membres de la Comunitat.⁴²

La reforma de 1988 va tenir lloc com a conseqüència de les previsions de l'Acta Única Europea, signada el 17 de febrer de 1986 a L'Haia i modificativa dels Tractats constitutius de les Comunitats. L'Acta Única va introduir noves disposicions on s'expressava l'objectiu de reforçar la cohesió econòmica i social a través dels fons estructurals (article 130 A-130 D), essent la primera vegada que aquest objectiu quedava recollit de forma explícita en un Tractat. La regulació d'aquests fons es va desenvolupar pel Reglament (CEE) n. 2052/88 del Consell⁴³, orientat a aconseguir els dos propòsits següents: d'una banda, buscar la racionalització dels fons estructurals comunitaris i d'altra, millorar els aspectes d'aplicació i gestió de la política regional comunitària a fi d'incrementar la seva eficàcia. Per avançar en la línia de la racionalització es van distingir tres categories de regions amb dificultats⁴⁴: regions estructuralment endarrerides, regions en declivi industrial i zones rurals. A partir d'aquesta distinció es van definir una sèrie d'objectius d'actuació prioritaris, que, sens perjudici d'algunes modificacions introduïdes per la reforma de 1993, segueixen sent operatius i que seran analitzats en el marc de

⁴² Sobre l'evolució dels fons estructurals, i particularment del FEDER, veure Armstrong (1995: 38 ss).

⁴³ Reglamento de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (D.O. n. L 185/9, de 5.7.88.). El Reglament va entrar en vigor el 1r de gener de 1989.

⁴⁴ És important tenir en compte que la definició de regió des de la perspectiva dels fons regionals comunitaris no necessàriament coincideix amb la definició constitucional que en els diferents Estats membres es fa del mateix terme.

la situació actual. De conjunt, es pot considerar que arran de la reforma de 1988 la Comunitat esdevé més intervencionista per combatre les disparitats entre economies, sortint al pas de les demandes dels Estats més pobres que reclamen mesures d'assistència per al desenvolupament a llarg termini. Aquest major intervencionisme es pot mesurar a partir de les variacions que experimenta el percentatge dels recursos que aporten els fons estructurals sobre el PIB en diferents regions entre 1989 i 1993, tal com feia la Comissió en el quart informe periòdic sobre la situació socioeconòmica de les regions de la Comunitat:

“A les regions de l'objectiu 1 els fons estructurals representen una transferència estimada al voltant del 1.2% del PIB el 1989 i del 1.6% el 1993. En aquells Estats membres compresos en el seu conjunt en l'objectiu 1 els percentatges equivalents són 2.5% i 3.3%, respectivament.

En relació a la promoció d'inversions, l'ajuda comunitària és considerablement més important. El 1989 el FEDER finançava al voltant del 3% de la inversió total en totes les regions menys desenvolupades mentre que pels Estats membres totalment coberts per l'objectiu 1 (Portugal, Irlanda i Grècia) aquest ratio assolía entre el 5 i el 7%. De cara a 1993 aquestes xifres s'haurien d'incrementar en un punt percentual, atès el creixement continuat de la inversió.” (Commission, 1991: 14)

Ja amb una certa perspectiva, l'esmentat cinquè informe periòdic de la Comissió de 1994 avalua els resultats de la política regional dissenyada amb la reforma del 88. Assenyala com algunes regions de l'objectiu n. 1, principalment d'Irlanda, Espanya i Portugal, van aconseguir aproximar-se a la situació de les zones més pròsperes de la Comunitat, en tant que la situació de Grècia, del sud d'Itàlia i d'Irlanda del Nord sembla estar deteriorant-se cada cop més. Aquestes millores es van reflectir en els valors del PIB, essent menys significatives les repercussions sobre el mercat de treball. Pel que fa a les regions de l'objectiu n. 2, es va produir una evolució favorable en el nivell d'ocupació. També en les regions de l'objectiu n. 5 es va reduir la taxa d'atur, però en aquest cas va ser, en part, conseqüència de la migració de la població en edat laboral.

Per la seva banda, la reforma de 1993, que defineix la situació actual de la política regional comunitària, ha seguit aprofundint en la línia marcada pel reglament de 1989. Convé tenir present, d'entrada, el nou marc legislatiu que orienta l'evolució dels fons estructurals. En aquest sentit, cal destacar que l'eliminació dels desequilibris regionals segueix essent un dels objectius de la Comunitat després del Tractat de Maastricht. L'article 2 del TCE assigna a la Comunitat la missió de promoure "un desenvolupament harmoniós i equilibrat de les activitats econòmiques en el conjunt de la Comunitat", objectiu que implica expressament l'"enfortiment de la cohesió econòmica i social", com reitera l'article 3j.⁴⁵ Les competències de la Comunitat en aquest camp estan regulades en els articles 130A a 130E. Com s'estableix en el primer d'aquests articles, "la Comunitat es proposarà, en particular, reduir les diferències entre els nivells de desenvolupament de les diverses regions i l'endarreriment de les regions menys afavorides, incloses les zones rurals".

A banda de la modificació del TCE, hi ha d'altres documents que han orientat el sentit de la reforma de 1993. Es tracta, principalment, de les decisions adoptades al Consell Europeu d'Edimburg, els dies 11 i 12 de desembre de 1992, seguides de les propostes de la Comissió de març de 1993⁴⁶.

Tot i que en l'apartat següent s'analitza de manera sistemàtica la política regional comunitària com ha quedat definida a partir de la reforma de 1993, s'avancen en aquest punt els aspectes més destacats dels canvis introduïts, apuntats per Armstrong (1995: 49-50):

⁴⁵ A banda de les modificacions introduïdes en el TCE, el text de Maastricht inclou altres declaracions que insisteixen en aquest objectiu. Abans d'entrar en les Disposicions comunes del nou TUE, els Estats membres ja manifesten el seu desig d'"acréixer la solidaritat entre els seus pobles, dintre del respecte de la seva història, de la seva cultura i de les seves tradicions". Per un altre costat, l'article B es refereix, entre els objectius de la Unió, a l'"enfortiment de la cohesió econòmica i social".

⁴⁶ *The Community's Structural Fund Operations 1994-1999* (COM(93) 67 final).

- Un increment del pressupost dels fons estructurals (de 19.8 milers de milions d'ecus el 1993 es contempla passar a 27.4 milers de milions d'ecus el 1999, sempre en preus de 1992).
- La creació d'un fons nou, el Fons de Cohesió, per finançar projectes d'inversió en matèria medi-ambiental i de transport (dotat amb 1.5 milers de milions d'ecus el 1993 i que han de passar a 2.6 milers de milions d'ecus el 1999). Només se'n podran beneficiar els països que tinguin un PIB per capita per sota del 90% de la mitjana comunitària (és a dir, Irlanda, Espanya, Portugal i Grècia).
- Una modificació del mapa d'àrees assistides respecte del que va establir la reforma de 1989. Per exemple, s'inclou Alemanya de l'Est.
- S'inclou en el llistat d'objectius que han de satisfer els fons estructurals l'ajuda als treballadors per adaptar-se als canvis de la indústria i dels sistemes de producció.
- Canvis en la regulació del procés de presa de decisions de la CE, per fer-lo més àgil i més simple.
- Inclusió de procediments específics per pressionar els Estats membres a usar assignacions de fons estructurals de manera "addicional"⁴⁷.

2.2.2.2 *La situació actual de la política regional comunitària*

Des de 1993 les bases de la política regional comunitària han quedat fixades en el Reglament (CEE) n. 2081/93 del Consell⁴⁸, que en el seu article 1r estableix els objectius i funcions dels fons estructurals.⁴⁹ D'altra banda, l'Acta

⁴⁷ Veure el punt c) de l'apartat 2.2.2.2 pel que fa al principi d'addicionalitat, com a un dels principis de funcionament dels fons estructurals.

⁴⁸ Reglamento (CEE) n. 2081/93 del Consejo de 20 de julio de 1993 por el que se modifica el Reglamento (CEE) n. 2052/88 relativo a las funciones de los fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (D.O. n. L 193/5 de 31.7.93).

⁴⁹ En realitat, els objectius definits en el reglament marc de 1993 ja havien estat enunciat en el

d'adhesió dels Estats membres que s'han incorporat a la Comunitat en la darrera ampliació contempla la creació d'un nou objectiu de caràcter regional. En total, per al període 1994-1999 els objectius prioritaris del fons estructurals són els següents:

- Objectiu n. 1: desenvolupament i ajust estructural de les regions menys desenvolupades.
- Objectiu n. 2: reconversió de les regions o parts de les regions greument afectades pel declivi industrial.
- Objectiu n. 3: lluita contra l'atur de llarga durada, inserció professional dels joves i integració de les persones exposades a l'exclusió del mercat laboral, promoció de la igualtat d'oportunitats entre homes i dones en el mercat laboral.
- Objectiu n. 4: adaptació dels treballadors a les mutacions industrials i a l'evolució dels sistemes de producció.
- Objectiu n. 5: desenvolupament rural mitjançant
- Objectiu n. 5a: l'adaptació de les estructures agràries en el marc de la reforma de la PAC; modernització i reestructuració de la pesca.
- Objectiu n. 5b: el desenvolupament i ajust estructural de les zones rurals.
- Objectiu n. 6: desenvolupament i ajust estructural de les regions amb molt baixa densitat de població.⁵⁰

Reglament 2052/88 i des d'aleshores orientaven la utilització dels fons estructurals.

⁵⁰ Aquest objectiu s'introdueix en l'article 52 de la Decisión del Consejo de la Unión Europea de 1 de enero de 1995 por la que se adaptan los instrumentos relativos a la adhesión de los nuevos Estados miembros a la Unión Europea (95/1/CE, Euratom, CECA) (D.O. n. L 1/1 de 1.1.95).

Del llistat d'objectius, el 1, 2, 5b i 6 tenen un caràcter específicament regional i les mesures estan limitades a determinades regions o parts de regions subvencionables. Per contra, els objectius 3, 4 i 5a abarquen el territori comunitari en el seu conjunt.

Com es desprèn de l'article 2n del Reglament marc, en cada objectiu prioritari intervenen un o diversos fons estructurals, com es pot veure a la taula n. 2.6:

Taula n. 2.6 Fons estructurals al servei dels diferents objectius

Objectius	FEDER	FSE	FEOGA-O	IFOP
n. 1	•	•	•	
n. 2	•	•		
n. 3		•		
n. 4		•		
n. 5a			•	•
n. 5b	•	•	•	
n. 6	•	•	•	

Font: Elaboració pròpia

La definició esbossada de la política regional comunitària requereix que siguin analitzades amb un cert detall determinades qüestions: en primer lloc, la concreció de les regions subvencionables pels objectius n. 1, 2, 5b i 6; en segon lloc, la descripció dels diferents fons i dels fins que es proposen; en tercer lloc, la presentació dels principis de funcionament dels fons estructurals; en quart lloc, els mitjans financers que s'hi destinen; per últim, les diferents modalitats d'intervenció finançades pels fons estructurals.

a) *Regions subvencionables pels diferents objectius de caràcter regional*

Als efectes de l'objectiu n. 1 es consideren com a regions més endarrerides els NUTS II que en els tres últims anys tinguin un PIB per càpita inferior al 75% de la mitjana comunitària. També es consideren com a subvencionables per l'objectiu n. 1 altres regions que tot i tenir un PIB pròxim al 75% presenten

raons particulars per incloure-les en la categoria de regions menys desenvolupades⁵¹.

Quant a les regions en declivi industrial, que constitueixen l'objectiu n. 2, el reglament marc (article 9) estableix tres criteris principals de subvencionalitat per a les zones corresponents a una unitat territorial de nivell NUTS III: el primer, tenir una taxa mitjana d'atur superior a la mitjana comunitària; el segon, tenir un percentatge d'ocupació industrial igual o superior a la mitjana comunitària; el tercer, presentar una disminució d'ocupació industrial. D'altra banda, la normativa estableix criteris secundaris que permeten una ampliació de les zones subvencionables de l'objectiu n. 2 a zones contigües a regions subvencionables dels objectius n. 1 ó n. 2 que compleixin els principals criteris, així com a nuclis urbans amb una elevada taxa d'atur i una disminució important de l'ocupació industrial, a zones amb pèrdues substancials de llocs de treball en sectors determinants per al seu desenvolupament econòmic, a zones urbanes amb greus problemes de rehabilitació d'àrees industrials desagregades i a zones amb greu impacte de la reestructuració del sector pesquer. A més, el reglament marc inclou Berlín occidental en la llista de zones subvencionables de l'objectiu n. 2.⁵²

⁵¹ Veure l'article 8 del reglament marc. Com s'estableix en l'annex I del mateix reglament, les regions incloses en l'objectiu n. 1 són les següents: Hainaut a Bèlgica; els nous cinc *Länder* alemanys més el Berlín occidental, a Alemanya; tot Grècia; Andalusia, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias y Murcia, a Espanya; els departaments d'ultramar, Corse i els districtes de Valenciennes, Douai i Avesnes, a França; tot Irlanda; Abruzzi, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardinia i Sicília, a Itàlia; Flevoland als Països Baixos; tot Portugal; Highlands i Islands Enterprise area, Merseyside i Northern Ireland, al Regne Unit. Com ja assenyalava l'informe de la Comissió (1991: 47) hi ha diversos aspectes que conflueixen en bona part d'aquestes regions i que fan més difícil la seva planificació i el seu desenvolupament. Així, en molts casos es tracta principalment de regions perifèriques, al sud i a l'oest de la Comunitat, que poden ser illes, algunes de les quals són molt petites -com les illes gregues- i molt llunyanes -com el cas de les Canàries (Espanya), les Açores i Madeira (Portugal) o els departaments francesos d'ultramar-. Una altra característica de moltes d'aquestes regions és que la població es distribueix de manera molt desigual sobre el territori, tendint a concentrar-se en un o dos nuclis urbans, on viu entre una tercera part i la meitat del total de la població. És el cas de Dublín (Irlanda), Lisboa i Oporto (Portugal) i Atenes i Thessalonika (Grècia).

⁵² A proposta de cada Estat membre afectat i en estreta concertació amb el mateix, la Comissió va adoptar, el 21 de gener de 1994, la llista de zones subvencionables de l'objectiu n. 2 per al període

Pel que fa a les regions que poden beneficiar-se de l'objectiu n. 5b (zones rurals) el reglament marc (article 11 bis) estableix com a criteri general que estiguin afectades per un baix nivell de desenvolupament socio-econòmic (avaluat sobre la base del PIB/habitant). A més, cal que les regions reuneixin almenys dues de les condicions següents: un elevat índex d'ocupació agrícola; un baix nivell de renda agrícola; una baixa densitat de població i/o important tendència al despoblament. D'altra banda, les zones subvencionables de l'objectiu n. 5b poden ampliar-se a altres zones, no incloses en l'objectiu n. 1, que es caracteritzin per un baix nivell de desenvolupament i per un o diversos dels següents criteris secundaris: la situació perifèrica, la sensibilitat a l'evolució del sector agrícola, l'impacte de la reestructuració del sector pesquer, l'estructura de les explotacions agrícoles i l'estructura d'edat de la població activa agrícola, la pressió exercida en la zona sobre el medi-ambient i l'espai rural, la situació amb respecte a la llista de zones de muntanya o desafavorides.⁵³

Finalment, hi ha les regions que poden beneficiar-se de l'objectiu n. 6 (zones amb molt baixa densitat de població). L'Acta d'adhesió estableix els següents criteris de subvencionabilitat per a l'objectiu n. 6: regions corresponents o pertanyents a regions de nivell NUTS II i amb una densitat de població no

1994-1996 (D.O. n. L 81 de 24.3.1994). Per un altre costat, a proposta de les autoritats austríaques, finlandeses i sueques, i en estreta concertació amb elles, la Comissió va adoptar, el 22 de febrer i el 10 de maig de 1995, les llistes de les zones subvencionables de l'objectiu n. 2 en els citats països (D.O. n. L 51 de 8.3.1995 per a Àustria i Finlàndia; D.O. n. L 123 de 3.6.1995 per a Suècia). A Finlàndia les zones definides com a subvencionables ho són per al bienni 1995-1996, mentre que a Àustria i Suècia s'adopten les llistes per al període 1995-1999. Les regions subvencionables per aquest objectiu abarquen una població de més de 60 milions d'habitants (el 16.4% de la població comunitària).

⁵³ A proposta de cada Estat membre afectat i en estreta concertació amb el mateix, la Comissió va adoptar, el 26 de gener de 1994, la llista de zones subvencionables de l'objectiu n. 5b per al període 1994-1999 (D.O. n. L 96 de 14.4.1994). Per un altre costat, a proposta de les autoritats austríaques, finlandeses i sueques, i en estreta concertació amb elles, la Comissió va adoptar, el 17 de febrer i el 18 d'abril de 1995, les llistes de les zones subvencionables de l'objectiu n. 5b en els citats països per al període 1995-1999. (D.O. n. L 49 de 4.3.1995 per a Àustria i Finlàndia; D.O. n. L 92 de 25.4.1995 per a Suècia). Les regions subvencionables per aquest objectiu abarquen una població de més de 32.7 milions d'habitants (el 8.8% de la població comunitària).

superior a 8 habitants/Km² i, sens perjudici del requisit de concentració, determinades zones contigües més petites que compleixin el mateix criteri de densitat.⁵⁴

b) *Els diferents fons estructurals*

Com s'ha posat de manifest, són diversos els fons estructurals que es posen al servei dels objectius definits. A continuació es presenta una caracterització força elemental de cadascun d'aquests fons, seguint un criteri d'ordenació cronològic atenent a la seva data de creació.

Fons Social Europeu (FSE)

És el fons creat pel Tractat de Roma per amortiguar les possibles distorsions d'ocupació provinents de la incidència negativa del Mercat Comú en la vida d'algunes empreses. El seu primer reglament va ser publicat el 31 d'agost de 1960. Des de 1962 la Comissió li va assignar la funció de coordinar i orientar la política comunitària d'ocupació. Actualment, el FSE facilita ajut als Estats membres per finançar fins a un 50% de les activitats dirigides a facilitar la inserció professional i a millorar les perspectives laborals de la població. La Comissió Europea (1996: 19) resumeix en el llistat següent els objectius del FSE establerts en l'article 1 del Reglament d'aquest òrgan⁵⁵:

⁵⁴ L'Acta d'adhesió inclou la llista de regions subvencionables dintre de l'objectiu n. 6 per al període 1995-1999. A Finlàndia, són totalment subvencionables Lapònia, Kainuu, Pohjois-Karjala i Etelä-Savo, mentre que les regions de Pohjois-Savo, Keski Suomi, Keski Pohjanmaa i Pohjois Pohjanmaa són parcialment subvencionables. La població d'aquestes regions totalitza 841.000 habitants (16.6% de la població total del país). A Suècia és totalment subvencionable la regió de Jämtlands, en tant que Norrbotten i Västerbotten són subvencionables amb excepció de les seves zones costeres; i Västernorrlands, Gävleborgs, Koppabergs i Värmlands són parcialment subvencionables. La població sueca que pot beneficiar-se d'aquest objectiu suma 451.000 habitants (5% de la població total del país).

⁵⁵ Reglamento (CEE) n. 2084/93 del Consejo de 20 de julio de 1993 por el que se modifica el Reglamento (CEE) n. 4255/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n. 2052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo. (D.O. n. L 193 de 31.7.93).

- inserció professional de persones en atur, amenaçades per la desocupació de llarga durada;
- inserció professional dels joves en busca d'ocupació;
- integració de les persones amenaçades d'exclusió del mercat laboral;
- promoció de la igualtat d'oportunitats en el mercat laboral;
- adaptació dels treballadors a les mutacions industrials;
- formació continuada, orientació i assessorament dels treballadors per afavorir l'estabilitat i el creixement de l'ocupació;
- reforçament del potencial humà en matèria d'investigació, ciència i tecnologia;
- consolidació dels sistemes d'ensenyament i formació.

El finançament que aporta el FSE forma part de l'estratègia de la CE per contribuir a la cohesió interregional incidint sobre el desenvolupament dels recursos humans, aspecte que ja ha estat considerat en el capítol primer.

Fons Europeu d'Orientació i de Garantia Agrària (FEOGA), secció Orientació

El FEOGA va ser constituït el 1962, en virtut del que disposava l'article 40.4 del Tractat de Roma, que preveia que podien ser creats un o diversos fons d'orientació i garantia agrícoles. Es va optar, així, per un sol fons amb competència sobre totes les activitats financeres de la reglamentació agrícola. Per a l'organització de les seves activitats el FEOGA consta de dues seccions: una de Garantia i l'altra d'Orientació. La Secció "Garantia" s'ocupa de les intervencions en el mercat interior i de les restitucions a l'exportació a tercers països. La Secció "Orientació" es dedica a impulsar la millora de les condicions de producció i comercialització i té, doncs, un caràcter estructural (Tamames, 1996: 164-165).

Seguint la Comissió (1996: 19), els objectius de FEOGA "Orientació" són els següents⁵⁶:

⁵⁶ Veure els Títols I, II i III del Reglament FEOGA "Orientació" Reglamento (CEE) n. 2085/93 del

- mesures encaminades a sostenir les rendes agràries i a mantenir una comunitat agrícola viable en les zones de muntanya o desfavorides;
- impuls a la instal·lació de joves agricultors;
- millora de l'eficàcia de les estructures de les explotacions agràries;
- mesures destinades a impulsar la creació d'associacions de productors;
- reconversió, diversificació, reorientació i millora de la qualitat de les produccions agràries;
- desenvolupament d'infraestructures rurals vinculades al desenvolupament agrícola i forestal;
- foment de les inversions turístiques i artesanals en les zones rurals;
- altres mesures com la prevenció de les catàstrofes naturals, la renovació dels pobles, la protecció del patrimoni, el desenvolupament i la valorització dels boscos, la protecció del medi ambient i de l'espai natural, així com l'enginyeria financera, en les zones rurals.

Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER)

Va ser creat *de iure* el 1973 però no va començar a funcionar fins a l'aprobació del seu reglament el 1975. La Comissió (1996: 19) resumeix en els següents 6 punts el camp d'aplicació del FEDER, fixat en l'article 1r del seu Reglament⁵⁷:

- inversions productives que permetin la creació o el manteniment de llocs de treball duraders;

Consejo de 20 de julio de 1993 que modifica el Reglamento (CEE) n. 4256/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n. 2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección Orientación. (D.O. n. L 193 de 31.7.93).

⁵⁷ Reglamento (CEE) n. 2083/93 del Consejo de 20 de julio de 1993 que modifica el Reglamento (CEE) n. 4254/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n. 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. (D.O. n. L 193 de 31.7.93).

- inversions en infraestructures, amb un camp d'aplicació variable segons els objectius, incloses les xarxes transeuropees en les regions subvencionables de l'objectiu n. 1;
- inversions en educació i salut en les regions subvencionables de l'objectiu n. 1;
- desenvolupament endogen (desenvolupament local i PYME);
- accions d'investigació i desenvolupament;
- inversions destinades a protegir el medi-ambient.

Instrument Financer d'Orientació de la Pesca (IFOP)

Va ser creat el 1993, amb el propòsit de reunir en un sol instrument financer el conjunt de mesures pre-existents encaminades a millorar les condicions de transformació i comercialització dels productes de la pesca i de l'aqüicultura i que es finançaven a través de diferents mitjans pressupostaris, alguns amb càrrec al FEOGA-“Orientació”. Quant als seus objectius, la Comissió (1996: 19) resumeix així l'article 1r del Reglament de l'IFOP⁵⁸:

- reestructuració i renovació de la flota pesquera;
- modernització de la flota pesquera;
- desenvolupament de l'aqüicultura;
- protecció de determinades zones marines;
- equipament dels ports pesquers;
- transformació i comercialització dels productes de la pesca i de l'aqüicultura;
- promoció dels productes pesquers.

⁵⁸ Reglamento (CEE) n. 2080/93 del Consejo de 20 de julio de 1993 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n. 2052/88, en lo referente al instrumento financiero de orientación de la pesca (D.O. n. L 193 de 31.7.93).

Fons de Cohesió

La creació d'un Fons de Cohesió ve imposada per l'article 130 D del TCE. D'acord amb la lletra d'aquest article, el nou fons s'havia de crear abans de 31 de desembre de 1993, però els retards en la ratificació del text de Maastricht no ho van fer possible. Tanmateix, els Caps d'Estat o de Govern, reunits al Consell Europeu d'Edimburg el desembre de 1992, van decidir crear un instrument financer provisional de cohesió que va entrar en vigor el 1r d'abril de 1993. Aquesta provisionalitat va acabar amb el Reglament pel qual s'estableix el Fons de Cohesió, adoptat el 16 de maig de 1994⁵⁹.

El Fons de Cohesió finança dos tipus de projectes: d'una banda, projectes medi-ambientals, que contribueixin a la política comunitària en aquest àmbit; d'una altra banda, projectes d'interès comú en matèria d'infraestructures del transport, sempre que s'inscriguin en la posta en marxa de xarxes transeuropees prioritàries identificades per la Comunitat. També finança les accions de suport relacionades amb els projectes elegibles

El TCE preveu que les contribucions financeres del Fons de Cohesió seran concedides als "Estats membres que tinguin un PNB per càpita inferior al 90% de la mitjana comunitària [...]". En aquest sentit, el Reglament pel qual s'estableix el Fons de Cohesió estipula que, fins a finals de 1999, els quatre únics Estats membres que són beneficiaris potencials són Grècia, Espanya, Irlanda i Portugal (article 2.2).⁶⁰ A banda d'aquest criteri de riquesa dels països beneficiaris, el TCE també condiciona el finançament de projectes amb càrrec al Fons de Cohesió al fet que el país beneficiari realitzi de manera efectiva un esforç de contenció en la seva política de despesa pública. D'acord amb l'article 6 del Reglament, la Comissió suspensarà el finançament

⁵⁹ Reglamento (CE) n. 1164/94 del Consejo de 16 de mayo de 1994 por el que se crea el Fondo de cohesión (D.O. n. L 130 de 25.5.94).

⁶⁰ Aquests Estats perdrien el dret a beneficiar-se del mateix si en una revisió efectuada el 1996 es comprovés que sobrepassen el llindar del 90%.

en el cas que s'observi un dèficit excessiu de l'Estat membre de què es tracti. Com aclareixen Puig i Higuera (1997: 94) “Aquesta segona condició, que estableix un vincle entre les decisions de finançament i l'existència d'un dèficit públic excessiu, és el que s'anomena *clàusula de finançament condicional*”.

Hi ha diferències importants entre el Fons de Cohesió i els fons estructurals, que són analitzades per Puig i Higuera (1997: 95). Als efectes d'aquest estudi interessa destacar les diferències que es plantejen des del punt de vista dels objectius. Si bé és cert que l'un i els altres es proposen avançar en la cohesió, els fons estructurals estan més orientats al desenvolupament regional, en tant que el Fons de Cohesió s'orienta a la reducció de les disparitats entre les economies nacionals i en facilitar el compliment dels criteris de convergència nominal als països comunitaris amb un nivell de desenvolupament més baix perquè puguin accedir a la Unió Econòmica i Monetària (UEM).

c) *Els principis de funcionament dels fons estructurals*

La Comissió (1996: 11 ss.) es refereix a quatre principis de funcionament dels fons estructurals que són els de concentració, cooperació, programació i addicionalitat.⁶¹

- El principi de *concentració* es refereix al fet que els fons estructurals se centrin en un número limitat d'objectius prioritaris, a fi d'afavorir la seva eficàcia.
- La *cooperació* com a principi característic del funcionament dels fons estructurals implica una estreta concertació entre la Comissió i

⁶¹ Veure el Reglamento (CEE) n. 2082/93 del Consejo de 20 de julio de 1993 que modifica el Reglamento (CEE) n. 4253/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n. 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con el Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (D.O. n. L 193 de 31.7.93).

totes les autoritats competents a escala nacional, regional o local, designades per cada Estat membre, en totes les fases de la programació.

- La *programació*, per la seva banda, suposa la necessitat de definir una estratègia per resoldre els problemes que s'observin i aplicar aquesta estratègia durant un determinat període de temps. La programació comporta, per tant, conèixer el camp d'aplicació dels fons i delimitar la seva intervenció en el temps.
- L'*addicionalitat* té per objectiu evitar que els recursos dels fons comunitaris només serveixin per substituir les ajudes estructurals nacionals.

d) *Els mitjans financers*

D'acord amb les decisions del Consell Europeu d'Edimburg de 1992, el Reglament marc dels fons estructurals preveu els recursos disponibles per ser compromesos durant el període 1994-1999.

Taula n. 2.7 Recursos disponibles per als fons estructurals (període 1994-1999) (milions d'ecus, a preus de 1992)

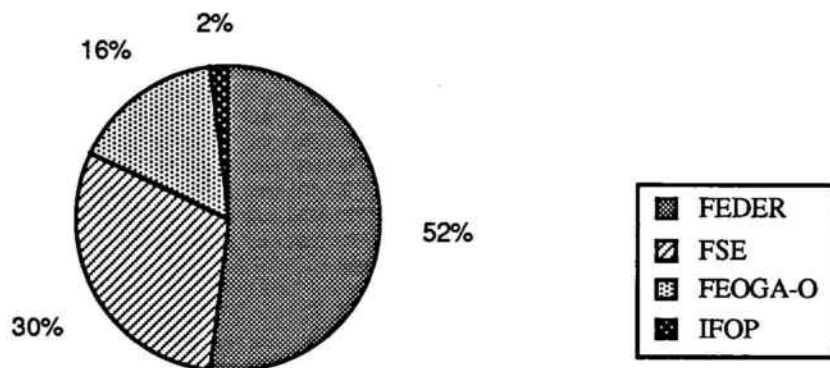
Any	Total	Objectiu 1
1994	20.135	13.220
1995	21.480	14.300
1996	22.740	15.330
1997	24.026	16.396
1998	25.690	17.820
1999	27.400	19.280
1994-1999	141.471	96.346

Font: Comisión Europea (1996: 16)

Com es pot veure a la taula n. 2.7, el total de recursos per al període és de 141.471 milions d'ecus, dels quals gairebé el 70% es destina a l'objectiu n. 1.

D'altra banda, el gràfic n. 2.1 permet conèixer la distribució percentual del total de recursos assignats entre els diferents fons estructurals.

Gràfic n. 2.1 Distribució dels recursos financers entre els fons estructurals



Arran de la darrera ampliació de la Comunitat s'ha previst una quantitat addicional de 4.747 milions d'ecus (a preus de 1995) que s'han de canalitzar als nous Estats membres a través dels fons estructurals, durant el període 1995-1999. La taula n. 2.8 permet veure la distribució anual i per objectius d'aquesta quantitat.

Taula n. 2.8 Recursos disponibles per als fons estructurals en els nous Estats membres de la Comunitat (període 1995-1999) (milions d'ecus, a preus de 1995)

Any	Total	Objectiu 1	Objectiu 6	Objectius 2-5b
1995	891	32	131	728
1996	921	34	138	749
1997	949	37	147	765
1998	980	39	159	785
1999	1.006	42	166	798
1995-1999	4.747	184	741	3.825

Font: Comisión Europea (1996: 16)

Pel que fa als recursos canalitzats a través del Fons de Cohesió, el Consell Europeu d'Edimburg, de desembre de 1992, va decidir assignar a aquest fons una dotació pressupostària de 15.150 milions d'ecus del 1992 per al període

1993-1999, d'acord amb la distribució anual de crèdits que es presenta a continuació:

1993	1.500 MECU
1994	1.750 MECU
1995	2.000 MECU
1996	2.250 MECU
1997	2.500 MECU
1998	2.550 MECU
1999	2.600 MECU

Quant al repartiment d'aquests imports entre els Estats beneficiaris, el Reglament pel qual s'estableix el Fons de Cohesió fixa límits mínims i màxims per a cada país, basant-se en criteris com la població, el PNB per càpita, la superfície i altres indicadors socioeconòmics com la insuficiència en infraestructures de transport:

Espanya:	del 52 al 58 % del total
Grècia:	del 16 al 20 % del total
Portugal:	del 16 al 20 % del total
Irlanda:	del 7 al 10 % del total

Comparant la dotació pressupostària del Fons de Cohesió i la dels fons estructurals per al període 1994-1999 es pot observar que la quantitat que es canalitza a través dels fons estructurals és gairebé onze vegades superior a la dotació del Fons de Cohesió.

e) *Les modalitats d'intervenció*

Les intervencions finançades pels fons estructurals poden agrupar-se en tres categories:

- *Les intervencions d'iniciativa nacional*, que s'elaboren sobre la base de plans de desenvolupament presentats pels Estats membres o les seves regions. Representen el 90% del total dels finançaments dels fons estructurals per al període 1994-1999.
- *Les intervencions d'iniciativa comunitària*, que consisteixen en la possibilitat que té la Comissió de mobilitzar mitjans específics per dur a terme accions que revesteixin especial interès per a la Comissió. Representen el 9% del total.⁶²
- *Les accions innovadores*, que es posen en pràctica a iniciativa de la Comissió i tenen per objecte explorar noves vies d'actuació en relació amb els fons estructurals. Representen el 1% del total.

2.2.2.3 Valoració de la política regional comunitària i perspectives de futur

De les consideracions prèvies es pot concloure que l'objectiu que ha orientat la política regional a la Comunitat ha estat combatre la polarització en la distribució de les rendes entre regions i evitar la divisió d'Europa entre "centre i perifèria" o el desenvolupament d'una Europa "a dues velocitats", conceptes als quals es refereix Esteban amb les següents paraules:

"En ambos casos se trata del fraccionamiento de Europa en dos grupos de áreas claramente separadas. En el primer caso se trata de la vertiente estática del problema: evitar la configuración de una Europa rica en el centro, inalcanzable para una Europa pobre en la periferia. En el segundo caso tenemos la vertiente dinámica del problema, que viene a reforzar la anterior: la división de Europa en zonas de rápido crecimiento y zonas de crecimiento lento, que vendrían esencialmente a coincidir y perpetuar la anterior división." (Esteban, 1994: 61)

⁶² Aquestes iniciatives s'analitzen en l'apartat 2.3.3 que tracta de la cooperació entre les regions i la CE.

Armstrong (1995: 50-53), fent una valoració de la política regional comunitària, destaca dues mancances que, no obstant, no han impedit que aquesta política anés evolucionant i innovant-se al llarg del temps. El primer defecte que assenyala és que no s'han arribat a especificar en cap moment els objectius a llarg termini de la política regional. Si bé és cert que s'expressa la voluntat de reduir les disparitats regionals, no es concreta de quines disparitats es tracta (disparitats en els ingressos, en el nivell d'ocupació, o d'atur, etc.), ni si s'ha d'arribar a una igualació total, ni en quin període. Tampoc no s'aclareix si la política regional comunitària s'ha de projectar estrictament sobre aspectes econòmics o també sobre aspectes culturals o lingüístics. Alguns veuen en aquesta manca de precisió la possibilitat d'anar adaptant contínuament la política regional a les circumstàncies canviants, de manera que quedi reforçada al llarg del temps. No obstant, comporta que no s'arribi a formular mai un compromís explícit.

En segon lloc, Armstrong critica que no s'estableix una divisió clara de poders entre els nivells de govern implicats, principalment Comunitat i Estats membres, però també poders regionals i locals. Assenyala com en un principi els Estats van aconseguir imposar els seus criteris a l'hora de decidir sobre la distribució dels fons rebuts i sobre el destí que se'ls havia de donar, en detriment del control de la Comissió sobre la seva pròpia política regional. De tota manera, admet que, amb les successives reformes, la Comissió ha recuperat protagonisme.

A banda de mancances concretes, és important prendre consciència que l'impacte dels fons estructurals sobre el desenvolupament de les regions menys desenvolupades serà sempre limitat, atesos els percentatges que representa l'ajuda comunitària sobre el PIB dels diferents països. Per aquesta raó, la Comissió (1994a: 14) conclou que les polítiques dels Estats membres per fomentar el desenvolupament de les seves regions han de jugar un paper fonamental. Així i tot, la Comissió plantejava en el quart informe sobre desenvolupament regional (1991: 41-43) la dificultat tan pronunciada del repte al qual s'enfronten les regions més endarrerides per reduir la distància

que les separa de la mitjana de la UE, tenint en compte que la prosperitat que va caracteritzar la segona meitat de la dècada dels vuitanta no es va traduir en una millora substancial de la situació relativa d'aquestes regions.

A l'hora d'analitzar els efectes de la UEM sobre el desenvolupament regional, cal destacar la pluralitat de lectures i de previsions que es formulen. D'una banda se situen els que sostenen que la UEM aportarà les condicions per afavorir el desenvolupament regional. En aquesta línia, la Comissió es refereix a diferents avantatges derivats de l'adopció d'una moneda única, avançant, primer, que es reduirà el cost de les transaccions i s'eliminaran els riscos del tipus de canvi; i afegint, a continuació, que des del moment que els Estats membres adoptin polítiques que evitin els desequilibris macroeconòmics es propiciarà un creixement més ràpid que facilitarà que els Estats membres menys avançats puguin aconseguir una convergència real. En front d'aquestes previsions optimistes es fan, però, lectures que posen l'accent en les conseqüències negatives del model de construcció europea dissenyat a Maastricht. Moreno i Albarracín (1997) assenyalen que les mesures de convergència imposades a nivell de la UE estan deprimint l'economia, amb el consegüent augment de l'atur i l'agressió sobre el model social europeu. Sembla innegable que, en aquestes condicions, accelerar el procés cap a la cohesió no constitueix un repte fàcil.

Malgrat les dificultats, l'eliminació de les disparitats regionals continua mostrant-se com un objectiu essencial per seguir desenvolupant el projecte de construcció europea. Recentment, Maragall (1997: 1211) veia en els desequilibris territorials "el més gran perill que penja sobre la integració econòmica i política europea" i afirmava que "El mercado interno comunitario no avanzará, y, en consecuencia, tampoco la unión política, si las diferencias entre las regiones más favorecidas y las menos favorecidas no se reducen sensiblemente".

2.2.3 Altres manifestacions de l'interès de la Comunitat pel fet regional

L'actitud de la CE mostrada en els apartats anteriors envers les regions i el regionalisme podria quedar sintetitzada en la reflexió de Jones que es recull a continuació:

“És innegable que la CE i particularment la Comissió s'interessa per les regions però aquest interès és menys per les regions en elles mateixes que per les disparitats regionals i les implicacions i possibles riscos que plantejen de cara a la cohesió de la Comunitat.” (Jones, 1996: 290)

Tanmateix, en aquest apartat es tracta d'analitzar algunes iniciatives de la Comunitat en el sentit d'interessar-se pel fet regional més enllà de l'àmbit estricte de la política regional comunitària. Piñol et al. (1991: 56) recorden l'activitat que ha desenvolupat el Parlament Europeu, especialment des de la dècada dels vuitanta, perquè es confereixi a les entitats subestatals un paper rellevant en el procés d'integració europea.

A continuació es fa referència a dues resolucions del Parlament Europeu que es pronuncien sobre el paper de les regions en la construcció europea. La primera és de 13 d'abril de 1984 i és la *Résolution sur le rôle des régions dans la construction d'une Europe démocratique et sur les résultats de la conférence des régions*⁶³; la segona és la *Resolución sobre la política regional comunitaria y el papel de las regiones* de 18 de novembre de 1988⁶⁴.

La resolució de 1984 va ser aprovada després de la celebració de la “primera conferència de les regions”, celebrada a Estrasburg del 25 al 27 de gener de 1984, a la qual van participar 280 representants electes de les regions dels Estats membres de la CE així com dels aleshores països candidats, Espanya i Portugal.

⁶³ DO n. C 127/240 de 14.5.84.

⁶⁴ DO n. C 326/289 de 19.12.88.

En el seu text destaca la importància del reforçament de l'autonomia de les regions de cara a la creació d'una Europa políticament més unida i la necessitat que les regions participin, a través de representants elegits, en l'elaboració i aplicació de les polítiques comunitàries, especialment quan es refereixen a programes de desenvolupament regional.

En aquest sentit, invita el Consell i els governs dels Estats membres a estendre el fet regional en aquells països on no existeixi una estructura regional i a profunditzar en el mateix en els altres casos, principalment per la via d'ampliar les competències de les regions en matèria fiscal i pressupostària. Així mateix, els invita a garantir que les regions puguin prendre part en la planificació i organització del futur socio-econòmic en el seu territori, a través de les polítiques comunitàries que es despleguin en relació a l'organització del territori, protecció del medi, agricultura, reestructuracions industrials, noves tecnologies, creació de llocs de treball en el sector terciari, cultura, formació professional, relacions transfrontereres entre regions que pertanyen a un mateix conjunt demogràfic o cultural, etc.

Altres aspectes que tracta la Resolució tenen a veure amb la conveniència de definir uns canals adequats i compatibles amb el dret intern dels Estats membres perquè les regions puguin establir contactes directes amb les institucions comunitàries, així com de la necessitat que té la Comunitat de disposar d'un interlocutor autoritzat, habilitat per parlar en nom de les col·lectivitats locals i regionals, col·lectivitats que el Parlament Europeu reconeix que són molt diferents d'un país a l'altre. A aquesta resolució del Parlament va seguir una Declaració comuna del Consell, de la Comissió i del Parlament Europeu de 18 de juny de 1984⁶⁵ sobre la necessitat d'associar les regions al procés d'adopció de decisions de la Comunitat.

⁶⁵ DO n. C 72 de 19.6.1985.

Quatre anys més tard el Parlament Europeu va aprovar una altra Resolució sobre el paper de les regions, de 18 de novembre de 1988, que torna a posar l'accent en la política regional comunitària, sense deixar, però, de fer referència a la necessitat d'estendre el fet regional. Admet el fracàs de les mesures desenvolupades fins al moment per eliminar les disparitats i es reafirma en la necessitat d'avançar cap a la cohesió econòmica i social, per a la qual cosa formula algunes propostes de modificació de la política regional comunitària. De tota manera, a més d'insistir en que la regionalització de la Comunitat constitueix un factor de desenvolupament i de cohesió econòmica, afirma també la seva relació amb la democratització de la integració comunitària i la valorització de les particularitats culturals. Per tant, més enllà dels objectius econòmics, el Parlament

“Considera esencial para la identidad cultural europea que las peculiaridades regionales existentes tengan un espacio en cada Estado nacional, valorizando las particularidades existentes y respetando los intereses, las aspiraciones y el patrimonio histórico, lingüístico y cultural propios de cada región; así como facilitar la cooperación lingüística y cultural transfronteriza o interregional cuando existan patrimonios históricos, lingüísticos y culturales comunes que sobrepasen las divisiones administrativas actuales;”

En conseqüència acaba afirmant que, malgrat les disparitats entre les tradicions jurídiques i institucionals dels diversos Estats membres, és necessari i útil ampliar el procés de regionalització de la Comunitat, a fi d'assolir una integració política, econòmica i social més estreta entre les regions europees. En la mateixa línia que la resolució de 1984, demana als Estats membres que responguin de manera positiva i concreta a la crida que fa el Parlament en favor de la regionalització, evitant els processos de regionalització merament nominals. De tota manera, el Parlament entén que tota regionalització ha de partir de la voluntat de la població corresponent i realitzar-se dintre del marc jurídic nacional amb l'acord de l'Estat. Finalment, reitera la conveniència d'institucionalitzar la representació democràtica de les regions i la seva participació en la realització de la unió política, social i econòmica d'Europa. En aquest sentit, aprova la recent creació per la Comissió d'un Consell consultiu dels ens regionals i locals.

Ja en la dècada dels noranta, el Parlament Europeu ha reiterat els seus pronunciaments favorables a la participació de les regions en la construcció europea, com es comprova, per exemple, en la Declaració final i les resolucions adoptades per la II Conferència Parlament Europeu-Regions de la Comunitat de 27 a 29 de novembre de 1991, o bé en la *Resolución sobre la participación y la representación de las regiones en la construcción europea: el Comité de las Regiones*, de 18 de novembre de 1993⁶⁶.

2.2.4 Evolució institucional per a la representació dels interessos regionals

La diferent consolidació del fet regional en el territori dels Estats membres de la UE pot ser igualment analitzada a través de l'evolució de les institucions que s'han anat creant amb el propòsit de representar i defensar els interessos regionals.

Les primeres iniciatives es desenvolupen fora de l'àmbit de la CE. Així, la primera organització que va incorporar les regions va ser la *Conferència de Poders Locals i Regionals*, nascuda de l'evolució de la *Conferència de Poders Locals*, en l'àmbit del Consell d'Europa. Amb la seva transformació s'aconseguia evitar que es creés una organització pròpiament regional però la Conferència seguia tenint, en opinió de Clotet (1991), una vocació municipalista. El 14 de gener de 1994 va ser substituïda pel *Congrés de poders locals i regionals d'Europa* (CPLRE).

Des dels anys setanta s'observa la preocupació de determinades entitats subestatals de diferents Estats per associar-se amb l'objectiu de resoldre qüestions d'interès comú que no mereixien, en canvi, l'atenció dels respectius governs nacionals. Com expliquen Piñol i Beltran (1997: 1282) les primeres associacions van néixer per tractar de mitigar problemes relatius a temes

⁶⁶ DO n. C 329/ 279 de 6.12.93.

diversos. En primer lloc, es va voler donar resposta a les qüestions que es plantejessin entre regions limítrofes de diferents Estats. Així, l'any 1971 es va crear l'Associació de Regions Frontereres Europees (ARFE) i seguidament es van anar creant els tres grups Alps: el 1973 es va crear la Comunitat de Treball de Regions dels Alps centrals -ARGE ALP-; el 1978, la Comunitat de Treball de Regions dels Alps orientals -ALPE ADRIA-; i el 1982 la Comunitat de Treball de Regions dels Alps occidentals -COTRAO-. El mateix any es creava també la Comunitat de Treball dels Pirineus (CTP). En segon lloc, amb el propòsit d'afrontar els reptes propis d'una àrea geogràfica determinada es va crear l'any 1973 la Conferència de Regions Perifèriques i Marítimes (CRPM). En tercer lloc, per solucionar problemes de caràcter industrial, el 1983 es va constituir la Comunitat de Treball de les Regions de Tradició Industrial (RETI). La relació no és exhaustiva però permet il·lustrar la tendència de les regions a associar-se per donar resposta a reptes semblants.

De fet, van ser les diverses associacions reunides en el si del BLORE (Oficina d'Enllaç de les Organitzacions Regionals Europees) les que van prendre la iniciativa de crear l'*Assemblea de les Regions d'Europa* (ARE), que es va concretar el 1985.⁶⁷

L'Assemblea de les Regions d'Europa (ARE) aglutina gairebé 300 col·lectivitats regionals de tot Europa, a més de les diverses associacions pre-existents esmentades. Té com a objectius fonamentals desenvolupar accions comunes i potenciar la representació de les regions davant les organitzacions europees (principalment la Comunitat Europea però també el Consell d'Europa i fins i tot la Conferència de Seguretat i Cooperació a Europa). En paraules de Piñol i Beltran (1997: 1294) "La ARE ha servido, históricamente, como *lobby* de defensa y a la vez de promoción de los intereses de las

⁶⁷ Inicialment va rebre el nom de *Consell de les Regions d'Europa* (CRE) i va celebrar l'Assemblea constitutiva el 18 de gener de 1985. Els seus estatuts i el reglament de règim intern es van aprovar a Lovaina, els dies 14 i 15 de juny del mateix any, respectivament. Els Estatuts han estat modificats en diverses ocasions. La versió actual és la resultant de l'Assemblea General Extraordinària reunida a Basilea, el 4 de desembre de 1996.

colectividades regionales en el ámbito exterior". Els mateixos autors indiquen com per jugar aquest paper l'ARE ha hagut de lluitar per superar múltiples dificultats: d'una banda, les derivades de la pròpia diversitat de règims jurídics de les regions europees o les dificultats que suposa la manca d'independència econòmica de bona part de les regions; d'una altra banda, les provocades per la inexistència d'un tractat-marc que permetés a les regions comprometre's internacionalment, el que ha portat a una simple tolerància estatal de les seves activitats, en el millor dels casos⁶⁸. Malgrat els obstacles que han frenat la seva intervenció, Piñol i Beltran consideren que l'ARE ha pogut influir en la creació posterior del Comitè de les Regions en el si de la CE i en la introducció en el TUE del principi de subsidiarietat.

L'any 1987 la dimensió regional de la CEE va ser declarada prioritària de cara a la realització del projecte de mercat interior. La Comissió va considerar que era necessari que els ens regionals i locals incrementessin la seva participació en l'elaboració i aplicació de la política regional comunitària, com ja havia proposat la Resolució del Parlament Europeu de 1984, més amunt comentada⁶⁹. Per aquest motiu va decidir crear el *Consell Consultiu dels Ens Regionals i Locals*⁷⁰ amb la finalitat que canalitzés la representació dels interessos regionals i locals davant les institucions comunitàries.

⁶⁸ Estats com França, Itàlia, Espanya o el Regne Unit es van mostrar reacis, en un principi a trencar amb el concepte tradicional d'unitat d'actuació exterior de l'Estat, actitud que es va traduir en la presentació de recursos davant dels respectius Tribunals constitucionals o jurisdiccions equivalents en relació a qualsevol actuació en l'àmbit internacional de les seves entitats sub-estats i/o a intentar coartar, uniformar i regular fins al més mínim detall les mateixes. En el cas d'Espanya s'ha tendit a superar la interpretació restrictiva i poc realista de l'article 149.1.3 de la Constitució, segons el qual la competència en matèria de relacions internacionals és exclusiva de l'Estat. La jurisprudència del Tribunal Constitucional ha acabat reconeixent una pràctica que ja es venia desenvolupant, *de facto*, per les Comunitats Autònomes, sempre que no impliqui l'exercici d'un *ius contrahendi*, no origini obligacions immediates front a poders públics estrangers, no incideixi en la política exterior de l'Estat i no generi responsabilitat d'aquest front a Estats estrangers o organitzacions inter o supranacionals.

⁶⁹ Resolució de 13 d'abril de 1984 del Parlament Europeu (D.O. n. C 127 de 14.5.84, p. 20) en la qual se sol·licita a la Comissió que faci oficials les seves relacions amb els representants dels ens regionals i locals.

⁷⁰ Decisió de la Comissió de 24 de juny de 1988 (88/487/CEE) (D.O. n. L 247/23 de 6.9.88).

El Consell va estar format per 42 membres que s'agrupaven en dues seccions: l'una per als representants de les regions i l'altra per als de les entitats locals. De manera novedosa⁷¹, es donava a les col·lectivitats regionals i locals la possibilitat de manifestar la seva opinió -que no tenia en cap cas caràcter vinculant- sobre les mesures de política regional comunitària, però també sobre les polítiques comunitàries que tenen importants conseqüències en l'àmbit regional (en matèria d'energia, transport o agricultura), així com sobre els assumptes de competència regional.⁷² La iniciativa de les consultes corresponia, en principi, a la Comissió, tot i que l'article 5.5 de la decisió obria una via d'impuls de la iniciativa de consulta en favor del propi Consell.

Diversos autors han coincidit a valorar positivament la creació del Consell Consultiu dels Ens Regionals i Locals, tot i les seves limitacions. Piñol et al. (1991: 60) entenen que constitueix la primera realització important de cara a l'establiment de relacions institucionalitzades entre les institucions de la Comunitat i les entitats subestats, en tant que Jacob posa més èmfasi en les limitacions, com es pot veure en el comentari següent:

“Ha estat creat per decisió de la Comissió, no disposa de mitjans financers ni d'estructura administrativa propis, i en la mesura que la seva existència no es recull en el Tractat, no es pot dir que tingui un poder polític real; solament se'l pot considerar l'embrió d'un veritable òrgan representant de les regions a Europa. [...] És un principi interessant, però és clar que no respon a les aspiracions actuals de les regions.” (Jacob, 1993: 97)

Per aquest motiu, quan es va iniciar el procés de preparació del text de Maastricht, les regions més dinàmiques van demanar que se'ls reconegué un

⁷¹ Amb anterioritat a la creació del Consell Consultiu dels Ens Locals i Regionals aquestes col·lectivitats no estaven representades en els òrgans que havien de contribuir a la coordinació de les polítiques regionals dels Estats membres; ni en el *Comitè de Política Regional* (CPR), creat l'any 1975 per decisió del Consell de 18 de març de 1975 (75/185/CEE), acompanyant la creació del FEDER, ni en els tres nous comitès que el van substituir amb la reforma del FEDER de 1988.

⁷² Veure la Resolució de 18 de novembre de 1988 del Parlament Europeu (D.O. n. C 326/294 de 19.12.88).

paper en el procés de decisió comunitari. Entre les seves reivindicacions figurava la creació d'una cambra de les regions, similar al Parlament Europeu, o el reconeixement a les regions del dret d'iniciativa legislativa. Si bé aquestes reivindicacions van ser considerades poc realistes en el marc de l'estructura institucional de la Comunitat i no van ser acceptades, el nou TCE va configurar el Comitè de les Col·lectivitats Regionals i Locals, més conegut com a *Comitè de les Regions*, que es va constituir a Brussel·les el març de 1994. La seva composició i les seves competències es troben regulades en els articles 198 A a 198 C del TCE.⁷³ L'entrada en funcionament del Comitè de les Regions va suposar la desaparició del Consell Consultiu de les Col·lectivitats Locals i Regionals.

Integrat actualment per 222 membres titulars, representants dels ens regionals i locals de la UE, i per un nombre igual de suplents, té com a funció bàsica representar i canalitzar els interessos d'aquestes col·lectivitats territorials en la definició de les polítiques comunitàries. Es tracta d'un organisme de caràcter consultiu que haurà de ser consultat per la Comissió i el Consell de forma preceptiva en els casos previstos expressament al TCE, és a dir, en tot allò que tingui a veure amb les polítiques regionals i amb la cohesió econòmica i social, però també en relació a les polítiques que desplegui la Comunitat en matèria de xarxes transeuropees, salut pública, cultura, educació, formació professional i recerca. D'altra banda, podrà ser consultat en d'altres matèries quan la Comissió o el Consell ho creguin oportú. No obstant, el que és més rellevant és que el Comitè podrà emetre un dictamen sobre qualsevol matèria per iniciativa pròpia, si ho considera convenient per defensar els interessos que representa.^{74, 75}

⁷³ Una anàlisi jurídica sobre el Comitè de les Regions i sobre el procés que va conduir a la seva creació es pot trobar a Pérez González (1994).

⁷⁴ Maragall (1997: 1210) destaca que dels 125 dictàmens elaborats pel Comitè de les Regions entre març de 1994 i gener de 1997, 58 són de pròpia iniciativa.

⁷⁵ El Tractat d'Amsterdam, modificatiu del TUE i del TCE, signat l'octubre de 1997 i pendent encara d'entrar en vigor, amplia les competències del Comitè de les Regions i inclou una referència expressa a la capacitat d'aquest òrgan per pronunciar-se en relació a l'aplicació del principi de subsidiarietat.

Davant la composició mixta del Comitè, que representa tant els poders regionals com els locals, s'han aixecat opinions enfrontades. Llimona (1993: 61 ss) és crític amb el fet que el TCE no hagi optat per crear un òrgan de representació exclusivament de les regions i en el mateix sentit, el president de la Generalitat de Catalunya, Jordi Pujol, actuant com a ponent de la Comissió d'Assumptes Institucionals del Comitè de les Regions en una sessió del Comitè celebrada el març de 1995 a Montpel·lier, va defensar que les regions havien de tenir una representació pròpia, diferent de la dels ens locals, en les institucions europees i va proposar la divisió del Comitè en dues cambres. No obstant, la seva postura va topar amb l'oposició absoluta de representants dels *Länder* alemanys i entitats municipals de gairebé tota la UE.⁷⁶ Segons Jacob (1993: 100), la composició definida del Comitè de les Regions ha volgut respectar les tradicions i els sistemes constitucionals dels diferents Estats membres, ja que no tots presenten una estructura regionalitzada. Al mateix temps, obrir el Comitè als ens locals permet que les grans ciutats, afectades per problemes urbans que preocupen la Comunitat, puguin defensar els seus interessos en la definició de les polítiques comunitàries en què es puguin veure implicades. Jacob considera que no és possible parlar dels problemes regionals sense parlar del paper que hi tenen les grans ciutats.

En qualsevol cas, per primera vegada, les noves disposicions del TCE reconeixen de manera innovadora les regions com a entitats dotades de poder polític i se'ls atorga una determinada participació en els mecanismes decisoris de la CE. En paraules de Maragall (1997: 1209 i 1211), president del Comitè de les Regions des de març de 1996, “per primera vegada, els poders territorials poden participar institucionalment en la construcció europea” i

⁷⁶ L'oposició va argumentar que una mesura semblant debilitaria el propi Comitè de les Regions, a més de dificultar la classificació dels temes que s'haurien de tractar en cadascuna de les cambres, atès que no tots els països disposen d'un nivell regional ben definit. Davant les reaccions adverses, majoritàries, Pujol va haver d'admetre que la idea de disposar d'un organisme de representació només regional era prematura en l'estat de regionalització europea en aquell moment. (Veure *El País* de 14.3.95)

poden accedir a un “coneixement mutu, directe i global, sense l'Estat com a intermediari”. D'altra banda, resumeix en el paràgraf que es reproduïx a continuació, quins són els principals interessos i objectius del Comitè:

“Cooperación interregional, cohesión económica y social, subsidiariedad y proximidad a los ciudadanos son los pilares sobre los que se apoya el Comité de las Regiones, como una garantía de exigencia de los ciudadanos europeos de sentirse más vecinos, más unidos, más protegidos y mejor servidos.” (1997: 1212)

2.3 El paper de les regions en el context d'integració europea

L'objectiu d'aquest darrer apartat és presentar algunes de les reflexions que està generant el fet que, com indica Sobrino (1997: 86), paral·lelament al procés de construcció europea, hagi sorgit en els Estats membres una major preocupació per les col·lectivitats públiques subestatsals i s'observi una tendència creixent cap a la descentralització.

Per tant, en primer lloc, es planteja la paradoxa, almenys aparent, que suposa el reconeixement de les regions en un context que avança cap a la mundialització, al mateix temps que es considera com pot afectar aquest reconeixement la posició dels Estats, que han constituït el pilar de la construcció europea des dels seus orígens. En segon lloc, s'exposen els principals arguments que s'esgrimeixen a favor i en contra de l'expansió de les competències de les regions. Per últim, es fa referència a les principals iniciatives en les quals es concreta l'acció de les regions en l'àmbit de la Unió, amb especial consideració de la cooperació interregional.

2.3.1 El reconeixement de les regions en el context d'integració europea

Pot semblar paradoxal que el fenomen del regionalisme reclami l'atenció en un context d'integració europea. La contradicció derivaria del fet que mentre que la integració porta el tractament de determinats problemes a un nivell

supranacional, el regionalisme té a veure amb el reforçament del nivell subnacional (utilitzant la terminologia de Keating, 1995: 1).

Arts (1994: 197 ss) observa, però, que la situació a Europa no és sinó una manifestació inequívoca de la doble tendència que s'està donant arreu. D'una banda, s'avança cap a la unificació (es constata el fenomen de la internacionalització⁷⁷ a tots els nivells: econòmic, polític, social, religiós i lingüístic fins i tot, si pensem en l'adopció de l'anglès com a llengua més habitual de comunicació) mentre que d'altra banda, hi ha un desig de les nacions i de les cultures d'afirmació de les seves diferències. L'autor parla d'una tendència al particularisme, que conviu amb la tendència a l'universalisme. I en el mateix sentit es pronuncia Slater quan assenyalava:

“junto con el fenómeno del cambio económico global, del creciente poder de las empresas transnacionales y del sistema financiero internacional, se argumenta que vivimos en tiempos caracterizados por crecientes señales de fragmentación y de fuerzas sociales centrífugas. [...] podemos argumentar que vivimos en una época caracterizada por la combinación de tendencias que conducen a un mundo sin fronteras, junto con otras tendencias contrapuestas que erigen nuevos límites y fronteras.” (1996: 60)

Paral·lelament, integració europea i reconeixement de les regions poden ser vistos com la concreció en el territori de la UE del binomi globalització⁷⁸ (o

⁷⁷ Schriewer (1996: 17) defineix el terme “internacionalització” i la seva evolució des del segle passat. Referint-se al sentit que se li dona actualment indica: «Internacionalización», al igual que el término gemelo más reciente «globalización», se utiliza cada vez más para describir las tendencias hacia la intensificación de las relaciones globales de interacción e intercambio, la interconexión mundial en los campos de la comunicación social, y la armonización transnacional de los modelos y las estructuras sociales. Internacionalización y globalización se refieren a una realidad social que también se extiende cada vez más a las experiencias cotidianas de los individuos, ya sea en forma de interconexiones financieras y crisis monetarias internacionales, interdependencias ecológicas mundiales, costes sociales surgidos de un turismo de masas que se despliega por todo el mundo, presiones de las migraciones globales, o bien a la intensificación imprevista de la transmisión de noticias a escala mundial.”

⁷⁸ Guibernau (1996) aporta una definició de globalització estreta de Giddens (*Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press, 1990. p. 64), que vindria a resumir la definició més extensa de Schriewer (veure nota anterior) d'internacionalització que considera vàlida també per a la globalització. Segons Giddens es tractaria de “la intensificación de relaciones sociales de ámbito mundial que vinculan lugares distantes de tal manera que los sucesos locales están influidos por acontecimientos que suceden a millas de distancia y viceversa”.

mundialització)-descentralització, d'aplicació general en el món actual. Referint-se a aquest binomi Pereira et al. assenyalen:

“Globalización y descentralización son dos términos contruidos o reafirmados en el discurso de las ciencias sociales y en el discurso público durante la década de 1980. Conceptos controvertidos, políticamente muy activos y nada pasajeros reflejan la creación de la sociedad mundial definitiva del cambio de época que hoy vivimos. Un cambio de época y no un episodio de fin de siglo, marcado por complejos fenómenos de interacción económica, social y cultural en el contexto de la globalización del mercado, la producción, las nuevas tecnologías y la multipolarización del sistema de producción.” (1996: 5-6)

Sigui quin sigui l'angle des del qual s'analitzi la qüestió, els autors coincideixen en assenyalar que, malgrat la contradicció aparent, supranacionalitat-regionalisme, particularisme-universalisme o globalització-descentralització apareixen com a tendències simultànies i complementàries, que es reforcen mútuament.

Reconduint el dilema a l'àmbit de la UE, s'observa que raons d'eficàcia aconsellen per a algunes qüestions la supranacionalitat, en tant que aproximar la presa de decisions als ciutadans pot agilitzar la gestió de problemes d'abast més limitat, a l'hora que es millora la legitimació democràtica.

Des de determinats escenaris polítics s'apela a aquest darrer argument amb contundència. Així, Maria de Smet, Consellera pels afers estrangers prop del ministre-president del govern de Flandes, en una intervenció l'any 1992 a Brussel·les, en el marc d'un *Seminari sobre integració europea i participació regional: les regions després de Maastricht*, afirmava:

“Europa no pot continuar essent l'Europa dels estats membres, sinó que ha d'escollir decididament la via de l'Europa de les cultures, amb un lloc preponderant per a les regions. Aquesta és, segons la nostra opinió, l'única via cap a una Europa realment democràtica.” (De Smet, 1993: 113)

La complementarietat entre l'autonomia de les regions i la creació d'una Europa políticament més unida ha estat afirmada pel Parlament Europeu en les resolucions sobre el paper de les regions a les quals s'ha fet referència en

l'apartat 2.2.3. La resolució de 13 d'abril de 1984 veu en aquests dos fenòmens “dos aspectes complementaris i convergents d'una mateixa evolució política, essencials per poder complir eficaçment les tasques a les quals s'haurà d'enfrontar la Comunitat”. Per una altra banda, la resolució de 18 de novembre de 1988 declara que el Parlament Europeu

“Considera que el fortalecimiento de las competencias comunitarias, así como la paulatina transferencia de competencias a las instituciones comunitarias, deben ir acompañadas por la descentralización de determinadas funciones no sólo administrativas, sino también relativas a la adopción de decisiones y a la gestión, a favor de las autoridades regionales que representen la voluntad popular.”

Davant del tàndem Comunitat Europea-Regions, com a components d'una relació de reforçament recíproc, sorgeixen els dubtes pel que fa als possibles efectes sobre el paper dels Estats ja que, com afirmen Hedriks, Raadschelders i Toonen (1995: 217) en el concepte d'Europa de les Regions hi ha implícita la convicció que el nivell intermedi resulta més adequat que el nivell nacional perquè la integració es pugui realitzar.

Analitzant els efectes sobre la posició dels Estats, Keating (1995: 9-10) apunta que les conseqüències del procés d'integració europea poden ser tant el seu reforçament com la seva debilitació. Planteja una primera hipòtesi, en la qual els Estats quedaran reforçats, sempre i quan sàpiguen mantenir el control sobre els processos d'integració i de regionalització; així, l'Estat es pot veure descarregat de les funcions menys gratificants i pot aconseguir suport de la CE, a la vegada que el regionalisme calma possibles moviments separatistes o desintegradors. Ara bé, en una segona hipòtesi, els Estats queden debilitats en veure llimades les seves competències des de baix, per part de les regions, i des de dalt, per part de la Comunitat Europea. Des d'aquesta perspectiva, els tecnòcrates arriben a sostenir que una distribució òptima de competències entre les regions i la Comunitat fa que l'Estat-nació esdevingui funcionalment innecessari. També, des de moviments diversos, contraris a l'estructura opressora i “artificial” de l'Estat-nació (romàntics, utòpics, activistes ètnics i

altres) es recolzen les comunitats “naturals” ètniques o espacials, en el marc d'una Europa democràtica i pluralista.

En un context en el qual coincideixen regionalització i integració, Constantinesco sembla que pren partit en contra del paper dels Estats quan es planteja:

“Los dos movimientos, regionalización y unificación europea, ¿no formarán acaso las dos vertientes de un mismo fenómeno: la insuficiencia y hasta quizás la superación del Estado-nación soberano? De este modo, regionalización y unificación europea pueden revelarse como las dos caras de un mismo y único fenómeno: el replanteamiento del Estado soberano en tanto que forma definitiva de la unidad política.” (1989: 12)

Arribat aquest punt convé recordar que els plantejaments regionals i europeistes apuntats tendeixen a oblidar-se del pes efectiu dels Estats. El nivell estatal continua sent l'actor principal en les relacions internacionals i segueix constituint, a la pràctica, el pilar que suporta la construcció europea. Per mitjà del Consell Europeu -l'òrgan on són representats els Estats membres al nivell polític més elevat, que assumeix la funció d'impulsar i orientar políticament l'acció de la Unió- com també per mitjà del Consell (“de Ministres”), els Estats membres segueixen controlant l'evolució del procés d'integració europea i, en opinió de Guibernau, ho han de seguir fent en el futur pròxim:

“La Unión Europea es de hecho una asociación de estados-nación que, si bien realizan algunos actos en común, continúan siendo estados viables con divergencias políticas y de intereses. Como señalan Baker y Kolinsky⁷⁹, la UE no se ha convertido en un nuevo foco de lealtad susceptible de sustituir al estado (...). El estado-nación sigue siendo el protagonista en el proceso hacia la unidad europea y probablemente retendrá un poder sustancial en el futuro próximo.” (1996: 128-129)

Per tant, com observa Keating (1993: 310), “La visió de tots els Estats nació fragmentant-se en una ‘Europa de les Regions’ continua sent estrictament

⁷⁹ BAKER, J; KOLINSKY, M. (1991): “The State and Integration” a C. NAVARI, *The Condition of States: A Study in International Political Theory*, Open University Press: Milton Keynes, p. 120.

una utopia". De tota manera, el mateix autor constata la diversitat de situacions existents -que va des de la presència d'Estats que es mantenen units i homogenis fins a d'altres que toleren graus d'autonomia pròxims al separatisme, passant per Estats que aconseguen racionalitzar les seves estructures internes i estabilitzar la relació entre Estat i regió amb la Comunitat- i acaba conclouent que "el que sembla cert és que la claredat i lògica de l'ideal d'estat-nació decimonònic o fins i tot de la Comunitat de nacions-estat donarà pas a un nou, i també més vell, quadre de diferenciació i complexitat territorial." D'aquí la necessitat de reflexionar sobre l'espai concret en el qual els Estats han de desplegar les seves funcions. En aquest sentit, la següent frase d'Escámez vindria a reflectir l'interrogant que s'observa en relació a la posició dels Estats en l'entorn de la Unió:

"Parece como si los Estados fueran muy pequeños para tratar los grandes problemas y muy grandes para tratar los problemas ordinarios de los ciudadanos" (Citada per Asensio, 1995: 112).

Al marge del conflicte que des de cada postura es vulgui veure entre Estats i regions, la realitat és que, amb característiques diverses en funció dels països, el fet regional està intentant trobar vies adequades per manifestar-se, al mateix temps que creixen les expectatives que des de les regions es pugui jugar un paper que contribueixi al benestar dels seus ciutadans. A finals dels vuitanta Company ja es pronunciava a favor de la necessitat de trobar un espai per a les regions en una Europa dels Estats:

"L'Europa que s'està construint és l'Europa dels Estats, però al mateix temps hi ha la necessitat social, cultural i econòmica i la voluntat política que les regions participin en aquest procés comunitari, que siguin protagonistes i tinguin un paper determinant en els centres de decisió de la CEE." (Company, 1989: 126)

També Llimona (1993) reclama una major participació de les regions. Tot i acceptar que la creació de la unitat europea depèn d'un acte de voluntat política dels Estats, afirma que són les regions -i el conjunt d'agents econòmics i socials- els que han de dotar de contingut aquesta unitat i han de fer realitat el projecte dissenyat pels Estats. Les regions estan cridades a tenir un paper creixent en un moment en què els Estats van cedint parcel·les fonamentals de

la seva sobirania. Delmartino (1993: 60), per la seva banda, contempla un futur en el qual les bases de moltes de les principals polítiques seran fixades a nivell comunitari i on les regions hauran d'aplicar aquestes polítiques, esdevenint a llarg termini el nivell intermediari *de facto* entre una Europa federal i els governs locals.

Malgrat les opinions favorables a la consolidació d'unes regions fortes en el marc d'una Europa integrada, dinàmica i democràtica, cal no oblidar la desigual presència del fet regional en els diferents països. Per aquesta raó, en un context d'integració en el qual s'està reduint el paper del nivell central i està creixent l'espai per als nivells subcentrals, convé que la redistribució de poders consideri el pes relatiu dels diferents nivells subcentrals en cada país. Gidlund (1996: 330) suggereix que l'estructuració tradicional del territori ha de ser tinguda en compte si el que es vol primar és el reforçament democràtic. Cal evitar la creació d'un nivell regional de caràcter fonamentalment burocràtic en un entorn de municipis forts que cooperen entre ells. Com conclou l'*Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas* (1996: 538), en un món cada vegada més interconnectat i global, tant les administracions locals com els poders regionals han de ser una dimensió important de la governabilitat de l'Estat i de les realitats supraestats, com la UE.

2.3.2 Debat sobre l'oportunitat de l'acció regional: arguments a favor i en contra

Malgrat l'esforç de les institucions comunitàries (Comissió i Parlament Europeu) per estimular la potenciació del fet regional -ben acollit, sobretot, per les regions de major tradició- el regionalisme continua essent objecte de consideracions molt dispars, com apunta Keating:

“Alguns el veuen com una reacció atàvica, un rebuig de la modernització i del progrés. Altres el veuen, precisament, com un element de modernització i d'afirmació democràtica. Alguns el veuen com una amenaça a l'Estat, amb riscos d'incohesió, fragmentació, i/o separatisme; uns altres com un mecanisme

per racionalitzar l'autoritat i l'administració de l'Estat, consolidant així la seva autoritat." (Keating, 1995: 9)

Com es desprèn d'aquesta cita, el moviment regionalista té defensors i detractors que esgrimeixen diferents arguments, alguns dels quals s'exposen a continuació. En primer lloc, es veurà com la defensa del fet regional s'articula, principalment, arran de la seva vinculació als principis de democràcia, pluralisme i eficàcia. Seguidament seran presentats els arguments en contra de l'acció regional, seguint la sistematització que en fa Bernad (1987).

2.3.2.1 Arguments a favor de l'acció regional. El marc teòric del federalisme fiscal

Les reflexions recollides en l'apartat 2.3.1 ja introdueixen les principals consideracions que donen peu a la defensa de dotar les regions de determinades responsabilitats. Així, s'ha avançat que l'acció regional pot contribuir a la millora del benestar dels ciutadans, al mateix temps que s'identifica el nivell regional com el més indicat per a l'aplicació de les polítiques comunitàries. Un argument al qual s'apela amb fequència per justificar aquestes conclusions és que el reconeixement del fet regional comporta el respecte al pluralisme i a la diversitat que estan en la base d'una societat democràtica. Kogan (1996: 417) assenyala que, en països amb una cultura oficial heterogènia, la descentralització permet a les regions trobar més lliurement la seva identitat cultural.

Per un altre costat, també s'apunta que les estructures administratives descentralitzades són necessàries per aproximar la presa de decisions als ciutadans i millorar al mateix temps l'eficàcia de les polítiques públiques i el control sobre les mateixes. Així ho ha reconegut, per exemple, el Parlament Europeu en la resolució de 18 de novembre de 1993⁸⁰. En la resolució esmentada s'afirma, per una banda, "que las regiones y entidades locales

⁸⁰ Resolución sobre la participación y la representación de las regiones en la construcción europea: el Comité de las Regiones (DO n. C 329/ 279 de 6.12.93).

constituyen un marco privilegiado de participación ciudadana y que dicha participación constituye una de las piezas clave del sistema democrático”; més endavant, el Parlament “expresa su convicción de que una mayor descentralización en la ejecución de las políticas comunitarias redundaría no sólo en su acercamiento a los ciudadanos sino también en la mejora de la eficacia y el control de las mismas”.

Per un altre costat, Weiler (1996: 223) assenyala que la descentralització en la presa de decisions contribueix a compensar la pèrdua de legitimitat que caracteritza els Estats moderns, per dues raons. En primer lloc, perquè la pèrdua de legitimitat acostuma a anar relacionada amb la naturalesa supercentralitzada de l'Estat modern, que l'allunya de la base del sistema polític, fent que sigui incapaç d'atendre les importants variacions que es donen en la societat. La burocràcia administrativa sovint dóna la imatge de ser “impersonal, coactiva i deshumanitzadora” (escriu Weiler citant a Friedman). Per tant, qualsevol mesura de caràcter descentralitzador que adopti l'Estat li farà guanyar legitimitat, en aparèixer més atent a les variacions i necessitats internes. En segon lloc, insisteix en el fet que es considera que les estructures descentralitzades afavoreixen l'expressió democràtica.

Una teoria que es preocupa per conèixer quin és el nivell de govern que pot exercir de manera més eficient cadascuna de les funcions que tenen encomandes els poders públics és la *teoria del federalisme fiscal*. Desenvolupada en el marc de la ciència de la Hisenda Pública, aquesta teoria de caràcter normatiu tracta d'argumentar, en base a criteris econòmics, que una estructura descentralitzada, amb diferents nivells de govern dotats per prendre determinades decisions autònomament, contribueix a un exercici més eficient de les funcions del sector públic. A partir d'aquesta conclusió inicial passa a configurar un disseny òptim quant al nombre de jurisdiccions i al tamany de les mateixes, oferint els mecanismes per establir en el pla teòric el grau més apropiat de descentralització per a cadascuna de les funcions públiques.

La teoria del federalisme fiscal es construeix sobre la classificació de Musgrave (1959) de les funcions del sector públic: la funció assignativa, la funció redistributiva i la funció estabilitzadora. A grans trets, defensa un model d'Estat federal, en el qual el govern central exerceix fonamentalment la responsabilitat primària per l'estabilització de l'economia, per l'assoliment d'una distribució de la renda més equitativa i per proporcionar certs béns públics que afecten significativament el benestar de tots els membres de la societat. Completant aquestes operacions, els governs subcentrals poden oferir determinats béns i serveis públics que únicament són d'interès per als residents de les seves respectives jurisdiccions. Els arguments que es desenvolupen són diversos per a cadascuna de les tres funcions musgravianes, com s'intenta fer veure a continuació.

a) *Funció assignativa*

Quant a la funció assignativa de béns i serveis públics que no poden ser provistos de forma eficient pel mercat, els arguments s'adapten a les característiques d'aquests béns.

- En primer lloc, quan es tracta de *béns públics purs*⁸¹, d'acord amb la condició de provisió eficient definida per Samuelson, el benestar col·lectiu es maximitza a mesura que creix la població destinatària del bé, la qual cosa aconsella una provisió centralitzada per a tot el territori. No obstant, si existeixen demandes diferenciades geogràficament la solució més eficient consistirà, segons Oates (1972), en establir diferents jurisdiccions i en proveir en cadascuna d'elles el nivell de bé públic desitjat pels seus habitants. És l'anomenat "teorema de la descentralització", l'afirmació fonamental del qual és que el benestar es maximitza si cada govern local (això és, un govern la jurisdicció del qual coincideix exactament amb un

⁸¹ Es tracta de béns caracteritzats per la no-rivalitat i la no excluïbilitat en el consum. Potser l'exemple més utilitzat és la defensa nacional.

dels subconjunts de la població que consumeix el bé públic en qüestió) proveeix l'output Pareto-eficient als membres de la comunitat. Oates intenta demostrar que passar d'una situació descentralitzada a una altra de centralitzada comporta pèrdues d'eficiència.⁸²

De tota manera, conèixer les preferències dels ciutadans planteja seriosos problemes que van ser posats de manifest per Musgrave (1939) i Samuelson (1955): els ciutadans, sotmesos a un règim d'imposició sobre els beneficis, tenen incentius per ocultar les seves preferències i actuar com a *free-riders*. Tiebout (1956) ofereix una solució per a aquells casos en què existeixi una provisió descentralitzada de béns públics, argumentant que els individus revelen les seves preferències mitjançant el vot amb els peus, desplaçant-se d'una jurisdicció a una altra per raons fiscals. D'aquesta manera, un avantatge addicional de la descentralització de l'assignació és que permet conèixer les preferències dels ciutadans i gravar-los d'acord amb les mateixes.⁸³

- En segon lloc, si es tracta de *béns públics de caràcter local*, amb un àmbit de benefici reduït a un àrea geogràfica limitada, el que es requereix és que existeixi una equivalència perfecta entre la jurisdicció proveïdora del servei i l'àmbit de beneficiaris del bé públic (Olson, 1969). Només així poden internalitzar-se tots els beneficis i evitar nivells de provisió subòptima.

⁸² La invalidesa d'aquest teorema va ser formalitzada per Casahuga (1981). D'una altra banda, Boadway i Wildasin (1984) apunten que la descentralització de la presa de decisions té sentit tan sols en el cas que el govern central no pugui disposar d'informació suficient sobre les diferents demandes locals o bé l'accés a aquesta informació sigui molt costós. De no concórrer aquestes dificultats, un únic nivell central bastaria per adaptar l'oferta a les demandes diferenciades de cada localitat.

⁸³ El model de Tiebout ha estat criticat des de plantejaments diversos. Veure, en aquest sentit, Melguizo (1989).

No obstant els avantatges de la descentralització per les raons apuntades, s'accepta que pot comportar també determinats costos. Es destaca, en aquest sentit, la renúncia als beneficis que genera una provisió centralitzada com a resultat de l'existència d'economies d'escala en la producció. Aquest argument, tanmateix, ha estat qüestionat per Tullock (1969) que raona que la descentralització de la provisió de béns públics no té per què implicar també la descentralització de la seva producció.

- Finalment, els *béns públics impurs*, que presenten costos de congestió, han de ser provistos per a un tamany de població determinat, la qual cosa comporta, igualment, una provisió descentralitzada en cada jurisdicció. Aquesta idea va ser expressada per Buchanan (1978) en la seva "Teoria econòmica dels clubs", segons la qual el tamany òptim d'una jurisdicció o "club" és aquell en el qual l'admissió d'un nou membre proporciona als membres anteriors un benefici marginal per la reducció del preu-impost del bé públic impur igual al cost de congestió que aquest nou membre ocasioni.

b) *Funció redistributiva*

Pel que es refereix a la funció redistributiva, l'opinió majoritària considera que el govern central és el més indicat per a l'execució de les polítiques que tracten de corregir la distribució de la renda produïda pel mercat, d'acord amb les preferències de la societat. Descentralitzar aquesta funció suposaria donar entrada a polítiques fiscals diverses entre jurisdiccions, la qual cosa induiria a una migració per raons fiscals, impeding els efectes desitjats. Només en els supòsits en els quals la mobilitat es vegi limitada, els governs subcentrals podran assumir algunes polítiques amb fins redistributius.

De tota manera, la reserva de la funció redistributiva al govern central va ser aviat qüestionada. De fet, la política d'impostos i despeses que apliquen els

governos subcentrals té efectes sobre la distribució de la renda. Genera un “residu fiscal” o “benefici fiscal net”, igual a la diferència entre la renda anterior a l'acció del govern subcentral, i la renda resultant de la mateixa (ja que rarament s'igualen els impostos pagats amb els beneficis rebuts). Si aquest “residu fiscal” no és el mateix a totes les regions, es produeix una inequitat horitzontal sobre el territori, que el govern central haurà de tractar de corregir.⁸⁴

c) *Funció estabilitzadora*

Per últim, la funció estabilitzadora, que té per objectiu fer compatible un nivell alt d'ocupació i producció amb un nivell baix d'inflació mitjançant l'aplicació de mesures fiscals i monetàries, s'atribueix també al nivell central per raons d'eficàcia. D'una banda, el govern central disposa d'avantatges comparatius respecte d'altres nivells de govern, en el sentit que es reserva el conjunt de la política monetària. D'una altra banda, a nivell regional la política fiscal xoca amb els obstacles derivats de la total obertura de la seva economia. No obstant, la visió tradicional també ha evolucionat en els últims anys i s'ha tendit a reconsiderar la participació dels governos subcentrals en l'aplicació de determinades mesures estabilitzadores, dintre dels límits establerts per rigorosos mecanismes de coordinació.⁸⁵

⁸⁴ Existeixen altres arguments a favor de la cessió específica de la funció redistributiva als governos subcentrals. Així, Pauly (1973) assenyala que és possible considerar la distribució de la renda com a un bé públic pur local, “consumit” per tots els ciutadans d'una jurisdicció, en relació al qual la descentralització pot servir per adaptar els diferents gustos a la igualtat o desigualtat de la renda. D'una altra banda, Tresch (1981) construeix un model per demostrar que només els governos inferiors redistribueixen entre els individus, en tant que els nivells superiors utilitzen les transferències intergovernamentals com a mecanisme redistributiu interjurisdiccional. Finalment, Grewal i Mathews (1983) qüestionen la idea dominant de la mobilitat interjurisdiccional i demostren que els governos subcentrals poden aplicar mesures redistributives iguals a la suma de l’“excedent de localització” i dels potencials “costos de desplaçament” dels ciutadans afectats.

⁸⁵ S'ha valorat que els governos subcentrals (a nivell de determinades àrees que incorporen diversos municipis) estan en situació d'aplicar de forma més efectiva polítiques de promoció econòmica (ja que mostren una major capacitat inversora; tenen un major coneixement de les característiques econòmiques en el seu territori, que permet una millor adaptació de les mesures adoptades, etc.).

Vistos els arguments que utilitzen els teòrics del federalisme fiscal, cal concloure que es tracta d'aportacions que poden ser recuperades, en certa manera, des de la perspectiva de les regions en un context d'integració. La teoria ofereix raons per justificar que determinades responsabilitats s'han de deixar en mans dels governs subcentrals perquè puguin ser exercides amb una major eficiència i puguin adaptar-se a les demandes dels ciutadans.⁸⁶ Per un altre costat, quan defensa la centralització de determinades polítiques res no impedeix, en el pla normatiu, que sigui un nivell supranacional, com la CE, qui se'n faci responsable, sinó més aviat al contrari. Per tant, sembla que de les aportacions del federalisme fiscal es poden extreure arguments per recolzar la necessitat d'un nivell regional responsable en un escenari d'integració.

Hi ha, però, una darrera reflexió que cal considerar. Quan es parla dels beneficis de descentralitzar a nivell regional i es fa referència, concretament, a la possibilitat que comporta d'aproximar la presa de decisions als ciutadans, es planteja immediatament la qüestió de si no seria encara més eficient i més democràtic traslladar les decisions al nivell local, molt més proper als ciutadans. En aquest sentit, és necessari reflexionar sobre els avantatges de la intervenció dels poders regionals respecte de la dels poders locals. Un argument a tenir en compte és que hi ha determinades funcions que tot i poder ser descentralitzades, requereixen un grau considerable de coordinació. És el supòsit, per exemple, de la definició de les polítiques de desenvolupament regional. La iniciativa dels municipis, en aquest terreny, sembla que pot no ser suficient, per més que s'instrumentin mecanismes de coordinació. Per tant, cal concloure sobre la necessitat de disposar d'un nivell regional fort, que no vagi, però, en perjudici d'un repartiment racional de funcions entre nivells de govern que consideri, igualment, els poders locals.

⁸⁶ Una qüestió a part és que la teoria no es construeix sobre la lògica de l'acceptació de les regions existents sinó que defineix, simultàniament, els criteris tècnics per delimitar el número de jurisdiccions que s'haurien de constituir i el seu tamany òptim.

2.3.2.2 *Arguments en contra de l'acció regional*

Davant de l'afirmació que articula la defensa del fenomen regionalista, hi ha algunes postures crítiques que neguen que hi hagi lloc per a les regions en una Europa on els poders locals són la base de la democràcia i on els Estats sobirans segueixen constituint l'organització política en l'Europa d'avui.

Bernad (1987: 57 ss.) sistematitza els arguments que s'han esgrimit en contra de l'acció regional, agrupant-los en els cinc punts següents:

- *La regionalització no està generalitzada a Europa Occidental.* Bernad accepta aquesta afirmació que, d'altra banda, ha quedat reflectida en l'apartat 2.1.2 d'aquest estudi. Ara bé, Bernad argumenta que això no és obstacle perquè les regions que existeixen col·laborin molt activament, creïn els seus propis organismes, actuïn com a regió i pressionin perquè països actualment no regionalitzats puguin estar-ho en un futur.
- *La regionalització no és uniforme en tots els països.* Fins i tot en els Estats de la UE on es dona la regionalització, es poden observar diferències pronunciades entre la configuració de les regions, i entre els seus interessos polítics, en uns i altres països i, fins i tot, dintre d'un mateix país (Bernad evoca, per exemple, el cas d'Itàlia, on conviuen dues categories de regions). L'autor ho explica en el sentit de dir que, com que la regionalització no s'està fent a nivell europeu sinó a nivell nacional, cada país es dota de la regionalització que creu convenient. No obstant, en opinió de Bernad, això no impedeix que es pugui identificar un comú denominador, com és el fet que en tots els casos les regions constitueixen el nivell immediatament inferior a l'Estat i dotat de responsabilitat política.

- *Les competències de les regions són, a més, molt dispars.* La diversitat entre regions és una característica del fet regional de la qual hem volgut deixar constància en el punt 2.1.5. Pel que fa concretament a les diferències competencials, Bernad considera que és un element subordinat a quina hagi estat la profundització en la noció de regió en cada cas, més que no pas un tret essencial al fet regional considerat en abstarcte. D'altra banda, afegiríem que la diversitat no només es projecta sobre les competències, sinó que les regions es diferencien també pel que fa a la seva capacitat econòmica, les seves estructures institucionals i les seves demandes en els plans polític, econòmic i social.
- *Les regions no tenen el sentiment europeista com un dels seus signes distintius.* En aquest cas Bernad, per rebatre aquesta afirmació, apel·la a les diverses iniciatives de cooperació endegades per les regions. Argumenta que quan les regions decideixen cooperar entre elles ho fan perquè se senten europees i volen contribuir a la construcció d'una Europa més unida.
- *El nivell regional europeu que el convertiria en un "eixam ingovernable".* És la darrera crítica que recull l'autor en relació al fet regional, citant -diu- paraules textuales. Creiem que amb ella està apuntant el temor dels Estats de veure disminuït el seu poder de control de la situació política.

Bernad, si bé admet que parcialment aquestes afirmacions són certes, conclou:

"Pero eso no desdice, primero, que la regionalización europea cada vez se asiente más, sea más fuerte, haya más países regionalizados y que el regionalismo avanza en los países regionalizados y en los no regionalizados. Segundo, que la mayoría de las regiones europeas han tomado una clara conciencia de que son Regiones europeas y que les corresponde contribuir en la medida de sus posibilidades al advenimiento de una Europa mejor, más articulada y más construida. Y, tercero, que hay un fenómeno en Europa, que es irreversible y que he denominado "cooperación euro-regional." (Bernad, 1987: 58)

2.3.3 Descripció d'algunes iniciatives de l'acció regional. La participació de les regions en matèria de cooperació

Prendre part en iniciatives de cooperació és una de les vies més efectives d'actuació de les regions en el context d'integració europea, tot i que n'hi ha d'altres. Diversos autors, sobretot dintre de l'àrea de coneixement del dret internacional i del dret administratiu, han reflexionat sobre diferents possibilitats -algunes de *lege data*, altres de *lege ferenda*- de participació de les regions en els processos de presa de decisions comunitàries (en el sí del Parlament Europeu o del Consell de la UE), en relació a matèries que les afectin⁸⁷. Una inquietud semblant a la que havia propiciat aquestes reflexions ha portat a incloure en el TCE l'actual article 146 que permet, per primera vegada explícitament, que ministres regionals representin els seus respectius Estats (no la seva regió, tan sols) en el Consell, quan es tractin qüestions de competència regional. D'aquesta manera s'intenta "preservar les competències que les Constitucions nacionals atorguen a les entitats subestats dels possibles atacs derivats del procés d'integració comunitària" (Sobrino, 1997: 86).

Les regions han participat, però, en altres formes de relació no institucionalitzades. Piñol et al. (1991: 66) es refereixen a les Conferències que s'han fet amb el títol d'"Europa de les Regions" al final de les quals s'han elaborat unes declaracions que aposten per una Europa construïda sobre els puntals del federalisme i de la subsidiarietat. Un altre mecanisme que han vingut utilitzant les regions per donar-se a conèixer i exercir la seva influència prop de les institucions de la CE ha estat l'obertura d'oficines a Brussel·les⁸⁸.

⁸⁷ Veure, en aquest sentit, els treballs de Mangas (1987), Piñol et al. (1991), Dalmau (1992) o Martínez (1997). Pel que fa a les solucions adoptades en els dotze Estats membres anteriors a la darrera ampliació de la CE veure Jones i Keating eds. (1995).

⁸⁸ Pel que fa a l'obertura d'oficines i delegacions a Brussel·les, Keating (1995: 14) en compta cinquanta-quatre. Dalmau (1993: 25 ss.) defensa que la presència a Brussel·les d'una part important de les regions europees facilita l'apropament de les regions entre elles i possibilita el desplegament

Queda al marge del present estudi l'anàlisi tant dels fonaments jurídics que legitimen l'acció exterior de les regions⁸⁹ com dels mecanismes específics previstos en els ordenaments dels diferents Estats. Per contra, sí que es dediquen unes pàgines a la cooperació, que sembla estar resultant una de les vies més efectiva de participació de les regions en la construcció europea i per a la defensa dels seus interessos.

En aquest sentit, es poden distingir dues grans categories de cooperació en què participin les regions: d'una banda, la cooperació trans-regional; d'una altra, la cooperació de les regions amb la Comunitat.

a) Cooperació entre les regions i la Comunitat Europea

La cooperació de la CE amb les regions s'ha produït, principalment, arran de la política regional comunitària. La Comunitat ha buscat la cooperació de les autoritats regionals, i també de les locals, per a la programació, seguiment i control de les polítiques estructurals, amb l'objectiu d'afavorir els interessos mutus i generar un clima de confiança. Per la seva banda, els òrgans comunitaris necessiten, cada vegada més, mantenir connexions descentralitzades per tal de concebre i portar a la pràctica les seves polítiques.

Els diversos programes de cooperació regional impulsats per la Comunitat han anat vinculats, per tant, al desenvolupament de la política regional comunitària i actualment entren dintre de la categoria d'iniciatives comunitàries. Cal distingir diverses generacions de programes. Alguns programes com STAR, VALOREN, RESIDER i RENAVAL, existien amb

d'iniciatives i de projectes de cooperació. També en el text de Dalmau (1993: 29 ss.) es conté informació detallada sobre el Patronat Català Pro-Europa, que organitza la representació i defensa dels interessos catalans davant les institucions comunitàries.

⁸⁹ El tractament d'aquesta qüestió es pot trobar a Commission de l'UE et Assemblée des Régions d'Europe (ed.) (1995). Específicament en relació al cas espanyol veure Casanovas i La Rosa (1991), Mangas (1987) o Abellán i Vilà (Dir.) (1994), entre d'altres.

anterioritat a la reforma de 1988 i van ser prorrogats per al període 1988-1992.⁹⁰ D'altres, concretament, RECHAR, ENVIREG, INTERREG, REGIS, REGEN, EUROFORM, NOW, HORIZON, STRIDE, PRISMA, TELEMATIQUE i LEADER, es van aprovar per al període 1990-1993.⁹¹

El juny de 1993 es va iniciar el procés de decisió de les iniciatives comunitàries per al període 1994-1999, amb la publicació d'un Llibre verd sobre el futur de les iniciatives comunitàries per part de la Comissió, en el qual es presentaven els temes que es consideraven prioritaris. Fonamentant-se en aquest document i en les consultes que se'n van seguir, es va adoptar el 15 de juny de 1994⁹² un document amb les orientacions per a les iniciatives comunitàries, que preveia les tretze iniciatives següents⁹³:

- INTERREG II: cooperació transfronterera (secció A) i xarxes energètiques (secció B);
- LEADER II: desenvolupament rural;

⁹⁰ Pel que fa al contingut de la primera generació de programes, STAR pretenia introduir serveis de telecomunicació avançats en les regions més endarrerides; VALOREN tenia per objectiu contribuir al desenvolupament regional a través de millorar l'ús del potencial energètic endogen; RESIDER es proposava contribuir a la reconversió de les regions afectades per la reestructuració de la indústria de l'acer; i RENAVAL perseguia el mateix objectiu en relació a les regions afectades per la reestructuració de la indústria de construcció naval.

⁹¹ D'aquestes iniciatives, RECHAR, INTERREG, REGIS, NOW, HORIZON i LEADER, es mantenen per al període 1994-1999, de manera que els seus objectius seran presentats amb la resta d'iniciatives vigents. Pel que fa a la resta, ENVIREG es va centrar en els problemes medi-ambientals de la conca mediterrània; REGEN volia accelerar la instal·lació de xarxes de transmissió de gas als territoris de la perifèria (Grècia, Portugal, Irlanda, Còrsega i Sardenya) i connectar-los amb les xarxes comunitàries; EUROFORM, que, tot i no tenir caràcter regional en primera instància, contenia mesures dirigides a les regions cobertes pels objectius 1, 2 i 5b, tractava d'afegir una dimensió comunitària a la formació professional, promovent associacions transnacionals per fomentar l'ocupació i adaptar la formació a les noves habilitats i tecnologies; STRIDE apuntava a elevar la capacitat de les regions en el camp de la recerca i el desenvolupament tecnològic; PRISMA tractava d'ajudar les empreses de les regions cobertes per l'objectiu 1 i TELEMATIQUE volia contribuir al desenvolupament de serveis de telecomunicació avançats per als negocis.

⁹² D.O. n. C 180 de 1.7.1994.

⁹³ Sobre la descripció de les iniciatives comunitàries veure Comisión Europea (1996: 24).

- REGIS II: integració de les regions ultraperifèriques;
- EMPLOI: *Now* (igualtat d'oportunitats per a les dones en el treball i en la formació professional); *Horizon* (possibilitats d'ocupació de les persones minusvàlides i altres grups desfavorits); *Youthstart* (integració de joves menors de 20 anys i poc qualificats en el mercat laboral)⁹⁴;
- ADAPT: adaptació de la mà d'obra als canvis industrials⁹⁵;
- RECHAR II: reconversió de les zones mineres del carbó;
- RESIDER II: reconversió de les conques siderúrgiques;
- KONVER: diversificació de les zones dependents del sector de la defensa;
- RETEX: diversificació de les zones dependents del sector tèxtil i de la confecció⁹⁶;
- PYME: millora de la competitivitat de les petites i mitjanes empreses;
- URBAN: revitalització dels barris en crisi de les mitjanes i grans ciutats;
- PESCA: diversificació de les zones dependents de la pesca.

Amb posterioritat a la reforma de 1994, s'han produït diverses modificacions. D'una banda, la Comissió ha aprovat una nova iniciativa denominada PEACE, destinada a recolzar el procés de pau i reconciliació a Irlanda del Nord. Aquesta iniciativa, que afecta Irlanda del Nord i els sis comtats fronterers

⁹⁴ Aquestes iniciatives han estat descrites en el capítol primer (apartat 1.5.3), per la seva relació amb la formació de recursos humans.

⁹⁵ Igual que EMPLOI, aquesta iniciativa ha estat descrita en el capítol primer (apartat 1.5.3).

⁹⁶ Hi ha també una iniciativa específica per a la modernització d'aquest sector a Portugal, coneguda com a *Sector tèxtil i de la confecció a Portugal*. L'origen d'aquesta iniciativa específica se situa al final de les negociacions de la Uruguay Round. El govern portuguès va condicionar el seu vot favorable als acords de la Uruguay Round a l'adopció de mesures que compensessin els efectes negatius per a la indústria portuguesa que podia comportar la liberalització de les importacions tèxtils resultant dels acords.

d'Irlanda, està dotada pels fons estructurals amb 300 milions d'ecus per al període 1995-1997. D'una altra banda, l'octubre de 1995, amb motiu de la distribució de la reserva pressupostària de les iniciatives comunitàries, la Comissió va ampliar l'àmbit d'acció de dues de les iniciatives existents. Es tracta de la iniciativa INTERREG II, a la qual s'ha afegit una secció C per a la cooperació en matèria d'ordenació del territori, especialment per a la gestió de les aigües; i de la iniciativa EMPLOI, que passa a incloure una nova secció denominada *Integra* i que ha d'abordar la inserció de persones amb risc social d'exclusió i lluita contra el racisme i la xenofòbia.

De conjunt, la reforma de 1994 va mantenir alguns dels programes anteriors, combinant algunes iniciatives geogràfiques (Interreg, Regis i Leader) amb d'altres de sectorials (Rechar, Resider, Retex i Konver), a la vegada que va introduir nous programes, d'entre els quals destaquen Urban, Pesca, Emploi i Adapt i una iniciativa per al desenvolupament de les petites i mitjanes empreses.

Pel que fa als recursos que es destinen a les iniciatives descrites, la normativa disposa que, durant el període 1994-1999, s'hi dediqui el 9% dels crèdits de compromís dels fons estructurals. Basant-se en criteris objectius, com el de la població afectada, el PIB regional o la taxa d'atur, la Comissió Europea ha fixat la distribució indicativa per Estat membre dels crèdits assignats a les iniciatives comunitàries que es recull a la taula n. 2.9:

Taula n. 2.9 Distribució indicativa per Estat membre dels crèdits assignats a les iniciatives comunitàries (en milions d'ecus, a preus de 1995)

País / Iniciativa comunitària	Interreg II	Leader II	Regis II	Emploi / Adapt	Rechar II Resider II Konver Retex	PYME	Urban	Pesca	Peace	Total
Austria	48,82	26,44		39,30	9,53	8,74	13,27			146,10
Alemanya	451,90	206,80		454,60	804,60	185,50	115,00	23,30		2.241,70
Bèlgica	104,00	10,20		83,80	65,40	12,30	14,10	2,00		291,70
Dinamarca	19,20	9,90		48,30	2,40	2,50	1,50	19,70		103,50
Espanya (1)	688,60	402,70	216,90	738,30	235,40	251,10	189,50	45,60		2.768,10
Finlàndia	47,93	28,07		55,51		10,80	7,66	3,41		153,40
França	268,00	230,50	265,60	473,50	226,50	58,50	70,50	33,50		1.626,60
Grècia	628,20	162,90		103,50	109,90	83,30	51,10	30,70		1.169,60
Holanda	188,00	11,50		131,30	51,30	10,30	22,40	12,80		427,80
Irlanda	164,70	84,00		116,20	9,40	28,80	20,50	6,80	60,00	490,30
Itàlia	385,60	326,50		616,90	232,20	190,40	135,10	37,00		1.923,60
Luxemburg	3,60	1,20		0,60	13,50	0,30	0,50			19,90
Portugal (2)	352,60	129,40	125,70	66,50	198,50	124,00	49,40	29,10		1.075,20
Regne Unit	122,80	77,90		514,00	407,00	68,30	121,30	43,30	240,00	1.594,70
Suècia	46,55	16,10		36,30	3,26	16,76	4,87	3,97		127,80
Total (3)	3.520,40	1.758,70	608,20	3.478,50	2.368,70	1.077,00	816,90	296,40	300,00	14.275,50

Font: Comisión Europea (1996: 25)

Notes:

1) Amb l'excepció d'una reserva de 50.7 milions d'ecus no distribuïda per iniciativa.

2) La iniciativa del sector tèxtil i de la confecció a Portugal (406 milions d'ecus) no obté fons del pressupost dels fons estructurals, sinó de la línia "indústria" del pressupost comunitari.

3) Inclosos la reserva per a Espanya així com 64,9 milions d'ecus (per a les iniciatives Leader, PYME, i Pesca) no distribuïts per país.

b) Cooperació trans-regional

Es tracta d'una forma de cooperació fonamentada en la recerca d'interessos comuns a les regions que participen. Seguint Morata (1995: 130-131), la cooperació trans-regional inclou tant la participació en organitzacions internacionals de regions com els acords de cooperació bilateral o multilateral o fins i tot els contactes en matèria econòmica, cultural o de turisme.

Dintre dels acords de cooperació entre regions es pot distingir segons aquestes siguin limítrofes o no. La cooperació entre regions frontereres ja estava contemplada pel FEDER com una estratègia adequada per resoldre problemes comuns i que calia fomentar. La Recomanació de la Comissió de

23 de maig de 1979 als Estats membres, relativa als programes de desenvolupament regional⁹⁷, ja destacava entre els considerants “que es plantejen problemes especials en determinades regions frontereres i que una coordinació eficaç de les mesures de desenvolupament regional dels Estats membres afectats pot aportar una contribució apreciable a la seva solució”.

El programa Ems-Dollart, entre el Regne dels Països Baixos i la República Federal d'Alemanya va constituir una primera experiència de programa transfronterer. En aquest sentit, una altra Recomanació de la Comissió, aquesta de 9 d'octubre de 1981, relativa a la coordinació transfronterera en matèria de desenvolupament regional⁹⁸, recomanava a aquests dos països seguir aprofundint en els seus treballs de cooperació transfronterera, fins i tot més enllà de l'esmentat programa. A continuació dirigia una recomanació al conjunt dels Estats implicats en programes de desenvolupament regional que afectessin regions amb frontera comuna amb regions d'altres Estats membres que establissin els oportuns contactes amb les autoritats competents de l'Estat limítrofe per establir una cooperació relativa a l'anàlisi econòmica i social dels problemes d'ocupació relacionats amb els moviments transfronterers i als objectius i a les accions de desenvolupament. S'aconsellava l'adopció de programes en l'àmbit de les inversions en infraestructures econòmiques, socials i de protecció del medi-ambient.

Una altra manifestació institucional a favor de l'eficàcia d'aquesta forma de cooperació per resoldre problemes quotidians que poden afectar les regions a banda i banda de les fronteres entre diferents Estats es pot trobar en la Resolució del Parlament Europeu de 13 d'abril de 1984 sobre el reforçament de la cooperació transfronterera⁹⁹. En el punt 14 el Parlament Europeu

⁹⁷ 79/535/CEE (D.O. n. L 143/9 de 12.6.79).

⁹⁸ 81/879/CEE (D.O. n. L 321/27 de 10.11.81).

⁹⁹ D.O. n. C 127/212 de 14.5.84.

“considera que els múltiples problemes quotidians als quals s'enfronten els municipis situats a una banda i a l'altra de la frontera no han de ni poden ser resolts més que en part pel ministeri d'afers exteriors dels països implicats. La recerca de solucions per a les col·lectivitats i les autoritats locals o regionals directament afectades en el marc de les seves competències és generalment més ràpid, més eficaç, més realista i sobretot té més en compte els ciutadans.”

Pel que fa als àmbits que han de quedar coberts per aquesta modalitat de cooperació la mateixa resolució es refereix a: “concertació en matèria de planificació regional i d'organització del territori en les regions frontereres, concertació, als nivells regional i municipal, en matèria de disposicions relatives a la protecció del medi-ambient, a la protecció en cas de calamitat, d'incendi i d'epidèmia, al subministrament d'energia i d'aigua, a l'eliminació de les aigües i dels residus, a les vies de comunicació, a la política educativa, sanitària i cultural, al turisme, etc.”

Darrerament, la Comunitat està donant suport a la cooperació interregional transfronterera a través del ja mencionat programa INTERREG. (Fora de l'àmbit comunitari, també des del Consell d'Europa s'han promogut iniciatives diverses per afavorir la cooperació entre regions frontereres. Així, l'any 1980 es va signar a Madrid la Convenció-marc sobre cooperació transfronterera¹⁰⁰ a la qual es va afegir un Protocol addicional de 9 de novembre de 1995. D'altra banda, el mateix Consell d'Europa està afavorint un acord més ampli de cooperació interregional, més enllà de la cooperació transfronterera; es tracta del Projecte de convenció sobre cooperació interterritorial de 1993, del qual no es preveu una aprovació imminent).

Un programa de cooperació que neix pel fet de la relació transfronterera entre regions és l'*Euroregió Mediterrània*, formada per Catalunya, el Languedoc

¹⁰⁰ *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière*, en vigor des de 1981. No va ser ratificada pel govern espanyol fins deu anys més tard, i encara amb una reserva que li treu tota aplicabilitat immediata. Com a conseqüència, Llimona (1993: 69) indica que la cooperació es fa per la via de fet i que per a cada acció cal trobar la forma jurídica que permeti la cooperació. Assenyala, però, que l'actitud de l'Estat davant d'aquesta projecció exterior de les regions ha evolucionat cap a la tolerància.

Roussillon i el Midi Pyrénées i constituïda el 19 d'octubre de 1991. L'objectiu de l'Euroregió és anar estructurant un espai cohesionat de desenvolupament econòmic, científic, social i cultural en l'àrea de la Mediterrània nord-occidental. Gómez-Matarán especifica, en el paràgraf que es reproduïx a continuació, quins són els propòsits de l'Euroregió i quines les accions de cooperació previstes:

“Los dos objetivos esenciales de la Euroregión son, por un lado, desarrollar políticas de colaboración basadas en las aspiraciones de los habitantes de la Euroregión, facilitando los intercambios entre los actores económicos y culturales de las tres regiones, y por otro lado, reforzar el papel de motor de la Euroregión en el seno del gran Mercado Unico Europeo, para favorecer la integración europea y el reequilibrio de Europa en beneficio de las regiones del sur. Para ello han sido diseñadas tres tipos de acciones o estructuras de cooperación: 1) proyectos de cooperación transregional y transfronteriza decididos y promovidos directamente por las tres regiones; 2) proyectos elaborados conjuntamente y llevados a cabo en el marco de las políticas comunitarias, que permitan a la Euroregión mantener relaciones a nivel más alto con la UE y convertirse en un interlocutor privilegiado; 3) y proyectos convergentes y coordinados de acciones realizadas simultáneamente en cada uno de los Estados implicados.” (1997: 380)¹⁰¹

Altres experiències de cooperació transfronterera en el context de la UE són la *Regió Basiliensis*, que agrupa Baden-Württemberg, el Cantó de Basilea (Suïssa) i Alsàcia; l'*Euroregió Sarre-Lor-Lux*, en la qual participen Luxemburg, la Lorena i el Sarre; i l'*Euroregio* en la frontera entre Holanda i Alemanya.¹⁰²

Hi ha, però, un bon nombre d'iniciatives de cooperació interregional en les quals les regions que participen no tenen fronteres comunes. Un exemple d'aquests programes de cooperació en què pren part Catalunya és el conegut com a *Quatre Motors per a Europa*. Va ser creat a Stuttgart el 9 de setembre de 1988 a través de la signatura d'un memoràndum de cooperació entre

¹⁰¹ Gómez-Matarán descriu igualment l'esquema de funcionament i les activitats impulsades per l'Euroregió.

¹⁰² Una anàlisi en profunditat de la cooperació transfronterera es pot trobar a Bernad (1993).

Baden-Württemberg, Rhône-Alpes, Lombardia i Catalunya. Aquestes quatre regions, capdavanteres en els seus respectius països, es proposen com a objectius la col·laboració en els sectors de la investigació i la tecnologia, el medi-ambient, la cultura i la política social; també pretenen la millora de les infraestructures de telecomunicacions i processament de dades, així com la representació recíproca i la defensa conjunta dels interessos en les activitats econòmiques i científiques a nivell internacional. D'aquesta manera, tracten de trobar una resposta a unes necessitats que els són comunes i que no donen lloc a una intervenció comunitària, dirigida fonamentalment a les regions més febles.¹⁰³

De les consideracions apuntades es desprèn un consens general en el sentit d'entendre que la cooperació entre regions contribueix al procés d'integració europea. Llimona (1993: 52) veu en la cooperació una projecció de les regions cap a l'exterior, necessària en un context d'obertura creixent de les economies i de la societat.

2.4 Resum i conclusions

El capítol segon s'ha centrat en la situació de les regions en el marc de la CE. S'ha desenvolupat una caracterització del fet regional, abordant no només la definició del que cal entendre per regions, sinó també les diferents causes que hi ha al darrera del naixement de les regions, la diversa implantació del fet regional en cadascun dels Estats membres i la pròpia heterogeneïtat de les regions si se les compara; igualment s'ha analitzat l'origen de l'interès de la Comunitat per les regions i el paper que les autoritats regionals poden jugar en un context d'integració europea i de mundialització.

Una primera conclusió a extreure de l'**apartat primer** d'aquest capítol és que el fet regional no està arrelat de manera uniforme al conjunt d'Estats membres

¹⁰³ Per a una informació més aprofundida dels Quatre Motors veure Gómez-Matarán (1997: 382-385).

i que són diverses les raons que han propiciat el desenvolupament de les regions en els diferents països.

Per un costat, en països com Bèlgica o Espanya -tot i que en aquest darrer país caldria matisar en funció de les regions-, és la diversitat cultural i històrica dels membres que integren aquests Estats el que ha portat a l'afirmació de les seves especificitats i ha propiciat la creació de regions autònomes en el seu territori per donar resposta a les aspiracions de les subcultures regionals més fortes. Tanmateix, en altres Estats hi ha pobles diferenciats que no han aconseguit que s'escoltessin les seves reivindicacions, com pot ser el cas de França, on s'ha tingut cura que la divisió regional del territori no respectés les fronteres històriques de les nacionalitats bretones, basques o occitanes.

Per una altra banda, en un bon nombre de països es constata una sòlida homogeneïtat social i cultural, la qual cosa no afavoreix el sorgiment d'un moviment regionalista potent. És el cas dels Països Nòrdics, del Regne Unit, d'Irlanda, dels Països Baixos, de Portugal o de Grècia. Ara bé, fins i tot en aquests països tradicionalment no regionalitzats es comprova la presència d'un debat sobre els beneficis d'estendre una certa regionalització, que està motivat per l'arrelament que aquest fenomen té en països molt pròxims. És freqüent trobar opinions que sostenen que el desenvolupament de la Comunitat i l'èmfasi que posa la Comissió en l'"Europa de les Regions" aporten arguments perquè es reforcin les competències regionals i la seva autonomia respecte del govern central. Es constata que la integració propicia al mateix temps la regionalització; un cop es comprova que en diversos Estats les regions s'organitzen per a la defensa dels seus interessos sorgeix, com a conseqüència d'un cert mimetisme, una reflexió sobre els beneficis de disposar igualment d'un nivell intermedi per pressionar de manera més eficaç davant les instàncies corresponents.

Que es contempli la possibilitat d'incorporar un nivell intermedi entre el poder central i els poders locals en països on no existeix una tradició en aquest sentit comporta haver d'acceptar que forçosament els trets definitoris de les

regions hauran de ser diferents d'un Estat a un altre. En aquells Estats on les regions responen a comunitats històriques hi haurà un sentit de pertinença de la població a la regió, la consciència de disposar d'una cultura diferenciada, potser també d'una llengua específica, i tot sens perjudici dels beneficis econòmics que esperi aconseguir la regió per al seu territori. Per contra, on no han existit regions amb anterioritat primarà una visió de la regió com a unitat administrativa, creada per gestionar amb eficiència i agilitat determinats interessos polítics i econòmics, però mancades del vincle més fort que uneix població i territori.

A banda de la diferent implantació del fet regional en el territori de la UE, en el capítol segon s'han exposat les marcades diferències existents entre regions en termes de superfície, de població, de PIB per càpita i d'atur. Aquestes disparitats, especialment les que es refereixen a aspectes econòmics, determinen una falta de cohesió en el si de la Comunitat, que s'ha intentat combatre. Precisament, s'ha argumentat que el motiu que porta la CE a interessar-se per les regions és, justament, la necessitat d'eliminar els desequilibris existents entre elles per aprofundir en la cohesió econòmica i social. Aquest és l'objectiu que porta al desenvolupament de la Política Regional Comunitària i a la creació dels fons estructurals, aspectes que s'analitzen en l'apartat segon.

De tota manera, actualment ja no és possible afirmar que l'atenció que presta la Comunitat a les regions se circumscriu al desig de promoure un desenvolupament homogeni sobre el territori. Des dels vuitanta s'han anat seguint les declaracions de les diverses institucions comunitàries, amb un paper destacat del Parlament Europeu, a favor de la participació de les regions com a estratègia per reforçar el caràcter democràtic de les decisions que s'adoptin i perquè sigui respectada la diversitat cultural en el procés d'integració europea. En aquest sentit, no és casual que la creació de l'ARE i del Consell Consultiu de Poders Locals i Regionals datin igualment de mitjans dels vuitanta. Per un altre costat, la relativament recent creació pel TCE del Comitè de les Regions és conseqüència de la paulatina consolidació de les

regions i de la convicció sobre la necessitat de disposar d'un òrgan per a la representació dels seus interessos.

El tercer apartat del capítol segon s'ha dedicat al tractament d'un seguit de qüestions relacionades amb el paper de les regions en el territori de la UE. S'ha reflexionat, en primer lloc, sobre el sentit que pot tenir reclamar la seva participació en un context en el qual, d'una banda, es tendeix a traslladar la presa de decisions a un nivell supranacional, mentre que, d'una altra banda, els Estats no semblen disposats a renunciar a la posició dominant que han vingut exercint. En aquest sentit, s'ha conclòs sobre la compatibilitat entre reforçament del fet regional i dels processos d'integració i de mundialització, quedant pendent de veure com evoluciona l'actitud dels Estats davant la consolidació del nivell regional.

En segon lloc, s'han confrontat els avantatges i els inconvenients d'aprofundir en la regionalització. Sense negar que la desigual presència de les regions en els diferents Estats membres i la seva falta d'homogeneïtat constitueixen obstacles evidents de cara a la construcció d'una "Europa de les Regions", sembla que pesen més els arguments a favor d'aquest procés. D'entre ells destacaríem els guanys que suposa, des del punt de vista de la legitimitat democràtica i de l'eficiència, apropar la presa de decisions i la gestió dels serveis als ciutadans. Els nivells de govern d'abast més limitat semblen estar més capacitats per garantir millor els objectius de l'acció pública en atenció a les seves característiques, dimensió o efectes pretesos.

En tercer lloc, s'han presentat algunes de les iniciatives que actualment ja estan desenvolupant les regions i que contribueixen, directament o indirecta, a la construcció d'una "Europa de les Regions". El seu caràcter i la seva importància varia substancialment d'una regió a una altra, en gran part com a conseqüència del reconeixement que cada Estat membre fa de les entitats regionals, però també de resultes de les pròpies inquietuds que experimentin les regions. Un dels àmbits en què la participació de les regions ha estat més estesa i més ben acceptada és el de la cooperació interregional i de les regions

amb la CE. Les experiències de cooperació no constitueixen només estratègies per promoure el desenvolupament endogen, sinó que suposen una important contribució des del nivell regional al procés d'integració europea.

CAPÍTOL 3

LA DESCENTRALITZACIÓ TERRITORIAL EN EDUCACIÓ: PLANTEJAMENT NORMATIU I ANÀLISI EMPÍRICA

El capítol que ara s'inicia parteix de la hipòtesi que l'anàlisi del paper de les regions en matèria d'educació i de formació s'ha de realitzar, necessàriament, en el marc de les reflexions sobre la descentralització educativa; la intervenció de les regions en aquest camp no és sinó la concreció d'un model de descentralització territorial. Per aquest motiu, en aquest capítol tercer es comença abordant la descentralització en educació des d'una perspectiva teòrica, presentant la pluralitat de fenòmens que s'aglutinen en aquest concepte, per centrar després l'estudi en la descentralització educativa territorial. Ja situats en aquesta parcel·la de la descentralització es consideren els arguments polítics i econòmics, específicament referits a l'educació, que poden aconsellar-la o no, segons els casos. Des d'una aproximació normativa, es reflexiona sobre la possibilitat de recórrer a les aportacions del federalisme fiscal, exposades en el capítol segon (apartat 2.3.2.1), en un intent de determinar el nivell òptim de descentralització per a la prestació de serveis educatius, tot exposant les limitacions que s'observen. A continuació es desenvolupa una anàlisi de la descentralització territorial en educació des del punt de vista empíric, tant a partir de la distribució de la despesa educativa entre nivells de govern com a partir de la distribució de les competències educatives entre aquests mateixos nivells de govern, posant especial èmfasi en la participació de les regions en els diferents països.

3.1 La descentralització en educació

D'un temps a aquesta part, en el camp de les polítiques educatives s'està posant molt d'èmfasi en la descentralització, la qual, com assenyala Weiler (1990a), sembla haver-se convertit en un dels temes prioritaris. Aquest mateix autor observa que aquest interès s'emmarca en un important debat internacional sobre les possibilitats i modalitats de descentralitzar els sistemes polítics i econòmics, en general. Seguint Klees (1989), la descentralització de

polítiques educatives constitueix un dels temes centrals desenvolupats a partir del plantejament convencional de la planificació educativa, juntament amb l'avaluació econòmica d'aquestes polítiques, que ha d'orientar la presa de decisions en aquest camp.

Com a punt de partida, podem acollir una definició molt genèrica de descentralització, entesa com a distribució de poder. Lauglo i McLean (1985: 5) afirmen que, en l'àmbit de l'educació, la descentralització constitueix el "mitjà de garantir una àmplia representació d'interessos legítims en educació". No obstant, altres objectius justifiquen també l'atenció que atrau el debat sobre la descentralització. Així, en un context de crisi econòmica i de restriccions pressupostàries, la descentralització de la provisió de serveis educatius s'apunta com a solució per millorar l'eficiència de la gestió dels recursos destinats a l'educació i la formació. D'altra banda, les maneres en què pot articular-se el repartiment de poders que suposa la descentralització poden ser molt variades: des d'una distribució de responsabilitats entre els diferents nivells de govern amb una base territorial, fins a una assignació de la provisió de serveis educatius al sector privat.

Lauglo vincula l'aparició de les diferents alternatives per organitzar la prestació de serveis educatius a la crisi de l'estat del benestar i a les dificultats per finançar l'educació:

"Se trata de un contexto que plantea cuestiones sobre la capacidad futura del Estado para financiar y ofrecer educación. Dar más rienda suelta al gobierno local, desconcentrar los funcionamientos de la burocracia estatal, dirigir por objetivos antes que por normas y reglamentos, dejar más espacio para la oferta privada, y explorar formas para que las instituciones públicas sean más eficientes, sometiéndolas a una mayor competencia, son tendencias y propuestas que surgen a partir de la pérdida de confianza en el centralismo burocrático «estatista» como forma de gestionar la educación." (Lauglo, 1996: 203).

Per la seva banda, Van Haecht destaca el rerafons no només econòmic, sinó també marcadament ideològic, del debat sobre la descentralització educativa:

“Seria ingenu no veure que els temes de descentralització, desconcentració i autonomia de les escoles s’han de posar en relació amb el desenvolupament d’un pensament neo-liberal que s’ha erigit en contra del consens social-demòcrata recolzant-se sobre una economia de mercat que enllaça eficàcia econòmica i justícia social.” (Van Haecht, 1994: 5)

És en aquest context que cal analitzar la pluralitat d’enfocs que convergeixen en l’anàlisi de la descentralització educativa. Com a primera aproximació, és possible distingir la “descentralització territorial” d’altres formes de descentralització que no consideren -almenys no com a element central- el territori. Conyers (1984: 187) parla de “descentralització funcional” per referir-se a aquestes altres formes de descentralització, que tendeixen a una dispersió del poder de presa de decisions i de responsabilitats entre organismes para-estats, no governamentals, o organismes privats, en comptes de fer-ho entre unitats de govern competents sobre un determinat territori.

Brown (1990), per una altra banda, distingeix entre “descentralització política” i “descentralització organitzativa”, entenent per aquesta darrera la dispersió de poder entre els agents d’una organització amb l’objectiu d’augmentar la responsabilitat i la qualitat del servei i de reduir els costos.

Lauglo (1996) comparteix la idea que no es pot concebre la descentralització com un concepte unívoc i exposa una classificació de les diferents formes de descentralització, analitzant les seves implicacions en educació. Les categories que recull tenen en comú que es plantejen com a alternativa al “centralisme burocràtic” quan es tracta d’organitzar un servei nacional d’educació.

Lauglo classifica les diferents formes de descentralització atenent a dos tipus de criteris. En primer lloc, distingeix quatre formes de descentralització que obeeixen a raonaments polítics; es tracta del federalisme, del localisme populista, de la democràcia participativa i del liberalisme. Cadascuna d’aquestes formes de descentralització dóna una resposta diferent a la pregunta sobre qui té el dret de prendre les decisions i en quines idees es basa

aquest dret, i cadascuna d'elles té implicacions diverses sobre els objectius i l'organització dels serveis educatius. En segon lloc, Lauglo considera altres formes de descentralització que s'interessen principalment per la qualitat i l'eficiència en l'educació; són el professionalisme pedagògic, la direcció per objectius, el mecanisme de mercat i la desconcentració. A continuació s'intenten resumir els trets essencials de cadascuna d'aquestes formes, a partir de l'exposició del propi autor:

a) *Federalisme*: Implica un debilitament del poder central i dels seus líders polítics i un repartiment de l'autoritat entre els nivells intermedis (estats, regions, ...) que componen la federació, sense que hi hagi una ideologia comuna ni una uniformitat de solucions en els casos que s'engloben en la fórmula del federalisme¹. Segons l'autor, les competències en educació sovint estan cedides a aquests nivells intermitjos, almenys parcialment, de manera que cada estat o regió té el dret d'intervenir en la definició d'un model educatiu propi. Tanmateix, és molt habitual que s'estableixi un sistema general de coordinació per homogeneïtzar determinats aspectes del marc legal educatiu, a fi de garantir la consecució de determinats objectius.²

b) *Localisme populista*: El populisme constitueix un corrent de dissidència respecte de les èlits en el poder, allunyades del poble. En termes positius, defensa com a forma d'expressió política la democràcia directa i molt local. La seva conceptualització com a conservadors o radicals no resulta fàcil, ja que si bé mostra un rebuig radical de la dominació per part de l'èlit, tendeix cap al conservadurisme en relació amb els valors culturals de la gent comuna. Afirmar l'autenticitat de la cultura popular: la llengua, el sentit comú i l'expressió

¹ Lauglo diferencia, d'una banda, aquells casos en què la federació s'ha establert com a conseqüència d'una combinació bastant voluntària dels Estats membres (Suïssa, Estats Units o Austràlia) i d'una altra banda, els casos en què Estats d'estructura tradicionalment centralista decideixen retornar poders a les regions o províncies com a concessió per conservar la unitat davant de forts moviments separatistes (Bèlgica o Canadà).

² Aquesta reflexió serà represa més endavant, quan s'analitzin els arguments a favor i en contra de la descentralització.

artística popular. Cal no confondre, però, aquest moviment amb una reacció espontània del poble.³

Aplicat a l'educació el localisme populista suposa el govern local de les escoles i un fort control per part dels pares. Rebutja l'autoritat de l'expert tecnòcrata i professional i insisteix en la importància de l'educació fora de l'escola (a casa, a la comunitat, en el lloc de treball, ...). Lluny de mostrar un gran respecte per l'escolarització formal, emfasitza l'aprenentatge a partir de l'experiència i el coneixement pràctic que serveix per a la realització d'un treball físic. L'educació no ha de servir en cap cas per allunyar els estudiants dels seus orígens i apropar-los a una cultura elitista i, probablement, estrangera; ha de promoure, en canvi, el coneixement de la llengua mare, de la literatura i de la història que celebren les pròpies arrels culturals dels alumnes.

c) *Democràcia participativa*: Es basa en l'afirmació que els que participen en el funcionament quotidià d'una institució han de participar en les decisions que afectin el seu treball. Partint dels postulats anarquistes i sindicalistes del socialisme, es proposa un model d'organització basat en una associació d'institucions que cooperen voluntàriament, caracteritzades cadascuna d'elles a nivell intern per l'existència d'una mínima autoritat jeràrquica. Una assemblea institucional permet la presa de decisions que han d'estar fonamentades en l'acord, essent mínimes les regulacions. Igualment, es rebutja el control exterior sobre la institució.

Aquesta concepció antiautoritària i antiburocràtica va tenir el seu reflex en l'entorn educatiu: des de les idees de “desescolarització”, per considerar que les escoles eren reproductors burocràtics de la desigualtat opressiva, fins a

³ Lauglo reflexiona sobre el difícil enquadrament en les societats industrials actuals de la dicotomia entre una èlit petita, remota (i sospitosa) i un grup ampli i orgànic de gent comuna. Es tracta d'una dicotomia que encaixava molt millor en una comunitat agrària de plebeus enfrontats a una aristocràcia o èlit econòmica i urbana. En les societats actuals els moviments populistes tendeixen a ser moviments de protesta respecte de temes concrets (moviments antiabortistes, ressorgiment religiós, moviments contra la immigració, decepció de la gent ordinària davant dels costos i serveis que ofereix l'Estat del benestar, etc.).

l'interès per la “pedagogia del diàleg” i el sorgiment d'institucions educatives “alternatives”, preocupades per practicar una molt àmplia democràcia participativa en el govern del centre i per oferir un major camp d'acció al voluntarisme en tant que estil d'aprenentatge. En resum, els efectes de la democràcia participativa sobre l'educació han estat, primer, una distribució més igualitària de l'autoritat; segon, el dret dels membres de la comunitat escolar (principalment alumnes i professors, però també els pares en la mesura que s'impliquin en el funcionament de la col·lectivitat de treball) a participar en el procés de presa de decisions; i tercer, la reacció contra les reformes escolars centralistes i el recolzament a que sigui cada escola la que consensui una estratègia pròpia per millorar.

c) *Liberalisme*: Aquesta doctrina política presenta una sèrie de característiques que justifiquen una àmplia dispersió de l'autoritat. Tradicionalment, va partir de la defensa de les llibertats individuals en front d'un Estat absolutista, de l'adscripció social tradicional i en contra del baluart cultural de l'ortodòxia religiosa establerta. D'acord amb aquests principis, identifica l'educació i l'avanç del coneixement com a factors essencials per al desenvolupament dels individus i el progrés social. En aquest sentit, defensa una visió individualista de l'aprenentatge que ressalta la indagació i la reflexió independent i informada (el pensament crític) com a mitjà per assolir la mobilitat social dels individus dintre d'una estructura social menys segmentada.

Des del moment que està en contra de la concentració de poder polític, el liberalisme pot legitimar tant el federalisme com un govern local poderós. Tanmateix, limitaria la capacitat de presa de decisions dels membres de la comunitat que defensa la democràcia participativa. D'una altra banda, el pensament liberal justifica l'oferta privada i l'ús del mecanisme de mercat per assignar recursos a l'educació. La “mà invisible” del mercat no només permet una producció més eficient sinó que promou la llibertat individual, de manera que el liberalisme veu en la provisió privada de l'educació una mostra de la seva tolerància de la diversitat. Finalment, pel fet de veure en el coneixement

una força progressista de la societat, legítima, igualment, l'existència de professions fortes que reclama el professionalisme pedagògic, com s'exposa a continuació.

d) *Professionalisme pedagògic*: Defensa l'autonomia personal dels professionals que es dediquen a l'ensenyament, debilitant la influència que puguin tenir agents externs a la professió. S'entén que l'autonomia està legitimada pel domini que tenen els professionals de la docència, mestres i professors, tant dels continguts que imparteixen -que resulten esotèrics per als no iniciats- com dels mètodes d'ensenyament.⁴ El control sobre els docents l'exerceix el propi cos professional, que vetlla per la formació dels seus membres i pel seu comportament deontològic. Conseqüentment, el professionalisme pedagògic és reaci a les formes d'autoritat externa.

Com s'ha avançat, és un criteri defensat pels liberals, des d'una doble perspectiva: d'una banda, perquè emfasitzen l'evolució del coneixement com una força social progressista (la qual cosa implica respecte per l'expert); d'una altra banda, perquè recolzen la dispersió de poder. No és, per contra, un criteri compartit pels populistes, que rebutjen el poder d'una èlit il·lustrada, allunyada culturalment. Els populistes opinen que l'autonomia professional pot servir per ocultar la intenció de perseguir objectius privats.

f) *Direcció per objectius*: És una tècnica desenvolupada inicialment per a les organitzacions industrials i empresarials, per promoure eficàcia i eficiència: més actuacions dirigides cap a la consecució d'objectius preestablerts i un ús més òptim dels recursos. S'ha plantejat com una alternativa superior a la direcció per normes i reglaments, i té la intenció d'oferir una major llibertat en l'elecció dels mitjans i en l'assignació dels recursos als que ocupen els nivells

⁴ Lauglo reflexiona, però, com el caràcter esotèric dels ensenyament impartits és diferent en cada moment històric i que en un moment en què el nivell educatiu general és més elevat hi haurà també un major desig dels pares de verificar la qualitat de l'educació que reben els seus fills, en detriment del grau d'autonomia dels mestres i de la seva autoritat. L'autonomia que tinguin els mestres dependrà de fins a quin punt se'ls reconegui la qualitat d'experts esotèrics especials.

més baixos d'una organització. Requereix una concreció dels objectius, una major planificació de com assolir-los i la utilització d'indicadors de rendiment per tenir coneixement del nivell d'èxit aconseguït.

Els detractors de la direcció per objectius qüestionen que es tracti realment d'una forma de descentralització en la gestió i argumenten que si es vol implicar el treballador en la definició dels objectius i en la seva consecució és bàsicament per incrementar la seva pressió en el treball, bàsicament definit i controlat per una direcció centralitzada superior.

Aplicar la direcció per objectius a l'educació presenta dificultats importants, ja que les metes fixades no són fàcilment desglossables en un llistat d'objectius que es puguin assolir de manera quantificable. Així, el mètode pot entrar en conflicte amb els conceptes humanístics d'una educació general, que ressalten la comprensió totalitzadora, la captació dels conceptes i el desenvolupament del pensament crític. Dificilment reptes tan abstractes puguin ser estructurats en objectius concrets susceptibles de la forma de control exposada.

Atès que accepta l'existència d'un control extern i centralitzat s'oposa tant a l'autonomia del professor com a la democràcia participativa. En canvi, és compatible amb el populisme, partidari del control, tot i que en la direcció per objectius aquest control s'exerceix d'una manera més sistemàtica i més estricta.

g) *Mecanisme de mercat*: L'ús d'aquest mecanisme en l'educació constitueix una forma de descentralització preocupada tant per la millora de l'eficiència com per la llibertat d'elecció. La competència esdevé essencial per oferir serveis de qualitat i fer un ús eficient dels recursos. Les institucions educatives competiran per aconseguir "clients", que són lliures d'elegir entre l'oferta comercialitzada de serveis, i els ingressos de cada institució dependran del volum de "vendes". A la vegada, els "clients" poden pagar els serveis amb els seus recursos privats, o aquests poden ser finançats totalment o parcial pel sector públic. No hi ha dubte, per tant, que la fe en el mecanisme

de mercat com a forma de descentralització afavoreix les iniciatives educatives privades, tot i que hi ha consens en la necessitat de mantenir paral·lelament un sistema educatiu públic.⁵ D'altra banda, el mecanisme de mercat pot incorporar la direcció per objectius per organitzar el funcionament intern de cada institució.

h) *Desconcentració*: En sistemes caracteritzats pel centralisme burocràtic la desconcentració consisteix en la transferència per part de l'autoritat central d'algunes competències a les oficines que aquesta autoritat té a nivell regional o local.⁶ No es tracta d'una mera delegació d'autoritat sinó que comporta canvis en l'ordenament jurídic. D'aquesta manera, l'autoritat central es descarrega de tasques rutinàries i s'aconsegueix, en conjunt, millorar l'eficiència. Els arguments més utilitzats per justificar aquesta major eficiència són els següents: en primer lloc, els nivells superiors poden concentrar-se en la planificació i en les decisions estratègiques; en segon lloc, s'aconsegueix millorar la coordinació entre els nivells regional i local i reforçar la planificació regional; finalment, s'incrementa el control sobre les escoles, obligades a respondre davant d'una autoritat més pròxima.

Lauglo sintetitza en la taula n. 3.1 les implicacions de les diferents formes de descentralització exposades per a la distribució de l'autoritat en l'educació, així com les implicacions per a l'avaluació de les institucions.

⁵ La provisió privada de serveis públics és represa més endavant en aquest apartat.

⁶ Segons Ferrari (1995) la desconcentració més que una forma de descentralització és una forma de centralització. La defineix com la transferència a un agent local de l'Estat, d'un poder de decisió que fins aleshores exercia el cap de la jerarquia. Continua sent l'Estat qui decideix, però sobre el terreny, no des de la capital. La distinció entre desconcentració i descentralització és represa més endavant en aquest apartat.

Taula n. 3.1 Implicacions de les diferents formes de descentralització Política, Qualitat i eficiència

	Alternatives al centralisme burocràtic	Èmfasi en la distribució d'autoritat per a la presa de decisions	Avaluació i control del rendiment institucional
Formes de descentralització basades en criteris polítics	<i>Federalisme</i>	<ul style="list-style-type: none"> • La burocràcia federal i els líders són febles • Sense majors prescripcions 	• No hi ha implicacions
	<i>Localisme populista</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Govern polític clarament local • Control dels pares 	• Transparència local
	<i>Democràcia participativa</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Dèbil control exterior • Decisions col·lectives interiors; estructura interna plana 	<ul style="list-style-type: none"> • Només participació interior • Procés col·lectiu • Control des d'abaix
	<i>Liberalisme</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Àmplia extensió, és a dir: • Govern local fort • Oferta privada • Mecanisme del mercat • Experts professionals 	<ul style="list-style-type: none"> • Forces del mercat o: • Autorregulació professional • Dèbil control estatal
Formes de descentralització basades en la qualitat i l'eficiència	<i>Professionalisme pedagògic</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomia del mestre • Dèbil autoritat exterior 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorregulació professional • Revisió per companys
	<i>Direcció per objectius</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Forta direcció escolar • Escrutini exterior de resultats i despeses 	• Indicadors de rendiment comparats amb metes i pressupostos
	<i>Mecanisme del mercat</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Competència • Forta direcció escolar 	<ul style="list-style-type: none"> • Demanda de clients • Acreditació d'escoles
	<i>Desconcentració</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Forts agents estatals a nivell regional, planificació regionalment unificada del sector 	• Sistemes d'informació de la direcció

Font: Lauglo (1996: 199)

A banda de les diferents formes de descentralització establertes per Lauglo, el tema de la descentralització educativa apareix sovint relacionat en educació amb el concepte d'*autonomia*, que tampoc no és unívoc. Reguzzoni (1989)

insisteix en la complexitat d'aquest concepte i exposa una tipologia elaborada per Cesareo (1988), segons la qual es poden distingir tres models d'autonomia:

- *Autonomia en el model territorial:* que permet confiar l'organització i gestió dels models educatius a les autoritats territorials.
- *Autonomia en el model solidarista:* en el qual els usuaris es reuneixen per desenvolupar un projecte educatiu específic, elegit sobre la base d'una visió del món comuna. Els centres escolars privats confessionals o adeptes a una pedagogia particular practiquen aquest tipus d'autonomia.
- *Autonomia en el model participatiu:* que autoritza la participació de representants de pares i/o empleats, de sindicats, de consellers electes, de professors i d'alumnes en els consells escolars, així com en els comitès regionals existents en els diferents graus del sistema educatiu.⁷

Com especifica Reguzzoni (1989: 5), els tres models d'autonomia parteixen de la premissa que l'Estat està compromès amb l'educació dels seus ciutadans i és vist com el garant de les llibertats personals en els centres. A diferència del que passava fins al segle XVIII, actualment l'Estat intervé no només per imposar l'escolarització obligatòria, sinó per assumir ell mateix la gestió de tot el sistema educatiu i garantir l'accés de tots a l'educació.

⁷ D'una altra banda, Reguzzoni completa l'anàlisi de l'autonomia afegint una classificació des del punt de vista de com es du a la pràctica aquesta autonomia. Pot ser *autonomia de gestió*, si serveix per dissenyar un projecte educatiu específic (definint uns objectius, uns programes i un treball en equip); *autonomia administrativa o financera*, si es projecta sobre l'ús dels recursos; *autonomia organitzativa*, si les decisions recauen sobre l'estructuració dels serveis, horaris i assignatures; i *autonomia didàctica*, si afecta les decisions sobre els mètodes d'aprenentatge.

La classificació de Lauglo presenta importants punts de contacte amb la que utilitza Reguzzoni, com s'intenta fer veure a continuació:

a) *Federalisme i autonomia territorial* fan referència a una mateixa idea de descentralització, basada en el repartiment de funcions entre diferents nivells de govern. Les dues categories esmentades serveixen per descriure una forma de descentralització semblant, sempre i quan s'adopti una definició àmplia del que cal entendre per un Estat "federal". D'acord amb aquesta definició seran Estats "federals" tots aquells Estats on existeixin diferents nivells de presa de decisions, independentment que aquests es relacionin o no en el marc d'una estructura pròpiament federal, des del punt de vista de la fórmula política adoptada per a la seva organització. Partint d'una definició semblant, tant el concepte de federalisme com el d'autonomia territorial resulten adequats per analitzar la distribució de competències educatives entre nivells de govern.

Cal parar esment que el concepte d'autonomia territorial no es correspon amb un model de desconcentració, com Van Haecht (1994) o Ferrari (1995) es preocupen d'aclarir explícitament. Van Haecht assenyala que mentre que la descentralització territorial consisteix en una transferència de competències des de l'Estat central als nivells subcentrals, la desconcentració suposa una transferència de competències entre els diferents nivells de l'administració central.

b) També hi ha un paral·lelisme entre la *democràcia participativa* i l'*autonomia participativa*. En ambdós casos s'insisteix en garantir la participació de tots els agents implicats en l'exercici de l'activitat escolar, amb el fi d'optimitzar el funcionament dels centres i la seva adaptació al seu públic i al seu entorn. Com afirma Van Haecht (1994), l'autonomia participativa és un concepte relacionat amb el grau de llibertat (pedagògica, administrativa, financera, etc.) que ha d'atorgar-se al centre escolar; d'aquí el debat tan estès sobre l'autonomia dels centres. Aproximar-se a l'estudi de la descentralització educativa a partir d'un model de democràcia participativa té rellevància,

principalment, des del punt de vista de la gestió i organització dels centres educatius, en la mesura que incideix en com ha d'estructurar-se l'autoritat per a la presa de decisions en aquest entorn.⁸ No obstant, més enllà de determinar la dinàmica de funcionament dintre del propi centre escolar, la democràcia participativa podria suggerir un model d'organització del sistema educatiu basat en la cooperació voluntària entre centres. Ja s'ha fet referència a la bona acollida d'aquesta fórmula per part del liberalisme, atès que ambdós tenen en comú el rebuig a una autoritat centralitzada com a forma de control.

c) Finalment, queda per analitzar la relació entre el concepte d'*autonomia en el model solidarista* amb les categories delimitades per Lauglo. L'objectiu d'aquesta forma de descentralització consisteix en autoritzar la llibertat de creació de centres amb una oferta educativa específica. En un entorn en què, en general, no s'accepta que el poder polític del moment imposi un únic model educatiu, Holmes (1992) planteja el dret d'elecció dels pares entre una diversitat d'opcions educatives per als seus fills, en el marc d'una societat pluralista. El model de mercat, defensat des del liberalisme polític, promou precisament la llibertat d'elecció entre una oferta variada que subministra el sector privat.⁹ D'acord amb aquesta tercera aproximació, s'està identificant

⁸ Brown (1990) elabora un model de gestió de centres i districtes educatius que denomina *school-based management* i que tracta d'aplicar a l'educació la teoria sobre estructures organitzatives. Aquesta teoria va ser desenvolupada originàriament en el marc de la formació de les grans empreses, per racionalitzar l'ús dels recursos i el procés productiu en el seu conjunt, a fi d'aconseguir una millora en els resultats. En el si d'aquesta teoria la descentralització és vista com la distribució de poder de presa de decisions entre els diferents càrrecs en una organització. El model *school-based management* es caracteritza per ser la mateixa escola (no una oficina central) la que disposa dels recursos i pren les decisions sobre les compres de material, equipament, professorat, manteniment i altres serveis necessaris. Segons Brown, aquest model implica: primer, major flexibilitat en la presa de decisions i en l'accés als recursos per a la seva aplicació; segon, més autoritat per als directors de les escoles; i tercer, millora potencial de la productivitat de l'escola i millora de l'eficiència. Un estudi més recent sobre la descentralització a nivell de centre escolar es troba a Bolívar (1996).

⁹ De tota manera, Le Grand (1991) es qüestiona que la llibertat d'elecció sigui inherent en tot cas a un sistema de mercat. Dependrà que efectivament hi hagi varietat d'oferta, la qual cosa no sempre passa a nivell local (per exemple, si tan sols existeix una escola en un àrea). Relacionat amb la diversitat d'oferta apareix el tema del transport: disposar d'un mitjà de transport gratuït fins a on es trobi l'oferta contribueix a fer realitat la llibertat d'elecció i superar d'aquesta manera, almenys parcialment, l'absència de competència local.

descentralització amb privatització en la producció dels serveis educatius, sens perjudici que aquests puguin ser finançats amb recursos públics o privats.¹⁰

La tipologia que utilitza Reguzzoni, amb els paral·lelismes observats respecte de la classificació de Lauglo, recull tres formes diverses d'aproximar-se a l'estudi de la descentralització en educació. Cadascuna d'elles es projecta sobre diferents aspectes de les polítiques educatives:

- En primer lloc, la *descentralització territorial* parteix de l'acceptació de la intervenció del sector públic en educació, i contempla la

¹⁰ La proposta de finançar amb fons públics un model de producció privada va ser formulada per primera vegada per Friedman (1955). Reclamava un augment significatiu del sector educatiu privat, finançat i regulat als nivells baixos mitjançant un sistema de crèdits. Friedman va suggerir que es donés a cada persona, amb caràcter intransferible, un "val d'educació" que utilitzaria per comprar educació d'entre una sèrie d'institucions en competència, que després dependrien d'aquests vals per obtenir els seus ingressos. Durant la dècada dels seixanta, conservadors, liberals i radicals van demanar a EE.UU. l'aplicació d'aquest sistema de xecs educatius que va ser finalment bloquejada pels interessos de les escoles públiques. La mateixa idea ha reaparegut a major escala els anys vuitanta, de la mà del neo-liberalisme, i ha estat especialment debatuda a Gran Bretanya, sota el govern de Thatcher. Tot i que cap país no ha introduït el sistema de vals segons les línies proposades per Friedman, les seves aportacions han inspirat un canvi en els esquemes de finançament públic de l'educació en alguns països (veure Barr, 1993) i han portat a la definició del model de "quasi-mercat" com a forma de substitució dels proveïdors estatals monopolístics per proveïdors independents que actuen en competència. Le Grand (1991) planteja que es tracta de quasi-mercats perquè es troben sotmesos a un conjunt de restriccions, derivades del fet que les institucions que competeixen no necessàriament busquen maximitzar els beneficis, ni són necessàriament privades; a més, la capacitat de compra del consumidor no ve expressada en termes monetaris, sinó que es manifesta en la disposició d'un val destinable a la compra d'un servei específic. L'argument que es defensa a favor d'aquesta forma de provisió és que la introducció de la competència entre les institucions per captar els seus clients contribueix a la millora de l'eficiència X, perquè provoca un ús més econòmic dels recursos, a la vegada que incentiva una millora de la qualitat i l'ampliació de l'oferta. D'una altra banda, l'elecció per part dels consumidors afavoreix també l'eficiència assignativa, ja que l'assignació dels recursos entre els centres es farà en funció de les preferències expressades. Igualment, es dirà, és possible garantir simultàniament l'equitat del sistema, perquè la nova distribució dels recursos beneficia per un costat, aquells que donen millor servei i per un altre, els consumidors -especialment els de rendes baixes i els que estan en pitjors condicions- que són els que s'aprofiten d'aquest millor servei. Le Grand conclou que la situació resultant serà, per tant, més eficient i més equitativa. Informació addicional sobre quasi-mercats i sobre els vals educatius es pot trobar, respectivament, a Glennerster (1991) i Levin (1992).

possibilitat que siguin els nivells subcentrals de govern els que assumeixin totes o una part de les competències relacionades amb l'educació i la formació. Dintre d'aquest paquet genèric de competències dels poders públics en educació caldria distingir categories diferents: d'una part, competències de caràcter legislatiu i de reglamentació, dirigides a establir el marc dintre del qual ha de desenvolupar-se el sistema educatiu i a determinar el contingut dels curricula; d'una altra part, competències relacionades amb la gestió i finançament dels serveis educatius provistos. Que s'accepti la necessitat d'intervenció dels poders públics no suposa, tanmateix, que hi hagi acord sobre la delimitació de l'abast de les seves responsabilitats en matèria d'educació i formació, ni sobre com s'han de repartir aquestes responsabilitats els diferents nivells de govern.

- En segon lloc, la *descentralització en un model d'autonomia participativa* apareix vinculada al concepte d'autonomia dels centres i tendeix a cenyir-se, per tant, als aspectes de gestió i funcionament dels responsables immediats de la prestació dels serveis educatius.
- Finalment, defensar la *descentralització en un model solidarista* condueix a la privatització de la producció de l'educació, amb el doble objectiu de diversificar l'oferta per adaptar-la als requeriments de la demanda i d'aconseguir millorar l'eficiència. Aquesta aproximació a la descentralització alimenta, doncs, el debat entre producció pública i producció privada.

Les dues últimes formes de descentralització apuntades tenen en comú que centren la discussió en aspectes concrets de les polítiques educatives, relacionats bàsicament amb el bloc de competències de gestió i prestació dels serveis. L'anàlisi de la descentralització territorial, en canvi, permet desenvolupar una visió més general del conjunt de la matèria educativa. Conseqüentment, les tres categories que distingeix Reguzzoni faciliten

l'estudi de la pluralitat de qüestions que conflueixen en el debat sobre la descentralització. Es tracta de tres categories que tendeixen a complementar-se entre sí, més que no pas a excloure's mútuament.¹¹

3.2 La descentralització educativa territorial: arguments polítics i arguments econòmics

Als efectes del present estudi convé centrar l'anàlisi en la descentralització de les funcions educatives que desenvolupa el sector públic entre nivells de govern amb una base territorial. S'observa que s'assumeix com a punt de partida l'atribució al sector públic de determinades funcions relacionades amb l'educació¹². La discussió se suscita per determinar quin nivell de govern resulta ser el més idoni per a l'exercici de les funcions referides. ¿Han de concentrar-se en mans del nivell central o s'han de transferir a algun dels nivells subcentrals, com sostenen els partidaris de la descentralització? Caldrà analitzar els arguments que s'esgrimeixen a favor o en contra d'una solució descentralitzada. Es presenten, en primer lloc, els arguments més freqüentment invocats, per centrar l'anàlisi, a continuació, en els efectes de la descentralització educativa sobre l'eficiència i sobre l'equitat, des d'una perspectiva econòmica.

¹¹ Aquesta idea de complementarietat està també present en la reflexió de Lauglo, quan admet que en les formes d'organització de serveis educatius existents difícilment es trobarà un dels models que descriu en estat pur, sinó que diversos models són compatibles entre ells i poden donar-se simultàniament.

¹² La necessitat d'intervenció pública en educació ha estat objecte de reflexió per part de l'economia de l'educació. Des d'aquesta disciplina, diversos autors han assenyalat que el sector públic ha d'intervenir en aquest terreny tant per raons d'eficiència com per raons d'equitat. Veure, en aquest sentit, Barr (1994: 343 ss.) o Johnes (1993: 68 ss.). Calero (1993: 29 ss.) desenvolupa els raonaments que es combinen en la justificació de la intervenció pública en l'educació superior.

3.2.1 Principals arguments relacionats amb la descentralització educativa territorial

En el pla polític es barregen arguments favorables i contraris a la descentralització educativa. Un autor que ha reflexionat sobre els aspectes que donen lloc a l'existència d'una tensió entre centralització i descentralització ha estat Weiler (1990a, 1996). Aquest autor distingeix tres models o arguments que considera els més utilitzats per recolzar els moviments de descentralització. Es tracta dels següents (1996: 212):

- el model de “redistribució”, relacionat amb la divisió del poder;
- el model de l’“eficiència”, que tracta de promoure l'eficàcia amb relació amb el cost del sistema educatiu mitjançant un desplegament i una gestió més eficients dels recursos disponibles;
- el model de les “cultures d'aprenentatge”, que se centra en la descentralització dels continguts educatius.

El propi autor indica, però, que els tres arguments presenten greus deficiències i no aconsegueixen explicar, per ells mateixos, la tendència descentralitzadora que orienta la política educativa en els darrers temps, raó per la qual acaba proposant altres arguments amb caràcter complementari que seran introduïts en les reflexions finals de l'apartat 3.2.

En aquest apartat es prenen les aportacions de Weiler com a punt de partida per revisar els avantatges que s'apunten més habitualment referits a la descentralització. De tota manera, s'ha optat per distingir, d'una banda, els criteris que es combinen per valorar la major o menor oportunitat de descentralitzar la regulació del sistema educatiu i, d'una altra banda, els criteris relatius a la gestió del sistema.

Pel que fa a la competència reguladora del sistema educatiu, destacarem dos arguments utilitzats per justificar la seva centralització. Per una part, es defensa la necessitat d'una certa estandarització sobre tot el territori. Per una

altra part, es requereix un control centralitzat per fer de l'educació un instrument eficaç per a la reproducció de les relacions socials. Tanmateix, el respecte a les diferències de caràcter socio-cultural entre regions porta a reclamar la descentralització de la responsabilitat per fixar els continguts curriculars. Quant a la gestió del sistema educatiu, els arguments canvien. El text de Weiler es fa ressò de dues de les explicacions que s'han utilitzat per justificar els avantatges d'una gestió descentralitzada de l'educació. La primera sosté que la descentralització permet incrementar els recursos disponibles; la segona argumenta que la descentralització aconsegueix fer un ús més eficient d'aquests recursos.

A continuació s'exposen breument els diversos arguments assenyalats, presents en el text de Weiler, però reorganitzats d'acord amb la distinció adoptada entre competències reguladores i competències de gestió del sistema educatiu.

a) *Necessitat d'estandarització*: En opinió de Weiler, es tracta d'un factor que s'oposa a la distribució de l'autoritat quan es tracta de regular un sistema educatiu. En relació a aquesta qüestió, l'autor citat assenjala que el que mou a actuar de manera centralitzada és la necessitat de normalització o d'estandarització. És necessari, escriu, que els plans d'estudis, les qualificacions i els exàmens siguin raonablement similars en totes les unitats nacionals o subnacionals. Només així podrà establir-se un mutu reconeixement de diplomes entre les diferents regions i facilitar la mobilitat de personal sobre el territori i un millor nivell d'ocupació dels graduats. Per les mateixes raons, en estats amb estructures federals on les competències per legislar sobre el marc general del sistema educatiu estan assignades als nivells regionals, es realitzen grans esforços per homogeneïtzar els principals paràmetres de la regulació educativa, instrumentant mecanismes de coordinació interregionals (és el cas de la Conferència Permanent de Ministres d'Educació dels *Länder*, a Alemanya). En base a situacions semblants, Lauglo (1996) conclou, però, que perquè es produeixi l'harmonització desitjable per raons operatives no sempre és necessària una

autoritat superior, sinó que pot aconseguir-se com a resultat d'acords voluntaris, facilitats per l'existència d'uns esquemes polítics i culturals comuns. És a dir, que existeixen solucions diferents de la centralització per garantir la mobilitat desitjada.

b) *Reproducció de les relacions socials*: També implícita en el text de Weiler figura la consideració que un dels efectes que s'aconsegueixen a través del sistema educatiu és la consolidació de les estructures de poder i la reproducció de les relacions socials vigents. D'una banda, l'educació juga un paper clau en l'assignació de rols socials i d'estatus, determinant les jerarquies socials. La relació entre educació i producció econòmica i acumulació de capital actua en el sentit apuntat. D'una altra banda, l'educació constitueix el principal instrument de què disposen les societats per transmetre els seus valors i normes i inculcar-los a les successives generacions de ciutadans. Per això, cal exercir el control sobre la definició del sistema educatiu i s'argumenta que una estructura centralitzada afavoreix la concentració de poder. Es vol evitar, d'aquesta manera, que interessos aliens al grup dominant (com els de les comunitats locals, els de les famílies, etc.) interfereixin en aquest monopoli. Així justifica que siguin escasses les experiències de caràcter descentralitzador que suposin realment un repartiment de poder; sempre que s'han intentat s'ha procurat trobar la manera de compensar la pèrdua de control.¹³

¹³ Aquest argument és el que apunta De Ridder-Symoens (1994: 187-188) per justificar com històricament el poder establert s'ha començat a preocupar per l'educació. Fins al segle XVI era un tema reservat a l'Església o a la iniciativa privada dels individus. En aquest moment, els sobirans prenen consciència dels efectes de l'educació. En primer lloc, els humanistes van propagar la idea que la qualitat de vida només podia millorar-se a través de l'educació cívica i moral de cada individu. L'Estat havia de facilitar els mitjans perquè la població tingués accés a l'educació, de manera que cada persona pogués desenvolupar en la societat la funció que li correspon segons el seu rang i la seva condició social. En segon lloc, en el marc de la Reforma i la Contra-Reforma, que dona lloc a un conglomerat d'Estats que lluiten per la seva independència, s'observa que l'educació religiosa i moral havia de contribuir a refermar l'autoritat del rei i de l'Estat. L'educació és vista com una de les millors vies per adoctrinar i disciplinar els individus, evitant qualsevol dissidència. En tercer lloc, les èlits es van adonar que l'educació escolar contribuïa a crear una mà d'obra treballadora i submissa, a través de la difusió de valors com el deure i el treball. No és, però, fins al segle XVIII, segle de les Llums, que els monarques comencen a entreveure els avantatges d'una educació més general i s'esforcen per recuperar el control de la formació moral, social i professional. Imposen una educació elemental obligatòria i

c) *Descentralització de continguts educatius*: La necessitat expressada d'estandarització ha estat objecte de matisacions importants en relació, concretament, a les funcions per determinar el contingut dels curricula. Des de la mateixa línia d'arguments de caire polític, sorgeixen veus que reclamen la descentralització de continguts educatius. Weiler recull, en aquest sentit, l'argument que ell denomina de les "cultures de aprenentatge", que es basa en la idea expressada per Bray (1984: 9)¹⁴ segons la qual la descentralització "pot aportar major sensibilitat a les variacions locals". Per contra, Weiler assenyala que la centralització tendeix a provocar una incompatibilitat entre, d'una banda, el medi d'aprenentatge específic de l'alumne i de l'escola -que tendeix a reflectir la cultura i les tradicions locals i regionals- i, d'una altra banda, un programa o pla d'estudis definit centralitzadament. A més -afegeix Weiler- la descentralització de la competència per fixar els continguts permet garantir l'aprenentatge de la pròpia llengua en zones plurilingües. Per tant, s'ha de fer un esforç perquè, en cada cas, els continguts s'adaptin tant a les condicions econòmiques de l'entorn com a les característiques específiques de la regió.¹⁵

En la realitat dels estats, les importants diferències que solen existir entre les seves regions han portat històricament a reivindicar un govern educatiu d'estructura federal o local i a defensar la diferenciació dels continguts entre regions. Tanmateix, Weiler destaca com aquesta tendència centrífuga entra en conflicte amb el mercat de treball actual, que demanda habilitats i certificats més generalistes i uniformes, vàlids a nivell nacional i internacional. El vincle

reglamenten l'organització i el contingut de l'ensenyament privat, a més d'ocupar-se de la formació del personal docent. Aquestes idees de la il·lustració es consoliden a partir de la Revolució francesa.

¹⁴ BRAY, M. (1984): *Educational planning in a decentralised system: The Papua New Guinean experience*, Sidney: Sidney University Press.

¹⁵ Aquesta és també la sensibilitat que orienta el localisme populista, que veu en el disseny dels programes la possibilitat que cada comunitat concreti el contingut de l'educació d'acord amb la seva particular idiosincràsia.

entre cultura i aprenentatge tendeix a ser substituït pel vincle entre aprenentatge i tecnologia, que requereix una homogeneïtat i uniformitat de continguts que sembla millor garantida per un sistema centralitzat.

d) *Major disponibilitat de recursos.* És el primer dels arguments recollits per Weiler a favor de la descentralització de la gestió de l'educació. Consisteix a afirmar que la descentralització aconsegueix mobilitzar i generar recursos, des dels àmbits local i privat, no disponibles en condicions de centralització. Segons l'autor, l'experiència dels països en vies de desenvolupament sota l'acció del Banc Mundial així ho ha demostrat. El raonament parteix de la idea que en sistemes descentralitzats de direcció educativa s'incrementa la participació activa d'un ampli ventall d'institucions i grups socials en el procés d'elaboració o implantació de la política educativa que s'espera que responguin a aquesta major implicació aportant una major quantitat de recursos. De tota manera, Weiler observa que perquè les comunitats local o el sector privat acceptin augmentar les seves aportacions és necessari que rebin a canvi un poder visible i efectiu, al qual l'Estat no està massa disposat a renunciar.¹⁶

e) *Ús més eficient dels recursos.* També des de la perspectiva de la gestió s'argumenta que no només els sistemes descentralitzats poden captar més recursos, sinó que tendiran a utilitzar els recursos disponibles de forma més eficient. Les causes s'han de situar en el millor coneixement de les condicions i de les necessitats locals, la qual cosa, al seu torn, garanteix un millor ajustament entre l'oferta i la demanda. Els qui sostenen aquest argument afirmen que a mig i llarg termini els beneficis derivats de la descentralització aconseguiran compensar sobradament la pèrdua d'eficiència derivada de la reducció de les economies d'escala, extrem que Weiler sembla no compartir,

¹⁶ Leclercq i Rault (1989: 29-30) han intentat buscar si existeix una relació directa entre els recursos que es venen destinant a l'educació en percentatge sobre el PIB i un nivell més gran de descentralització. La conclusió és que no s'observen diferents evolucions de la despesa entre països amb un grau diferent de centralització i que aquesta constatació s'oposa a la idea força estesa que els sistemes descentralitzats han de ser capaços de mobilitzar recursos més importants.

especialment en el cas dels països més pobres del Tercer Món. De tota manera, l'anàlisi de l'eficiència d'una gestió educativa més o menys centralitzada requereix un examen més detingut, fonamentat en consideracions d'ordre econòmic.

3.2.2 Anàlisi econòmica de la descentralització educativa territorial: limitacions de l'aplicació dels criteris del Federalisme Fiscal a l'educació

Com s'ha vist en el capítol segon (apartat 2.3.2.1) les aportacions del federalisme fiscal analitzen, a partir de criteris econòmics, els supòsits en què la descentralització de cadascuna de les funcions del sector públic pot ser realitzada de manera més eficient. L'objectiu d'aquest apartat és intentar aplicar a l'educació els raonaments del federalisme fiscal a fi de concloure si es tracta o no d'una funció susceptible de ser descentralitzada.

Des de la teoria del federalisme fiscal s'ha tendit a considerar que la provisió de serveis educatius entra dintre de la funció assignativa del sector públic, que intervé per aconseguir una assignació eficient dels recursos destinats a l'educació. En la mesura que existeixen demandes diferenciades d'educació sobre el territori s'aconsella que siguin els nivells subcentrals de govern els responsables de la seva provisió per tal d'ajustar el nivell d'educació provist a les preferències dels consumidors en aquella jurisdicció. Si la provisió del servei està descentralitzada l'individu podrà dirigir la seva demanda al govern subcentral, amb majors possibilitats que aquest adapti la seva oferta a les preferències dels seus ciutadans, probablement més homogènies dintre de la pròpia jurisdicció que entre jurisdiccions distintes sobre el territori d'un Estat.

Convé, però, tenir presents diverses observacions en relació a la provisió pública de l'educació:

- En primer lloc, les demandes diferenciades en matèria d'educació són conseqüència del fet que existeixen preferències diverses, que

expressen tant els gustos dels consumidors com les seves necessitats. Així, la demanda d'educació d'una jurisdicció estarà determinada, en part, per factors independents de la voluntat dels seus habitants, com pot ser el volum de la població en edat escolar.

- En segon lloc, l'educació no es tècnicament un bé públic¹⁷, sinó que presenta aspectes de bé quasi-privat de provisió pública. El sector privat presta una part significativa del servei educatiu, sobretot a nivell d'educació primària (sovint comptant amb una subvenció pública). Des del punt de vista del consumidor del servei, la demanda pública d'educació podrà ser substituïda per demanda privada, en funció de les preferències de l'individu i del seu nivell de renda.

Les observacions apuntades, si bé introdueixen matisacions d'una certa rellevància, no qüestionen el component assignatiu de la provisió de serveis educatius. Això no obstant, la identificació d'aquest component no és suficient per procedir a l'aplicació de la teoria del federalisme fiscal a l'educació amb resultats satisfactoris. Seguidament s'apunten les limitacions més importants que es plantejen.

a) *L'educació no és exclusivament una funció assignativa.* Al costat dels aspectes assignatius inherents a la provisió de serveis educatius, l'educació presenta també aspectes relacionats amb l'equitat. En aquest sentit, si el sector

¹⁷ En principi, és tècnicament possible excloure els ciutadans del consum de l'educació i, a més, el consum de l'educació presenta costos de congestió. De tota manera, aquestes característiques han de ser matisades, en funció del nivell educatiu de què es tracti. Així, a nivell d'ensenyament obligatori l'exclusió del consum de l'educació ve prohibida per la llei, que obliga els poders públics a garantir l'accés de tots a l'educació. Per tant, a aquest nivell, l'educació apareix pròxima al que seria un bé públic impur. A nivells post-obligatoris res no impedeix l'exclusió del consum. En no tractar-se, doncs, d'un servei públic, no es donen les condicions tècniques que reclamen la intervenció del sector públic. No obstant, en aquests casos existeixen altres raons que aconsellen la iniciativa pública: d'una banda, el sector públic pot estimular l'increment de la demanda d'educació per damunt de la que existiria en absència d'intervenció pública i, d'una altra, pot promoure una estructura final de titulacions adequada. Sobre aquestes qüestions, veure Calero (1993).

públic intervé en educació no és només per aconseguir una assignació eficient dels recursos destinats a l'educació sinó també per corregir els desequilibris que genera el mercat en el terreny de l'equitat i fomentar la igualtat d'oportunitats.

Els teòrics del federalisme fiscal, però, no han tingut en compte els efectes redistributius (voluntaris i/o involuntaris) de l'educació. D'una banda, el seu desinterès s'explica com a conseqüència del fet que atribueixen un valor subsidiari a la redistribució de rendes respecte de l'eficiència, subsidiarietat que es plasma en l'expressió "maximitzar primer l'eficiència i redistribuir després". D'una altra banda, no presten atenció als efectes redistributius de l'educació per considerar que no són efectes voluntaris, en la mesura que sostenen que la funció redistributiva es compleix més eficaçment a través de transferències (sense costos) en efectiu que mitjançant la distribució de serveis. Tanmateix, Harberger assenyala com aquesta postura ha estat posteriorment qüestionada:

"Seguir al peu de la lletra els criteris d'eficiència, es deia, i solucionar els problemes distributius després, a través de transferències (sense costos o quasi sense costos). En els últims anys els economistes han passat a ser escèptics en relació a aquesta recomanació, en part com a conseqüència que els mecanismes de transferència reals no estan mancats de costos, i en part (crec) com a conseqüència que les transferències globals (és a dir, des dels beneficiaris potencials d'un projecte cap als perdedores potencials) obren una sèrie de problemes polítics i vinculats amb l'equitat que són potser fins i tot més irritants que els problemes que resolen" (Harberger, 1983: 122-123).

És innegable avui dia que els governs han passat a utilitzar voluntàriament l'educació amb objectius d'equitat, buscant una redistribució de rendes a través de la despesa en espècie. Per tant, cal concloure que l'educació no és susceptible de ser encaixada en una sola de les funcions musgravianes en base a les quals argumenten els autors del federalisme fiscal. Els efectes de l'educació es projecten tant sobre el pla de l'eficiència assignativa com sobre el pla de l'equitat.¹⁸

¹⁸ Veure Calero (1993).

b) *L'educació és una funció complexa*, en relació a la qual no és possible arribar a una solució única en el debat sobre l'oportunitat de la seva (des)centralització. Com s'ha avançat en l'apartat 3.1, l'educació incorpora competències de caràcter legislatiu i de reglamentació i competències relacionades amb la gestió i el finançament dels serveis educatius provistos.

- El bloc de competències relacionades amb la regulació del marc general del sistema educatiu reuneix responsabilitats com les que s'enumeren a continuació: determinar la durada de l'escolaritat obligatòria; definir l'estructura del sistema educatiu (nivells, graus, cicles, etc.); definir els curricula i els continguts dels programes; determinar els requisits mínims que han de complir els centres per a la seva obertura i funcionament; reglamentar les condicions d'accés del professorat o de certificació d'estudis, etc.
- Dintre del bloc de responsabilitats relacionades amb l'organització sobre el territori, planificació i gestió del sistema educatiu cal distingir el que és pròpiament la gestió del sistema educatiu en els seus diferents nivells de la contractació del professorat i de la funció d'inspecció i control del sistema educatiu.
- Per últim, la responsabilitat pel finançament del sistema educatiu també permet distingir el que és el finançament dels diferents nivells educatius de la remuneració dels professors de cadascun d'aquests nivells i de les polítiques d'ajut a l'estudi.

Davant d'aquesta desagregació de les competències pròpies de l'educació convé tenir present que optar per la descentralització d'alguna d'elles no suposa necessàriament que la mateixa solució sigui la més idònia per a la resta de competències.

c) *Pluralitat d'interessos en conflicte*. La decisió de descentralitzar o no cadascuna de les competències educatives desagregades porta implícit un conflicte entre els diferents objectius d'interès públic sobre els quals la competència en qüestió projecta els seus efectes. Pot ser que el nivell més adequat per realitzar cadascuna de les competències pròpies de l'educació variï en funció de l'objectiu que es persegueixi.

A continuació s'enumeren diversos objectius als quals s'orienta la intervenció del sector públic en matèria educativa, agrupant d'una banda els que tenen a veure amb l'eficiència i d'una altra banda els que tenen a veure amb l'equitat. A la vista de la pluralitat d'objectius a què es fa referència s'intentarà demostrar la impossibilitat de determinar una solució que maximitzi simultàniament els efectes en el pla de l'eficiència i en el pla de l'equitat en base a l'atribució de cada competència a un únic nivell de govern.

Per raons d'eficiència convé que el sector públic intervingui per garantir la mobilitat territorial d'estudiants i de treballadors; per contribuir al foment de l'activitat econòmica; per recolzar la recerca i el desenvolupament (R+D); per prendre en consideració l'existència d'efectes externs i d'efectes de talla -i així determinar el tamany òptim dels centres de producció del servei-; per incidir sobre la demanda a través de la correcció de problemes en el nivell d'informació, de problemes d'irracionalitat i de problemes derivats de l'existència d'informació asimètrica.

Els objectius que persegueix el sector públic quan intervé en educació per raons d'equitat varien segons es tracti d'equitat vertical o d'equitat horitzontal. Estarà incidint sobre l'equitat vertical quan tracti d'eliminar les diferències en el consum o en l'apropiació dels beneficis de l'educació entre individus amb diferents nivells de renda (actuant sobre la igualtat d'accés, la mobilitat social, la igualtat de resultats, la redistribució de rendes i la correcció de problemes de distribució d'informació); d'altra banda, incidirà sobre l'equitat horitzontal quan tracti d'evitar altres desigualtats derivades

d'aspectes diferents del nivell de renda, com la distribució de serveis educatius sobre el territori.

Així, si es considera, per exemple, la competència per definir els continguts educatius, és possible argumentar que és preferible que sigui l'Estat qui assumeixi aquesta responsabilitat perquè d'aquesta manera es garanteix l'homogeneïtat curricular sobre tot el territori i es facilita la mobilitat d'estudiants i de treballadors. Per contra, si l'objectiu que es vol afavorir és proporcionar a les empreses localitzades en una regió la força de treball amb una formació més adequada a les seves necessitats, serà preferible deixar que sigui la regió qui determini els continguts educatius perquè està en millor situació per conèixer els requeriments d'aquestes empreses.

Per una altra banda, en relació a la competència per gestionar el sistema educatiu en els seus diferents nivells, la regió resulta ser el nivell més adequat per aconseguir determinats objectius, tant d'eficiència com d'equitat. Així, és qui millor pot planificar l'oferta d'ensenyament -sobretot secundari tècnico-professional i superior- d'acord amb els interessos del sector productiu de la regió; també és el nivell de govern amb més coneixement per decidir sobre el tamany òptim dels centres sobre el seu territori; igualment ho és per contribuir a igualar les condicions d'accés a l'educació dels diferents grups de renda i per ajudar a corregir determinades tendències de consum educatiu derivades d'una distribució no homogènia de la informació entre diferents grups de renda. Per contra, si el que es vol aconseguir és la correcció dels desequilibris existents sobre el territori, l'Estat es perfila com el nivell de govern més ben situat per donar resposta a una necessitat que depassa els límits regionals.

Cal concloure, doncs, que l'anàlisi econòmica no ofereix una solució tècnica que resolgui de forma òptima el repartiment de funcions educatives, sinó que condueix a solucions diferents, segons quin sigui l'objectiu a assolir. Ponderar les valoracions parcials i justificar una decisió que es pronunciï per una de les opcions possibles, descartant les altres, no pot ser responsabilitat del tècnic, sinó del polític. En aquest sentit, el raonament normatiu ofereix al polític un

conjunt de criteris que li poden ser d'utilitat en la presa de decisions. Aquests criteris li indiquen els efectes de les seves decisions sobre el conjunt d'objectius, però prioritzar entre objectius i decidir en conseqüència és responsabilitat només del polític, que haurà de considerar altres raons que van més enllà dels criteris estrictament econòmics.

3.2.3 Una valoració dels arguments esgrimits

Dels raonaments exposats es desprèn la impossibilitat d'aplicació immediata dels criteris del federalisme fiscal per resoldre, en base a criteris tècnics, la qüestió sobre quin nivell de govern és el més indicat per responsabilitzar-se de les competències educatives. Per un altre costat, en opinió de Weiler, els arguments referits com els més utilitzats no resulten concloents per resoldre la tensió entre centralització i descentralització que s'observa en matèria educativa. A continuació es reproduïxen les principals dificultats que observa l'autor en la fonamentació teòrica dels arguments resumits en l'apartat 3.2.1:

“a) Parece que la noción de descentralización como redistribución del poder es, en gran medida, incompatible con los intereses declarados del Estado moderno, consistentes en mantener el control efectivo y descargar alguna de sus funciones claves relacionadas con el sistema de producción económica y de acumulación de capital.

b) La descentralización como medio de promover la eficacia de la dirección educativa, al generar recursos adicionales y utilizar más eficazmente los recursos disponibles para tener algunas posibilidades en términos abstractos (especialmente respecto a la utilización de los recursos), parece que depende de premisas que, una vez estudiadas con mayor profundidad, son bastante precarias.

c) Finalmente, se considera en general razonable y válida la noción de la descentralización de los contextos y contenidos del aprendizaje para reconocer la diversidad y la importancia de los distintos entornos culturales en una comunidad. Al mismo tiempo, sin embargo, se enfrenta a las demandas contrarias de un tipo de aprendizaje que esté menos orientado hacia la especificidad de los contextos culturales, y más hacia la universalidad nacional e internacional en relación con los modernos sistemas de tecnología y comunicaciones.” (Weiler, 1996: 219).

Per explicar que, malgrat els problemes plantejats, es mantingui viu l'interès per la descentralització per part dels responsables de l'educació, Weiler suggereix dos arguments addicionals, de caràcter estrictament polític. El primer sosté que una estructura descentralitzada és útil per solucionar els conflictes socials que puguin sorgir, en tant que el segon relaciona descentralització amb legitimitat en l'exercici del poder, com ha estat avançat en el capítol segon.

a) *Descentralització i gestió dels conflictes.* Weiler parteix del fet que la política educativa resulta ser un dels terrenys més propensos a generar conflictes i raona que això és conseqüència de les importants funcions socials que compleix l'educació en un doble sentit: per un costat, contribueix a la reproducció de les relacions socials, i per un altre, transmet una sèrie de valors i normes acceptades a les successives generacions de ciutadans. En una situació de conflicte Weiler entén que la descentralització resulta una estratègia efectiva per restablir l'ordre, ja que permet la dispersió dels focus de conflicte.¹⁹ Tanmateix, no falten inconvenients a l'estratègia de descentralització com a mesura contra els conflictes. Els més destacats són que la descentralització tendeix a reduir la innovació i el canvi davant fenòmens localitzats d'escassa repercussió.

b) *Descentralització com a forma de compensar la pèrdua de legitimitat.* El desgast de la pròpia legitimitat és un problema central dels Estats moderns. Com a conseqüència d'això els responsables de l'educació pública (polítics, legisladors, administradors i gestors públics) quan adopten una determinada

¹⁹ Weiler construeix el seu argument a partir de l'observació de situacions com les següents: la primera, la decisió presa després dels disturbis de maig del 68 en diverses universitats franceses de dividir l'única universitat de París, decisió que va facilitar el control de la situació; la segona, el conflicte sorgit en l'antiga RFA quan es va introduir el sistema de *Gesamtschulen* a finals dels anys seixanta i principis dels setanta. Weiler creu que el conflicte hagués pogut ser molt més intens si l'estructura territorial alemanya no fos federal i els *Länder* no haguessin tingut un marge d'autonomia per decidir sobre l'aplicació de la reforma. De tota manera, l'autor suggereix que potser aquesta descentralització va ser la causa del fracàs de la pròpia reforma.

política es preocupen no només pels resultats concrets d'aquesta política (millora de l'equitat, escoles més eficients, més ocupació per als graduats) sinó també per intentar recuperar part de la legitimitat perduda. En aquest sentit, es considera que les estructures descentralitzades afavoreixen l'expressió democràtica.

Tot i que la descentralització presenta aquests avantatges, s'han observat amb anterioritat els inconvenients que suposa la pèrdua d'un control centralitzat. Per aquesta raó, és important saber trobar l'equilibri entre els diferents interessos en joc, com es desprèn de la reflexió de Sevilla amb la qual es tanca aquest apartat:

“Parece que se impone la idea de que no hay valores absolutos unívocamente vinculados a la centralización o a la descentralización, sino que más bien se trata de valores relativos que hay que asegurar equilibrando los intereses de los distintos actores, entidades, niveles de gobierno.” (1996: 336)

3.3 Anàlisi empírica de la descentralització educativa territorial

L'objectiu d'aquest apartat és analitzar el grau de descentralització territorial en els Estats membres de la UE per tal d'avançar en el coneixement del nivell de responsabilitat de les regions en matèria d'educació i de formació. Hi ha diverses possibilitats per desenvolupar una aproximació al tema de la descentralització territorial. D'una banda, observar, com fa l'OCDE, el percentatge de despesa educativa per nivell de govern en tant que indicador per mesurar el grau de descentralització; d'una altra banda, aprofundir en l'estudi de la distribució de competències en educació i en formació entre nivells de govern.

3.3.1 Despesa educativa per nivells de govern

La distribució de la despesa educativa entre nivells de govern en un país és, com es desprèn de l'estudi de Castells (1988), un indicador d'utilitat per

aproximar-se a l'anàlisi de la descentralització en el camp de l'educació. Un pes important dels municipis i/o de les regions denota una estructura descentralitzada, tot i que les característiques d'aquestes estructures poden ser molt diverses.

En el present apartat es reproduïxen en tres taules les dades que ha subministrat l'OCDE (1996) sobre la distribució de la despesa educativa pública entre nivells de govern, l'any 1993, en els Estats membres de la UE. En la taula n. 3.2.A es pot observar quin va ser el percentatge de la despesa educativa que van realitzar les diferents administracions, per al conjunt de nivells educatius, mentre que la taula n. 3.2.B mostra els percentatges referits a l'ensenyament primari i secundari i la taula n. 3.2.C, els percentatges referits a l'ensenyament superior. Les tres taules distingeixen entre les administracions que aporten els recursos públics que s'han de gastar en educació i les administracions que gasten finalment aquests recursos; és a dir, consideren el fet que es produeixen transferències entre nivells de govern.

Taula n. 3.2.A Distribució de la despesa educativa entre nivells de govern en els Estats membres de la UE, per al conjunt de nivells educatius (1993)

	Recursos inicials (abans de transferències intergovernamentals)			Recursos finals (després de transferències intergovernamentals)		
	Central	Regional	Local	Central	Regional	Local
Alemanya	7,6	73,6	18,9	3,3	72,4	24,2
Àustria	50,1	28,7	21,2	46,9	30,4	22,7
Bèlgica	0,0	94,6	5,4	0,0	93,4	6,6
Dinamarca	44,5	7,7	47,8	46,6	7,7	45,7
Espanya	41,6	53,0	5,4	41,6	53,0	5,4
Finlàndia	61,5	0,0	38,5	33,3	0,0	66,7
França	75,8	9,3	14,9	74,8	10,3	15,0
Grècia	91,5	8,5	0,0	89,2	10,8	0,0
Holanda	95,1	0,1	4,8	81,3	0,1	18,6
Irlanda	99,9	0,0	0,1	84,5	0,0	15,5
Itàlia	79,5	6,5	14,4	79,5	5,0	16,0
Luxemburg						
Portugal	100,0	0,0	0,0	93,5	6,5	0,0
Regne Unit	28,1	0,0	71,9	16,7	0,0	83,3
Suècia						

Font: OCDE (1996)

Es pot comprovar que no hi ha un esquema predominant a l'hora d'assignar la responsabilitat per al finançament de l'educació. L'OCDE (1996: 82) distingeix quatre models bàsics:

- el govern central és tant la font principal de recursos com el principal agent que realitza la despesa en educació;
- el govern central és la font principal de recursos però aquests són transferits a les autoritats regionals o locals, que són les que realitzen la despesa;
- les autoritats regionals són tant les que aporten els recursos com les que realitzen la despesa;
- les responsabilitats de finançament estan compartides entre les autoritats regionals i locals.

Dintre de la primera categoria de països, fortament centralitzats, cal incloure Portugal, Irlanda, Holanda i Grècia, on el nivell central aporta més del 90% dels recursos per finançar l'educació. Això no obstant, una part relativament reduïda d'aquests recursos és traspassada bé a les autoritats regionals (cas de Grècia i Portugal) bé a les autoritats locals (cas d'Holanda i d'Irlanda). De tota manera, el nivell central no gasta en cap cas menys del 80% dels recursos que aporta. Altres països amb un pes important del nivell central, tot i que no fins a l'extrem referit, són França i Itàlia, on el nivell central aporta i gestiona entre el 75% i el 80% dels fons.

També hi ha un predomini del nivell de govern central a Finlàndia, on aporta el 61.5% dels fons. No obstant, el model finlandès és el més clarament subsumible dintre de la segona categoria destacada per l'OCDE, ja que bona part d'aquests recursos és traspassada a les autoritats locals que gestionen el 66.7% de la despesa educativa.

D'altra banda, cal destacar la presència de tres països on és el nivell regional el que aporta la part més important dels recursos destinats a l'educació. Es tracta de Bèlgica, d'Alemanya i d'Espanya, per bé que hi ha diferències molt

significatives en les xifres d'aquests tres països. A Bèlgica la responsabilitat del nivell regional en el finançament de l'educació és pràcticament absoluta, deixant només un marge d'intervenció molt limitat a les autoritats locals. A Alemanya, en canvi, el nivell local aporta poc menys del 20% dels fons i gestiona gairebé una quarta part de la despesa educativa total, quedant fins i tot un cert marge d'intervenció per al nivell de govern central, tot i que força reduït. A Espanya, el percentatge que aporta el nivell central, per bé que inferior al del nivell regional, és encara molt rellevant, superant el 40% de la despesa²⁰.

Al costat de països com Bèlgica i Alemanya, on el nivell regional és especialment actiu en el finançament de l'educació, cal destacar la situació del Regne Unit, on és el nivell local el que juga un paper més destacat, aportant més del 70% dels recursos i realitzant el 83.3% de la despesa. També a Dinamarca i a Finlàndia el nivell local intervé de manera important.

Finalment, assenyalaríem la situació d'Àustria on la participació dels nivells subcentrals en el seu conjunt arriba a igualar la del nivell central en el finançament de l'educació. És potser el país on, d'una manera més clara, les autoritats locals i regionals comparteixen responsabilitats en aquest terreny.

²⁰ Dades més actualitzades permetrien comprovar, no obstant, que el percentatge que representa el nivell regional en el cas d'Espanya s'ha incrementat com a conseqüència dels recents traspassos de competències educatives a les comunitats autònomes que encara no en tenien.

Taula n. 3.2.B Distribució de la despesa educativa entre nivells de govern en els Estats membres de la UE, per a l'educació primària i secundària (1993)

	Recursos inicials (abans de transferències intergovernamentals)			Recursos finals (després de transferències intergovernamentals)		
	Central	Regional	Local	Central	Regional	Local
Alemanya	3,5	76,9	19,6	2,8	72,9	24,2
Àustria	33,5	43,7	22,8	31,9	44,4	23,7
Bèlgica	0,0	94,3	5,7	0,0	93,1	6,9
Dinamarca	31,6	11,3	57,1	34,8	11,3	53,9
Espanya	40,9	53,0	6,1	40,9	53,0	6,1
Finlàndia	53,3	0,0	46,7	15,0	0,0	85,0
França	75,7	11,3	13,0	74,4	12,7	13,0
Grècia	88,5	11,5	0,0	85,4	14,6	0,0
Holanda	93,6	0,1	6,2	75,1	0,1	24,8
Irlanda	99,9	0,0	0,1	83,9	0,0	16,1
Itàlia	83,1	3,6	13,2	83,1	2,5	14,3
Luxemburg						
Portugal	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0
Regne Unit	7,5	0,0	92,5	4,4	0,0	95,6
Suècia						

Font: OCDE (1996)

Taula n. 3.2.C Distribució de la despesa educativa entre nivells de govern en els Estats membres de la UE, per a l'educació superior (1993)

	Recursos inicials (abans de transferències intergovernamentals)			Recursos finals (després de transferències intergovernamentals)		
	Central	Regional	Local	Central	Regional	Local
Alemanya	18,5	80,8	0,6	3,0	96,3	0,8
Àustria				99,2	0,3	0,5
Bèlgica	0,0	98,8	1,2	0,0	98,0	2,0
Dinamarca	89,2	1,4	9,5	89,2	1,4	9,5
Espanya	48,6	50,5	0,9	48,6	50,5	0,9
Finlàndia	87,3	0,0	12,7	82,7	0,0	17,3
França	91,2	5,4	3,4	91,1	5,4	3,4
Grècia	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0
Holanda	99,7	0,0	0,3	98,1	0,0	1,9
Irlanda	100,0	0,0	0,0	78,9	0,0	21,1
Itàlia	85,8	13,9	0,3	85,8	11,4	2,8
Luxemburg						
Portugal	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0
Regne Unit	100,0	0,0	71,9	59,4	0,0	40,6
Suècia						

Font: OCDE (1996)

Arran de l'anàlisi de les taules n. 3.2.B i 3.2.C es pot concloure que la centralització s'accentua, amb caràcter general, quan es tracta de finançar

l'ensenyament superior i que es redueix o es matisa en relació al finançament dels altres nivells educatius.

La responsabilitat per finançar l'ensenyament superior correspon fonamentalment al nivell central no només en països com Portugal, Grècia, Irlanda, Holanda, França, Itàlia i Finlàndia -que hem qualificat com a més centralitzats- sinó també a Àustria, Dinamarca i Suècia, on els nivells subcentrals i principalment el nivell local, participen de manera destacada en el finançament de l'educació. Fins i tot al Regne Unit el nivell central aporta la totalitat dels recursos, encara que les autoritats locals realitzen el 40% de la despesa.

En els països on el nivell regional té un paper més destacat -Bèlgica, Alemanya i Espanya- també es pot observar una tendència a la centralització que es tradueix en una reducció de la participació, ja no massa destacada, del nivell local, i en un reforçament de la intervenció del nivell central (només en els casos d'Alemanya i d'Espanya).

Per contra, quan es tracta de finançar l'educació primària i secundària, s'observa en molts països una major descentralització. La reducció del pes del nivell central afavoreix el nivell regional en el cas d'Àustria i, de manera menys marcada, d'Alemanya i de Grècia; en canvi, comporta un increment del percentatge de participació del nivell local en el cas de Dinamarca, Finlàndia i el Regne Unit. A Bèlgica, França, Irlanda, Holanda, Portugal i Espanya no s'aprecien canvis remarcables respecte de la situació general descrita a partir de la taula n. 3.2.A. Excepcionalment, creix el pes del nivell central a Itàlia.

3.3.2 Distribució de competències educatives entre nivells de govern en els Estats membres de la UE

En l'àmbit de la Unió Europea s'han desenvolupat diversos estudis sobre distribució de competències en matèria d'educació en els diferents Estats

membres que s'han tingut en compte per a la redacció d'aquest apartat. La major part han estat impulsats per EURYDICE, la Xarxa d'Informació sobre Educació a la Comunitat Europea; es tracta dels documents *Repartition des compétences (niveaux national, régional et local) dans le domaine de l'éducation. Situation dans les 12 états membres de la Communauté Européenne* (1990), *Les compétences administratives et financières en matière d'éducation et de formation dans la Communauté Européenne* (1993) i de la segona edició de *Les structures des systèmes d'enseignement et de formation initiale dans l'Union Européenne* (1995), elaborat conjuntament amb CEDEFOP, i que conté informació sobre la distribució de competències no només en els quinze Estats membres de la UE després de la darrera ampliació, sinó també d'Islàndia i Noruega, països de l'AELE que participen a l'acord de l'EEE. Es disposa igualment de dos altres estudis: l'un, és el treball de Van Haecht (1994), *Le partage des responsabilités aux niveaux national, régional et local dans les systèmes éducatifs de vingt-trois pays européens*, realitzat per encàrrec del Consell d'Europa²¹; l'altre és el treball d'Oroval i Solé (1996) *Premiers résultats du questionnaire: Coopération européenne et rôle des régions dans l'organisation de l'éducation et de la formation*²².

²¹ Va ser presentat a la conferència europea "Le partage des responsabilités et des compétences en matière d'éducation entre les échelons local, régional et national" organitzada per la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe en cooperació amb el Comité de l'Education du Conseil de la Coopération Culturelle i la ciutat de Czestochowa (Polònia), seu de la conferència. La conferència va tenir lloc el 19-21 d'abril de 1994.

²² L'estudi va ser realitzat per encàrrec de la FREREF (Fondation des Régions Européennes pour la Recherche en Education et en Formation) per ser presentat com a treball marc en l'Euroconferència "Les politiques régionales pour l'éducation et la formation: Quelles orientations? Quelles recherches?" que, celebrada sota els auspicis de la Comissió de la Comunitat Europea, va tenir lloc a Barcelona els dies 10 i 11 de març de 1995. Oberta a totes les regions d'Europa, l'Euroconferència FREREF va reunir 74 regions i més de 200 representants polítics regionals i investigadors en educació. Entre els objectius de l'Euroconferència figuraven els de conèixer la situació actual de les polítiques regionals en matèria d'educació i de formació, reflexionar sobre l'experiència en el terreny de la cooperació interregional i determinar els camps en els quals s'haurien de reconduir les recerques en educació i en formació. La informació que va servir de suport per a l'elaboració de l'estudi la van proporcionar els mateixos participants a partir de les respostes a dos qüestionaris prèviament distribuïts.

En els apartats precedents d'aquest capítol ja s'ha destacat que l'educació és una funció complexa, en el sentit que pot ser desagregada en un nombre més gran de subfuncions. S'ha avançat la necessitat de distingir diverses categories de competències educatives: un primer bloc de competències de caràcter legislatiu i de reglamentació, dirigides a regular els diferents aspectes del sistema educatiu; un segon bloc de competències administratives o de gestió del sistema; i un tercer bloc de finançament dels serveis educatius provistos i del professorat.

Quan es tracta de descriure la distribució de competències educatives entre els diversos nivells de govern en un nombre determinat de països es planteja una primera dificultat com a conseqüència de la pluralitat de funcions que formen part de la matèria educativa. Aquesta dificultat consisteix a definir la relació de funcions implícites en l'educació que han de ser examinades des de la perspectiva dels diferents sistemes educatius.

Els estudis referits no coincideixen a l'hora d'escollir les funcions en les quals centraran la seva anàlisi sobre la distribució de competències i la descentralització territorial. Així, el document d'Eurydice (1990) pretén identificar en els dotze Estats membres anteriors a la darrera ampliació els responsables de les funcions següents: a) legislació general; b) definició dels nivells; c) definició dels continguts i dels programes; d) certificació; i e) finançament. Per un altre costat, l'estudi de van Haecht (1994) utilitza com a criteris a partir dels quals poder argumentar la major o menor (des)centralització dels sistemes educatius els següents: a) autoritat(s) responsable(s) als diferents nivells del sistema educatiu²³; b) competències administratives i financeres²⁴; c) subvencions; d) decisió sobre l'obertura/tancament d'un centre; e) nomenament i remuneració dels professors; i f) definició del contingut de l'ensenyament i dels programes

²³ L'autora destaca que es tracta de responsabilitats jurídiques, en el sentit formal del terme.

²⁴ L'autora aclareix que aquest criteri fa referència a un poder efectiu real visible a la pràctica.

escolars. Com es pot observar, l'únic criteri comú és el que s'interessa per l'autoritat competent per definir els continguts i els programes.

L'estudi d'Oroval i Solé (1996) va tractar de treballar sobre un llistat de funcions més detallat, que incloïa les competències següents:

- a) Determinació de la durada de l'escolaritat obligatòria
- b) Definició dels nivells, graus, cicles, etc.
- c) Definició dels curricula
- d) Determinació dels requisits mínims dels centres
- e) Reglamentació de les condicions d'accés del professorat
- f) Gestió del sistema educatiu en cadascun dels nivells
- g) Inspecció i control sobre el sistema educatiu
- h) Reglamentació de les condicions de certificació d'estudis
- i) Finançament dels centres que imparteixen cadascun dels nivells
- j) Finançament dels professors que imparteixen cadascun dels nivells
- k) Polítiques d'ajut a l'estudi
- l) Desenvolupament de la recerca educativa

A l'hora d'analitzar els resultats els autors van procedir a agrupar les funcions *a, b, c, d, e* i *h* en un bloc relacionat amb la legislació general del sistema educatiu; les funcions *f, g, i, j* i *k* en un segon bloc sobre gestió, finançament i inspecció; finalment, es deixava aïllada la competència per desenvolupar la recerca educativa, la inclusió de la qual en el llistat només s'explica en el marc del projecte concret que es pretenia desenvolupar amb motiu de l'Euroconferència que es preparava.

L'estudi al qual s'està fent referència presenta, no obstant, la limitació d'utilitzar com a font principal d'informació les respostes dels responsables regionals de l'educació a dos qüestionaris prèviament distribuïts. Deixant de banda la inevitable simplificació de la realitat que suposa haver d'assignar cadascuna de les funcions del llistat al(s) nivell(s) corresponent(s), sense afegir les matisacions oportunes, el quadre 1 d'aquell estudi sobre distribució

de competències incorpora un problema afegit -reconegut pels propis autors- derivat del fet que no resol les contradiccions manifestades pels titulars d'educació de diferents regions d'un mateix país en les respectives respostes als qüestionaris. En algunes ocasions pot ser que, efectivament, les diferents regions d'un Estat tinguin assignades competències també diverses. És el que passa a Espanya, on hi ha set comunitats autònomes (CC.AA.) amb competències plenes en educació i altres sense competències²⁵, o a Gran Bretanya, on conviuen diversos models educatius (un per Anglaterra-País de Gal·les, un altre per a Escòcia i un tercer per a Irlanda del Nord). No obstant, en altres supòsits la no coincidència de les respostes el que posa de manifest és la pluralitat d'interpretacions que es fan sobre una mateixa realitat. Quan dues regions d'Anglaterra o d'Holanda es promuncien de manera diferent s'ha d'atribuir a la seva diferent percepció de les responsabilitats que els atribueix la legislació en educació i en formació.

El propòsit d'aquest apartat és reconsiderar la distribució de competències educatives entre nivells de govern des de diverses perspectives. En primer lloc, redefinint les funcions que, dintre de l'educació, es perfilin com a més rellevants per a l'anàlisi de la descentralització territorial en aquest camp; en segon lloc, aportant una informació actualitzada sobre l'organització del sistema educatiu en els quinze Estats membres de la UE, sintetitzada en uns quadres amb les seves corresponents notes explicatives; en tercer lloc, evitant la subjectivitat que comporta un recolzament excessiu en les respostes als qüestionaris, optant per contrastar les opinions manifestades pels experts i els responsables regionals amb les descripcions contingudes en la bibliografia disponible; per últim, proposant una classificació dels sistemes educatius en funció del seu grau de (des)centralització i de la responsabilitat de les regions.

²⁵ La llei 9/1992 de 23 de desembre, art. 19, preveu la transferència de competències educatives a les CCAA que encara no en tenen, procés que s'ha començat a dur a terme.

3.3.2.1 *Quadres-resum sobre la distribució de competències educatives en els Estats membres de la UE. Criteris per a la presentació de la informació*

Per a l'estudi de l'assignació de competències educatives entre nivells de govern en els Estats membres de la UE s'ha optat per mantenir com a criteri principal la distinció entre els tres blocs de competències més amunt apuntats. Així, s'ha decidit analitzar, per una banda, la distribució entre nivells de govern de les funcions legislatives; per una altra banda, la distribució de les funcions relacionades amb la gestió i l'administració del sistema; i, a part, la distribució de les competències de finançament de l'educació i la formació. D'acord amb aquest criteri s'ha procedit a l'elaboració dels quadres n. 3.3.A, 3.3.B i 3.3.C²⁶ que se centren en l'estudi, per a cadascun dels països membres de la UE, del nivell de govern responsable de les competències relacionades, respectivament, amb la legislació, la gestió i el finançament del sistema educatiu i de formació. S'ha considerat que la divisió en tres quadres facilita l'estudi comparat de cada bloc de funcions entre països.

Pel que fa al quadre n. 3.3.A, que mostra el repartiment de competències legislatives, s'ha dirigit l'atenció al coneixement del nivell de govern que regula els aspectes essencials que caracteritzen un sistema educatiu. Concretament:

- la determinació de l'escolaritat obligatòria
- la definició dels nivells, graus, cicles, etc.
- la definició dels continguts i programes
- la definició d'altres aspectes de la legislació general, com poden ser
 - els requisits mínims dels centres
 - les condicions d'accés del professorat
 - les condicions de certificació d'estudis

²⁶ Els tres quadres-resum apareixen recollits al final d'aquest apartat 3.3.2.1.

En matèria de gestió i administració del sistema educatiu i de formació (quadre n. 3.3.B), les funcions que s'han considerat indicatives del grau de (des)centralització existent han estat les següents:

- planificació general del sistema educatiu
- decisió sobre la creació de centres
- gestió de cadascun dels nivells educatius
- contractació o nomenament del personal en cadascun dels nivells
- inspecció i control sobre el sistema educatiu

Cal tenir en compte que s'ha volgut analitzar exclusivament la gestió de la xarxa de centres de titularitat pública, sense entrar en l'estudi del sistema educatiu privat, ni tan sols en aquells supòsits que pugui estar finançat amb fons públics. En matèria de gestió, també s'ha descartat aprofundir en la descentralització que resulta d'incrementar l'autonomia dels centres i s'ha limitat l'anàlisi a les responsabilitats dels diferents nivells de govern, deixant només apuntada la transferència de determinades competències als propis centres.

En relació a la distribució de competències relacionades amb el finançament del sistema educatiu (quadre n. 3.3.C) s'ha tractat d'identificar l'autoritat responsable de:

- el finançament dels centres que imparteixen cadascun dels nivells
- el finançament dels professors que imparteixen cadascun dels nivells
- les polítiques d'ajut a l'estudi

L'anàlisi de la distribució de les funcions apuntades entre nivells de govern es desenvolupa per a cadascun dels Estats membres de la UE. Cal fer però, dues observacions:

- En primer lloc, la distribució competencial a Espanya no és uniforme en tot el seu territori. Arran del procés de reorganització territorial

que va tenir lloc després de l'aprovació de la Constitució de 1978, Espanya va quedar dividida en 17 CC.AA., de les quals només 7 van assumir competències en matèria educativa: Andalusia, Catalunya, Galícia, Illes Canàries, Navarra, el País Basc i València. Per tant, a l'hora d'estudiar quines són les autoritats responsables és obligat distingir entre la situació en aquestes CC.AA. i la situació en la resta del territori (anomenat "territori MEC" pel fet de continuar sota la responsabilitat del Ministeri d'Educació i Ciència). De tota manera, és una distinció cridada a desaparèixer des del moment que l'any 1992 es va aprovar la transferència en un futur pròxim de competències educatives a les CC.AA. que no en tenien.

- En segon lloc, al Regne Unit els sistemes educatius d'Anglaterra i del País de Gal·les, d'Irlanda del Nord i d'Escòcia estan regulats per legislacions independents, la qual cosa fa necessari analitzar la seva organització de manera separada, malgrat els paral·lelismes que sovint s'observen.

Tot i que l'objectiu dels quadres n. 3.3.A, 3.3.B i 3.3.C és conèixer les responsabilitats educatives dels diferents nivells de govern, també s'hi reflecteix la participació dels centres en l'exercici de determinades funcions. Per tant, són quatre les autoritats contemplades en els quadres com a responsables de les diverses funcions definides:

- l'Estat o nivell de govern central (referit en els quadres amb la inicial "E")
- la Regió o nivell de govern intermig (referit en els quadres amb la inicial "R")
- el nivell local, incloent en el mateix els municipis i les províncies, o nivells de govern equivalents, que els diversos Estats consideren com a administracions locals (referit en els quadres amb la inicial "L")
- els propis centres (referits en els quadres amb la inicial "C")

La decisió d'abordar l'anàlisi de la descentralització territorial en educació a partir de l'elaboració dels quadres-resum que es presenten comporta que s'estiguin assumint els inconvenients de reduir una realitat complexa a una tipologia relativament esquemàtica, la qual cosa pot donar lloc a simplificacions inadequades i fins i tot a conclusions errònies. Amb l'objectiu de pal·liar, en alguna mesura, aquest obstacle s'ha optat per acompanyar els quadres d'un conjunt de notes explicatives de la informació que contenen.

Malgrat haver optat per presentar la informació en tres quadres diferenciats és evident que existeix entre els mateixos una estreta connexió, fins al punt que la numeració de les notes explicatives segueix una lògica unitària que facilita l'anàlisi per països del conjunt de funcions separades en els quadres. Així s'expliquen els salts en la numeració que s'observen en la lectura de cadascun dels quadres si es llegeixen de manera independent els uns dels altres. Per contra, l'ordre de la numeració és continu si es fa una lectura horitzontal dels tres quadres simultàniament: es comença per conèixer quines són a Alemanya les autoritats competents per regular els aspectes essencials de la legislació educativa (quadre n. 3.3.A, notes n. 2 i 3) després se segueix veient quines són les autoritats responsables dels diversos aspectes relacionats amb la gestió (quadre n. 3.3.B, notes n. 4 i 5) per acabar veient com s'organitza en el mateix país el finançament de l'educació (quadre n. 3.3.C -en aquest cas s'ha considerat que no calien notes explicatives-). Analitzada així la situació a Alemanya correspondria passar a conèixer la situació a Àustria i successivament a la resta de països de la UE, ordenats en els quadres alfabèticament.

A continuació es procedeix a fer un comentari del contingut dels quadres, dels quals s'espera que siguin d'utilitat per configurar una imatge global sobre el grau de descentralització territorial educativa en els Estats membres de la UE i, més concretament, sobre el diferent pes que poden tenir les regions.

Quadre n. 3.3.A Distribució de competències legislatives de l'educació en els Estats membres de la UE

Legislació	Determinació de l'escolaritat obligatòria	Definició dels nivells, graus, cicles, etc.	Definició dels continguts i programes	Altres aspectes de la legislació general (1)
Alemanya	R (2)	R (2)	R	E/R (3)
Àustria	E	E	E/C	E
Bèlgica	E	R	R (10)	E/R (11)
Dinamarca	E	E	E/L (12)	E
Espanya 1 (17)	E	E	E/R/C (18)	E
Espanya 2	E	E	E/C (18)	E
Finlàndia	E	E	E/L (23)	E
França	E	E	E	E
Grècia	E	E	E	E
Holanda	E	E	E/L/C (35)	E
Irlanda	E	E	E	E
Itàlia	E	E	E	E
Luxemburg	E	E	E	E
Portugal	E	E	E	E
Regne Unit (53)				
Anglaterra-País de Gal·les	E	E	E	E
Escòcia	E	E	E/L (59)	E
Irlanda del Nord	E	E	E	E
Suècia	E	E	E/C (65)	E

Font: elaboració pròpia

Quadre n. 3.3.B Distribució de competències de gestió de l'educació en els Estats membres de la UE

Gestió	Planificació general del sistema educatiu	Decisió sobre la creació de centres	Gestió del sistema educatiu			Contractació o nomenament del professorat			Inspecció i control sobre el sistema educatiu
			Enseny. primari	Enseny. secundari	Enseny. superior	Enseny. primari	Enseny. secundari	Enseny. superior	
Alemanya	E/R (4)	L	L	L (5)	R	R	R	R	R
Àustria	E/R (6)	E/R/L (7)	L	E/R/L (7)	E	R	R	E	E/R (8)
Bèlgica	R	R (10)	R (10)	R (10)	R	R (10)	R (10)	R	R
Dinamarca	E	L (13)	L (14)	L/E (15)	E	L (14)	L (15)	E	L (13)
Espanya 1 (17)	R	R	R/L (19)	R	R	R	R	C/R/E (20)	E/R (21)
Espanya 2	E	E	E/L (19)	E	E	E	E	C/R/E (20)	E
Finlàndia	E	E	L (24)	L (24) (25)	E	L	L (25)	C	E
França	E	E/L (27)	L	R (28)	E	E	E	E	E/R (29)
Grècia	E	E	E/L (30)	E/L (30)	E	E/L (31)	E/L (31)	E	L (32)
Holanda	E	E	L (36)	L (36)	E	L	L	C	E
Irlanda	E	E	L	L	E	E	E	E	E
Itàlia	E (39)	R/L (40)	E(41)/L(42)	E(41)/L(43)	E	E (44)	E (44)	E	E
Luxemburg	E	E/L (46)	E/L	E	E	E/L	E	E	E/C (47)
Portugal	E (50)	E (50)	E (50)	E (50)	E (50)	E	E	E	E
Regne Unit (53)									
Anglaterra-Pais de Gal·les	E/L (54)	L	L/C (55)	L/C (55)(56)	E	L/C (57)	L/C (57)	C	E
Escòcia	E/L (60)	L	L/C (55)	L/C (55)(56)	E	L	L	C	E/L
Irlanda del Nord	E/L (62)	L	L/C (55)	L/C (55)(56)	E	L/C (63)	L/C (63)	C	E
Suècia	L (66)	L	L	L	E	L	L	C	E/L

Font: elaboració pròpia

Quadre n. 3.3.C Distribució de competències de finançament de l'educació en els Estats membres de la UE

Finançament	Finançament dels centres			Finançament professorat			Polítiques d'ajut a l'estudi
	Enseny. primari	Enseny. secundari	Enseny. superior	Enseny. primari	Enseny. secundari	Enseny. superior	
Alemanya	R/L	R/L	R	R	R	R	E/R
Àustria	L (7)	E/R/L (7)	E	E (8)	E (8)	E	E
Bèlgica	R	R	R	R	R	R	R
Dinamarca	E (16)	E (16)	E	E	E	E	E
Espanya 1 (17)	R (22)	R (22)	R (22)	R (22)	R (22)	R (22)	E
Espanya 2	E	E	E	E	E	E	E
Finlàndia	E/L (26)	E/L (26)	E	L	L	E	E
França	L	L/R (28)	E/R	E	E	E	E
Grècia	E (33)	E (33)	E/C (34)	E	E	E	E
Holanda	E	E	E	E	E	E	E
Irlanda	E/L (37)	E/L (37)	E/C (38)	E	E	E	E
Itàlia	E/L (43)	E/L (43)	E	E	E	E	R/L
Luxemburg	E/L (48)	E	E	E/L (49)	E	E	E
Portugal	E/L (51)(52)	E (52)	E (52)	E (52)	E (52)	E (52)	E
Regne Unit (53)							
Anglaterra-País de Gal·les	E/L (58)	E/L (58)	E	L	L	E	L
Escòcia	E/L (61)	E/L (61)	E	L	L	E	L
Irlanda del Nord	E/L (64)	E/L (64)	E	E	E	E	
Suècia	L (67)	L (67)	E/L (68)	L	L	E	E

Font: elaboració pròpia

Notes explicatives dels quadres n. 3.3.A, 3.3.B i 3.3.C:

- (1) Inclou aspectes com la regulació dels requisits mínims dels centres, les condicions d'accés del professorat o les condicions de certificació d'estudis.

Alemanya

- (2) Un acord entre els *Länder*, aprovat el 1964 en el marc de la Conferència permanent de Ministres de l'Educació i d'Afers culturals dels *Länder* a la República Federal d'Alemanya (*Ständige Konferenz der Kultuminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*) i modificat el 1971, defineix l'estructura de base comuna del sistema educatiu.
- (3) L'Estat federal alemany té la competència per regular la formació professional inicial i continuada a les empreses en el marc de la llei sobre l'economia i l'ocupació; per regular l'assistència financera als alumnes i als estudiants; per adoptar la legislació marc sobre els principis generals de l'ensenyament superior; per promulgar lleis-marcs relatives a la funció pública i a l'ocupació així com al pagament de remuneracions, de prestacions socials i de pensions als funcionaris (en el camp que ens ocupa, als ensenyants). Els *Länder* concreten i executen aquestes disposicions mitjançant l'adopció de la seva pròpia legislació. Altres característiques comunes als sistemes educatius han estat pactades pel conjunt dels *Länder*.
- (4) Existeix una col·laboració entre l'Estat federal i els *Länder* en matèria de construcció i ampliació de centres d'ensenyament superior i clíniques universitàries. Igualment, l'Estat federal pot aprovar acords de col·laboració amb els *Länder* per cooperar en

la planificació de l'educació i en el finançament de centres i de projectes de recerca científica d'abast suprarregional.

- (5) Excepcionalment, els *Länder* són responsables de la gestió dels centres l'àrea de matriculació i la importància dels quals s'estén més enllà del nivell local: és el cas d'escoles d'orientació artística o esportiva intensiva, de certes escoles tècniques (*Fachschulen*), de centres d'ensenyament general dedicats a la preparació d'adults per a l'ensenyament superior (*Kollegs*) i d'escoles especials que són competència del *Länd*.

Àustria

- (6) L'Estat federal és completament responsable de l'ensenyament obligatori, professional i superior i elabora la legislació fonamental (lleis-marc). Els *Länder* tenen encomanat el desenvolupament d'aquesta legislació i la seva aplicació pel que fa a l'estructura organitzativa de les autoritats educatives federals als *Länder* i a l'organització externa dels centres públics de l'ensenyament obligatori. Els *Länder* són responsables de la legislació i de la seva aplicació en l'àmbit del jardí d'infants.
- (7) La majoria de les escoles d'ensenyament obligatori general són gestionades pels municipis o per associacions municipals; els *Länder* gestionen les escoles professionals a temps parcial. L'Estat federal és responsable dels centres d'ensenyament secundari no obligatori i de l'ensenyament superior. Les entitats gestores són responsables de la creació dels centres i del seu manteniment i reparació, de pagar les despeses generals, la compra d'equipament i de material pedagògic i de la contractació del personal auxiliar necessari.

- (8) A nivell d'ensenyament primari i secundari, la inspecció és competència de les autoritats educatives federals en els *Länder* (consells provincials i regionals). A nivell dels diferents *Länder* els inspectors escolars provincials (*Landesschulinspektoren*) són responsables d'un determinat tipus d'escoles.
- (9) El professorat de les escoles públiques de l'ensenyament obligatori són contractats pel *Land*, que paga el seu salari. De tota manera, aquestes despeses són totalment reemborsades per l'Estat federal, excepte en el cas de l'ensenyament professional obligatori, en què l'Estat federal només reemborsa el 50%.

Bèlgica

- (10) Hi ha un tipus de centres que són subvencionats per la Comunitat (nivell regional), però que són gestionats per les autoritats provincials o municipals, que són igualment les responsables de decidir sobre l'obertura o tancament dels centres, d'escollir el seu personal i de determinar els seus programes, que necessitaran, no obstant, l'aprovació de l'autoritat regional.
- (11) Pertany a l'Estat federal la competència per determinar les condicions mínimes per al lliurament de diplomes.

Dinamarca

- (12) Els municipis (o les escoles) decideixen si volen seguir o no les directives elaborades a nivell central pel que fa al programa de cada matèria ensenyada. Els professors han d'acceptar la decisió presa.
- (13) L'autoritat local competent serà el municipi en el cas de les *Folkeskoles* (ensenyament obligatori) i el comtat en el cas dels

Gymnasia (ensenyament secundari de segon cicle) i dels centres que imparteixen els cursos previs a l'examen preparatori superior.

- (14) L'autoritat local responsable de la gestió dels centres de l'ensenyament primari i del nomenament del seu professorat són els municipis.
- (15) Tant pel que fa a la gestió dels centres com al nomenament del professorat, l'ensenyament secundari de primer cicle (dintre de la *Folkeskole*) és responsabilitat de les autoritats municipals, en tant que la major part de l'ensenyament secundari de segon cicle (*Gymnasium*) i els centres que imparteixen els cursos previs a l'examen preparatori superior són responsabilitat dels 14 comtats. Tant els comtats com els municipis formen part de l'Administració local. Per un altre costat, els cursos de formació i d'ensenyament professionals (escoles tècniques i de comerç) són gestionades pel ministeri d'Educació en estreta col·laboració amb els agents socials.
- (16) L'Estat finança tots els centres d'ensenyament. De tota manera, cal introduir algunes matisacions segons es tracti de centres que imparteixen ensenyament obligatori, responsabilitat dels municipis, o de centres que imparteixen ensenyament secundari no obligatori, responsabilitat dels comtats. Els centres que depenen dels municipis no reben directament la subvenció de l'Estat, sinó que els recursos es fan arribar al municipi, que decideix sobre la seva distribució entre centres; per contra, els centres gestionats pels comtats reben els fons per al seu finançament directament de l'Estat, tot i que el consell del comtat és el responsable financer dels centres que controla.

Espanya

- (17) La distribució de competències educatives a Espanya és diferent entre CC.AA. Només set CC.AA. (Andalusia, Catalunya, Galícia, illes Canàries, Navarra, el País Basc i València) han assumit plenes competències en educació, tret de l'àmbit de competències que la Constitució de 1977 defineix com a exclusives de l'Estat. Les deu CC.AA. restants no van assumir en els seus Estatuts competències educatives. No obstant, la Llei 9/1992 de 23 de desembre preveu la transferència d'aquestes competències a les CC.AA. que encara no en tenen. En tant que no es consolidi la igualació de competències educatives entre CC.AA. cal seguir diferenciant entre la distribució competencial en educació a les set CC.AA. especificades ("Espanya 1" en el quadre) i a les deu CC.AA. restants ("Espanya 2" en el quadre).
- (18) L'Estat és responsable d'establir un tronc comú mínim per al conjunt de l'Estat i les CC.AA. -en cas que tinguin plenes competències en educació- són competents per acabar de definir els programes. No obstant, hi ha un cert marge de definició dels continguts reservat a la iniciativa dels propis centres.
- (19) La intervenció dels municipis està limitada al manteniment dels edificis escolars i a alguna altra qüestió de poca importància.
- (20) Espanya manté un règim mixt, on centres, regions i Estat comparteixen aquesta competència; aquest règim és comú a totes les universitats, tant si depenen de l'Estat com de les regions amb competències en matèria d'ensenyament superior.
- (21) La inspecció de l'ensenyament a Espanya es desenvolupa a diferents nivells. D'una banda, l'"Alta Inspecció" és competència del Ministeri d'Educació i Ciència i té per finalitat vetllar pel

respecte de les regles per garantir l'estructura i l'organització del sistema educatiu. D'una altra banda, cada CA amb plenes competències educatives realitza les inspeccions tècniques, amb un doble objectiu: assegurar un marc i una assistència en l'àmbit del treball escolar i controlar i avaluar el sistema educatiu a fi que pugui assolir els seus objectius.

- (22) Les CC.AA. amb competències educatives són responsables del finançament del sistema educatiu. No obstant, l'Estat és competent per fer la planificació general de les inversions en educació, tenint en compte les previsions realitzades per les CC.AA.

Finlàndia

- (23) Excepte per als ensenyaments universitaris i els impartits per les escoles politècniques, els programes s'elaboren a nivell local, respectant les directives establertes a nivell nacional.
- (24) Les autoritats municipals poden decidir assignar determinades competències de gestió al consell de gestió dels centres.
- (25) Tot i que la majoria dels centres depenen dels municipis, el 34% de les escoles professionals depenen directament de l'Administració de l'Estat. És l'autoritat responsable de la gestió la que nomena el professorat.
- (26) L'aportació de l'Estat es calcula perquè cobreixi entre el 25 i el 70% de les despeses de creació dels centres i entre el 45 i el 60% de les despeses de funcionament. Per determinar l'import és tenen en compte la quantitat d'alumnes i els recursos financers dels municipis que reben la subvenció.

França

- (27) Les *écoles élémentaires* i les *écoles maternelles* les creen els municipis. No obstant, en la mesura que és l'Estat qui decideix l'afectació del personal, la decisió de creació d'una escola o d'una classe no pot esdevenir efectiva si no compta amb l'acord del representant de l'Estat: el *préfet de département*. La creació de la resta de centres és decisió del nivell central.
- (28) Els *collèges* (ensenyament secundari inferior) són organitzats, gestionats i finançats pels departaments (que són al mateix temps col·lectivitats territorials -igual que les regions- i circumscripcions administratives de l'Estat) i els *lycées* (ensenyament secundari superior) per les regions, que organitzen també els programes anuals d'aprenentatge. El finançament de l'aprenentatge es cobreix conjuntament per les empreses, l'Estat i els consells generals.
- (29) A nivell central el cos d'inspecció comprèn els Inspectors generals de l'Educació nacional i els Inspectors generals de l'administració de l'Educació nacional. A nivell regional hi ha els inspectors pedagògics regionals, encarregats de la notació pedagògica i de l'avaluació del professorat de segon grau. Els inspectors de l'educació nacional són responsables de la inspecció dels centres de primer grau i del seu professorat. A nivell d'ensenyament superior l'avaluació la realitza una autoritat administrativa independent que és el *Comité national d'évaluation*.

Grècia

- (30) Al costat de la responsabilitat principal del Ministeri d'Educació Nacional i d'Afers Religiosos, s'exerceixen a nivell de prefectura determinades competències relacionades amb l'ensenyament

primari i secundari. Els directors de prefectura coordinen les Oficines educatives que hi hagi en el seu territori, supervisen els directors de centre, coordinen les escoles, supervisen i coordinen el manteniment dels edificis escolars i la millora del seu equipament i presenten propostes per a la millora de les activitats educatives.

- (31) Els directors de prefectura decideixen sobre l'afectació del personal docent.
- (32) No existeix pròpiament un servei d'inspecció. Determinades funcions de supervisió són exercides per les autoritats educatives a nivell de prefectura.
- (33) Les escoles públiques són construïdes per l'Estat. Les despeses de funcionament es financen mitjançant crèdits consentits pel Ministeri de l'Interior. Seguint les decisions d'aquest ministeri els crèdits són distribuïts als comitès de les prefectures que, al seu torn, els distribueixen entre les autoritats locals que els fan arribar finalment als comitès escolars. Les despeses de lloguer dels edificis es financen amb crèdits del pressupost de les prefectures.
- (34) Els centres d'ensenyament superior són finançats pel Ministeri d'Educació Nacional i d'Afers Religiosos. El finançament de l'equipament i del material pedagògic va a càrrec de les Universitats.

Holanda

- (35) El Ministeri d'Educació, Cultura i Ciència defineix les matèries obligatòries i les matèries optatives. No obstant, en virtut del principi de llibertat d'ensenyament, l'autoritat competent de cada escola (el municipi en el cas de centres públics de l'ensenyament

primari i secundari, o els propis centres en el cas de l'ensenyament superior) pot establir el seu programa en els límits que estableix el currículum determinat per l'Estat.

- (36) Les províncies realitzen funcions de control i administració; han de vetllar perquè l'ensenyament primari i secundari disposin de recursos suficients. Els municipis són els principals responsables de la gestió dels centres públics a aquests nivells.

Irlanda

- (37) L'Estat finança entre el 85 i el 100% de la despesa, segons el tipus de centres. La resta és finançada per l'administració local.
- (38) La majoria de centres d'ensenyament superior rep una ajuda financera de l'Estat que representa aproximadament el 70% dels seus ingressos.

Itàlia

- (39) Des de 1975 les regions assumeixen la responsabilitat legal i administrativa de la formació professional impartida als joves al marge del sistema educatiu, jugant el Ministeri d'Ocupació un paper d'orientació i de coordinació.
- (40) En col·laboració amb d'altres autoritats locals les regions planifiquen l'establiment i la construcció de noves escoles o la millora de les estructures existents.
- (41) Correspon a les direccions provincials de l'ensenyament (representants del Ministeri de la Instrucció Pública) la responsabilitat d'assegurar l'aplicació, en l'àmbit de la província, de les directives acordades a nivell central i aplicables als centres

d'ensenyament primari i secundari. S'ocupen també de la gestió del personal i de l'administració general de les escoles de la seva província. Tanmateix, en els darrers anys les oficines provincials del Ministeri de la Instrucció Pública han anat perdent les seves competències administratives en benefici dels propis centres, que tenen tots una autonomia administrativa pel que fa a la gestió dels fons que se'ls assignen anualment per cobrir les seves despeses administratives, de funcionament i d'ensenyament.

- (42) Els municipis vetllen perquè tots els joves puguin seguir l'ensenyament obligatori, l'ensenyament secundari superior o una formació professional, per la via d'oferir determinats serveis com transport escolar i menjador.
- (43) Les províncies posen edificis, equipaments, serveis i personal no docent a disposició de determinades escoles secundàries superiors: els liceus científics i les escoles tècniques. Veure, a més, nota (42).
- (44) L'autoritat responsable és l'Estat encara que hi hagi una certa desconcentració que comporta que siguin els representants de l'Estat a nivell provincial els responsables de seleccionar el professorat de l'ensenyament primari i secundari inferior i els representants de l'Estat a nivell regional els responsables de seleccionar el professorat de l'ensenyament secundari superior.
- (45) Les regions gaudeixen d'una certa autonomia en matèria d'edificis escolars, d'ensenyament, de formació o d'orientació professional, de transports i de menjador escolar o del subministrament de manuals gratuïts. Deleguen generalment aquests poders a les províncies i municipis. Les autoritats provincials financen els edificis escolars de l'ensenyament primari i secundari inferior i els centres tècnics i científics de l'ensenyament secundari superior.

Les autoritats municipals es fan càrrec dels costos dels edificis de les escoles clàssiques de l'ensenyament secundari superior.

Luxemburg

- (46) El Ministeri d'Educació nacional i de la formació professional aprova la creació dels centres d'ensenyament post-primari i de formació. Els municipis decideixen sobre la creació dels centres públics de pre-escolar i primària.
- (47) A nivell d'ensenyament primari la inspecció la realitzen inspectors depenents del ministeri; a nivell post-primari la inspecció és competència dels directors de centre.
- (48) Els municipis financen el manteniment dels edificis de pre-escolar i primària, del seu mobiliari i del material didàctic. La resta de despeses van a càrrec de l'Estat.
- (49) Els municipis financen un terç dels salaris dels professors de pre-escolar i primària. La resta de despeses van a càrrec de l'Estat.

Portugal

- (50) A les regions autònomes de les Açores i Madeira l'administració de l'ensenyament és competència dels governs regionals, que adapten la política d'educació nacional a les realitats locals i asseguren la gestió dels recursos humans, materials i financers.
- (51) Els municipis financen la construcció, manteniment, equipament i certes despeses de funcionament dels centres d'educació pre-escolar i del primer cicle de l'ensenyament de base i asseguren un finançament complementari per al transport escolar i les activitats educatives complementàries i el lleure.

- (52) L'administració regional de les regions autònomes de les Açores i Madeira finança els serveis educatius i els centres d'ensenyament amb mitjans propis i amb l'ajuda de transferències pressupostàries de l'Estat.

Regne Unit

- (53) Al Regne Unit els sistemes educatius d'Anglaterra i del País de Gal·les, d'Irlanda del Nord i d'Escòcia estan regulats per legislacions independents. Cadascun d'aquests sistemes s'exposa, per tant, de manera separada.

Anglaterra- País de Gal·les

- (54) Les autoritats centrals fixen els objectius nacionals, les normes mínimes de l'oferta i aproven les polítiques nacionals. No obstant, la llei de 1944 sobre l'ensenyament estipula que l'oferta i l'organització de l'ensenyament escolar subvencionat per fons públics i de l'educació d'adults és competència de les autoritats educatives locals (LEA). Les funcions de les LEA han estat profundament modificades arran d'una reforma legislativa recent que ha assignat directament als centres antigues competències de les LEA en matèria de gestió financera i administració.
- (55) Les autoritats locals són responsables de la gestió de la majoria dels centres de l'ensenyament primari i secundari obligatori però deleguen la gestió en els òrgans de govern dels propis centres (*local management of schools-LMS*). A Anglaterra-País de Gal·les i a Escòcia hi ha, però, determinats centres que s'han alliberat de la tutela de l'administració local (*self-governing schools*).

- (56) Pel que fa als centres d'ensenyament post-obligatori, en virtut d'una reforma legislativa de 1992, han deixat d'estar sota la tutela de les autoritats locals i se'ls ha reconegut un estatut autònom, excepte a Irlanda del Nord, on segueixen depenent de l'administració local.
- (57) Els consells d'administració de les escoles finançades per les LEA són responsables de la contractació del personal docent, tot i que les LEA continuen sent tècnicament qui el contracta. En el cas de centres subvencionats pel govern central, el consell d'administració és qui contracta oficialment el personal docent.
- (58) L'autoritat competent varia en funció del tipus de centre. En el cas de les *county schools* són les LEA qui les finança; les *voluntary schools*, tot i ser creades a iniciativa d'òrgans religiosos o d'obres de caritat, són en bona part finançades per les LEA. Tanmateix, el govern central aporta una part dels recursos de les LEA. Per últim, hi ha un grup d'escoles finançades pel govern central (*self-governing grant-maintained schools-GM schools*).

Escòcia

- (59) A nivell de govern local, hi ha nou consells regionals i tres consells insulars que són responsables per fixar els programes impartits a les escoles de l'ensenyament primari i secundari, respectant les línies directrius nacionals.
- (60) Les autoritats centrals fixen els objectius i defineixen les polítiques escoceses en matèria d'ensenyament. Per la seva banda, a nivell de govern local, els consells regionals i els consells insulars són responsables d'organitzar l'ensenyament primari i secundari.

- (61) Les autoritats locals decideixen sobre els recursos que transfereixen als centres per al finançament de les despeses corrents i del material pedagògic. No obstant, les despeses d'inversió (construcció de nous edificis, compra de nou equipament o amplis projectes de modernització) han de ser controlats pel ministeri escocès de l'Educació, que atorga els fons després d'examinar els programes quinquennals que els presenten les autoritats locals. L'Estat central finança directament les *self-governing schools*, que no estan sota la tutela de les autoritats educatives locals.

Irlanda del Nord

- (62) Les autoritats centrals formulen les polítiques nacionals en matèria d'educació. A nivell local (*Boards*) es garanteix l'existència d'un nombre suficient d'escoles a fi de respondre a les necessitats locals en matèria d'ensenyament primari, secundari i post-obligatori.
- (63) Els responsables de la contractació del personal docent varien en funció del tipus de centre. En el cas de les *controlled schools* són les autoritats locals (*boards*) les que el contracten; en el cas de les escoles catòliques subvencionades (*Catholic maintained schools*) és el *Council for Catholic maintained schools*; en el cas de les escoles subvencionades per les autoritats locals (*maintained schools*), que pertanyen a organismes benèfics, de les *voluntary grammar schools*, que pertanyen a *trustees*, i de les escoles interconfessionals subvencionades (*Grant maintained integrated schools-GMI*), que pertanyen a organitzacions caritatives, són els respectius consells d'administració els que contracten els professors.

- (64) Les despeses de funcionament són cobertes per assignacions pressupostàries sota el sistema de gestió local de les escoles (*local management of schools- LMS*), finançat pel ministeri d'Educació. Pel que fa a les despeses d'inversió són finançades pels *boards* locals en les anomenades *controlled schools* i pel ministeri d'Educació en les altres categories de centres: escoles catòliques subvencionades (*Catholic maintained schools*), les escoles subvencionades per les autoritats locals (*maintained schools*), *voluntary grammar schools* i escoles interconfessionals subvencionades (*Grant maintained integrated schools*).

Suècia

- (65) Les línies directrius dels programes són establertes a nivell nacional (excepte per a l'educació pre-escolar i les escoles privades) però cada centre té la possibilitat de concretar la seva aplicació. En aquest sentit, cada escola elabora anualment un curriculum que adapta l'esquema rector nacional a les necessitats locals.
- (66) Tot i que l'Estat defineix els objectius nacionals, els municipis són els únics responsables de l'organització i l'aplicació de les activitats escolars.
- (67) Són les autoritats municipals les que decideixen sobre l'assignació de recursos en matèria educativa, sens perjudici que una part important d'aquests recursos provingui d'una subvenció compensatòria general atorgada per l'Estat. D'altra banda, l'Estat subvenciona específicament determinades despeses com les derivades de la recerca i el desenvolupament, la formació contínua del personal dels centres, les mesures especials destinades als estudiants discapacitats i una sèrie de centres privats d'ensenyament secundari superior.

- (68) L'Estat només subvenciona parcialment els centres d'ensenyament superior gestionats per les autoritats locals, és a dir, els instituts de ciències de la salut. Les despeses no cobertes amb la subvenció de l'Estat són finançades per les autoritats locals.

3.3.2.2 *Descripció i comentari de la informació que contenen els quadres-resum*

Els quadres n. 3.3.A, 3.3.B i 3.3.C mostren la diversitat d'opcions que es poden combinar a l'hora d'organitzar el sistema educatiu d'un país. L'anàlisi inicial de cadascun dels quadres per separat pot ser d'utilitat per aprofundir en els aspectes que han de resultar clau per a una lectura posterior conjunta que permeti treure conclusions sobre el caràcter més o menys centralitzat dels diferents sistemes.

a) Anàlisi del repartiment de competències legislatives i de reglamentació del sistema educatiu (Quadre n. 3.3.A)

Centrant, en primer lloc, l'atenció en les competències per legislar sobre els aspectes principals del sistema educatiu destaca la importància del paper de les autoritats centrals. S'observa que la gran majoria dels Estats de la UE estan interessats en assegurar la coherència i l'homogeneïtat del sistema educatiu sobre el conjunt del seu territori. Així, és el Parlament estatal qui regula l'extensió de l'escolaritat obligatòria i defineix l'estructura del sistema educatiu.

En dos països l'atribució d'aquestes competències no respon totalment al model descrit. Es tracta d'Alemanya i de Bèlgica, dos Estats amb una organització política de caràcter federal. A Alemanya són els diferents *Länder* els que tenen reconegut el poder per regular el sistema educatiu. No obstant,

s'ha trobat igualment la manera de garantir la uniformitat en les qüestions referides. En aquest sentit, un acord entre els *Länder*, aprovat el 1964 en el marc de la Conferència permanent de Ministres de l'Educació i d'Afers culturals dels *Länder* a la República Federal d'Alemanya (*Ständige Konferenz der Kultuminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*) i modificat el 1971, defineix l'estructura de base comuna del sistema educatiu. En el cas de Bèlgica, si bé la facultat per determinar la durada de l'escolaritat obligatòria ha estat una de les tres que ha conservat el nivell central, les comunitats són competents per definir els diferents nivells educatius.

Passant a l'anàlisi d'una altra de les competències legislatives considerades, la que es refereix a la definició de continguts i programes, cal destacar una major participació dels nivells de govern subcentrals. El protagonisme absolut del nivell regional en l'exercici d'aquesta funció es dona a Alemanya i a Bèlgica. En altres països es tracta d'una competència compartida entre l'Estat, que fixa les línies bàsiques del currículum, i els nivells subcentrals. En aquest sentit, a Dinamarca, Finlàndia, Holanda i Escòcia són les autoritats educatives locals les que concreten les directrius estatals; per contra, en el cas d'Espanya són les CC.AA. que tenen competències en educació (nivell regional) les que assumeixen una certa responsabilitat en la definició dels continguts i programes. Per últim, cal assenyalar que alguns sistemes educatius reconeixen als propis centres una certa capacitat per pronunciar-se en les decisions relatives al currículum; es tracta dels sistemes austríac, espanyol, holandès i suec.

Considerant, en darrer lloc, a qui correspon la responsabilitat per determinar altres aspectes de la legislació general es torna a constatar el predomini gairebé total de les autoritats centrals. En la tònica observada, tan sols els sistemes educatius d'Alemanya i de Bèlgica han atribuït aquesta competència a les regions²⁷, declarant, no obstant, determinades matèries com de competència exclusiva de l'Estat.²⁸

²⁷ En tot aquest apartat 3.3.2.2 s'utilitza el terme "regió" per fer referència al nivell subcentral de

En una valoració global de la distribució de les funcions relacionades amb la regulació del marc legal del sistema educatiu cal concloure que es tracta d'un camp d'actuació eminentment centralitzat. Només dues observacions vindrien a matisar aquesta afirmació; d'una banda, que en països amb estructures federals de govern, com Alemanya i Bèlgica, fins i tot les competències normatives han estat cedides als nivells de govern intermitjos; d'una altra banda, que des de la perspectiva de les diferents funcions considerades, n'hi ha una -la definició dels continguts i programes- que admet un grau força pronunciat de descentralització.

Arran d'aquestes observacions generals és important destacar la proximitat de les solucions adoptades a la pràctica respecte de les reflexions formulades pels teòrics de la descentralització educativa entorn dels avantatges i desavantatges de la centralització.

Recordant el que s'ha apuntat en l'apartat 3.2.1, l'opció de deixar la regulació del sistema educatiu en mans de les autoritats centrals vindria a respondre, en primer lloc, a una necessitat d'estandarització que s'ha de traduir en un disseny similar dels programes, dels exàmens i dels certificats d'estudis en un territori, a fi de facilitar la mobilitat d'estudiants i treballadors i en benefici de l'ocupació dels graduats. Això no obstant, també s'ha destacat la possibilitat de solucions alternatives a la centralització per garantir els efectes sobre la mobilitat. En aquest sentit, s'ha fet referència, precisament, a l'experiència alemanya.

govern situat entre l'Estat i les col·lectivitats locals, i que disposa de certes competències en matèria educativa, sens perjudici del nom concret amb què aquest nivell sigui designat en els diferents Estats membres. Així, tot i que el nivell regional es concreta a Bèlgica, en relació a l'educació, en les "comunitats lingüístiques", en aquest apartat s'utilitzarà el terme genèric "regió" quan es faci referència a les mateixes.

²⁸ Veure notes explicatives n. 3 i n. 11.

A banda del desig d'homogeneïtzació per raons operatives, la regulació centralitzada del sistema educatiu també facilitaria, en segon lloc, la reproducció de les relacions socials existents i la continuïtat de la cultura dominant, raons que ajuden a entendre l'interès de l'Estat per concentrar el control sobre una política d'efectes tan subtils.

Malgrat els arguments apuntats favorables a la regulació centralitzada de l'educació, hi ha un aspecte de les polítiques en aquest terreny en relació al qual s'accepta la descentralització. Es tracta, concretament, de la facultat per definir els continguts. A l'hora de fixar les matèries a impartir, s'entén que les administracions subcentrals han d'intervenir amb l'objectiu que l'educació reflexi la cultura i les tradicions locals i regionals. És l'argument de les "cultures de aprenentatge" a què es refereix Weiler, dirigit a adaptar els continguts a les característiques específiques de la regió i a permetre l'aprenentatge de la pròpia llengua en zones plurilingües.

b) Anàlisi del repartiment de competències de gestió i administració del sistema educatiu (Quadre n. 3.3.B)

En relació a aquest bloc de funcions no és possible detectar una tendència predominant sinó que el que s'observa és una marcada pluralitat de solucions adoptades en els quinze estats membres de la UE. Per aquesta raó s'analitza a continuació cadascuna de les funcions desglossades per tal d'aportar finalment algunes reflexions de conjunt sobre les tendències que s'apunten.

• *Planificació general del sistema educatiu.* A l'hora d'organitzar sobre el territori la prestació dels serveis educatius públics s'observa una presència força marcada del nivell central, tot i que més matisada que en matèria de legislació i reglamentació. Així, les autoritats regionals no només són competents de la planificació educativa a Alemanya²⁹ i a Bèlgica, sinó que

²⁹ Com es desprèn de la nota explicativa n. 4 la possible intervenció de l'Estat en aquest terreny, centrada fonamentalment en la cooperació puntual amb els *Länder*, no limita la responsabilitat principal d'aquests darrers.

també ho són a Espanya (en el cas que els hagin estat traspassades les plenes competències en educació) i a Portugal (només en els territoris de Madeira i les Açores). A més, les regions juguen un paper destacat a Àustria, tot i que comparteixen la responsabilitat amb el nivell central. A Suècia es tracta d'una responsabilitat de caràcter exclusivament local, en tant que als tres sistemes educatius del Regne Unit les autoritats locals organitzen la prestació dels serveis educatius en el marc d'una política educativa definida de manera centralitzada.

• *Decisió sobre la creació de centres.* Es tracta d'una competència totalment centralitzada a Finlàndia, Grècia, Holanda i Irlanda. També és competència exclusiva del nivell central a les regions espanyoles que encara no tenen competències educatives i a Portugal, tret dels territoris de Madeira i les Açores, on la competència és regional. La regió és igualment responsable per decidir sobre la creació de centres a Bèlgica (excepte pel que fa als centres gestionats per les administracions locals, en relació als quals són aquestes administracions les competents), a les regions espanyoles amb competències en educació i a Itàlia, aquí de manera compartida amb les autoritats locals. El grau de descentralització pel que fa a aquesta funció arriba al nivell local a Alemanya, el Regne Unit, Dinamarca i Suècia. A Àustria i a Luxemburg la competència està assignada a una autoritat diferent en funció del nivell educatiu: les autoritats locals decideixen sobre la creació dels centres de l'ensenyament obligatori, mentre que el govern central és competent en relació als centres d'ensenyament post-obligatori i superior. A Àustria, els *Länder* decideixen sobre la creació dels centres d'ensenyament professional a temps parcial. Finalment, a França són els municipis els que creen els centres d'ensenyament primari; no obstant, fins i tot a aquest nivell cal, a la pràctica, l'acord de l'Estat que és qui contracta el personal docent necessari per al seu funcionament.

- *Gestió del sistema educatiu*. L'anàlisi d'aquesta competència requereix fer la distinció entre nivells educatius.

A nivell d'ensenyament primari s'observa una tendència pronunciada a la descentralització. La gestió del sistema educatiu en els seus nivells inicials queda sovint en mans de l'administració local, fins al punt que es fa difícil trobar un país que no hagi optat per reconèixer als municipis determinades responsabilitats en aquest sentit. L'excepció més remarcable seria, probablement, la de Portugal, on, fora del territori de Madeira i les Açores, és l'Estat l'únic responsable de gestionar el sistema educatiu.³⁰ A Bèlgica, es tracta fonamentalment d'una competència regional, tot i que l'administració local gestiona una determinada categoria de centres.

A banda d'aquests dos supòsits, cal distingir entre els sistemes educatius que han assignat aquesta funció de gestió de l'ensenyament primari exclusivament a les autoritats locals i els sistemes educatius que reconeixen a l'administració local una certa responsabilitat, compartida amb algun altre nivell de govern.

Dintre del primer grup cal incloure els sistemes educatius alemany, austríac, francès, holandès, irlandès, danès, finlandès i suec. Caldria afegir, igualment, els tres sistemes del Regne Unit, tot i que en relació als mateixos cal tenir en compte que les autoritats locals són responsables de la gestió de la majoria dels centres de l'ensenyament primari però deleguen la gestió en els òrgans de govern dels propis centres³¹. D'altra banda, a Anglaterra-País de Gal·les i a Escòcia hi ha determinats centres que s'han alliberat de la tutela de l'administració local; són les *self-governing schools*.

³⁰ A Madeira i les Açores la capacitat de gestió recau en mans del govern regional, però no de l'administració local.

³¹ També a Finlàndia les autoritats municipals poden decidir assignar determinades competències al consell de gestió dels centres.

Passant a la consideració dels sistemes educatius que quedarien dintre del segon grup, caracteritzats per una intervenció més matisada de les autoritats locals, cal assenyalar que es tracta dels següents: Espanya, Grècia, Itàlia i Luxemburg. Pel que fa a Espanya, els principals responsables de la gestió de l'ensenyament primari són les CC.AA. (en el cas que hagin assumit plenes competències en educació) o l'Estat (en el supòsit contrari); els municipis tenen només la possibilitat de participar en el control del compliment de l'escolaritat obligatòria, en l'organització dels serveis de vigilància i manteniment dels centres, etc. Igualment, a Itàlia les responsabilitats dels municipis són força reduïdes, davant de la competència principal de l'Estat; la seva intervenció es limita a vetllar perquè tots els joves puguin seguir l'ensenyament obligatori. A Grècia, la gestió de l'ensenyament primari també està formulada com una funció eminentment estatal; només algunes funcions s'exerceixen a nivell de prefectura. Per contra, a Luxemburg es tracta d'una funció compartida de manera més equitativa entre els dos únics nivells d'administració existents, és a dir, entre l'Estat i els municipis.

A nivell d'ensenyament secundari l'assignació de la gestió entre les possibles autoritats educatives segueix un model semblant a l'ensenyament primari, amb una tendència, però, a limitar el paper de l'administració local en benefici bé de l'administració regional (cas d'Alemanya i de França) bé de l'Estat (cas de Dinamarca, de Finlàndia i de Luxemburg) bé de totes les administracions supramunicipals (cas d'Àustria). Sovint la responsabilitat de l'administració local es restringeix en relació a l'ensenyament secundari superior o tan sols en relació a l'ensenyament tècnic-professional, quedant, doncs, l'ensenyament secundari obligatori dintre del seu àmbit d'acció. Així, a Dinamarca i a Finlàndia la intervenció de l'Estat és només per gestionar els ensenyaments professionals i a Àustria l'Estat és responsable dels centres d'ensenyament secundari no obligatori. Per contra, l'Estat és l'únic competent per gestionar tots els centres d'ensenyament secundari a Luxemburg, a les regions espanyoles que no tenen competències en educació i a Portugal (exceptuant els territoris de Madeira i les Açores). La responsabilitat de les regions en matèria de gestió de l'ensenyament secundari es dona a Alemanya (només

quan l'àrea de matriculació i la importància dels centres s'estén més enllà del nivell local), a Àustria (només pel que fa a les escoles professionals a temps parcial), a Bèlgica (excepte quan es tracta de centres que tenen com a característica el ser gestionats per l'administració local), a Espanya (només si es tracta de regions que han assumit plenes competències en educació) i a França (tan sols en relació als centres d'ensenyament secundari superior -*lycées*-).

En l'àmbit de l'ensenyament superior cal assenyalar que, en general, les universitats -i de vegades també altres centres d'ensenyament superior- són institucions públiques dotades d'autonomia en l'àmbit acadèmic i científic i d'autonomia administrativa, amb capacitat d'autogestió. No obstant, sempre hi ha una autoritat de caràcter territorial responsable de la planificació del conjunt de l'ensenyament superior. Atesos els objectius d'aquest apartat, es tracta de descriure a continuació quina és, en aquest camp, l'administració responsable en els diferents països de la UE. Cal assenyalar, en aquest sentit, el protagonisme de l'administració de l'Estat que, excepte a Alemanya, Bèlgica i a les regions espanyoles que han assumit plenes competències en educació, és l'únic responsable de l'organització de l'ensenyament superior en el conjunt del territori, en col·laboració amb els propis centres. En els tres supòsits exceptuats la responsabilitat queda en mans de les regions.

Així, pel que fa a la gestió del sistema educatiu cal concloure que és una funció que reflecteix un grau força rellevant de descentralització, especialment quan es tracta de gestionar l'ensenyament primari i secundari inferior. Aquesta descentralització afavoreix, no obstant, la participació dels municipis i altres administracions de caràcter local, més que no pas la responsabilitat de les regions. Aquestes només juguen un paper rellevant en la gestió del sistema educatiu belga i espanyol -si es tracta de regions que hagin assumit plenes competències en educació-. A Alemanya les regions són responsables de l'ensenyament superior i de determinats centres d'ensenyament secundari superior; a França gestionen els *lycées* i a Àustria les escoles professionals a temps parcial.

• *Contractació o nomenament del professorat*: Tret d'alguna excepció, és la mateixa autoritat la que nomena el personal docent de l'ensenyament primari i de l'ensenyament secundari. Per contra, l'autoritat que nomena el personal docent de l'ensenyament superior acostuma a ser diferent. Conseqüentment, s'analitzarà, en primer lloc, l'autoritat competent per nomenar el professorat dels nivells no superiors i, en segon lloc, l'autoritat competent per nomenar el professorat de l'ensenyament superior.

La contractació o nomenament del professorat dels *ensenyaments primari i secundari* està centralitzada a Espanya (en aquelles regions que no han assumit competències en educació), a França, a Irlanda i a Portugal; també a Grècia, però són els directors de prefectura els que decideixen sobre l'afectació del personal docent. Pel que fa a Luxemburg, les autoritats locals, que comparteixen amb l'Estat la gestió de l'ensenyament primari, són igualment corresponsables del nomenament dels professors a aquest nivell, en tant que és l'Estat exclusivament qui nomena els professors de l'ensenyament secundari. El nivell regional és competent a Alemanya, Àustria, Bèlgica (excepte quan es tracta de nomenar el professorat dels centres que gestiona l'administració local, la responsabilitat de la qual inclou també aquesta funció), i Espanya (quan es tracta de les regions amb competències educatives). Finalment, les autoritats locals nomenen els professors a Dinamarca, a Finlàndia (excepte quan es tracta de les escoles professionals que depenen directament de l'Estat), a Suècia, a Holanda i a Escòcia. A Anglaterra-País de Gal·les i a Irlanda del Nord s'ha tendit a deixar la decisió en mans dels centres³².

Quant a la contractació o nomenament del professorat de l'*ensenyament superior* es tracta d'una competència que o bé s'assigna als propis centres o bé manté l'Estat central. Han optat per la primera alternativa el Regne Unit, Holanda, Suècia i Finlàndia; per la segona, Àustria, Dinamarca, França, Grècia,

³² Veure notes explicatives n. 54 i n. 60.

Irlanda, Itàlia, Luxemburg i Portugal. Tan sols Alemanya i Bèlgica deixen a les regions la decisió sobre el nomenament del personal de l'ensenyament superior. Espanya manté un règim mixt on centres, regions i Estat comparteixen aquesta competència³³.

Deixant de banda la situació peculiar que s'observa en l'àmbit de l'ensenyament superior -conseqüència del principi d'autonomia universitària tan estès- es constata que, en els casos en què es trenca amb la unitat entre autoritat responsable de la gestió i autoritat responsable del nomenament o contractació del professorat, la tendència és a limitar el grau de descentralització que es donava en matèria de gestió. Així, si bé a França i a Irlanda la gestió de l'ensenyament primari i secundari estava en mans de les administracions territorials, és l'Estat qui conserva la capacitat per a la contractació del personal docent.

• *Inspecció i control sobre el sistema educatiu*: L'exercici d'aquesta funció és, en la majoria dels casos, responsabilitat de l'Estat, tot i que de vegades s'exerceix de manera compartida amb altres nivells de govern. L'Estat assumeix en exclusiva la inspecció i el control del sistema educatiu a Espanya (en el territori d'aquelles regions sense competències educatives), Finlàndia, Holanda, Irlanda, Itàlia, Portugal, Anglaterra-País de Gal·les i Irlanda del Nord; comparteix aquesta funció amb el nivell regional a Àustria, Espanya (en la resta del territori) i França, i amb el nivell local a Escòcia i a Suècia. A Luxemburg els propis centres inspeccionen el sistema educatiu en els nivells post-primaris, essent l'Estat el responsable de la inspecció de l'ensenyament primari. Hi ha quatre països on l'Estat no participa en la inspecció: a Alemanya i Bèlgica les regions en són responsables, en tant que a Dinamarca i Grècia ho són les autoritats locals.

En relació al conjunt de competències relacionades amb la gestió i administració del sistema educatiu cal concloure, doncs, que existeix una falta

³³ Veure nota explicativa n. 20.

d'uniformitat en les solucions que troben els diferents estats membres de la UE per organitzar les funcions relacionades amb la prestació dels serveis educatius. Tanmateix, a partir del quadre n. 3.3.B, és possible començar a classificar els sistemes educatius que conviuen a la UE en funció del grau de descentralització de la seva gestió. Si bé el marge de participació de les autoritats locals en la gestió dels nivells educatius obligatoris és força rellevant en molts països, resulta d'interès contrastar aquesta dada amb les possibilitats que aquestes mateixes autoritats locals tenen de participar en el nomenament del personal docent i, sobretot, en la planificació general del sistema educatiu. Només en base a una valoració global és possible apreciar fins a quin punt es limita el poder de l'administració de l'Estat. Així, cal concloure sobre el caràcter descentralitzat de la gestió del sistema educatiu a Alemanya, Bèlgica, Espanya (en les regions amb plenes competències educatives), el Regne Unit, Suècia i Dinamarca, i, en menor mesura, d'Àustria i Holanda. La resta de països mostren un esquema de gestió de tendència centralitzada, tot i que sempre queda un cert espai per a la participació de les autoritats locals.

c) Anàlisi del repartiment de competències de finançament del sistema educatiu (Quadre n. 3.3.C)

Igual com passava amb el bloc de competències anterior, les autoritats responsables del finançament dels diferents nivells educatius i del professorat afectat varien en els diferents països, sense que s'observi, de manera generalitzada, una coincidència entre les autoritats responsables de la gestió dels diferents nivells educatius i les autoritats responsables del seu finançament. Aquestes reflexions justifiquen, per tant, la necessitat de desenvolupar una anàlisi detallada del repartiment que s'ha fet de responsabilitats en l'àmbit financer.

• *Finançament dels centres.* Seguint el mateix criteri adoptat en la descripció del quadre n. 3.3.B, es procedeix a continuació a comentar la distribució de

les competències relacionades amb el finançament dels centres en cadascun dels nivells educatius.

Pel que fa al finançament dels centres d'*ensenyament primari*, s'observa la presència força estesa de l'Estat. No obstant, no és massa freqüent que l'administració central assumeixi en exclusiva aquesta responsabilitat, sinó que és més habitual que el finançament recaigui de manera compartida en l'Estat i en les autoritats locals, que juguen -com ha estat posat de manifest- un paper destacat en la gestió. En una anàlisi per països, l'Estat finança totalment l'ensenyament primari a Dinamarca, a Espanya (en el territori MEC), a Holanda i a Grècia (tot i que en aquest país les despeses de lloguer dels edificis van a càrrec de les prefectures). Les autoritats locals aporten, en canvi, una part dels recursos a Finlàndia, a Irlanda, a Itàlia, a Luxemburg, a Portugal i al Regne Unit. De tota manera, és obligat matisar que l'aportació de l'Estat acostuma a ser sensiblement més important que la de les autoritats locals.

En els altres països el finançament de l'ensenyament primari està descentralitzat, en el sentit que són les autoritats territorials les que decideixen sobre l'assignació dels recursos; a Bèlgica, a Espanya (només en les set CC.AA. amb competència educativa) i a les illes portugueses de Madeira i Açores és el nivell regional qui finança l'ensenyament primari, mentre que a Àustria, a França i a Suècia és l'administració local. I això sens perjudici que una part més o menys significativa dels recursos pugui provenir de subvencions generals de l'Estat a les administracions territorials.

A nivell d'*ensenyament secundari* les autoritats responsables del seu finançament són, pràcticament, les mateixes que financen l'ensenyament primari. Hi ha, però, algunes variacions. Així, a Àustria, França i Luxemburg les autoritats responsables del finançament de l'ensenyament secundari són les mateixes que les responsables de la seva gestió -diferents de les responsables de la gestió i finançament de l'ensenyament primari-. A Àustria, al finançament de les autoritats locals cal afegir el dels *Länder* i el de l'Estat,

havent de finançar cadascuna d'aquestes administracions la xarxa de centres que gestiona; a França, l'administració municipal deixa pas als departaments i a les regions, responsables de gestionar i finançar l'ensenyament secundari inferior i superior, respectivament; a Luxemburg, desapareix el finançament local, essent tota la responsabilitat financera i també de gestió de l'administració central. L'última variació respecte de l'ensenyament primari s'observa a Portugal, on les autoritats locals deixen de participar en el finançament de l'ensenyament secundari.

L'Estat és qui finança, en la majoria de països, *l'ensenyament superior*. L'excepció a aquesta regla es produeix a Alemanya, a Bèlgica, a les CC.AA. espanyoles amb plenes competències en educació i a les illes portugueses de Madeira i Açores, on es tracta d'una competència regional. Les regions també participen, però juntament amb l'Estat, a França. L'única presència de l'administració local en matèria de finançament de l'ensenyament superior es dona a Suècia, on finança part dels instituts de ciències de la salut. De tota manera, no és infreqüent que els centres disposin de recursos propis per cobrir una part de les despeses.

- *Finançament del professorat*. El primer que crida l'atenció en matèria de finançament del professorat és l'elevat grau de centralització que s'aprecia en la majoria de països, fins i tot als nivells educatius més baixos. Les autoritats locals només paguen les remuneracions del personal docent dels nivells de primària i secundària a Finlàndia, a Suècia, a Anglaterra-País de Gal·les i a Escòcia, mentre que a Luxemburg participen, junt amb l'Estat, en la remuneració dels professors de primària. Per un altre costat, les regions són competents per pagar els professors de tots els nivells educatius a Alemanya, a Bèlgica, a les CC.AA. espanyoles amb plenes competències en educació i a les illes portugueses de Madeira i Açores. Fora dels casos esmentats, l'Estat és l'única autoritat responsable del finançament del professorat.

- *Polítiques d'ajut a l'estudi*. En relació a aquest aspecte es constata que es tracta d'una funció controlada, majoritàriament, per l'Estat. La possibilitat que

les administracions territorials intervinguin està limitada als casos que s'indiquen a continuació: les regions en són les úniques responsables a Bèlgica, i comparteixen amb el nivell local aquesta competència a Itàlia³⁴; les regions també són corresponsables d'aquesta funció a Alemanya, de manera compartida amb l'Estat. Les autoritats locals defineixen i apliquen les polítiques d'ajut a l'estudi a Anglaterra-País de Gal·les i a Escòcia, sense que es disposi d'informació de la situació a Irlanda del Nord.³⁵

Observant conjuntament la distribució de competències relacionades amb el finançament del sistema educatiu es pot concloure que el nivell de descentralització que s'observava en relació a la gestió tendeix a matisar-se. La participació de les autoritats locals és més àmplia quan es tracta de finançar els nivells d'ensenyament primari i secundari, mentre que l'Estat recupera posicions en l'àmbit de l'ensenyament superior i, sobretot, quan es tracta de finançar les retribucions dels professors i d'organitzar les polítiques d'ajut a l'estudi. La presència de les administracions subcentrals en matèria de finançament de l'educació ha de ser presa en consideració com a indicador rellevant en una anàlisi de la descentralització territorial.

3.3.2.3 Conclusions sobre el nivell de descentralització territorial educativa en el Estats membres de la UE

L'objectiu d'aquest apartat és reflexionar sobre el grau de (des)centralització dels sistemes educatius dels quinze Estats membres de la UE. Si l'apartat

³⁴ Segons es desprèn de la informació subministrada pels propis responsables regionals de l'educació a partir del qüestionari distribuït per a l'elaboració de l'estudi d'Oroval i Solé (1996), i sense que hagi pogut ser confirmat per la bibliografia disponible, que no es pronuncia sobre el particular.

³⁵ Les polítiques d'ajut a l'estudi compleixen una funció eminentment redistributiva. Per tant, la decisió de deixar aquestes polítiques en mans del nivell central de govern vindria recolzada teòricament per les aportacions del federalisme fiscal. Tanmateix, s'ha assenyalat, igualment, l'existència de raonaments que, des del mateix marc teòric, justificarien una certa descentralització de les polítiques redistributives (veure capítol segon, apartat 2.3.2.1).

anterior ha analitzat les solucions a un llistat d'aspectes determinats adoptades pels diferents països, donant lloc a una lectura vertical dels quadres, l'anàlisi que ara es proposa s'ha de construir a partir d'una lectura principalment horitzontal, que permeti observar les responsabilitats educatives de les autoritats central i subcentrals en els Estats membres i concloure sobre el nivell de (des)centralització territorial que s'aprecia en matèria educativa.

Seguint el criteri de Van Haecht (1994), es proposa classificar els sistemes educatius dels Estats membres de la UE en tres categories:

- a) Sistemes escolars predominantment centralitzats
- b) Sistemes escolars centralitzats amb una tendència a la descentralització
- c) Sistemes escolars predominantment descentralitzats

A continuació es defineixen les categories establertes per Van Haecht i s'indiquen els països que encaixen dintre de cadascuna, tenint en compte també les descripcions realitzades per Eurydice (1995).

a) Sistemes escolars predominantment centralitzats

En aquest primer grup, l'Estat central és l'autoritat que detenta les principals competències educatives. De tota manera, Van Haecht distingeix dos subgrups, en funció que es tracti de sistemes fortament centralitzats o de models amb una tendència a la desconcentració.

• Models fortament centralitzats

Per establir quan es tracta de models fortament centralitzats, l'autora es fixa que sigui el nivell central qui, de manera pràcticament exclusiva, tingui la capacitat efectiva de disposar dels recursos, del personal, d'obrir o tancar les escoles públiques i de decidir sobre el contingut dels programes. Dels

indicadors considerats en l'elaboració dels quadres-resum comentats, també és rellevant el que reflecteix quina és l'autoritat responsable de la planificació general del sistema educatiu.

Dels sistemes educatius de la UE s'entén que són sistemes fortament centralitzats els de Grècia, Holanda, Irlanda i Luxemburg³⁶.

- A Grècia la responsabilitat principal en matèria educativa és del Ministeri d'educació nacional i d'afers religiosos, que finança el conjunt del sistema. L'administració i la gestió de l'ensenyament primari i secundari correspon als directors de l'ensenyament primari i secundari en funció en les 54 prefectures i depenen directament del Ministeri d'Educació.
- A Holanda el sistema educatiu està unificat i regit per lleis centrals, essent la responsabilitat general de l'Estat, a través del Ministre d'Educació, de Cultura i de les Ciències. L'administració i la gestió de les escoles està descentralitzada a nivell local, el qual pot, a més, participar en la definició dels curricula. Tanmateix el finançament del sistema queda exclusivament en mans de l'Estat. Van Haecht considera que, malgrat les responsabilitats del nivell local, aquest està sotmès a una rígida regulació central.
- Irlanda és definit per Eurydice (1995: 203) com un sistema centralitzat, en el qual el Ministre d'Educació té la plena responsabilitat en matèria educativa, sens perjudici que hi hagi elements de gestió local a nivell d'ensenyament primari i secundari i que les autoritats locals aportin un percentatge reduït dels recursos. El Llibre verd (juny de 1992) preveu una transferència important de

³⁶ Sobre aquest darrer Van Haecht no es pronuncia, ja que es tracta d'un país que va quedar al marge del seu estudi.

responsabilitats en matèria de gestió quotidiana del ministeri cap als centres d'ensenyament.

- També Luxemburg té un sistema educatiu centralitzat, des del moment que les qüestions principals es decideixen a nivell central. L'organització del sistema educatiu necessàriament ve influenciada, en aquest cas, pel tamany reduït d'aquest país, en el qual les autoritats locals (municipis) són l'únic element de descentralització territorial. Tot i el caràcter centralitzat del sistema, els municipis són les autoritats responsables de la gestió i administració de l'ensenyament pre-escolar i primari.

• *Models amb una tendència a la desconcentració*

En alguns països, tot i la seva tradició centralista, s'observa que comença a esbossar-se una certa desconcentració, entesa com a transferència d'algunes competències administratives i de gestió des del centre cap a les seves ramificacions a la perifèria (que no són poders territorials diferents del poder central). Van Haecht considera que l'evolució del model educatiu portugués respon a aquest esquema.

- Efectivament, tot i que a Portugal les autoritats centrals són les principals responsables de l'organització del sistema educatiu, l'abril de 1993 va tenir lloc una reestructuració de les autoritats educatives en el sentit de reforçar els serveis regionals del Ministeri d'Educació (*direcções regionais de l'educação*) i de disminuir el pes de l'estructura central; el que es va produir va ser un traspàs de competències cap als òrgans perifèrics de la mateixa administració educativa central. A banda d'aquest procés de desconcentració, cal destacar el règim educatiu específic de les illes Açores i Madeira, caracteritzat pel fet que l'administració de l'ensenyament és responsabilitat dels governs regionals, podent-se observar, en aquest cas, una mostra puntual de descentralització.

b) *Sistemes escolars centralitzats amb una tendència a la descentralització*

Dintre d'aquesta categoria s'inclouen els sistemes educatius de determinats països que han estat fortament centralitzats però que, arran de reformes relativament recents, estan evolucionant en el sentit d'introduir signes inequívocs de traspàs de competències cap als nivells de govern subcentrals dotats d'autonomia política. Aquesta tendència no exclou, no obstant, una propensió paral·lela a la desconcentració en benefici dels poders dels òrgans territorials dels respectius Ministeris d'Educació. En opinió de Van Haecht, la descripció donada és vàlida per a Àustria, Espanya, Finlàndia i França. Cal afegir, igualment, el cas d'Itàlia.³⁷

- A Àustria hi ha un sistema educatiu predominantment centralitzat, tot i que determinades competències estan compartides entre l'Estat i els *Länder* d'acord amb un model complex que distingeix en funció de la competència que es tracti. Així, pel que fa als centres públics de l'ensenyament obligatori, l'Estat dicta la legislació bàsica, en tant que els *Länder* han de desenvolupar reglamentàriament els principis generals i són responsables de la seva aplicació. D'altra banda, dintre de l'Administració central austríaca s'ha produït una certa desconcentració, en la mesura que s'han creat diversos òrgans federals als diferents nivells administratius: els consells escolars regionals (*Bezirksschulräte*) a nivell de districtes polítics i els consells escolars provincials (*Landesschulräte*) a nivell dels *Länder*.
- A Espanya, fins al moment, set CC.AA. han assumit plenes competències educatives, mentre que la resta del territori segueix sent responsabilitat del Ministeri d'Educació i Ciència ("territori MEC"). Tanmateix, fins i tot en les regions amb plenes competències, aquestes s'han d'exercir en el respecte de la legislació

³⁷ Tal com passava amb Luxemburg, no ha estat considerat en l'estudi de Van Haecht.

bàsica que dicti l'Estat per garantir la unitat del sistema educatiu. Malgrat les restriccions importants en matèria de legislació bàsica, les CC.AA. amb competències educatives transferides tenen importants funcions en matèria reglamentària i organitzativa i en matèria de gestió i finançament del sistema educatiu sobre el seu territori. Per contra, la descentralització no s'ha estès al conjunt de CC.AA., de manera que la provisió del servei educatiu s'exerceix en el territori MEC de manera totalment centralitzada, sens perjudici d'una certa desconcentració en favor de les Direccions provincials del Ministeri d'Educació i Ciència. De conjunt, cal retenir dues dades en relació al sistema educatiu espanyol: d'una banda, que és l'Estat qui regula els aspectes fonamentals del sistema per garantir la seva unitat en tot el país; d'una altra, que l'organització i la provisió de l'educació es realitza segons dos models totalment diferents, un de fortament centralitzat i un altre de força descentralitzat depenent de les competències assumides per les diferents CC.AA.

- A Finlàndia, l'administració central (Ministeri d'Educació i Consell Nacional d'Educació) és la màxima responsable de la matèria educativa i fixa els objectius essencials de l'ensenyament, els programes de base i el marc econòmic. A nivell territorial, una recent legislació atribueix a les regions i a diversos municipis l'administració de l'ensenyament, en detriment de la responsabilitat de les províncies. Des de 1994 els consells regionals (formats per representants dels municipis de la regió) són responsables de la planificació i el desenvolupament en el seu territori; no obstant, la distribució de competències entre regions i províncies és encara objecte de debat. Els municipis, per la seva banda, tenen l'obligació d'organitzar l'ensenyament obligatori, sens perjudici que puguin assumir l'administració de centres d'ensenyament post-obligatori.
- Pel que fa al sistema educatiu a França, tradicionalment ha estat fortament centralitzat. Des de 1982 ha tingut lloc un important

procés de descentralització que ha comportat que es transferissin a les col·lectivitats territorials (regions, departaments i municipis) determinades responsabilitats que fins aquesta data exercia l'Estat. Actualment, com s'assenyala en el document d'Eurydice (1995: 175), la definició i l'aplicació de la política educativa és competència del govern, en el marc general fixat pel legislador, el qual, en termes de la Constitució, es contenta amb fixar "els principis generals" aplicables al sistema educatiu. La participació de les col·lectivitats territorials es concreta a nivell d'organització i gestió dels diferents tipus de centres: els municipis són responsables de l'ensenyament primari, els departaments ho són de l'ensenyament secundari inferior i les regions, de l'ensenyament secundari superior. A més, els consells regionals organitzen els programes anuals d'aprenentatge.

- Pel que fa a Itàlia, d'acord amb el que afirma Eurydice (1995: 223), la tradició d'administració centralitzada del seu sistema educatiu s'ha vingut matisant des de finals dels 50 com a conseqüència del fet que diverses responsabilitats i serveis educatius han estat progressivament descentralitzats. Concretament, el 1972 moltes de les competències administratives de l'Estat en educació van ser transferides a les autoritats territorials (regions, províncies i municipis). Tanmateix, segueixen sent les autoritats centrals les que defineixen la política educativa italiana i les seves oficines territorials les responsables de la seva aplicació, en el marc d'una certa desconcentració. Pel que fa al paper de les regions, aquestes assumeixen la responsabilitat legal i administrativa de la formació professional impartida als joves al marge del sistema educatiu, sens perjudici de l'orientació i coordinació que exerceix el Ministeri de Treball.

Malgrat haver agrupat els sistemes que s'acaben de descriure en un mateix grup, són evidents les diferències importants que els separen. Tot i que hi ha una coincidència en el sentit que les autoritats centrals garanteixen la unitat

del sistema educatiu en cadascun dels països analitzats, és evident que la distribució de competències entre les autoritats subcentrals difereix sensiblement d'un sistema educatiu a l'altre, destacant les responsabilitats d'algunes regions d'Espanya des de la creació de l'Estat de les autonomies.

c) Sistemes escolars predominantment descentralitzats

Finalment, hi ha determinats països en els quals les competències educatives assignades a les administracions regional o local són prou rellevants com perquè calgui parlar de sistemes educatius descentralitzats, tot i que l'Estat continua intervenint com a autoritat efectiva a diversos nivells de responsabilitat.

Si bé Van Haecht no contempla subclassificacions dintre d'aquesta categoria, és possible distingir dos grups de països en funció de quin sigui, precisament, l'abast de les competències del nivell central.

• Models descentralitzats que deixen en mans de l'Estat la regulació del sistema educatiu

Hi ha determinats Estats membres de la UE en els quals les autoritats subcentrals exerceixen responsabilitats prou significatives en el terreny de l'educació com perquè es consideri que disposen de sistemes educatius descentralitzats, encara que continua sent l'Estat qui regula les seves característiques generals. És el cas dels sistemes educatius de Dinamarca, Suècia i els tres sistemes del Regne Unit (Anglaterra-País de Gal·les, Escòcia i Irlanda del Nord).

Els sistemes educatius referits tenen en comú que les autoritats locals disposen d'àmplies competències de gestió i administració. Normalment, disposen també de competències financeres i participen amb recursos propis en el finançament del sistema educatiu. A més, decideixen sobre la creació de centres, nomenen el personal docent i exerceixen efectivament

responsabilitats pedagògiques, contribuint en la definició dels programes educatius i dels curricula.

- A Dinamarca, les competències en matèria educativa estan compartides entre l'Estat central i l'administració local (municipis i comtats) principalment. Les autoritats centrals defineixen els objectius globals i el marc general per als diversos tipus i nivells educatius i de formació. A nivell de gestió, la responsabilitat de l'escolaritat obligatòria (*Folkeskoles*) la tenen els municipis; els comtats són competents en relació a l'ensenyament secundari de segon cicle (*Gymnasia*) i als centres que imparteixen els cursos previs a l'examen preparatori superior; l'Estat és responsable de l'ensenyament tècnic i professional i superior. De tota manera, la intenció de la legislació escolar danesa és que les autoritats competents deleguin el màxim de responsabilitats en els consells d'administració dels centres. A nivell de finançament, si bé és l'Estat qui proporciona els recursos, els municipis decideixen sobre la seva distribució entre els centres que imparteixen l'ensenyament obligatori. Van Haecht (1994) conclou que la tendència dominant en la política educativa danesa juga a favor de la descentralització.
- L'educació sueca ha estat tradicionalment organitzada per l'Estat, segons un model fortament centralitzat. En els darrers anys, però, s'han produït determinats canvis substancials que han limitat el paper de l'Estat en benefici de les autoritats locals (consells de comtat i municipis). Són aquestes les que planifiquen i administren i financen el sistema educatiu en els seus diferents nivells, excepte l'ensenyament universitari. L'administració regional de l'educació va ser suprimida el 1992.
- Els models educatius que conviuen al Regne Unit són considerats per Eurydice (1995: 406) models descentralitzats, en el sentit que les responsabilitats estan repartides entre el govern central, el govern

local, les Esglésies, d'altres organismes benèfics, els consells d'administració dels centres (*governing bodies*) i el cos de professors. Arran de les reformes legislatives de finals dels 80 introduïdes en els sistemes d'Anglaterra-País de Gal·les, d'Escòcia i d'Irlanda del Nord s'ha impulsat un doble moviment de centralització i de redescentralització, amb matisos diferents en cadascun dels tres sistemes.

A Anglaterra-País de Gal·les, com a conseqüència de l'*Education Reform Act*, les autoritats centrals han vist augmentar els seus poders de control del sistema educatiu gràcies a mesures com la imposició d'un currículum nacional fixat a nivell central en substitució dels programes que fins aleshores elaboraven les autoritats locals, l'avaluació dels alumnes en edat d'escolaritat obligatòria, o la possibilitat oferta als centres d'ensenyament secundari subvencionats per les autoritats locals (LEA) de separar-se'n i adquirir l'estatut de *grant-maintained schools*, finançades i controlades pel poder central. D'una altra banda, el moviment de redescentralització es desprèn de la major autonomia reconeguda als centres respecte del nivell local, que veu així com es redueix el seu marge competencial.

A Escòcia les reformes introduïdes han estat de signe força semblant a les d'Anglaterra-País de Gal·les: accentuació de la centralització per mitjà del control dels curricula i dels coneixements adquirits pels alumnes i la creació de les *Self Governing Schools*, d'una banda, i d'una altra, redescentralització per l'atribució de noves responsabilitats als consells escolars dels centres.

A Irlanda del Nord, la llei de 1989 sobre la reforma de l'ensenyament recupera nombroses disposicions de l'*Education Reform Act* anglesa de 1988 en el sentit de delegar competències administratives i financeres als consells d'administració dels centres dintre dels límits

previstos pel Ministeri d'Educació i pel *Council for Catholic Maintained Schools*.

• *Models que tendeixen a descentralitzar fins i tot la regulació del sistema educatiu*

En darrer lloc, queden dos països que mostren un grau superior de descentralització en l'organització del seu sistema educatiu, en deixar que siguin les autoritats de nivell regional les que reglamentin els aspectes fonamentals. Es tracta d'Alemanya i de Bèlgica.

- A Alemanya la legislació i l'administració del sistema educatiu és essencialment competència dels *Länder*. A través de la Conferència Permanent dels Ministres d'Educació i d'Affers Culturals dels diferents *Länder* es garanteix la cooperació necessària per assegurar la comparabilitat i la compatibilitat entre les estructures de base de l'ensenyament. De tota manera, la norma fonamental alemanya reserva determinades competències a l'Estat federal, en tant que els municipis són responsables de la creació, organització, gestió i finançament de les escoles públiques en molts *Länder*.
- A Bèlgica les competències en matèria d'ensenyament van ser traspassades del nivell central a les comunitats arran de les reformes constitucionals de 1980 i 1989. L'Estat tan sols és competent per fixar l'inici i l'acabament de l'escolaritat obligatòria, les condicions mínimes per al lliurament de títols i el règim de pensions del professorat. Els municipis i les províncies gestionen una part dels centres.

En relació a aquests dos països cal assenyalar, no obstant, que la major descentralització que suposa deixar en mans de les regions les competències normatives del sistema educatiu es veu parcialment neutralitzada -sempre des de la perspectiva de la descentralització- per les menors responsabilitats de

què gaudeixen els municipis. La conclusió a què cal arribar és que la pèrdua de poders de l'administració central repercuteix en l'ampliació consegüent de poders de les administracions regionals, sense que el procés de descentralització territorial s'arribi a portar fins a les darreres conseqüències.

3.3.3 Responsabilitats de les regions en els sistemes educatius dels Estats membres de la UE

L'estudi realitzat en l'apartat anterior sobre distribució de competències educatives entre nivells de govern ha permès posar de manifest el fet que, en determinats països, s'ha reconegut a les autoritats regionals la possibilitat d'intervenir en aquest camp. L'objectiu d'aquest apartat és, precisament, aprofundir en el paper que juguen les regions en educació en alguns dels Estats membres de la UE, per a la qual cosa es procedeix a efectuar un repàs de les funcions que s'encomanen a les regions europees a partir dels quadres n. 3.3.A, 3.3.B i 3.3.C.

En una lectura dels quadres que segueixi l'òptica dels diferents països, destaca la presència de les regions en matèria educativa a Alemanya, a Bèlgica i, tot i que d'una manera més matisada, a Espanya (de les disset regions en què està dividit el seu territori només set tenen, fins al moment, el que els seus respectius Estatuts d'Autonomia defineixen com a “plenes competències en educació”). A banda dels països referits, les regions també tenen algunes competències relacionades amb la gestió i el finançament de determinats nivells educatius a Àustria, a França i a Portugal (només en el cas dels territoris de Madeira i les Açores).

Tot seguit s'intenta concretar amb una mica més de detall quina és la participació de les regions en cadascun dels blocs competencials separats en els quadres.

a) *Participació de les regions en les funcions legislatives i de reglamentació del sistema educatiu*

Tan sols els *Länder* alemanys i les comunitats belgues tenen capacitat per regular el sistema educatiu en els seus aspectes essencials. L'inconvenient d'assignar a les regions les competències relacionades amb la definició de les principals característiques del sistema educatiu és que es planteja la qüestió de com garantir una certa uniformitat sobre tot el territori estatal, necessària per evitar determinats problemes de caire pràctic que es poden presentar, relacionats, per exemple, amb la mobilitat d'estudiants i de titulats.

A Bèlgica la norma fonamental s'ha anticipat a l'aparició d'aquest tipus de dificultats, reservant a l'Estat la competència per determinar la durada de l'escolaritat obligatòria i per establir les condicions mínimes per al lliurament de diplomes. Per contra, a Alemanya s'ha trobat una solució alternativa a deixar que sigui l'Estat qui s'ocupi d'assegurar la compatibilitat necessària, consistent en buscar l'acord dels *Länder* perquè defineixin l'estructura de base comuna del sistema educatiu en el marc de la Conferència permanent de Ministres de l'Educació i d'Afers culturals dels *Länder*.³⁸

A banda de les regions alemanyes i belgues, només es detecta la presència d'algunes regions espanyoles (les set CC.AA. amb plenes competències en educació) quan es tracta de prendre part en la definició de continguts i programes. És, però, una competència força limitada per l'Estat, que fixa l'esquema vertebrador del currículum.

³⁸ De tota manera, l'Estat federal alemany té reconegudes determinades competències per regular aspectes com la formació professional a les empreses, l'assistència financera als alumnes i als estudiants, els principis generals de l'ensenyament superior i algun altre (veure nota explicativa n. 3).

b) *Participació de les regions en les funcions de gestió i administració del sistema educatiu*

Les autoritats regionals són les úniques responsables de tots els aspectes relacionats amb la gestió i administració del sistema educatiu a Bèlgica, en tots els seus nivells. En relació a aquest país només s'ha de fer una matisació, en el sentit de recordar que hi ha determinats centres que depenen de les administracions locals. Aquests centres són creats i gestionats per les províncies o els municipis dels quals depenen, sens perjudici que siguin les autoritats regionals les que planifiquin, organitzin i inspeccionin el conjunt del sistema educatiu.

A Alemanya també s'observa la responsabilitat principal de les autoritats educatives dels *Länder* a l'hora de planificar el sistema educatiu i d'inspeccionar i controlar el seu funcionament. No obstant, l'ensenyament primari i secundari és gestionat directament per les autoritats locals, tret d'algunes excepcions (els *Länder* gestionen els centres d'ensenyament secundari quan l'àrea de matriculació i la seva importància s'estén més enllà del nivell local). Ara bé, la capacitat de gestió local no inclou la competència per nomenar el personal docent, que correspon en exclusiva a les autoritats regionals. Finalment, les autoritats dels *Länder* són plenament responsables de l'ensenyament superior.

Pel que fa als governs de les set CC.AA. espanyoles amb plenes competències educatives, es pot comprovar que assumeixen àmplies responsabilitats en matèria de gestió, planificant el sistema educatiu en el seu territori, decidint sobre l'oferta de centres i d'ensenyaments i gestionant directament tots els nivells educatius. Tan sols en el marc de l'ensenyament primari la legislació preveu una certa intervenció de l'administració local. Igualment, són les autoritats educatives regionals les que nomenen els professors de l'ensenyament primari i secundari -els professors de l'ensenyament superior són nomenats per un procediment mixt en què participen els propis centres, les regions amb competències educatives i

l'Estat. De tota manera, cal parar esment que l'Estat exerceix l'alta inspecció de l'educació en el conjunt del territori espanyol, sens perjudici que existeixin òrgans d'inspecció regionals, organitzats per les CC.AA.

A Portugal, les úniques autoritats regionals responsables d'organitzar i gestionar els serveis educatius són les de les illes Madeira i Açores, en l'àmbit dels seus respectius territoris. Tanmateix, la seva capacitat no abasta ni el nomenament del personal docent, ni les tasques d'inspecció, que continuen reservades a les autoritats centrals.

També les regions austríaques tenen reconegudes determinades responsabilitats de gestió i administració del seu sistema educatiu. Juguen un paper destacat en matèria de planificació general, tot i que comparteixen la responsabilitat amb el nivell central. D'altra banda, són competents per gestionar i decidir la creació de nous centres d'ensenyament professional a temps parcial. Per últim, col·laboren amb l'Estat en la inspecció del sistema educatiu.

En el cas de França, s'ha traspassat a les regions la responsabilitat per gestionar la xarxa de centres d'ensenyament secundari superior (*lycées*) per bé que és l'Estat qui nomena el personal docent. A més, les regions participen, juntament amb l'Estat, en el compliment de la funció d'inspecció i control del sistema educatiu.

Finalment, a Itàlia es detecta una intervenció puntual de les regions, que en col·laboració amb d'altres autoritats locals, planifiquen l'establiment i la construcció de noves escoles o la millora de les estructures existents.

c) Participació de les regions en les funcions de finançament del sistema educatiu

En la mateixa línia del que s'ha observat en matèria de gestió, és Bèlgica l'Estat on les autoritats regionals assumeixen competències plenes i

exclusives en el finançament del sistema educatiu, tant dels centres com dels professors, com de les ajudes que es donen als estudiants. Les administracions regionals financen el conjunt del sistema educatiu, sense excepció.

A Alemanya la responsabilitat de les autoritats regionals en matèria de finançament és també molt extensa. No obstant, les autoritats locals aporten una part dels recursos que serveixen per finançar els centres d'ensenyament primari i secundari, la gestió dels quals tenen encomanada. L'Estat federal alemany participa en el finançament de les polítiques d'ajut a l'estudi.

Les CC.AA. espanyoles amb plenes competències educatives són responsables del finançament de l'educació. No obstant, l'Estat és competent per fer la planificació general de les inversions en educació, tenint en compte les previsions realitzades per les CC.AA., així com per als ajuts financers als estudiants.

A Portugal tan sols les administracions regionals de Madeira i les Açores tenen competències per decidir sobre l'assignació dels recursos per finançar el sistema educatiu i el personal docent en el seu territori. No tenen, no obstant, competències per decidir sobre els ajuts financers als estudiants.

A Àustria i a França les competències de les regions en l'àmbit del finançament del sistema educatiu se sumen a les seves competències en matèria de gestió i se circumscriuen als mateixos nivells educatius. Així, els responsables educatius dels *Länder* austríacs financen l'ensenyament professional a temps parcial, en tant que les regions franceses financen els centres d'ensenyament secundari superior; també participen, però juntament amb l'Estat, en el finançament de l'ensenyament superior. Els recursos que aporten les administracions regionals d'aquests dos països no serveixen, però, per finançar les retribucions del personal docent.

A Itàlia, per últim, sembla que les autoritats regionals participen en alguna mesura que no ha pogut acabar de precisar-se en el finançament dels ajuts als estudiants, al costat de les autoritats locals.

De conjunt, cal concloure que els dos Estats de la UE on les autoritats regionals exerceixen unes competències més àmplies en educació són Alemanya i Bèlgica, on els responsables a nivell regional no només organitzen la prestació de serveis educatius i s'impliquen de manera significativa en la seva gestió a tots els nivells, decidint en conseqüència sobre l'assignació de recursos, sinó que fins i tot tenen una participació destacada en la definició i en la regulació del sistema educatiu.

La presència de les administracions regionals en d'altres països pot ser més o menys destacada en l'àmbit de l'educació però ha de ser matisada, en qualsevol cas, per una o altra raó: en els casos d'Espanya i Portugal, perquè no està generalitzada al conjunt del territori -tot i que resulta obvi que el paper de les regions ha de ser molt més intens a Espanya que a Portugal, almenys en un futur pròxim-; en el cas d'Àustria, de França, o fins i tot, d'Itàlia, perquè les responsabilitats de les autoritats regionals es limiten a determinats àmbits de l'educació o a qüestions de caràcter més puntual.

3.4 Resum i conclusions

El capítol tercer s'ha centrat en l'anàlisi de la descentralització territorial de l'educació i la formació. L'**apartat primer** ha presentat el marc teòric que s'ha anat construint en els darrers temps entorn de la descentralització de polítiques educatives, en tant que aspecte relacionat, d'una banda, amb la descentralització de sistemes polítics i econòmics, en general, i d'una altra banda, amb la planificació i avaluació de polítiques educatives.

Les connotacions econòmiques del debat sobre la descentralització educativa resulten evidents des del moment que l'objectiu que es persegueix

és la millora de l'eficiència de la gestió dels recursos que es destinen a l'educació i la formació en un context condicionat per les restriccions pressupostàries. No obstant, cal ser conscient, igualment, de la dimensió política del problema i tenir en compte que la preocupació per l'eficiència ha cobrat protagonisme tenint com a rerafons ideològic el pensament neoliberal que sens dubte ha incidit en la definició d'algunes propostes relacionades amb la descentralització (per exemple, quan s'ha identificat descentralització educativa amb provisió privada de serveis educatius).

En qualsevol cas, la delimitació de la descentralització territorial dintre del conjunt de formes que pot adoptar la descentralització educativa ha contribuït decisivament a centrar la reflexió sobre el paper a jugar pels nivells de govern centrals o subcentrals, vinculats a un territori. I això sens perjudici de l'atenció que cal seguir posant en els efectes que qualsevol proposta per a l'organització i prestació dels serveis educatius comporti en termes d'eficiència.

L'apartat segon, dedicat a l'anàlisi dels arguments a favor i en contra de la descentralització educativa territorial, és potser on es reflecteix de manera més clara la complexitat del tema, afectat igualment per valoracions de caire econòmic i de caire polític. Al mateix temps, és on es comprova fins a quin punt ha penetrat en el pensament actual la preocupació per l'eficiència.

En aquest sentit, una línia argumental desenvolupada des de la disciplina de la hisenda pública en defensa de la descentralització de la prestació de serveis educatius i fonamentada principalment en criteris d'eficiència és la que proporciona el federalisme fiscal. Aquesta teoria pretén, des d'un plantejament normatiu, arribar a determinar el nivell òptim de descentralització per a la realització de cadascuna de les funcions públiques basant-se en consideracions d'ordre estrictament econòmic. En l'apartat corresponent s'han exposat, però, les limitacions de recórrer a la teoria del federalisme fiscal per resoldre sobre la descentralització territorial per a la provisió de serveis educatius i s'ha conclòs que l'anàlisi econòmica no aconsegueix oferir una

solució tècnica que resolgui de forma òptima el repartiment de funcions educatives. La reflexió teòrica serveix per posar de manifest determinades relacions de causa i efecte sobre aspectes concrets, per considerar els objectius desitjats i valorar els mitjans disponibles per assolir-los, així com les dificultats que cal superar, però no és suficient per determinar finalment les estratègies a seguir. Aquesta responsabilitat ha de correspondre al polític que, si bé decidirà prenent en consideració els criteris tècnics que li subministri la reflexió teòrica, es veurà obligat, al mateix temps, a incorporar altres valoracions de caràcter social, polític, jurídic, etc. que determinaran el sentit de les seves prioritats.

La insuficiència dels criteris tècnics per resoldre sobre l'organització dels serveis educatius i, per tant, sobre la distribució de competències educatives entre nivells de govern, és un factor que pot contribuir a explicar que la qüestió no s'hagi resolt en els diferents països de la mateixa manera. L'apartat tercer del capítol s'ha proposat analitzar, des d'un punt de vista empíric, quin percentatge de despesa educativa realitzen els diferents nivells de govern en cada Estat membre i com estan repartides entre ells les funcions en matèria educativa i de formació.

A partir de les dades sobre distribució de la despesa educativa entre nivells de govern, i tenint en compte que no es disposa d'informació sobre la situació a Luxemburg i a Suècia, es pot concloure que els Estats membres de la CE més centralitzats són Portugal, Irlanda, Holanda i Grècia, on el nivell de govern central aporta més del 90% dels recursos per finançar l'educació i decideix directament sobre més d'un 80% del destí final d'aquesta despesa. França i Itàlia també són països força centralitzats, atenent a aquest criteri. D'entre els Estats que qualificaríem de descentralitzats cal distingir aquells que ho són a nivell regional -sobretot Bèlgica i Alemanya, però també Espanya-, d'aquells on és el nivell local el que assumeix una part important del finançament de la despesa educativa -principalment el Regne Unit, però també Dinamarca i Finlàndia-.

Pel que fa a la distribució de competències educatives entre nivells de govern, ha quedat fixada en els quadres 3.3.A (competències legislatives), 3.3.B (gestió i administració del sistema educatiu) i 3.3.C (finançament del sistema educatiu). La lectura horitzontal i conjunta dels tres quadres també ha permès arribar a ordenar els sistemes educatius dels diferents països de més centralitzats a més descentralitzats.

Són sistemes fortament centralitzats els de Grècia, Holanda, Irlanda i Luxemburg. El sistema educatiu portuguès, tot i comptar amb una tradició centralista està experimentant, no obstant, una certa desconcentració, entesa com a transferència d'algunes competències administratives i de gestió des del centre cap a les seves ramificacions a la perifèria (que no són poders territorials diferents del poder central). D'altra banda, també s'observa en aquest país una mostra de descentralització des del moment que l'administració de l'ensenyament a les illes Açores i Madeira ha passat a ser responsabilitat dels governs regionals.

Hi ha, però, altres sistemes escolars que han estat fortament centralitzats i que, arran de reformes relativament recents, estan evolucionant cap a la descentralització. Formen part d'aquesta categoria els sistemes d'Àustria, Espanya, Finlàndia, França i Itàlia. De tota manera, és evident que les competències de les autoritats subcentrals difereixen sensiblement d'un país a l'altre, destacant les responsabilitats d'algunes regions d'Espanya des de la creació de l'Estat de les autonomies.

Finalment, hi ha determinats països que presenten sistemes escolars predominantment descentralitzats, encara que l'Estat continua intervenint com a autoritat efectiva a diversos nivells de responsabilitat. En uns casos, l'Estat conserva la competència per regular el sistema educatiu; és el que passa a Dinamarca, Suècia i en el conjunt del Regne Unit, on les autoritats locals disposen d'àmplies competències de gestió, administració i finançament. En altres països, com Alemanya i Bèlgica, es tendeix a descentralitzar fins i tot la regulació del sistema educatiu que és fonamentalment competència de les

autoritats regionals. En aquests dos països, no obstant, la descentralització no s'estén de manera generalitzada fins al nivell local com s'ha vist que succeeix a Dinamarca, Suècia i el Regne Unit.

Es pot observar que les conclusions que es desprenen de l'anàlisi de la distribució de competències educatives entre nivells de govern coincideixen, fonamentalment, amb l'ordenació dels Estats de més a menys centralitzats que resultava a partir de l'observació dels percentatges de participació de cada nivell de govern en el finançament de la despesa educativa.

Ara bé, si el que es tracta de conèixer no és tant el grau de (des)centralització dels sistemes educatius com el paper que juguen les autoritats regionals, cal concloure que els dos Estats de la UE on exerceixen unes competències més àmplies en educació són Alemanya i Bèlgica. En aquests dos països els responsables a nivell regional no només organitzen la prestació de serveis educatius i participen en la seva gestió, decidint sobre l'assignació de recursos, sinó que fins i tot tenen capacitat per regular els elements bàsics del sistema educatiu.

Tret d'aquests dos països, les referències a la implicació de les autoritats regionals en matèria educativa s'han de fer d'una manera molt més matisada. D'una banda, a Espanya i Portugal no totes les regions tenen les mateixes competències, si bé en el cas d'Espanya la tendència és a avançar cap a la homogeneïtzació en la participació de les autoritats regionals, la qual es produeix no només en matèria d'organització del sistema i del seu finançament, sinó també a nivell de definició dels continguts curriculars. D'una altra banda, en els casos d'Àustria, de França, o fins i tot, d'Itàlia, no es pot parlar d'una competència generalitzada de les administracions regionals, sinó que aquestes assumeixen determinades responsabilitats en aspectes concrets de la gestió o contribueixen en alguna mesura al finançament dels serveis educatius.

Arran del capítol tercer cal concloure, doncs, que no existeix en els diferents Estats membres de la UE un únic patró en base al qual organitzar els sistemes educatius i de formació. D'entre les causes que expliquen la diversitat de solucions adoptades destacariem les següents:

- En primer lloc, el fet que els arguments tècnics a favor o en contra de la (des)centralització educativa territorial no són conclouents; és possible trobar criteris per defensar la centralització de les polítiques educatives, mentre que consideracions diverses aconsellin una opció descentralitzadora. Qualsevol solució pot venir justificada per raonaments tècnics basats en l'eficiència o en l'equitat, però el problema derivarà del fet que arguments diversos poden estar legitimant simultàniament solucions enfrontades. La decisió que s'adopti finalment haurà de fonamentar-se, addicionalment, en consideracions de caràcter no tècnic a fi d'establir les prioritats i definir les estratègies.
- En segon lloc, la diversitat de models educatius que es troben en la UE respon a realitats diverses dels Estats que són, al seu torn, el resultat de la respectiva evolució històrica, política i social. D'aquests factors depèn que el poder s'hagi concentrat en mans del nivell central de govern o que s'hagi repartit entre els nivells subcentrals més o menys pròxims als ciutadans.

CAPÍTOL 4

CONCLUSIÓ: ESTRATÈGIES EDUATIVES DE LES REGIONS EN EL CONTEXT DE LA UNIÓ EUROPEA

Les diferents qüestions analitzades en els capítols precedents ens porten a concloure que l'“Europa de les regions” en matèria educativa és, encara avui, una realitat a construir, donant així una resposta negativa a la pregunta que es formula en el títol de la tesi.

Resumim, a continuació, els diferents raonaments que han permès arribar a negar l'existència d'una “Europa de les regions educativa”.

Per un costat, és innegable que hi ha una “Europa”, és a dir la CE, i que aquesta Europa s'interessa, d'una banda, per l'educació (com s'ha pogut comprovar arran del capítol primer) i, d'una altra banda, per les regions (com es desprèn del capítol segon). Per tant, també les “regions” existeixen en el si d'Europa i s'afirmen, de manera més o menys contundent en funció dels Estats, com a nivells de decisió disposats a jugar un paper actiu en la construcció de la Unió Europea. Per un altre costat, el capítol tercer ha permès observar com aquestes regions tenen competències, més o menys extenses, en matèria d'educació i de formació.

Això no obstant, Europa (és a dir, la CE) no es troba en posició de poder construir l'“Europa de les regions educativa”. Les raons d'aquesta incapacitat es poden derivar del capítol primer. En el mateix s'ha posat de manifest, d'una banda, que la Comunitat disposa d'escassos mitjans jurídics, com a conseqüència dels límits que els articles 126 i 127 del TCE estableixen a l'acció comunitària en matèria d'educació i de formació; d'una altra banda, la Comunitat disposa d'encara menys recursos econòmics per finançar iniciatives en aquest terreny.

Si la CE no pot liderar la construcció d'una “Europa de les regions educativa”, cal plantejar-se si les regions es troben en millor disposició per assumir aquesta tasca.

Les regions poden gaudir, en principi, de més mitjans que la CE per desenvolupar una política educativa. No obstant, aquests varien sensiblement d'un Estat membre a un altre, de la mateixa manera que varien les competències regionals en educació i en formació en els diferents països.

Malgrat les dificultats expressades, la informació teòrica i empírica acumulada fa possible la formulació, en aquestes darreres pàgines, d'estratègies que des de les regions poden impulsar la construcció d'una "Europa de les regions educativa". Efectivament, aquestes estratègies són comunes al conjunt de regions, tot i que les possibilitats per dur-les a terme dependran de la situació de cada regió dins el sistema polític i educatiu de cada Estat membre.

No s'ha volgut, però, que la formulació d'aquestes estratègies pequés de subjectivisme, de manera que s'ha tractat de reflectir la visió dels polítics i dels administradors regionals que s'ocupen de l'educació i la formació. Amb aquest propòsit s'ha treballat sobre la base de les opinions recollides a través de les respostes a uns qüestionaris prèviament distribuïts.

4.1 Sobre la font d'informació

La informació relativa a la visió que tenen els responsables regionals de l'educació sobre les estratègies possibles s'ha recollit a partir d'uns qüestionaris que es van fer arribar a les 262 regions de l'ARE per a l'elaboració de l'estudi ja citat d'Oroval i Solé (1996): *Premiers résultats du questionnaire: Coopération européenne et rôle des régions dans l'organisation de l'éducation et de la formation*.

Les autoritats educatives regionals van rebre dos qüestionaris, un de preliminar (resumit) i un altre de complet (molt més exhaustiu)¹. Al final del

¹ Els dos qüestionaris es troben reproduïts en l'annex IV a fi que es puguin apreciar els elements a partir dels quals s'ha elaborat aquest capítol.

període obert per a la contestació dels qüestionaris s'havien rebut 62 qüestionaris preliminars (que representen el 23,6% sobre el total) i 34 qüestionaris complets (el 13% sobre el total). El nombre i la procedència dels qüestionaris contestats per les regions de la CE s'especifica tot seguit:

Qüestionaris preliminars:

4 d'Alemanya (Baden-Württemberg, Berlin, Rheinland-Pfalz i Saarland), 2 d'Àustria (Burgenland i Tirol), 1 de Bèlgica (Communauté Française de Belgique), 3 de Dinamarca (Fyn, Ribe i Sonderjylland), 11 d'Espanya (Andalucía, Canarias, Castilla y León, Catalunya, Euskadi, Extremadura, Galicia, Illes Balears, La Rioja, Madrid i Murcia), 6 de Finlàndia (Keski-Suomi, Kuopio, Kymi, Mikkelin, Uusimaa-Nyland i Vaasa-Vasa), 6 de França (Aquitaine, Champagne-Ardenne, Midi-Pyrénées, Picardie, Réunion i Rhône-Aples), 6 de Gran Bretanya (Avon, Fife, Hampshire, Strathclyde, Tayside, Wales i West Glamorgan), 1 de Grècia (Kriti), 1 d'Holanda (Limburg), 3 d'Itàlia (Lombardia, Toscana i Valle d'Aosta), 1 de Luxemburg (Luxemburg), 2 de Portugal (Centro i Madeira) i 1 de Suècia (Sörmland).

Qüestionaris complets:

2 d'Alemanya (Berlin i Saarland), 1 de Bèlgica (Communauté Française de Belgique), 1 de Dinamarca (Sonderjylland), 9 d'Espanya (Andalucía, Canarias, Castilla y León, Catalunya, Euskadi, Extremadura, Galicia, Illes Balears i Murcia), 3 de Finlàndia (Kuopio, Kymi i Uusimaa-Nyland), 4 de França (Haute-Normandie, Midi-Pyrénées, Picardie i Rhône-Aples), 4 de Gran Bretanya (Fife, Hampshire, Staffordshire i Wales), 1 de Grècia (Kriti), 2 d'Holanda (Limburg i Overijssel) i 2 d'Itàlia (Lombardia i Toscana).

Com es pot observar, no es disposa dels qüestionaris de cap de les dues regions d'Irlanda.

No és l'objectiu d'aquestes pàgines presentar els resultats de l'explotació d'aquests qüestionaris. No obstant, s'ha considerat oportú utilitzar la informació així recollida com a referència per estructurar uns llistats de propostes que s'ajustin a les necessitats i a les preocupacions expressades pels responsables de les polítiques educatives i de formació de les regions esmentades. Cal assenyalar, en aquest sentit, l'elevat índex de coincidència en els problemes i les estratègies que apunten les autoritats educatives de les diferents regions així com la seva proximitat a les reflexions que s'han formulat en els informes de l'IRDAC, i que han estat, igualment, tingudes en compte per a l'elaboració d'aquest darrer capítol. Tot seguit es fa referència als principals beneficis que les pròpies regions consideren que es poden derivar de les polítiques educatives i de formació en el seu territori.

4.2 Els beneficis de l'educació i la formació des de la perspectiva regional

L'argument que s'ha assumit com a punt de partida d'aquest estudi és que les regions s'interessen per l'educació i la formació pels seus efectes sobre d'altres objectius que consideren prioritaris. Potser l'efecte més destacat és el que deriva del vincle que s'estableix entre educació i desenvolupament regional, però n'hi ha d'altres. També s'afirma que l'educació pot contribuir a millorar la cohesió social, al mateix temps que esdevé essencial com a mitjà de reafirmació de la pròpia idiosincràsia.

a) Incidència del sistema educatiu sobre l'economia regional

En la pròpia introducció s'ha fet referència a la visió de la CE sobre la incidència de l'educació i la formació en el desenvolupament de les regions i s'han presentat alguns estudis realitzats en el camp de l'economia regional que analitzen els efectes de l'educació sobre l'evolució de les macromagnituds econòmiques regionals. En aquest apartat s'intenta avançar un nou pas en la mateixa direcció, tractant de recollir la percepció de les autoritats educatives

regionals en relació als rendiments esperables de les polítiques en matèria d'educació i de formació pel que fa al desenvolupament econòmic regional.

De l'anàlisi dels qüestionaris es desprèn que els responsables regionals de l'educació coincideixen en observar la incidència del sistema educatiu sobre l'activitat econòmica de la regió i el seu desenvolupament. En aquest sentit, els preocupa la necessitat de buscar l'adaptació del sistema educatiu a les característiques socio-econòmiques de l'entorn, amb la voluntat d'afavorir el creixement econòmic de la regió. De fet, bona part de les propostes que formulen per a la reforma del sistema educatiu (sobretot per als ensenyaments tècnico-professionals i superior) parteixen del supòsit que l'educació desplega els seus efectes en el pla del desenvolupament de la regió. Per un altre costat, les regions expressen el seu interès per la recerca que es realitzi sobre la relació entre educació i desenvolupament econòmic.

Pot ser d'interès destacar en aquest punt els comentaris d'algunes regions que es pronuncien sobre la relació entre l'educació i el desenvolupament econòmic. Molt significativa és l'opinió de les autoritats educatives de Baden-Württemberg (Alemanya), que destaquen que davant de la situació actual, caracteritzada per la consolidació d'un mercat interior europeu, l'obertura dels Estats de l'Europa oriental i la creixent competència d'altres mercats, *una educació de qualitat és la condició indispensable per crear riquesa i creixement econòmic*. Afegeixen, en aquest sentit, que la política educativa té una gran importància, perquè és la responsable de formar la gent i compensar d'aquesta manera altres mancances que es puguin donar, per exemple a nivell de matèries primeres. És a dir, partint de l'existència de capital humà i de capital físic com a variables de la funció de producció, una millora del capital humà com a resultat de la política educativa pot contribuir a pal·liar els defectes de capital físic.

També les autoritats educatives de la Champagne-Ardenne (França) veuen que a través de l'educació es pot contribuir al desenvolupament econòmic. Per la seva banda, els responsables de l'educació i la formació dels comtats

escocesos de Fife o de Strathclyde, en parlar dels objectius de la política educativa regional, es refereixen al de “promoure el creixement econòmic i la prosperitat”.

Una altra mostra dels efectes de l'educació i la formació sobre el desenvolupament econòmic regional es pot observar des de la perspectiva de l'interès que mostren les regions per participar en programes de cooperació que, basant-se en estratègies educatives, tenen per objectiu afavorir l'activitat econòmica.

b) Els efectes de l'educació sobre la cohesió social

A banda d'afavorir el creixement econòmic, l'educació actua sobre un altre dels objectius que els Estats membres de la UE han declarat prioritari, que és la cohesió social. La igualtat d'accés a l'educació és un dels principals factors determinants de la cohesió en la mesura que l'educació contribueix de manera significativa a la millora del nivell de vida i de l'oferta de treball.

Consideracions de caràcter social expliquen, doncs, al costat de les consideracions econòmiques, el desig d'estendre la igualtat d'oportunitats als joves amb l'objectiu que desenvolupin les seves capacitats i competències amb independència dels seus mitjans financers, classe social, gènere, origen ètnic o situació geogràfica de la seva residència (Comissió de les Comunitats Europees, 1991: 10). Així, a través de les accions que desplegui la regió en matèria educativa es pot avançar cap a la integració de diversos col·lectius que tendeixen a quedar marginats. Bona part dels responsables regionals de les polítiques educatives i de formació es declaren preocupats per les dificultats que planteja l'escolarització dels fills de treballadors immigrants, que sovint formen part de minories ètniques, per l'accés a l'educació dels discapacitats o per la situació d'altres nens i nenes o joves que presentin necessitats educatives especials. No obstant, les mesures per a la integració dels col·lectius esmentats no són les úniques que s'apunten des de les regions com a via per aprofundir en la cohesió social. Qualsevol altra mesura dirigida

a combatre les desigualtats educatives entre zones del territori, a reforçar la formació dels aturats o a difondre, a través de l'educació, uns determinats valors que siguin la base d'una convivència democràtica i solidària, estarà contribuint a la cohesió social.²

c) L'educació com a mitjà d'afirmació de la pròpia idiosincràsia en un context d'uropeïtzació

Des de la perspectiva regional, l'educació, a banda de servir els objectius més amunt referits, es relaciona també amb la preservació de la pròpia identitat cultural i lingüística en el marc d'integració que suposa el projecte de construcció europea. Com ha quedat establert en el capítol primer, les responsabilitats de la Comunitat en matèria d'educació giren al voltant del desenvolupament d'una dimensió europea de l'educació. Tanmateix, la seva acció en cap cas no ha d'imposar una tendència a la uniformització, sinó que ha de respectar la diversitat cultural que caracteritza el conjunt que formen els quinze Estats membres, ja que, en paraules de la Comissió de les Comunitats Europees, aquesta diversitat representa una reserva de riquesa que pot millorar la vida de tots els ciutadans europeus (1991: 13). Des de l'interior dels Estats, les regions han de jugar un paper important per vetllar per aquesta diversitat que en molts casos les identifica, assumint la responsabilitat de donar a conèixer les seves arrels històriques i culturals i de garantir l'aprenentatge de la pròpia llengua, en cas que la tingui. Aquesta comesa no entra en conflicte sinó que es complementa amb la voluntat decidida dels responsables educatius de les regions de col·laborar a l'extensió de la dimensió europea. L'acció centralitzada de la Comunitat no pot donar

² El dictamen del Comitè de les Regions 115/96 fin sobre el Llibre Blanc sobre l'educació i la formació "Enseñar y aprender - Hacia la sociedad cognitiva" destaca el paper de l'educació i de la formació per evitar la marginació i la violència a través de la promoció de la tolerància, la solidaritat i la participació en el procés democràtic de presa de decisions, i assenyala igualment la importància de l'educació multicultural a l'hora de combatre la xenofòbia i el racisme. (Veure Comité de las Regiones, 1997: 48).

els seus fruits si no compta amb el suport de les autoritats educatives més pròximes a cada territori.

És possible concloure, doncs, que l'interès de les regions per l'educació i la formació respon, d'una banda, a la relació generalment acceptada entre educació i desenvolupament econòmic, en la mesura que és el sistema educatiu el que subministra la força de treball qualificada que es precisa per a les activitats relacionades amb la producció. D'una altra banda, a través del sistema educatiu es pot contribuir a la cohesió social al mateix temps que s'aconsegueix preservar la identitat dels pobles. D'acord amb aquests principis, a continuació es desenvolupa una reflexió sobre les iniciatives que podrien desplegar les regions en els diferents nivells educatius i de formació per avançar cap a la consecució d'aquests objectius.

4.3 Els objectius de les estratègies de les regions en matèria d'educació i de formació

A la vista de les reflexions apuntades en l'apartat anterior, el que sembla innegable és que les polítiques educatives i de formació poden incidir de forma substancial en els interessos de les regions i que existeixen, per tant, raons de fons per explicar la necessitat de la seva participació en l'elaboració d'aquestes polítiques.

A banda d'aquestes raons de fons, es podrien apuntar arguments de caràcter més tècnic per reforçar la conclusió que és convenient que les regions juguin un paper destacat en matèria d'educació i de formació. Les regions presenten avantatges respecte d'altres nivells de govern per intervenir en la definició de les polítiques educatives i de formació. En relació al nivell de govern central, la major proximitat física facilita l'accés a la informació i els permet conèixer les mancances i les necessitats que afecten el sistema educatiu en el seu territori, al mateix temps que agilitza el control sobre les polítiques que es desenvolupin. Per un altre costat, les autoritats regionals estan en millor

situació que els nivells de govern locals per prendre decisions que tractin d'harmonitzar interessos en conflicte que puguin manifestar-se en l'àmbit de la regió.

Un pronunciament favorable a la iniciativa regional en el camp que ens ocupa es pot derivar del paràgraf de l'obra col·lectiva elaborada per l'Institut d'Anàlisi Econòmica que es recull a continuació:

“La región -definida en términos económicos como unidad de producción que comparte un mercado integrado de trabajo y una dotación de infraestructuras, y en la que la proximidad geográfica permite el libre flujo de información- podría ser una unidad más natural que el estado tanto para el análisis económico como para el diseño de la política de desarrollo.” (IAE, 1994: 227)

L'IAE argumenta el protagonisme natural de les regions per participar en el disseny de la política de desenvolupament. Arran de la contribució observada de l'educació i la formació al desenvolupament econòmic és possible concloure, doncs, que és convenient que les regions intervinguin de forma directa en la definició de les polítiques educatives.

Les consideracions apuntades no pretenen invalidar, no obstant, tota participació d'altres nivells d'administració en matèria educativa. És cert que, encara més que les regions, els municipis poden reivindicar la seva proximitat física als ciutadans i que, probablement, hi ha determinats objectius que ha d'assolir el sistema educatiu en el conjunt del territori de cada Estat membre i fins i tot en l'espai que configuren els quinze Estats de la Unió. En qualsevol cas, atesos els efectes que despleguen les polítiques educatives i de formació en l'àmbit de la regió, és essencial introduir una dimensió regional en el disseny i en l'aplicació d'aquestes polítiques.

Per tal de descriure les iniciatives en què haurien de poder participar les autoritats regionals en matèria educativa i de formació s'ha optat per elaborar un llistat que conté deu àmbits d'actuació en base als quals estructurar la presentació de les estratègies que es proposen. Els deu àmbits d'actuació són els següents:

- a) definició dels objectius del sistema educatiu;
- b) configuració de l'estructura del sistema educatiu;
- c) garantia del dret a una educació bàsica;
- d) increment de les taxes d'escolarització als nivells no obligatoris;
- e) millora de la qualitat de l'ensenyament;
- f) adaptació del sistema educatiu i de formació a les característiques socio-econòmiques de l'entorn;
- g) participació en la planificació i racionalització del sistema educatiu;
- h) extensió de la dimensió europea de l'educació;
- i) foment de la cooperació i els contactes;
- j) promoció de la recerca en educació i en formació.

Per a l'elaboració d'aquest llistat s'han tingut en compte els diferents aspectes de les polítiques educatives i de formació respecte dels quals els responsables regionals han manifestat interès a l'hora de respondre els qüestionaris que se'ls van distribuir. Fent un repàs dels temes inclosos, es pot comprovar que pràcticament qualsevol iniciativa imaginable que puguin desenvolupar les autoritats educatives regionals en relació a la definició, organització i gestió del sistema educatiu pot ser vinculada a algun dels àmbits referits. A continuació s'analitzen, per a cadascun d'aquests àmbits, les iniciatives i estratègies suggerides pels responsables regionals.

a) *Definició dels objectius*

Les autoritats regionals, conscients dels beneficis que es poden derivar del sistema educatiu i de formació per a la regió, han de promoure la reflexió sobre els objectius a assolir i les estratègies per aconseguir-los. Les particularitats de la regió han de tenir, sens dubte, un pes important en la definició tant dels fins com dels mitjans.

L'àmbit de la recerca educativa pot constituir l'entorn més adequat per articular aquesta reflexió, fomentant la participació dels diferents agents

socials implicats d'una manera o d'una altra en el procés de formació i/o en l'aprofitament dels seus resultats.

b) Configuració de l'estructura del sistema educatiu

Les autoritats regionals han de vetllar perquè el conjunt de nivells i cicles configuren una estructura educativa que sigui coherent amb els objectius que s'estableixin i que permeti avançar gradualment en la seva consecució. Per tant, si des de les regions es detecta que els resultats no es corresponen amb els fins prèviament definits cal denunciar la situació i prendre les mesures oportunes per a la seva correcció, ja sigui de manera directa, si és que el nivell regional té competències per fer-ho, ja sigui a través de mecanismes diversos que es puguin habilitar per a la cooperació entre els nivells de govern responsables d'aquestes qüestions. En qualsevol cas, el que no es pot negar és l'interès de les autoritats regionals en el disseny de l'estructura educativa i la seva relació amb l'índex d'èxit escolar en el seu territori.

c) Garantia del dret a una educació bàsica

Els responsables regionals de les polítiques educatives han de fer realitat l'accés de tots els nens i nenes als nivells educatius obligatoris. Aquest objectiu comporta, en primer lloc, disposar d'un servei d'inspecció eficaç que controli el compliment de la legislació. Però, a més, suposa haver de vetllar per la igualtat d'oportunitats de col·lectius que tendeixen a quedar marginats. En aquest sentit, des de les regions es poden posar en pràctica iniciatives dirigides a integrar els fills de treballadors immigrants o d'altres alumnes de llengua estrangera, per exemple eliminant les barreres lingüístiques que poden ser la causa de la falta d'integració. Cal vetllar perquè els nou vinguts aprenguin la llengua de la regió, al mateix temps que pot ser convenient que els nens immigrants tinguin la possibilitat d'estudiar igualment la seva llengua materna, en un context marcat per la multiculturalitat. Per un altre costat, cal

tenir en compte els discapacitats i els alumnes amb necessitats educatives especials.³

Des d'una perspectiva diferent, la lluita contra el fracàs escolar és imprescindible per assegurar uns nivells mínims de coneixements. No n'hi ha prou amb l'escolarització; cal garantir-ne l'èxit en termes de resultats. Una mesura per lluitar contra el fracàs escolar podria ser la creació d'un sistema d'orientació escolar.

d) Increment de les taxes d'escolarització als nivells no obligatoris

Més enllà dels nivells obligatoris, que han de permetre adquirir uns coneixements de base, les autoritats regionals han d'estar interessades a facilitar l'accés a l'educació a d'altres nivells. L'escolarització en l'etapa pre-escolar o educació infantil pot comportar beneficis importants, especialment en el cas de nens i nenes que no reben els estímuls suficients per al seu desenvolupament per part de l'entorn familiar. Per un altre costat, l'escolarització a nivells post-obligatoris és fonamental per completar la formació dels recursos humans i preparar-los per a les exigències de la vida professional. Un instrument a tenir en compte de cara a la consecució d'aquest objectiu el constitueixen les polítiques de beques i ajudes als més necessitats, sens perjudici de qualsevol altra mesura dirigida a la integració dels col·lectius més marginats.

Tant la garantia d'una educació bàsica com l'increment de les taxes d'escolarització a nivells no obligatoris contribueixen a la formació de recursos humans al mateix temps que repercuteixen en benefici de la cohesió social.

³ La població adulta que no ha tingut accés a l'educació constitueix un altre col·lectiu al qual cal garantir el dret a una educació bàsica, tot i que en aquest cas la intervenció de l'autoritat regional no es limita a l'àmbit dels nivells educatius obligatoris.

e) *Millora de la qualitat de l'ensenyament*

La qualitat del sistema educatiu és una necessitat lògica si es vol posar l'educació al servei del desenvolupament regional. Es considera que qualsevol mesura dirigida a millorar el sistema educatiu té efectes també sobre l'evolució favorable de la situació socio-econòmica regional.

Amb l'objectiu de millorar la qualitat de l'ensenyament les regions poden promoure diferents tipus de mesures referides als aspectes següents:

- *Renovació curricular* o actualització dels continguts que es transmeten als alumnes d'acord amb la definició dels objectius quant als coneixements, continguts, aptituds, valors, etc. que ha de transmetre un ensenyament de qualitat. Cal introduir flexibilitat en la definició dels curricula per facilitar la seva adaptació a l'evolució de la regió i dels propis alumnes. Paral·lelament es proposa el desenvolupament de programes educatius específics per afrontar fenòmens socio-culturals que avui es plantejen (programes d'educació intercultural, programes d'educació en valors, programes d'educació ambiental, etc.).
- *Innovació dels mètodes docents* o de les tècniques pedagògiques. Es tendeix avui dia a subratllar la importància d'una diferenciació en l'ensenyament i d'una pedagogia que respecti els ritmes d'adquisició de coneixements dels alumnes. També són bastant esteses les propostes d'integració de les diferents matèries en situacions significatives, reunint-les sota un tema o sota un projecte, o mitjançant una proposta de situacions-problema a resoldre.⁴
- *Adaptació dels materials* a les innovacions a què s'acaba de fer referència. Les autoritats regionals poden intervenir de diverses

⁴ Veure Eurydice (1994: 88).

maneres en el procés d'elaboració dels materials; des de designar els responsables i establir els criteris a seguir, fins a controlar la qualitat dels manuals que es publiquin.

- *Inversions en els centres*, tant en la construcció de nous edificis com en la reforma i manteniment dels existents, incloent els equipaments necessaris (laboratoris, tallers d'experimentació, instal·lacions esportives, noves tecnologies, etc).⁵
- *Formació del professorat*. Es tracta, per una banda, de renovar contínuament el procés de formació dels educadors perquè respongui en tot moment a l'evolució dels objectius de l'educació i la transformació de les eines pedagògiques. Per una altra banda, cal vetllar per l'actualització de la preparació dels docents en exercici a través de cursos de reciclatge i de formació permanent. Des de la regió es poden definir els requisits de formació i reforçar la xarxa de centres de formació del professorat.
- *Canvis en la gestió i necessitat d'avaluació*. En termes generals les regions es pronuncien a favor d'un model d'autonomia participativa amb l'objectiu de millorar l'eficiència de la gestió. En un model semblant els centres tenen un marge més ample per a la presa de decisions, acte en el qual participa el conjunt dels agents implicats en la comunitat escolar, incloent-hi les famílies, en benefici de la transparència. Paral·lelament, cal introduir l'avaluació de resultats per augmentar el control de la gestió i per verificar que s'assoleixen els objectius prèviament establerts⁶. Es fa necessària la millora dels mètodes d'avaluació i disposar d'equips tècnics de suport.

⁵ Aquesta és una de les competències on es justifica d'una manera més clara la intervenció dels municipis, sens perjudici de les responsabilitats a nivell regional per decidir sobre les necessitats de centres arreu del territori i aportar recursos econòmics, d'acord amb el model que s'adopti de finançament de les administracions territorials.

⁶ Seguint Taylor (1997: 29-31), hi ha diferents tipus d'avaluació que s'estan usant o desenvolupant per part dels Estats europeus: a) avaluació del sistema en el seu conjunt amb el propòsit de fer

- *Intercanvis d'experiències i cooperació.* Es tracta d'impulsar la recerca educativa sobre els diversos aspectes relacionats amb la millora de la qualitat de l'ensenyament i de promoure els intercanvis d'informació i d'experiències entre centres de la pròpia regió o d'altres regions.

Les mesures que s'adoptin en l'àmbit d'una regió, dirigides a millorar els resultats del sistema educatiu i de formació, han de repercutir en benefici de la dotació dels recursos humans i de les possibilitats de desenvolupament econòmic.

f) Adaptació del sistema educatiu i de formació a les característiques socio-econòmiques de l'entorn

Els responsables de les polítiques educatives i de formació regionals coincideixen a l'hora de detectar que un problema actualment força estès és que la formació dels alumnes quan acaben els seus estudis sovint no es correspon amb les demandes del sector productiu de la regió i del seu mercat de treball. Les autoritats regionals han pres consciència de la necessitat de renovar el sistema educatiu per tal d'adaptar la formació dels recursos humans als requeriments de l'entorn laboral en el qual s'han d'integrar. No obstant, hi ha d'altres formes de posar el sistema educatiu al servei del desenvolupament regional que incideixen sobre la investigació que es realitza des de les universitats.

A continuació s'apunten determinades responsabilitats que la regió pot assumir en relació a l'objectiu que s'està considerant:

comparacions internacionals; b) avaluació d'escoles i de grups d'escoles (inclosa l'administració local) per Inspectors nomenats pel govern central o per les autoritats educatives locals; c) estudis d'innovacions i d'aspectes específics relacionats amb la provisió educativa; d) avaluació comparada del treball dels centres i altres institucions educatives en termes d'indicadors d'actuació; e) avaluació de l'actuació dels alumnes; f) exàmens i tests nacionals, regionals o locals realitzats pels alumnes; g) valoració i avaluació dels professors, fetes per inspectors, directors del centre i els propis professors.

- *Adaptar els continguts de l'oferta educativa a les necessitats.* Des de les regions cal impulsar la reforma dels curricula a fi que els alumnes puguin adquirir el domini dels coneixements i les habilitats que els exigirà en el seu moment l'exercici professional que desenvolupin. En aquest sentit, no només cal incidir sobre qualificacions interprofessionals clau, sinó que cal reforçar l'oferta educativa d'estudis d'especial interès a nivell regional o local i promoure formacions professionals específiques que aportin més ocupació i afavoreixin l'aproximació entre el sistema educatiu i el sistema econòmic.⁷
- *Reforçar la cooperació entre el sistema educatiu i el sector productiu.* Una de les vies per adaptar la formació dels recursos humans a les necessitats de l'entorn de la producció consisteix a desenvolupar contactes entre els centres educatius i les empreses. Les autoritats regionals es troben en una posició avantatjosa per conèixer quins contactes poden ser més profitosos per a totes dues parts i promoure les mesures oportunes perquè es puguin crear els vincles necessaris a l'ampara d'acords, convenis, etc. Resulta així essencial el paper de les regions per fomentar la cooperació i supervisar l'èxit dels contactes. Com a conseqüència d'aquesta cooperació és d'esperar que s'agilitzi sensiblement la incorporació de reformes en el sistema educatiu per adaptar-lo a les necessitats canviants de la producció, al mateix temps que es fa possible

⁷ Aquest és un dels aspectes assenyalats pel dictamen 115/96 fin del Comitè de les Regions. El Comitè insisteix en la necessitat de vincular l'educació i la formació a perspectives de treball significatives i a nous sectors d'ocupació que presentin un potencial de creixement, en concret sectors que tinguin a veure amb les iniciatives d'ocupació local i regional. Prèviament, el dictamen s'ha referit a les condicions immillorables en què es troben les entitats locals i regionals per abordar el problema de l'atur i de l'exclusió social de manera eficaç mitjançant activitats educatives que responguin a les necessitats locals i regionals específiques i a la demanda del mercat de treball. (Veure Comité de las Regiones, 1997: 48).

l'aplicació d'un model d'alternança entre la formació a l'escola i les pràctiques en empreses.

- *Promoure la formació continuada i els reciclatges.* Per aconseguir l'adaptació del sistema educatiu a les necessitats socio-econòmiques de l'entorn les reformes que es plantejen s'han de projectar principalment sobre els nivells d'ensenyament secundari tècnico-professional i superior. De tota manera, la formació permanent al llarg de la vida activa esdevé igualment prioritària. No es tracta tan sols de garantir l'adequació de la formació dels joves a les necessitats actuals, sinó que, atesa l'evolució constant de la tecnologia i la facilitat amb què els coneixements experimentats esdevenen obsolets, és necessari que des de la regió es treballi per crear les condicions per garantir la possibilitat d'accés permanent a la renovació i a l'adquisició de coneixements actualitzats i fomentar els reciclatges. A aquest objectiu hi pot contribuir el desenvolupament d'un sistema d'ensenyament a distància.
- *Promoure la investigació en l'àmbit universitari.* A diferència de les mesures anteriors, en aquest cas no es tracta d'actuar sobre la formació dels recursos humans que hauran de ser contractats pel sector productiu, sinó d'intervenir sobre un altre aspecte relacionat amb les polítiques educatives i del qual poden derivar-se beneficis des de la perspectiva de l'economia regional. En aquest sentit, l'ensenyament superior constitueix un entorn fonamental per al desenvolupament d'una recerca els resultats de la qual puguin ser directa o indirectament aplicables al teixit industrial de la regió per fer-lo més competitiu. A través de la política universitària, les autoritats regionals han de posar les bases per fomentar l'activitat d'equips d'investigació i facilitar la col·laboració amb la investigació impulsada des de les pròpies empreses. D'aquesta manera, la investigació esdevé un àmbit addicional de cooperació entre el món de l'educació i el món de l'empresa.

De conjunt, cal adequar els sistemes educatius perquè siguin més sensibles als canvis, a les necessitats de recursos humans i a les prioritats locals i regionals. El desenvolupament de les estratègies apuntades ha de permetre millorar els resultats de la producció en termes d'eficiència al mateix temps que ha d'impulsar la creació de nous llocs de treball i facilitar l'accés dels joves al mercat laboral i a la vida professional.

g) Participació en la planificació i racionalització del sistema educatiu

Les decisions relacionades amb la planificació del sistema educatiu poden afectar l'oferta de places i la seva localització sobre el territori, l'assignació de recursos econòmics i de personal, la determinació del calendari escolar i dels horaris setmanals de classes, la regulació en matèria d'activitats i serveis extraescolars oferts pels propis centres, el funcionament d'un servei d'inspecció, etc.⁸

La intervenció de les autoritats regionals en la planificació pot estar relacionada amb diversos objectius.

- En primer lloc, per garantir l'accés de tots a l'educació pot ser convenient que la regió estigui en situació d'incidir sobre la planificació de l'oferta educativa sobre el seu territori. No només ha de poder adaptar la xarxa de centres a les necessitats educatives de la regió, diverses en els nuclis urbans que en el medi rural, sinó que també ha de poder influir sobre el pes relatiu que han de tenir el sector públic i el sector privat en els diferents nivells educatius.

⁸ Molts dels aspectes relacionats amb la planificació poden requerir la participació de les autoritats locals i fins i tot dels propis centres. Aquesta participació pot consistir bé en aportar informació detallada sobre les necessitats locals, bé en acabar de concretar temes com els horaris de classes o d'obertura i tancament dels centres, dintre dels límits fixats pels responsables regionals. Així mateix no es descarta que la planificació que es realitzi a nivell regional hagi d'observar determinats criteris fixats amb caràcter comú sobre el territori que tinguin la seva base en principis d'eficiència o d'equitat.

- En segon lloc, des del punt de vista de la millora de la qualitat de l'ensenyament, i tenint en compte les necessitats de recursos que plantejen les estratègies a desenvolupar i les dificultats que això comporta en un context d'ajustos pressupostaris, és important que la regió, que és el nivell de govern que millor pot detectar les necessitats sobre el territori, sigui també el nivell de govern responsable d'administrar els recursos disponibles (humans, econòmics i materials) d'acord amb les prioritats. D'altra banda, la regió s'ha de preocupar de mantenir un ratio professor-alumne adequat.
- En tercer lloc, l'interès de les autoritats regionals per prendre part en la planificació educativa es pot justificar per tal d'adaptar l'estructura de titulacions a les necessitats de l'entorn laboral. En aquest sentit, les demandes del mercat de treball poden constituir un indicador a tenir en compte a l'hora de definir l'oferta de places en relació als estudis universitaris i professionals i la seva localització sobre el territori. Això no obstant, les autoritats regionals han de poder anticipar-se als requeriments de qualificacions expressats pels contractants de treball i valorar l'oportunitat d'introduir nous ensenyaments encara que no es detecti una sensibilització entorn de la seva necessitat immediata.

h) L'extensió de la dimensió europea de l'educació

Les autoritats regionals han d'implicar-se en l'adopció de mesures per introduir en l'educació una dimensió europea. Aquest objectiu, eix de l'acció educativa de la Comunitat, apunta a la necessitat de transmetre a través de l'educació una consciència europea, que faci compatible el sentiment de pertànyer a un espai comú amb el respecte a la diversitat cultural.

Precisament, les regions es perfilen com el nivell de govern que millor pot erigir-se en garant d'aquesta diversitat. Sovint les peculiaritats culturals que

s'observen sobre el mosaïc de pobles que formen la UE se circumscriuen a l'àmbit de les regions, que al llarg de la seva història han anat desenvolupant unes tradicions pròpies gràcies a les quals es diferencien les unes de les altres. Tot i que la singularitat de les regions no presenta sempre la mateixa intensitat, no es pot negar que cada regió conserva, de manera més o menys pronunciada, aspectes que les distingeixen respecte de la resta. En un context en què s'avança cap a la globalització i la uniformització ningú millor que les autoritats regionals pot vetllar per la supervivència de la identitat cultural de la regió, que en alguns casos és també una identitat lingüística. I el sistema educatiu constitueix el mitjà més directe per complir aquest objectiu.

No obstant, l'afirmació de la pròpia idiosincràsia no ha d'entrar en conflicte amb el procés d'integració europea, que requereix l'acceptació d'una estructura sòlida de valors que fonamenti la construcció de la Unió entre els pobles d'Europa. Des de les regions cal apostar a favor d'aquest nucli comú i utilitzar el sistema educatiu per promoure la seva acceptació. Des de la regió es pot ajudar a comprendre que integració europea i desenvolupament del fet regional són dos fenòmens que, lluny d'oposar-se, es reforcen mútuament.

Aquest objectiu es pot aconseguir a través de diverses estratègies, en relació a les quals la col·laboració de les autoritats regionals amb les institucions de la Comunitat cobra una importància de primer ordre.

- En primer lloc, les autoritats regionals poden decidir, comptant amb el suport dels experts comunitaris en educació i formació, la introducció en els programes i en els materials pedagògics de temes vinculats a l'extensió de la dimensió europea. Per la via de modificar els continguts, les autoritats regionals poden jugar un paper decisiu en la transmissió de valors com la solidaritat o la tolerància davant de la diversitat cultural, o poden vetllar perquè s'instrueixi els nens i nenes en el coneixement de la realitat que constitueixen els Estats de la Unió des de les diverses perspectives històrica, geogràfica, socio-econòmica, etc.

- En segon lloc, les autoritats regionals poden promoure l'aprenentatge de llengües estrangeres, al mateix temps que vetllen pel coneixement de la llengua pròpia de la regió, en cas que la tingui. L'estudi de les llengües veïnes es valora positivament de cara a intensificar els contactes entre regions transfrontereres. En general, l'aprenentatge d'altres llengües és essencial per fer realitat la lliure circulació de persones i treballadors, a l'hora que afavoreix la competitivitat de la força de treball de la regió. La col·laboració entre la regió i la Comunitat en matèria lingüística es pot desenvolupar en el marc dels programes comunitaris de cooperació.
- En tercer lloc, les autoritats regionals poden promoure intercanvis d'alumnes i professors amb d'altres regions amb el propòsit que aquests puguin aprofundir en el coneixement directe de la realitat apresada a les aules sobre la resta d'Estats membres. Les experiències en aquesta direcció poden estar organitzades des de la regió o poden recolzar les iniciatives que en la mateixa línia desplegui la Comunitat.

Per part dels experts de la Comunitat en matèria educativa les regions han estat vistes com els agents idonis per aplicar els programes comunitaris de cooperació i promoure altres activitats en aquest sentit. En el Llibre blanc sobre *Crecimiento, Competitividad, Empleo* es destaca l'interès de multiplicar les iniciatives no només regionals sinó també locals.

El protagonisme de les regions presenta avantatges que han estat valorats des de la Comunitat. Per un costat, contribueix a la descentralització de les polítiques definides en seu comunitària i evita, d'aquesta manera, una burocratització excessiva concentrada a Brussel·les, que desperta rezels. Per un altre costat, agilitza l'accés a informació de primera mà sobre les necessitats educatives i de formació a les quals la Comunitat vol ajudar a donar resposta.

No obstant, des de la Comunitat cal contribuir amb recursos econòmics *ad hoc* perquè les iniciatives regionals de desenvolupament i aplicació dels programes comunitaris puguin ser efectives. Autors com Piñol et al. (1991: 13) han posat de manifest que la Comunitat ha de fer factible l'execució d'iniciatives per part dels nivells inferiors de govern (i, per tant, de les regions) mitjançant l'aportació dels recursos necessaris. És conseqüència del propi principi de subsidiarietat, segons el qual la Comunitat no ha d'actuar més que per completar l'acció dels Estats membres quan aquesta resulta insuficient, i per contribuir a la realització més eficaç de les accions.

Els efectes de l'extensió de la dimensió europea de l'educació poden ser interpretats en clau econòmica, com s'ha posat de manifest en el capítol primer. Sintetitzen els esforços de la Comunitat per intervenir en un sector que és responsable directe de la formació dels recursos humans. A la vegada, però, introduir en l'educació i la formació una dimensió europea serveix per avançar cap a la cohesió social en el conjunt del territori de la Unió. Igualment, la contribució de les autoritats regionals a aquest objectiu reforça l'afirmació de la diversitat que representen les pròpies regions. Així, al mateix temps que preserven les seves peculiaritats culturals contribueixen a difondre determinats valors en els quals les institucions comunitàries han posat l'accent.

i) Foment de la cooperació i els contactes

A banda de les diverses estratègies que puguin decidir autònomament les autoritats regionals en matèria d'educació i de formació en l'àmbit del seu territori, una part important de la seva actuació s'ha de concretar en el terreny de la cooperació i la coordinació amb d'altres administracions o amb representants de la societat civil. Precisament, la falta de coordinació és el principal risc de la descentralització que preocupa les autoritats regionals. Tot seguit s'apunten alguns dels contactes que pot ser interessant impulsar:

- *Cooperació amb la CE:* Posant en relació el contingut dels diversos programes de cooperació promoguts des de la Comunitat⁹ amb els temes que preocupen les autoritats regionals educatives, exposats en aquesta secció, es pot observar una marcada afinitat entre els objectius dels dos nivells d'administració. Si a més s'afegeix l'interès manifestat per la Comissió en el sentit de buscar el recolzament regional per a l'aplicació de les seves iniciatives, no hi ha dubte que s'estan donant les condicions favorables perquè les autoritats regionals es decideixin a impulsar unes relacions estables de cooperació amb la Comunitat. La consolidació de les accions que promou la Comunitat, amparades pel Tractat vigent, constitueix *per se* una garantia d'eficàcia per als responsables regionals de l'educació i la formació i fa previsible que de la cooperació que s'iniciï se'n puguin derivar resultats positius a curt termini des de la perspectiva dels objectius regionals. D'altra banda, els contactes de les autoritats regionals amb els responsables a la Comunitat han de facilitar la incorporació en els programes i altres accions que s'adoptin d'una dimensió regional, fins ara poc rellevant.¹⁰

⁹ Veure apartat 1.5.2, dintre del capítol primer.

¹⁰ Alan Smith, Director del Bureau Erasmus, en una ponència presentada el novembre de 1990 en el marc de la *International Conference on Education and the Regions in 1993 Europe*, suggeria diverses actuacions a desenvolupar per les autoritats regionals per reforçar la dimensió regional dels programes de cooperació europea. Es referia, en primer lloc, a la possibilitat que aportessin suport financer complementari, incrementant les beques dels estudiants que hi participen; en segon lloc, a la possibilitat de millorar la infraestructura per facilitar la implicació de les institucions educatives regionals en els programes comunitaris (per exemple habilitant cases per allotjar els estudiants estrangers i afavorir la seva integració); en tercer lloc, apuntava la possibilitat d'elaborar la legislació necessària perquè els programes puguin desplegar el màxim impacte (reconeixement d'estudis realitzats a l'estranger, etc.); per últim es referia a la intervenció de les regions per ajustar els programes a les necessitats de la regió, a fi que els beneficis reverteixin dintre de la seva àrea geogràfica. Un exemple de possible cooperació de les regions amb la Comissió és la que proposa el Comitè de les Regions en el ja citat dictamen 115/96 fin, quan es refereix a la proposta del Llibre Blanc sobre l'educació i la formació perquè es reconeixin les capacitats no reglades. El Comitè de les Regions sol·licita que les entitats locals i regionals participin en la xarxa europea sobre determinació de capacitacions fonamentals, en la d'avaluació de la qualitat i en la creació d'un sistema d'acreditació. (Veure Comitè de las Regiones, 1997: 48).

- *Cooperació amb d'altres regions:* La cooperació amb d'altres territoris que es poden trobar enfrontats a reptes i a necessitats semblants presenta un interès especial. Malgrat les profundes diferències que es detecten entre les regions de la UE, exposades en el capítol segon, es dona sovint la situació que les diverses regions es veuen afectades pels mateixos problemes. En aquests casos, reflexionar conjuntament sobre les vies per superar les dificultats i posar en comú les estratègies de desenvolupament pot ajudar a descobrir sinèrgies en les quals centrar la cooperació. Un dels àmbits en què la cooperació interregional pot comportar uns beneficis més evidents és el de les regions transfrontereres. La proximitat geogràfica accentua la similitud dels reptes, en tant que les fronteres constitueixen barreres que entorpeixen l'acumulació dels esforços que es realitzen a banda i banda. La cooperació esdevé aleshores una eina de gran utilitat per eliminar els obstacles i potenciar els resultats.
- *Cooperació amb d'altres nivells de govern en l'àmbit estatal:* És molt probable que la regió no concentri l'exercici de totes les competències en matèria d'educació i de formació, sinó que aquestes es trobin repartides entre els diversos nivells de govern, de manera que també l'Estat central i els municipis i les províncies tinguin assignades determinades funcions. Igualment, es poden donar situacions en què, a banda de com estiguin repartides les competències en educació i en formació, siguin diferents els nivells de govern responsables d'altres matèries relacionades, més o menys directament, amb l'educació¹¹. En tots aquests casos, la cooperació entre els diferents nivells de govern que puguin tenir responsabilitats en aquests temes esdevé una necessitat en benefici

¹¹ És el cas del conjunt de la política social, dirigida a solucionar els problemes del quart món, dels aturats i de la tercera edat.

sobretot de l'eficàcia i de l'eficiència de la gestió de les administracions competents. Dels diferents nivells implicats, la regió es perfila com el més indicat per assumir les tasques de coordinació. D'una banda, perquè pot aportar al nivell central un coneixement més precís de les necessitats en la seva part del territori; d'una altra banda, perquè pot valorar les polítiques definides des del nivell local en funció dels objectius establerts en l'àmbit de la regió.

- *Altres formes de cooperació a impulsar:* Deixant a part les iniciatives de cooperació apuntades amb d'altres administracions, cal fer referència en aquest darrer apartat a d'altres contactes que les autoritats regionals poden promoure, coherents amb les línies d'actuació que s'han anat suggerint. En primer lloc, és necessari fomentar la cooperació amb els propis centres que desenvolupen les activitats docents i de formació. Les inquietuds dels diversos agents implicats en aquestes activitats es manifesten en primera instància en els òrgans de participació dels centres. És convenient que quan es refereixin a problemes d'abast general es facin arribar a instàncies superiors perquè prenguin les mesures pertinents en cada cas. En segon lloc, les autoritats regionals han de promoure la cooperació entre els propis centres, amb l'objectiu que puguin posar en comú problemes i estratègies, que desenvolupin mecanismes d'ajuda mútua i que s'organitzin per fer valdre els seus interessos davant les administracions responsables. Per últim, insistir en la importància d'impulsar la cooperació entre els centres de formació i les empreses per aconseguir adaptar el sistema de formació a les necessitats de l'entorn productiu regional o per facilitar la incorporació dels resultats de la recerca que es faci des de la Universitat.^{12, 13}

¹² L'apropament de l'escola a l'empresa és una altra de les propostes que conté el Llibre Blanc sobre l'educació i la formació i en relació a la qual el Comitè de les Regions recalca el paper fonamental de les entitats regionals i locals a l'hora de coordinar els acords de col·laboració. (Veure Comitè de las Regiones, 1997: 48)

¹³ Les diverses estratègies de cooperació plantejades en aquest darrer punt admeten que la iniciativa

j) *Promoció de la recerca en educació i en formació*

La investigació en els temes d'educació i de formació ha de permetre aportar informació per orientar les polítiques educatives regionals cap a la consecució dels objectius prioritaris.

Precisament, conèixer l'interès de les autoritats regionals per la recerca en aquest camp va ser un dels objectius de l'Euroconferència FREREF. En les respostes als qüestionaris distribuïts, els responsables i experts educatius de les regions manifesten les esperances que dipositen en la recerca educativa. D'una banda, ha de contribuir a millorar el sistema educatiu i la qualitat de l'ensenyament. D'una altra banda, la recerca ha de permetre conèixer la relació del sistema educatiu amb el teixit productiu i el mercat de treball i ajudar a posar l'educació i la formació al servei del desenvolupament de l'economia regional.

Bona part de les línies de recerca destacades com a prioritàries per les autoritats educatives regionals són coherents amb els objectius apuntats. Així mateix, es confirma el compromís de les regions per estendre la dimensió europea de l'educació, sens perjudici de vetllar per la reafirmació de les particularitats regionals. Tot seguit es fa referència a les principals línies de recerca que reclamen l'atenció de les autoritats educatives regionals:

- Per la seva relació amb la *millora de la qualitat de l'ensenyament* les autoritats regionals s'interessen pel coneixement dels problemes del sistema educatiu. Emfasitzen igualment les línies de recerca centrades en les noves tecnologies aplicades a l'educació, en les innovacions educatives, en els canvis en el currículum, en la formació dels professors i en els processos cognitius i els mètodes

pugui ser presa per l'administració local. En aquest supòsit caldria reconduir el paper del govern regional al desenvolupament de tasques de suport als municipis i de supervisió i coordinació general.

d'ensenyament; l'anàlisi comparada dels sistemes educatius i el coneixement de les experiències desenvolupades en altres regions també són objecte de recerca, així com els aspectes relacionats amb la gestió i l'avaluació dels resultats del sistema educatiu.

- Relacionades amb el desig d'aprofundir en *l'adaptació de l'educació a les necessitats de l'entorn* apareixen les línies de recerca dirigides a conèixer les necessitats educatives de la regió, els aspectes socio-culturals que incideixen sobre el sistema educatiu i la relació entre educació i desenvolupament econòmic. Els reptes que es plantejen als ensenyaments professionals són objecte de recerca des d'aquesta perspectiva.
- Altres línies de recerca prioritàries tenen a veure amb la *dimensió europea de l'educació*, com l'aprenentatge de llengües estrangeres, la mobilitat d'estudiants i professors o el fenomen multicultural i la necessitat d'integració. Simultàniament es busca la manera de potenciar la consciència sobre la realitat de la regió.

L'interès de les autoritats educatives regionals per la recerca en educació i en formació justifica que prenguin determinades iniciatives en aquest camp: primer, per fomentar la recerca en els aspectes rellevants des de la perspectiva de les polítiques educatives de la regió; segon, per millorar la qualitat de la recerca que es desenvolupi; tercer, per contribuir a la difusió dels resultats de la recerca; per últim, per incorporar els resultats de la recerca a la definició de la política educativa de la regió.

- *Fomentar la recerca educativa.* Les autoritats educatives regionals tenen consciència de quines són les llacunes existents a nivell de la informació necessària per al disseny i aplicació de les seves polítiques. Com a mesura per suplir aquesta mancança poden promoure la recerca sobre qüestions concretes que siguin rellevants per a la seva actuació. Amb aquest propòsit poden optar per

contractar directament estudis a investigadors experts o bé poden estimular a través de la concessió d'algun tipus d'ajut econòmic l'interès dels investigadors per determinades matèries.

- *Millorar la qualitat de la recerca educativa.* Hi ha diverses estratègies que poden adoptar les autoritats dirigides a la millora de la qualitat de la recerca que es desenvolupi. Potser la més evident consisteix en incrementar els recursos que s'hi destinen, la qual cosa aniria en benefici dels mitjans disponibles per a la recerca tant en termes d'infraestructures com en termes de recursos humans. En relació a aquests darrers, les autoritats regionals poden intervenir en la regulació del seu procés de formació, ja sigui en el marc de la Universitat o en d'altres entorns. D'altra banda, es pot promoure la cooperació -fins i tot interregional i internacional- entre equips de recerca, per exemple a través de la creació de xarxes. Finalment, cal considerar altres mesures com la creació d'un organisme per a la coordinació de la recerca o la introducció de tècniques d'avaluació dels resultats, com a instruments de control de la seva qualitat.
- *Contribuir a la difusió dels resultats.* El desenvolupament de la recerca educativa té sentit si els seus resultats es poden donar a conèixer perquè siguin utilitzats. La cooperació en el marc de xarxes de recerca -apuntada en el paràgraf anterior- pot ser també d'utilitat per a la difusió dels resultats almenys entre els membres de la xarxa i en els seus respectius àmbits d'influència. Altres mitjans adequats per a la difusió poden ser l'organització de conferències, seminaris o reunions de treball o la publicació dels resultats en revistes especialitzades. El suport de les autoritats regionals a aquestes iniciatives pot ser determinant del seu nivell d'èxit.
- *Orientar la política educativa regional en funció dels resultats.* Un cop desenvolupada i donada a conèixer la recerca és important que els seus resultats s'incorporin a la realitat del sistema educatiu de

la regió i serveixin per orientar les transformacions necessàries en les polítiques educatives. La recerca realitzada s'ha de posar al servei de la presa de decisions per part de les autoritats competents i no ha de limitar els seus efectes a l'autocomplaença del món acadèmic. L'aplicació de la recerca obre la possibilitat de l'avaluació dels seus efectes sobre la millora del sistema educatiu i sobre els beneficis que se'n desprenen per al conjunt de la societat en termes d'eficiència i d'equitat.

Cal concloure que l'interès de les autoritats regionals per implicar-se directament en les polítiques educatives es posa de manifest a través de la preocupació que mostren per la recerca en aquest camp.

4.4 Una reflexió sobre les estratègies a desenvolupar per les regions en matèria d'educació i de formació des de la perspectiva dels diferents nivells educatius¹⁴

El propòsit d'aquest apartat és intentar avançar en la concreció de les estratègies apuntades en les pàgines precedents per tal de donar una resposta als reptes específics que plantejen els diferents nivells educatius.

Les reflexions que es presenten han estat inspirades principalment en la informació recollida a partir dels qüestionaris, referent a la percepció de les autoritats educatives regionals sobre els problemes a resoldre en cada nivell i sobre les estratègies que poden contribuir a la seva solució. S'ha descartat, però, aportar els resultats de l'explotació exhaustiva dels qüestionaris i s'ha optat per introduir només els aspectes més rellevants de cara a matisar o complementar la definició de les estratègies generals descrites en l'apartat 4.3.

¹⁴ En l'annex V es presenta un gràfic amb les etapes de l'escolarització fins als 18 anys en els diferents Estats membres de la UE.

a) *Pre-escolar*¹⁵

Potser l'estratègia que té un pes específic més significatiu en relació a l'educació pre-escolar o infantil és la que té a veure amb l'increment de les taxes d'escolarització. Les autoritats regionals han de decidir si convé promoure l'accés a l'educació a aquests nivells, valorant els avantatges que aquesta iniciativa podria comportar. Optar per aquesta via no requereix tan sols una reflexió prèvia sobre els beneficis potencials sinó també la previsió de les mesures i dels mitjans necessaris per a la seva aplicació.

Pel que fa als beneficis que es podrien derivar d'un augment de l'escolarització dels més petits es pot apuntar la millora de la seva preparació des del punt de vista mental, emocional i de motivació per poder cursar després amb èxit els nivells educatius obligatoris. L'educació pre-escolar pretén familiaritzar els nens amb la vida en societat, animant-los a comunicar-se i a cooperar amb altres nens, a la vegada que els prepara per a la rutina escolar¹⁶. Especialment en el cas de nens i nenes que pertanyen a entorns

¹⁵ Es tracta d'un nivell educatiu previ a l'educació primària i que té caràcter facultatiu. Només a Luxemburg és obligatori, a partir de l'edat de 4 anys. A Irlanda i a Holanda l'educació pre-escolar no està organitzada per separat sinó que està directament integrada en l'ensenyament primari, que s'inicia a l'edat de 4 anys (tot i que només és obligatori a partir dels 6 i 5 anys, respectivament). Pel que fa a la resta de països hi ha diferències importants en relació a la seva durada. Els països amb una educació pre-escolar més llarga són Suècia (de 0 a 6/7 anys), seguit d'Espanya (de 0 a 6 anys, des de l'aplicació de la reforma del sistema educatiu prevista a la LOGSE -*Llei Orgànica 1/1990 de 3 d'octubre, d'Ordenació General del Sistema Educatiu* - BOE núm. 238 de 4.10.1990) i de Finlàndia (de 1 a 7 anys). A Bèlgica i a França s'estén entre els 2 i els 6 anys, països que destaquen, a més, per l'amplitud de la cobertura pública d'aquest nivell. A partir dels 3 anys es poden inscriure els nens a Àustria, Grècia, Itàlia, Portugal i el Regne Unit. A Alemanya (en alguns Länder i tan sols en un nombre limitat d'escoles) i a Dinamarca les classes de pàrvuls vinculades a la institució escolar acullen els nens a partir dels 5 anys. De tota manera, a la majoria d'aquests països els nens menors de 3 anys poden ser acollits en estructures finançades pel Ministeri d'Assumptes Socials, tot i que la situació més freqüent és l'estança en família o la custòdia en guarderies privades (tret de Dinamarca on les escoles-breçol estan molt esteses).

¹⁶ Eurydice destaca la presència de dos objectius, socialització i aprenentatge, relacionats amb l'educació pre-escolar. Normalment un d'aquests objectius predomina sobre l'altre en els diversos sistemes educatius: "En algunos países (Alemania, Irlanda, Países Bajos y Dinamarca más particularmente), la función prioritaria de la educación preescolar se define en términos complementarios respecto a la vida en familia de los pequeños, al estar la educación fundamentalmente

socio-culturals més marginals i que poden no rebre els estímuls suficients per part de les seves famílies, una escolarització precoç pot contribuir a pal·liar aquestes mancances que poden ser la causa d'un nivell de rendiment escolar inferior a la mitjana. Per tant, l'escolarització a nivell de pre-escolar pot esdevenir una estratègia per lluitar contra el fracàs escolar. D'altra banda, l'escolarització constitueix una via efectiva per facilitar la integració social i millorar la igualtat d'oportunitats. Un col·lectiu que es pot veure especialment afavorit per aquestes mesures és el dels fills de treballadors immigrants.

Les estratègies per elevar les taxes d'escolarització poden ser diverses. En primer lloc, apareix la possibilitat de legislar sobre l'edat obligatòria perquè els més petits s'incorporin al sistema educatiu. No obstant, en el supòsit que les autoritats regionals no disposin de competències per modificar l'estructura del sistema, cal plantejar-se el desenvolupament d'iniciatives dirigides a promoure o a incentivar l'accés a l'educació a una edat més avançada. Una condició prèvia, en qualsevol cas, és habilitar una xarxa de centres de pre-escolar que pugui respondre a la demanda arreu del territori, dotada, a més, de personal i de material didàctic especialitzats per a la formació dels infants. En aquest sentit, la qualitat de l'oferta educativa ha de ser també una prioritat. Són mesures que requereixen l'ampliació dels recursos públics que es destinen a aquest nivell, ja sigui per al finançament directe de centres públics, ja sigui per augmentar les ajudes a la iniciativa privada que proveeixi el servei d'acord amb els criteris fixats per l'Administració.

A banda de l'increment de les taxes d'escolarització, un altre problema que es planteja a nivell d'educació pre-escolar -i que és comú també a l'educació primària- és la necessitat d'ampliar els horaris d'acollida dels nens i nenes en els centres. En un context de transformació social marcat per l'increment de la

a cargo de la unidad familiar. Los profesoras son esencialmente responsables de la socialización y desarrollo de la percepción de los niños, pero no tienen la misión de instruir. En otros países (Bélgica, Francia, Luxemburgo, Grecia, Italia y España), el acento se pone igualmente en la importancia de los aprendizajes y la educación preescolar tiene por objetivo familiarizar progresivamente al niño con la vida escolar. Se subraya no obstante la tendencia actual a buscar un equilibrio armonioso entre estas dos funciones (socialización y aprendizaje) en toda Europa." (1994: 59).

participació de la dona en el mercat laboral, per la freqüent separació dels cònjuges i per la desaparició de les estructures familiars extenses, en les quals els avis podien tenir cura dels més petits, els centres assumeixen, més enllà de les funcions estrictament educatives, una funció de custòdia dels nens durant la jornada de treball dels pares. Per tant, sorgeixen noves demandes perquè els centres ofereixin serveis de guarderia i altres serveis extra-escolars¹⁷ tant durant el període lectiu com en el període de vacances. Les famílies més necessitades són les de rendes mitjanes o baixes, que no poden costejar els serveis que ofereix el sector privat ni contractar el personal necessari perquè tingui cura dels nens en substitució dels pares, mentre aquests treballen.

Una oferta pública adequada d'aquests serveis pot comportar, doncs, importants beneficis socials. D'una banda, sumada a la suficiència de places sobre el territori, és essencial per estimular el creixement de la natalitat (si un tal creixement és valorat positivament des del govern de la regió). D'una altra banda, la garantia d'accés a activitats extra-escolars de qualitat contribueix a igualar realment les oportunitats des dels primers anys de l'ensenyament; en aquest sentit, es poden oferir serveis adreçats principalment als nens que viuen en situacions socials difícils.

Les administracions locals tenen un important paper a jugar en la provisió de l'educació pre-escolar, precisament com a conseqüència del seu component tan marcat de servei als ciutadans. Des d'aquesta perspectiva cal que les autoritats educatives regionals, a l'hora de planificar aquest nivell d'ensenyament, estableixin vincles estrets de cooperació amb les autoritats municipals, tant per tenir accés a una major informació sobre les necessitats existents, com per definir la complementarietat entre l'actuació local i la regional.

Com ha quedat exposat, la intervenció de les autoritats regionals educatives a nivell de pre-escolar s'ha d'iniciar amb la reflexió sobre els objectius a assolir

¹⁷ Per exemple, transport escolar, servei de menjador, acollida fora de l'horari d'ensenyament, etc.

durant aquesta etapa. Un aspecte novedós que s'ha passat a considerar és la possible introducció d'una dimensió europea en l'educació ja des dels primers anys d'escolarització. La via més immediata per avançar en aquesta direcció pot consistir en iniciar els nens i nenes en el coneixement d'una llengua estrangera.

b) *Primària*¹⁸

Es tracta d'un nivell d'ensenyament obligatori a tots els països, en relació al qual les autoritats regionals han de respondre de l'escolarització efectiva de tota la població compresa en els grups d'edat corresponents, posant especial atenció en els col·lectius que, procedents d'ambients socio-econòmics desfavorits, estan més afectats pel risc de quedar al marge del sistema educatiu.¹⁹

A banda d'aquest problema específic, la resta de preocupacions a nivell d'educació primària se centren majoritàriament en el repte de millorar la qualitat de l'ensenyament impartit i en la lluita contra el fracàs escolar. L'actuació sobre els aspectes qualitatius comporta que les autoritats regionals reconsiderin els diversos aspectes relacionats amb la programació de l'ensenyament (definició dels objectius, dels continguts, de la distribució del temps entre matèries, dels mètodes -també d'avaluació-, del material didàctic, de la formació del professorat, del ratio professor-alumne, etc.). Precisament,

¹⁸ Es tracta d'un nivell d'ensenyament obligatori que s'estén aproximadament dels 6 als 12 anys. Això és exactament el que passa a Bèlgica, Espanya o Luxemburg. No obstant, hi ha països on comença abans (a Irlanda del Nord comença als 4 anys, igual que a Holanda -tot i que en aquest país només és obligatori a partir dels 5 anys-; a la resta del Regne Unit comença als 5 anys i a Grècia als 5 anys i mig), en tant que a Dinamarca, a Finlàndia i, opcionalment, a Suècia no s'inicia fins als 7 anys. També hi ha diferències pel que fa a la seva durada. A Alemanya i a Àustria s'estén només fins als 10 anys, i a França, a Itàlia i al Regne Unit (tret d'Escòcia, que segueix la tendència majoritària) arriba fins a l'edat de 11 anys. A Portugal, a Dinamarca, a Finlàndia i a Suècia l'escola elemental dura fins a la fi de l'escolaritat obligatòria (15 anys a Portugal i 16 en els tres països del nord d'Europa).

¹⁹ Per a la supervisió i control del compliment de l'escolarització obligatòria pot ser de gran utilitat buscar la cooperació de les autoritats municipals.

és en el marc de la programació de l'ensenyament que es pot introduir l'objectiu d'estendre la dimensió europea de l'educació, traduït en la presència en els programes de l'estudi d'alguna llengua estrangera i d'altres qüestions d'integració internacional, de respecte als altres, de consciència de les diferències, etc. Les autoritats regionals han de plantejar almenys les directrius sobre el conjunt d'aspectes referits, que poden ser concretades en els propis centres. D'altra banda, les autoritats regionals també han d'incidir sobre la suficiència de recursos (humans, materials, pedagògics o econòmics). Pel que fa a les activitats de gestió del sistema d'educació primària, poden quedar en mans de les administracions locals, assumint, però, les administracions regionals una tasca de coordinació general i d'inspecció sobre el compliment de les directrius definides en la programació de l'ensenyament.

Un altre aspecte en què les autoritats regionals podrien implicar-se és el relacionat amb l'ampliació dels serveis extra-escolars oferts pels centres, per tal de donar resposta a les necessitats que planteja la societat, exposades entre les reflexions referents a l'educació pre-escolar. A nivell d'ensenyament primari, als serveis de menjador i transport es podrien afegir activitats d'estudi supervisades o altres activitats de recolzament pedagògic un cop acabat l'horari de classes; igualment, es podrien oferir activitats esportives o de caràcter lúdic o creatiu. En aquest sentit, cal considerar la possibilitat d'establir convenis de col·laboració amb centres extra-escolars. Durant les vacances es podria organitzar la realització de colònies. És evident que es tracta d'iniciatives que han de ser promogudes essencialment a nivell local o de centre.²⁰ No obstant, les autoritats regionals poden definir un marc general d'actuació i aportar recursos per al seu finançament, no només amb càrrec al pressupost d'educació sinó també amb càrrec al pressupost d'assumptes socials.

²⁰ Com s'ha vist en el capítol tercer, el poder del nivell local és molt important als països nòrdics on la descentralització no es produeix a nivell regional, pràcticament inexistent, sinó que arriba als comtats i als propis municipis.

c) *Secundari general*

Dintre de l'ensenyament secundari cal diferenciar, en la majoria de països, un primer cicle obligatori i un segon cicle facultatiu²¹, previ als nivells d'ensenyament superior, en el qual és possible optar entre una formació de caràcter general i una formació de caràcter tècnico-professional, que serà analitzada en el punt d). En aquest sentit, és imprescindible la definició dels objectius de l'ensenyament secundari general en front de l'ensenyament secundari tècnico-professional, de manera que sigui possible establir un criteri coherent amb aquests objectius per orientar els alumnes cap a un o altre tipus d'ensenyament. Les autoritats educatives regionals han de prendre la iniciativa quan es tracta de distribuir entre ensenyaments els estudiants del seu territori.

En els darrers temps es comprova que existeix una tendència a allargar el nombre d'anys que es roman dintre del sistema educatiu i de formació, més enllà de l'escolaritat obligatòria. Les causes poden ser diverses; d'una banda, l'al·lusió constant en la societat als beneficis de l'educació ha arrelat entre els joves i els seus pares, que perceben a més els beneficis econòmics de les titulacions adquirides; d'una altra banda, les dificultats per accedir al mercat de treball en un context de crisi econòmica fan que el cost d'oportunitat de seguir estudiant sigui més baix. En aquest context, les autoritats regionals poden prendre diferents mesures per garantir la igualtat d'oportunitats en l'accés als estudis secundaris post-obligatoris²². En aquest sentit, poden decidir finançar públicament aquests estudis, instrumentar una política

²¹ L'etapa obligatòria s'estén fins a l'edat de 16 anys a Espanya (des de l'aplicació de la reforma del sistema educatiu prevista a la LOGSE), França i el Regne Unit; fins als 15 anys a Irlanda i a Luxemburg; a Àustria i a Itàlia només fins als 14 i a Grècia fins als 14 i mig. A Alemanya, Bèlgica i Holanda l'ensenyament secundari és obligatori fins als 18 anys, tot i que a partir dels 16-17 anys hi ha l'opció de cursar ensenyaments tècnico-professionals només a temps parcial. A Dinamarca, a Finlàndia, a Suècia i a Portugal no existeix aquest primer cicle obligatori, ja que l'ensenyament primari obligatori s'allarga fins als 16 anys o els 15 a Portugal.

²² Per a l'etapa obligatòria són d'aplicació les reflexions aportades en relació a l'educació primària sobre la necessitat de fer efectiva l'obligatorietat.

adequada de beques i ajudes a favor dels grups amb nivells baixos de renda, fer una ordenació racional de l'oferta sobre el territori, etc. Promoure l'accés a l'ensenyament secundari no obligatori permet millorar la formació dels recursos humans en benefici no només de les seves expectatives laborals sinó també de la competitivitat de les economies regionals.

Des d'una altra perspectiva, el fet que els estudis secundaris es perfilin no com uns ensenyaments terminals sinó com una etapa intermèdia entre l'ensenyament elemental i l'ensenyament superior, aconsella replantejar-se quins han de ser els seus objectius i quines les estratègies a desenvolupar, activitats en què les autoritats regionals han de participar de forma activa. L'èxit escolar en termes de resultats al final d'aquesta etapa esdevé una condició necessària per seguir avançant en l'estructura educativa i desplaça l'atenció cap a les qüestions relacionades amb la millora de la qualitat de la formació impartida.

Pel que fa a la qualitat de l'ensenyament les autoritats regionals es mostren interessades per participar en la reforma dels curricula. En aquest sentit, és necessari, en primer lloc, que defineixin el nucli essencial de les matèries a impartir, considerant els coneixements, les habilitats i les actituds que es desitja que siguin adquirides; en segon lloc, els canvis que s'introdueixin han de buscar tant el manteniment d'un bloc adequat de coneixements generalistes com el reforçament dels continguts tècnics; en tercer lloc, cal incrementar la flexibilitat per facilitar l'evolució d'acord amb els avenços que es produeixin sobretot en el camp de les ciències i la tecnologia; per últim, cal introduir un marge significatiu d'optativitat, comptant amb assignatures que responguin a les necessitats de l'entorn local o regional.

Les transformacions en els curricula requereixen igualment l'adaptació de les instal·lacions (laboratoris, aules experimentals, aules per a grups més reduïts d'alumnes, etc.), del material didàctic (des de la introducció de noves tecnologies fins a manuals actualitzats), i de la formació del professorat (que no només ha d'estar familiaritzat amb els nous recursos pedagògics i amb els

continguts recentment incorporats, sinó que a més ha de ser sensible a les inquietuds de les noves generacions de joves per agilitzar la interacció sobre la qual es desenvolupa el procés d'aprenentatge). Satisfer les necessitats derivades de la transformació del sistema educatiu és un repte que se suma a l'existència de mancances pendents i les autoritats regionals han de valorar quina pot ser la seva intervenció en relació als diversos aspectes apuntats i quina la intervenció d'altres administracions i dels propis centres. S'entén que aquests han de tenir un marge d'iniciativa important en la millora de la qualitat i en la gestió dels seus recursos, la qual cosa porta a reivindicar la seva autonomia administrativa i didàctica.

La millora de la qualitat de l'ensenyament és d'esperar que contribueixi a combatre el fracàs escolar, aspecte que preocupa les autoritats regionals, interessades a preparar els estudiants per als estudis superiors i a facilitar, en qualsevol cas, la seva incorporació a la vida activa. Com a mesura especialment orientada a aquest objectiu es poden organitzar sistemes d'atenció individualitzada als alumnes.

Per últim, i en relació a l'objectiu d'introduir una dimensió europea en l'educació secundària, cal insistir en l'aprenentatge de llengües estrangeres. No obstant, una altra estratègia a tenir en compte, ja a aquest nivell, és la promoció de la mobilitat dels estudiants entre els Estats membres de la UE. Les regions han de facilitar la participació dels estudiants en programes d'intercanvi.²³ Finalment, la cooperació i l'intercanvi d'experiències amb centres d'altres països i regions no només ha de facilitar l'extensió d'aquesta dimensió europea, sinó que pot ser d'utilitat per a la millora de la qualitat de l'ensenyament.

²³ La secundària general és potser un nivell on s'ha desenvolupat poc aquest tipus de cooperació en el marc de la UE.

d) *Tècnico-professional*²⁴

Els principals reptes que es plantejen a nivell d'ensenyament tècnico-professional tenen a veure amb la necessitat de millorar-ne la qualitat per combatre la falta de prestigi que molt sovint els afecta i d'adaptar els seus continguts a les demandes del mercat laboral en general i de l'entorn productiu en particular, ja que la formació dels estudiants no satisfà les seves necessitats ni garanteix la competitivitat. Les autoritats regionals han de tenir presents aquests objectius a l'hora de definir les seves estratègies.

El propòsit de millorar la qualitat de l'ensenyament presenta algunes particularitats en el cas dels ensenyaments tècnico-professionals. D'una banda, es tracta d'un nivell de formació que en bona part dels casos no ha rebut l'atenció que mereix malgrat la important funció que té encomanada de formar recursos humans per a la seva incorporació a les activitats professionals. Aquest desinterès per part de les autoritats públiques s'ha traduït en l'absència de reformes per orientar la seva evolució d'acord amb les necessitats canviants, per la qual cosa són ensenyaments que han tendit a quedar obsolets, en mans de personal poc qualificat i reservats als estudiants que havien demostrat la seva incapacitat per seguir els ensenyaments generals fins a la seva culminació amb una graduació universitària.

La reconsideració recent sobre la importància del nivell de formació tècnico-professional de cara al desenvolupament econòmic²⁵ ha comportat el

²⁴ Es tracta d'un tipus d'ensenyament que té per finalitat preparar els alumnes per entrar a la vida activa, donant-los aptituds professionals. No obstant, sovint tracta també d'inculcar coneixements generals i de reforçar el desenvolupament personal de l'alumne. Es desenvolupa principalment a nivells post-obligatoris -com a ensenyament secundari, normalment de segon cicle-, excepte a Alemanya, Bèlgica i Holanda, on és obligatori (en alternativa a l'ensenyament secundari generalista), ja que no és possible abandonar el sistema educatiu fins als 18 anys. De tota manera, bona part dels sistemes educatius introdueixen la possibilitat de rebre una formació professional de base en els darrers cursos de l'ensenyament obligatori. D'altra banda, hi ha també ensenyaments tècnico-professionals de grau superior; l'actuació de les regions en relació als mateixos s'analitza en l'apartat dedicat a l'educació superior. En la majoria de països s'organitzen, a més, activitats de formació professional inicial i continuada al marge del sistema educatiu, sovint a iniciativa dels serveis d'ocupació.

sorgiment d'una preocupació manifesta per part de les autoritats educatives per reestructurar aquests ensenyaments a fi de fer-los mereixedors del prestigi que sovint se'ls ha negat. Es comprova que les mesures suggerides pels propis responsables regionals per a la millora de la qualitat d'aquests ensenyaments estan en la línia de les propostes que es formulen des de l'entorn institucional de la CE²⁶.

En primer lloc, és necessari començar per reestructurar l'oferta d'acord amb el criteri prioritari d'adaptar els continguts a les necessitats del sector productiu i del mercat laboral. Per tant, és imprescindible arribar a tenir coneixement de quines són aquestes necessitats. En aquest sentit, es plantejen diverses possibilitats que van des de l'increment de la cooperació entre el món educatiu i el món empresarial fins a la creació d'institucions especialitzades en l'estudi del sector industrial de la regió, que tinguin la missió d'elaborar el diagnòstic de la situació en la zona d'influència on es troben ubicats els centres educatius.

Precisament, fomentar la cooperació entre tots dos móns és un dels eixos centrals en torn dels quals es considera que s'han d'ordenar les reformes en el nivell de formació tècnico-professional. Cal fomentar el diàleg entre els responsables de la formació professional (incloent tant les autoritats regionals com les autoritats locals i els propis centres) i els representants del món empresarial amb l'objectiu de redefinir les relacions entre centres d'ensenyament i empreses. En aquest sentit, pot ser d'utilitat l'adopció de convenis i acords de col·laboració dirigits a la realització de pràctiques a les

²⁵ Veure, per exemple, l'article de Boyer i Caroli (1993a), al qual es fa referència en l'Annex I. Aquests autors expliquen les disparitats entre França i Alemanya en termes de desenvolupament econòmic a partir de la diferent importància que s'ha donat als sistemes de formació professional en tots dos països. El desenvolupament dels ensenyaments professionals a Alemanya, estretament relacionats amb l'entorn de la producció, és la causa dels avantatges d'aquest país en el pla de la producció i del creixement respecte del país veí.

²⁶ D'altra banda, convé tenir en compte que els ensenyaments tècnics i professionals estan estretament relacionats amb alguns camps en els quals la CE intervé més significativament (p.ex. la política tecnològica, la política d'ajut a les PMES, etc.).

empreses o fins i tot al disseny d'un sistema que combini formació i treball. Per un altre costat, també és important la cooperació entre centres així com la cooperació entre sectors econòmics amb característiques similars per tal de posar en comú els beneficis derivats de l'educació.

Pel que fa a les mesures en què s'ha de concretar la reestructuració de l'oferta poden ser diverses. D'una banda, cal plantejar-se la necessitat d'augmentar el nombre de places, especialment si es pren la decisió de donar un nou impuls a aquests ensenyaments. Des del punt de vista qualitatiu, i atenent a l'objectiu de fer més estrets els vincles amb l'entorn productiu de la regió, pot ser convenient introduir noves titulacions que tinguin incidència en el desenvolupament regional o, en el seu cas, modificar els perfils professionals existents per ajustar-los a les necessitats econòmiques i socials. En relació als curricula, cal que s'incrementin els continguts aplicats i que es prepari els estudiants per al domini de les noves tecnologies. Resulta evident fins a quin punt pot ser rellevant la participació de representants de l'entorn productiu en la definició d'aspectes com els apuntats. De tota manera, cal avançar al mateix temps cap a la generalització dels continguts, amb l'objectiu de garantir la flexibilitat dels treballadors per adaptar-se a noves tasques per a les quals no hagin estat específicament preparats.

També en relació a la lluita contra el fracàs escolar, el nivell educatiu que s'analitza presenta peculiaritats, precisament de resultes de la tendència a orientar els estudiants amb rendiment acadèmic més baix cap als ensenyaments tècnico-professionals. Les reformes apuntades, sumades a d'altres iniciatives relacionades amb la qualitat i la motivació del personal docent, s'espera que siguin decisives a l'hora de pal·liar el problema.

Atesos els efectes externs de l'ensenyament tècnico-professional sobre el desenvolupament de determinats sectors de l'economia regional, no és infreqüent que es planteji la possibilitat que les empreses contribueixin d'alguna manera al seu finançament, ja que s'apropiaran en el futur de bona part dels beneficis que se'n derivin.

Un darrer repte per a les regions, considerant l'existència del projecte comú europeu, apunta al desenvolupament d'una concepció europea per a la formació professional. Des d'aquesta perspectiva, l'actuació dels responsables regionals pot anar dirigida a promoure els intercanvis internacionals d'alumnes i de professors, per a la qual cosa es considera imprescindible seguir insistint en l'aprenentatge de llengües estrangeres. També s'accepta que les regions poden constituir una instància adequada per establir formes de cooperació internacional.

e) *Ensenyament superior*

Bona part de l'ensenyament superior comparteix amb els ensenyaments tècnico-professionals de grau inferior la mateixa preocupació per donar resposta a les necessitats de l'activitat econòmica. Tot i que els centres d'ensenyament superior -les universitats, fonamentalment-²⁷ disposen d'una autonomia que no tenen els centres d'altres nivells educatius, les autoritats regionals poden desplegar diverses iniciatives per contribuir a que aquest objectiu es compleixi, al mateix temps que incideixen sobre les taxes d'escolarització, la qualitat de l'ensenyament o l'extensió de la dimensió europea de l'educació. Les possibles formes d'intervenció dels responsables de l'educació a la regió s'han de considerar en relació als diferents objectius sobre els quals actua.

Considerant en primer lloc la necessitat que l'ensenyament superior satisfaci les demandes del sector productiu i de la societat en general, un requisit de partida és fer de les universitats unes institucions fortes, independents a l'hora de definir les seves estratègies i eficaces des del punt de vista de la gestió. Les universitats han de complir una doble funció en benefici de l'activitat productiva regional; d'una banda, són responsables de la formació de graduats, de manera que proveeixen les empreses dels recursos humans

²⁷ Sobre l'ensenyament superior no universitari veure OCDE (1991).

altament qualificats que precisen; d'una altra banda, tenen encomanada la funció de realitzar recerca, els resultats de la qual han de ser transferits i aplicats a la indústria.

Els beneficis potencials de l'activitat dels centres d'ensenyament superior sobre el desenvolupament de l'economia regional expliquen l'interès de les autoritats educatives territorials per incidir en el seu funcionament. Tot i l'autonomia de les universitats, a nivell de regió s'han de poder assumir responsabilitats com les següents:

- *Promoure la reflexió i el debat sobre les necessitats que ha de satisfer l'ensenyament superior.* Les autoritats regionals poden ajudar a fer prendre consciència sobre la urgència i l'abast dels canvis als quals l'ensenyament superior ha de donar resposta. Concretades les necessitats, els propis centres poden aprofundir en les estratègies per satisfer-les i correspon a les autoritats regionals intentar donar el suport necessari per a l'èxit de les accions endegades des de les universitats.
- *Actuar sobre l'oferta i la demanda d'ensenyament superior.* A través de la planificació de l'ensenyament superior les autoritats regionals poden decidir sobre l'oferta de places i titulacions en el territori, d'acord amb les necessitats observades²⁸, fent una distribució dels recursos coherent. Des de la perspectiva de la demanda, poden tractar d'orientar-la en el mateix sentit, fomentant els estudis en les àrees de coneixement més requerides per les empreses i procurant una adequada distribució dels alumnes entre ensenyament superior universitari i no universitari, entre ensenyaments de cicle curt i de cicle llarg, etc. D'aquesta manera s'espera minimitzar els índexs d'atur entre els titulats.

²⁸ Arran de les respostes als qüestionaris es comprova que el punt on coincideix un major nombre de responsables regionals de l'educació és el que fa referència a la inadequació de l'oferta de titulacions a les necessitats de l'entorn socio-econòmic i laboral.

- *Intervenir en la modificació dels curricula.* Cal reformar els continguts per tal d'introduir més flexibilitat i evitar els problemes que s'observen de rigidesa i de teorització excessiva. Les autoritats regionals han de marcar les pautes per a la introducció d'aquests canvis. A la vista dels requeriments de formació que reclama el mercat de treball cal trobar l'equilibri entre un generalisme extrem i una especialització excessiva. És necessari disposar d'una adequada formació que inclogui un cert domini de les tecnologies per estar en situació d'evolucionar d'acord amb els canvis de la realitat professional.
- *Impulsar la innovació i la recerca,* especialment en matèries d'interès per a l'economia regional. Com s'assenyala en el *Memorándum sobre la Enseñanza Superior en la Comunidad Europea* (1991: 8), les economies pròsperes de l'actualitat es basen en la capacitat d'innovar els productes i els processos i aquesta capacitat està en funció de la possibilitat de dur a terme la investigació i el desenvolupament oportuns i d'aplicar els resultats ràpidament als processos de producció, distribució i venda. Les mesures que adoptin les autoritats regionals per promoure la recerca poden consistir en la concessió d'ajuts econòmics, la convocatòria de premis, la contractació d'estudis, etc. D'altra banda, cal fomentar l'activitat de recerca del professorat universitari.
- *Facilitar la col·laboració entre la universitat i la indústria.* Per trobar la sintonia adequada entre l'entorn universitari i el sector productiu cal instrumentar formes de cooperació permanent entre tots dos mons que permetin la realització conjunta de projectes de recerca, agilitzar la transferència de coneixements de les universitats a les empreses i aproximar la formació a la realitat professional. En aquest sentit, cal promoure la realització de *stages* o pràctiques a les empreses donant-los algun tipus d'ajut, en la mateixa línia que ha

vingut actuant el programa COMETT potenciant les AUEF (Associacions Universitat-Empresa per a la formació) a nivell europeu.²⁹

- *Facilitar la coordinació entre diferents agents implicats.* La regió hauria de jugar un paper fonamental de coordinació de les institucions universitàries entre elles i amb les administracions. Al marge de quina sigui l'autonomia universitària i les responsabilitats dels diversos nivells de govern implicats, la regió se situa en un pla que afavoreix l'obtenció d'informació acurada sobre les necessitats en el seu territori, informació que convé que sigui tinguda en compte a l'hora de prendre decisions, fins i tot quan és una altra la instància competent per decidir.

Un altre objectiu que preocupa les autoritats regionals en relació a l'ensenyament superior és el de facilitar l'accés, corregint les desigualtats socials en la participació, per avançar en la democratització d'aquests ensenyaments i en la igualtat d'oportunitats, seguint la tendència dels últims anys³⁰. Aquest objectiu es pot traduir no només en un augment de les taxes

²⁹ Veure l'apartat 1.5.2.2 b) del capítol primer. D'altra banda, com s'exposa en l'apartat 1.5.3 b) del mateix capítol, des de 1995 COMETT ha passat a integrar-se en el capítol II del programa SÒCRATES, que s'ocupa del recolzament a la millora de les accions de formació professional relatives a les empreses i els treballadors, fins i tot mitjançant la cooperació Universitat-empresa.

³⁰ L'informe de l'OCDE (1996a: 57-58) mostra el creixement que ha experimentat el nombre d'alumnes matriculats a l'ensenyament superior des de 1975. També el *Memorandum sobre la enseñanza superior en la Comunidad Europea* (1991: 7) assenyalava aquesta tendència i ofereix algunes dades: en els dotze Estats membres, el nombre d'estudiants, expressat com a percentatge de la població de 19 a 24 anys d'edat, va créixer del 16 al 21 % per als homes i del 10 al 19 % per a les dones entre 1970-71 i 1985-86. L'informe de l'OCDE (1995) mostra la taxa de matriculats per primera vegada a l'ensenyament superior a jornada completa per 100 persones de la població d'edat teòrica, sumant els matriculats en centres públics i privats. Les dades corresponen a 1991. Per al conjunt de l'ensenyament superior (universitari i no universitari) calcula que la mitjana de països de l'OCDE presenten una taxa de matriculats per primera vegada del voltant del 40%. Si es considera només l'ensenyament universitari, la taxa mitjana és de l'ordre del 25%; dintre de la UE, Holanda i Suècia són els que presenten les taxes més baixes (al voltant del 13.5%, tot i que l'ensenyament superior no universitari és molt important en aquests països, especialment a Suècia). Per contra, Espanya, té el percentatge més alt de matriculats a la universitat (40.8%), seguida d'Itàlia, Finlàndia i Alemanya (amb més d'un

de matriculació del grup d'edat pertinent (18-25 anys aproximadament), sinó també en un esforç per captar estudiants de major edat que en el seu moment no van tenir accés a l'ensenyament superior o bé que desitjen seguir cursos de formació continuada.³¹

Per facilitar l'accés a l'educació superior a les classes amb nivells baixos de renda resulta evident la importància del finançament públic dels costos de l'educació, tot i que també es pot aconseguir aquest objectiu a través de l'aplicació de polítiques compensatòries (beques, crèdits, residències escolars, etc.).³² Una estratègia alternativa consisteix a actuar sobre la distribució territorial de l'oferta, ja que la proximitat dels centres redueix els costos indirectes que comporta el seguiment dels estudis. En aquest mateix sentit, cal considerar els avantatges de l'educació a distància. A més, les autoritats regionals han de vetllar per combatre altres supòsits de discriminació, com els que poden afectar els alumnes discapacitats o les diferències de participació entre sexes.

No obstant, ampliar l'accés a l'ensenyament superior pot tenir conseqüències negatives des del punt de vista de la qualitat de l'ensenyament en la mesura que comporti la massificació a les aules. Combatre aquest problema -comú a la majoria de països- sense posar en qüestió els beneficis de la democratització d'aquests ensenyaments, ha de ser una altra de les preocupacions prioritàries

30%). D'aquests quatre països, només Finlàndia i Alemanya tenen, a més, un sector important d'ensenyament superior no universitari. Tot i l'increment de les taxes de matriculats a l'ensenyament superior en els països de la UE, els percentatges continuen sent inferiors als d'EE.UU (65%) o als de Japó (53%), considerant el total de l'ensenyament superior.

³¹ De tota manera, les desigualtats es mantenen entre aquells que poden accedir a l'ensenyament superior universitari i aquells que només tenen accés a l'ensenyament superior no universitari. En aquest sentit, Gellert (1996: 313) es refereix a les diferències socials entre els estudiants que accedeixen a cadascuna d'aquestes modalitats d'ensenyament superior: "En general, el sector no universitari té més estudiants procedents de classes socials més pobres que les universitats".

³² Una anàlisi en profunditat sobre aquest tema es pot trobar a l'obra ja citada de Calero (1993).

de les autoritats regionals, ja que sovint s'identifica la massificació com una de les causes determinants de la desmotivació dels estudiants i del fracàs escolar.

Les actuacions per pal·liar aquest problema apareixen sobretot des del costat de l'oferta. En aquest sentit, cabria ampliar el nombre de places en les titulacions existents; d'una altra banda, es podrien crear noves titulacions per atraure els estudiants cap a ensenyaments concebuts per donar una resposta específica a necessitats no cobertes. En qualsevol cas, es tractaria de reduir el nombre d'alumnes per aula i per professor, la qual cosa requereix haver d'incrementar les construccions de centres i les plantilles de professorat, respectivament. Des del costat de la demanda s'observa, no obstant, un factor que pot contribuir a relaxar la tensió existent entre oferta i demanda. Es tracta de la disminució del tamany de les cohorts de població en edat d'accedir a l'ensenyament superior com a conseqüència de la disminució de la natalitat que ha tingut lloc des de mitjans dels 70. Tot i que és difícil predir en quina mesura els canvis demogràfics afectaran el nombre d'alumnes de l'ensenyament superior, és d'esperar que tot i que participin en major proporció, no es requereixi a la pràctica un increment massa significatiu de places a la seva disposició.

A banda del fenomen de la massificació, hi ha d'altres aspectes a tenir en compte relacionats amb la millora de la qualitat de l'ensenyament superior, que es perfila com un requisit essencial en una societat tan competitiva: cal tenir cura de la formació del professorat per a la docència i introduir un sistema eficaç d'avaluació de la seva activitat en aquest camp; calen més infraestructures i equipaments, igual com passava amb els altres nivells d'ensenyament; es poden establir mecanismes d'orientació i d'ajuda als estudiants per lluitar contra el fracàs escolar i els abandons, etc.

Del conjunt de propostes de reforma plantejades es desprèn la necessitat d'incrementar els recursos que es destinen a aquest nivell educatiu. Coincidint amb un context de restriccions pressupostàries dirigides al control dels dèficits públics, es planteja la necessitat de definir fonts de finançament

alternatives a l'assignació en els pressupostos públics que complementin els recursos que s'obtenen per aquesta via, de manera que es garanteixi la suficiència financera. D'altra banda, es poden introduir canvis en els mètodes de gestió per tal de millorar-ne l'eficiència, per exemple mitjançant la planificació estratègica.

Finalment, un àmbit en el qual les autoritats regionals poden intervenir de manera decidida és el de les relacions amb els responsables de les institucions comunitàries en matèria d'ensenyament superior. Aquests contactes han de tenir com a objectiu acordar les estratègies a seguir per maximitzar els beneficis de l'ensenyament superior des de la doble perspectiva regional i europea. Ja en el *Memorándum sobre la Enseñanza Superior en la Comunidad Europea*, l'any 1991, s'assenyalava la contribució significativa de l'educació superior al desenvolupament regional, per una banda, i a la creació d'una consciència europea, per una altra banda. Les regions poden col·laborar amb les institucions europees a estendre la dimensió europea de l'educació en aquest àmbit, amb els efectes que s'afirmen en el paràgraf següent:

“La enseñanza superior no sólo tiene un importante papel en la protección y el desarrollo del acervo cultural de Europa, sino que garantiza también que dicho acervo se comparta y se transmita a un mayor número de ciudadanos y a través de las fronteras de los Estados miembros. De esta manera contribuye a cultivar una «afiliación europea», que puede coexistir con la fidelidad a la nación o la región.” (Comisión de las Comunidades Europeas, 1991: II).

Des de la regió es pot contribuir de diverses maneres a estendre la dimensió europea de l'educació, promovent intercanvis d'estudiants i professors amb d'altres països i la realització d'estades a l'estranger o fomentant altres formes de cooperació internacional.³³ És important tenir en compte aquesta dimensió europea a l'hora de definir la formació dels ensenyants.

³³ Les institucions comunitàries, i en particular la Comissió, podrien jugar, d'acord amb el principi de subsidiarietat, un paper de catalitzador i impulsor de l'acció comuna, respectant la diversitat existent.

f) *Formació continuada*³⁴

No es tracta pròpiament d'un nivell educatiu, però per la importància que se li està reconeixent des de les institucions comunitàries, atesa la seva incidència en la revalorització permanent de la formació dels recursos humans³⁵, s'ha decidit incloure un apartat final amb algunes reflexions sobre la possible aportació de les regions al seu desenvolupament i consolidació.

Per part de la Comunitat Europea diverses iniciatives s'han posat en marxa arran dels programes COMETT i FORCE, de manera que seria desitjable que l'acció en l'àmbit regional s'organitzés assumint com a punt de partida els eixos vertebradors dels programes comunitaris. Així, sobre la base d'uns criteris comuns, les administracions regionals poden intervenir a través d'iniciatives com les que es proposen a continuació:

- *Incorporar la formació continuada a la reflexió sobre els objectius de l'educació i sobre les polítiques i les estratègies a desenvolupar.* Des de les regions cal obtenir, sistematitzar i difondre informació sobre la formació continuada per contribuir d'aquesta manera a la presa de consciència sobre els seus beneficis potencials, especialment pel que fa a les disciplines de caràcter tecnològic. La formació continuada ha de ser especialment impulsada en aquelles regions on el nivell d'instrucció de la seva població és més aviat baix.³⁶

³⁴ Els responsables regionals en matèria d'educació no van ser preguntats per la formació continuada, de manera que les reflexions que s'inclouen en aquest apartat no estan basades en les respostes obtingudes als qüestionaris sinó en reflexions com les que es contenen en l'informe de l'IRDAC (1994).

³⁵ Veure capítol primer, apartat 1.4.2.3, punt c).

³⁶ En l'informe OCDE (1996b: 32 ss) s'indiquen els percentatges de població d'entre 25 i 64 anys per nivells educatius en diferents països. Portugal és el país de la UE que presenta un percentatge més alt de població amb estudis primaris i secundaris inferiors (81%), seguida d'Espanya (74%) i d'Itàlia (67%). En l'extrem oposat es troba Alemanya (16%).

- *Implicar el sector productiu* de la regió en la consolidació de la pràctica de la formació continuada, atesos els seus efectes sobre la competitivitat de les pròpies indústries. D'una banda, des de les empreses cal facilitar als treballadors el seguiment dels cursos de reciclatge, a la vegada que cal estudiar quina ha de ser la participació de les empreses en el seu finançament. En relació a aquest darrer aspecte, cal definir un sistema de finançament que no resulti desincentivador per a les empreses que, d'altra banda, assumeixen el risc que el treballador format canviï d'empresa.
- *Implicar l'ensenyament superior* perquè es faci responsable de l'oferta d'aquesta categoria de formació atenent a les necessitats de l'entorn empresarial³⁷, la qual cosa obliga a reforçar la cooperació entre tots dos mons. Si per un costat universitats i empreses han de definir conjuntament uns programes de formació continuada ben estructurats, per una altra banda, és necessari atraure professionals de la indústria per a la impartició d'aquesta formació tan orientada a l'activitat laboral. És important garantir-ne la qualitat.
- *Promoure el reconeixement* de totes les formes de formació i aprenentatge permanents seguides pels individus.

L'IRDAC (1994: 74) enumera tot un seguit de mesures d'incitació possibles per promoure l'educació i la formació continuades, diferenciant el que són acords i reglamentacions, mesures de suport financeres, fiscals i socials i ajuda financera directa. S'adverteix que aquestes mesures -que es recullen en el requadre següent- han de ser fomentades, més que no pas imposades, buscant la cooperació responsable del sector privat.

³⁷ El document del CRE-ERT (1991) *European Approaches to Lifelong Learning* assenyalava que si els governs deixen que sigui la indústria qui s'ocupi de l'educació dels adults, dominaran les consideracions a curt termini i la preparació per al futur serà inadequada.

MESURES D'INCITACIÓ POSSIBLES PER PROMOURE L'EDUCACIÓ I LA FORMACIÓ CONTINUADES (EFC)

Acords i reglamentació

- obligació de les empreses de dedicar un cert percentatge de la massa salarial a la EFC
- obligació de realitzar una aportació a un fons de formació comú
- obligació dels centres d'ensenyament a dedicar recursos a les activitats de EFC
- establir l'obligatorietat dels reciclatges per conservar l'accés a les professions
- augmentar la transparència del mercat de EFC (p.ex. assegurant un control de qualitat)
- garantir el dret dels individus a la EFC

Mesures de suport financeres, fiscals i socials

- deducció impositiva o de càrregues socials per raó de participació en EFC
- penalització fiscal a les empreses que no participin a la EFC
- desgravaments fiscals per als individus
- deducció fiscal per a les empreses per tots els tipus d'educació i formació
- adopció de regles comptables per a les inversions en recursos humans i en formació

Ajuda financera directa

- pagament total de les activitats de EFC especials (grups de risc, sectors estratègics)
- repartiment de costos de noves activitats (noves aproximacions, nous models, temes punta)
- finançament complementari per als centres d'ensenyament i de formació que es comprometin en la EFC

4.5 Consideracions finals

El recorregut realitzat al llarg de la tesi ens ha portat a reflexionar sobre la participació de les regions en el desenvolupament de la política educativa i de formació en el context de la Unió Europea.

La raó per la qual s'ha centrat l'atenció en aquestes col·lectivitats territorials situades entre l'Estat i els ens locals ha vingut determinada pel debat existent entorn de la construcció d'una "Europa de les regions". Amb caràcter general es pot concloure, d'entrada, que les principals dificultats que s'oposen a aquest projecte deriven de la marcada heterogeneïtat que existeix entre les regions de diferents països i fins i tot dintre d'un mateix país; heterogeneïtat que no tan sols es projecta sobre les característiques físiques i econòmiques de les regions sinó molt particularment sobre la pròpia configuració històrica i

política d'aquestes regions en els diferents Estats membres. Per tant, cal acceptar que la contribució de les regions a la creació del que s'ha denominat una "Europa de les regions" haurà de ser, necessàriament, diversa.

En el context descrit, s'ha optat per centrar l'anàlisi en la participació regional en el terreny de les polítiques educatives. És aquest un camp d'acció que preocupa intensament les autoritats regionals, des del moment que consideren que per mitjà de les iniciatives que es desenvolupin en matèria d'educació i de formació es pot incidir sobre el desenvolupament econòmic i social de la regió així com sobre la defensa d'altres elements definitoris de la seva identitat.

Respecte d'aquesta matèria, s'ha pogut comprovar la diferent intensitat amb què poden intervenir les regions en els diferents Estats membres. Malgrat aquesta realitat tan diversa, és evident que si cal construir una "Europa de les regions educativa" cal fer-ho des de les pròpies regions, ateses les restriccions que afecten la Comunitat.

Això no obstant, en el projecte de construcció d'aquesta "Europa de les regions educativa" s'ha de vetllar per harmonitzar els interessos regionals amb les prioritats generals que, en aquest terreny, es venen definint des de la CE. És aquesta una necessitat acceptada i compartida pels propis responsables regionals de les polítiques educatives, com es pot comprovar a partir del llistat d'estratègies exposat en aquest darrer capítol i elaborat en base a la informació per ells facilitada.

Les autoritats educatives regionals es mostren interessades en intervenir en pràcticament qualsevol iniciativa imaginable que tingui a veure amb la definició, organització i gestió del sistema educatiu. Tanmateix, si es fa una anàlisi per nivells educatius, s'observa que respecte de cadascun hi ha línies d'acció que són particularment emfasitzades:

- A nivell de pre-escolar es posa l'accent en incrementar les taxes d'escolarització, al mateix temps que es planteja la necessitat

d'ampliar l'oferta de serveis més enllà del que és estrictament la formació dels infants (per exemple, extensió dels horaris de custòdia mentre els pares treballen, serveis de menjador, de transport escolar, etc.).

- La prioritat a nivell d'educació primària se situa en la millora de la qualitat de l'ensenyament i en la lluita contra el fracàs escolar; d'altra banda, es dóna importància a la necessitat de començar a introduir en l'ensenyament una dimensió europea, fonamentalment a través de l'aprenentatge d'alguna llengua estrangera.
- En relació a l'ensenyament secundari continuen sent vàlides les preocupacions de l'educació elemental, a les quals s'afegeix el desig d'incrementar les taxes d'escolarització un cop acabada l'etapa obligatòria.
- Quan es tracta de definir les estratègies a nivell d'ensenyaments tècnico-professionals bona part dels responsables regionals destaquen la necessitat d'apostar per la qualitat per tal de combatre la falta de prestigi d'aquests ensenyaments i d'adaptar els continguts a les demandes de l'entorn productiu i del mercat de treball, per a la qual cosa assenyalen la importància de la cooperació entre centres de formació i empreses.
- A nivell d'ensenyament superior s'acumulen moltes de les prioritats exposades: d'una banda, cal donar resposta a les necessitats de l'activitat econòmica mentre que, d'una altra, cal adoptar mesures per incrementar les taxes d'escolarització, millorar la qualitat de l'ensenyament i estendre la dimensió europea de l'educació. Està en mans dels governs regionals promoure aquests objectius respectant, al mateix temps, l'autonomia universitària.

- Finalment, les autoritats educatives regionals poden afavorir la consolidació de la formació continuada, fomentant la reflexió sobre els seus beneficis, implicant tant el sector productiu com els centres d'ensenyament superior o promovent el reconeixement de l'aprenentatge realitzat.

Les autoritats regionals sembla que ocupen una posició avantatjosa per desenvolupar les línies d'actuació descrites en el capítol. D'una banda, la major proximitat física del govern regional respecte del nivell central, facilita l'accés a la informació sobre les mancances i les necessitats del sistema educatiu en el seu territori, al mateix temps que agilitza el control sobre les polítiques que es desenvolupin. Per un altre costat, el relatiu distanciament de què gaudeix el govern regional en relació als poders locals afavoreix una tasca de coordinació i d'harmonització d'interessos en l'àmbit de la regió.

Això no significa, però, que calgui ignorar la tasca que poden realitzar altres nivells de govern per aplicar les estratègies previstes, fins i tot amb caràcter preferent a les pròpies administracions regionals.

En aquest sentit, l'administració local pot ser la més indicada per intervenir en la prestació dels serveis relacionats amb l'educació pre-escolar, com a conseqüència del component de servei als ciutadans que caracteritza aquest nivell educatiu i també de la gestió de l'educació primària. Igualment, els governs municipals poden decidir sobre la construcció i habilitació de nous centres i nous equipaments al servei de l'educació i la formació local.

En aquells sectors on sigui aconsellable descentralitzar fins al nivell local el paper de la regió passarà a ser de coordinació entre administracions locals, a fi d'optimitzar els beneficis de la seva actuació, i de control sobre el grau de satisfacció de les necessitats col·lectives en el territori de la regió, per tal d'evitar desequilibris, estimular la iniciativa local allà on sigui insuficient, etc. Paral·lelament, els responsables municipals poden subministrar informació a l'administració regional responsable de la planificació del sistema educatiu

sobre les necessitats locals a què cal donar resposta. Per tant, la col·laboració entre tots dos nivells de govern s'ha de produir en benefici del benestar tant del propi municipi com del conjunt del territori regional.

D'altra banda, és possible que malgrat l'interès de les autoritats regionals per intervenir en educació, l'ordenament no els reconegui la competència per desenvolupar polítiques autònomes en aquest terreny. Una via per pal·liar els inconvenients d'aquesta situació des de la perspectiva regional, sense que s'arribin a modificar directament les disposicions jurídiques que defineixen la distribució de poders entre nivell central i nivells subcentrals, pot consistir en instrumentar mecanismes de cooperació entre nivells de govern que permetin la participació de representants regionals en els processos de decisió a nivell estatal.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

Introducció

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991)

Memorandum sobre la ensenya superior en la Comunidad Europea

Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993a)

El empleo en Europa

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

COMISION EUROPEA (1994a)

Competitividad y cohesión: las tendencias de las regiones. Quinto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1991)

The Regions in the 1990s. Fourth periodic report on the social and economic situation and development of the regions of the Community

Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

CUADRADO, J.R. (1988)

“Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque”

Papeles de Economía Española, n. 35, pp. 68-95.

CUADRADO, J.R.; SAEZ, F. (1991)

“Les disparités régionales en formation”

en GAUDEMAR, J.P. (ed.) *Formation et développement régional en Europe*
Paris: Datar, pp. 66-73.

DERENBACH (1990)

Human capital and related infrastructure endowments: investment requirements in problem regions

Study financed by the European Commission

FUENTE, A. de la (1994)

“Desigualdad regional en España, 1981-1990. Fuentes y evolución”

en IAE (ed.) *Los efectos del mercado único en el desarrollo regional y su incidencia sobre la planificación a largo plazo en las regiones del objetivo nº1.*

Bellaterra (Barcelona): Institut d'Anàlisi Econòmica

FUENTE, A. de la; ROCHA, J. M. da, (1994)

“Capital humano, productividad y crecimiento”

en IAE (ed.) *Crecimiento y convergencia regional en España y Europa*

Bellaterra (Barcelona): Institut d'Anàlisi Econòmica, pp. 373-404.

INSTITUT D'ANALISI ECONOMICA CSIC (1994)

Crecimiento y convergencia regional en España y Europa

Bellaterra (Barcelona): Institut d'Anàlisi Econòmica

IRDAC (1994)

Qualité et adéquation. Le défi de l'éducation en Europe. Libère le potentiel humain de l'Europe

Bruxelles: IRDAC

MELLA MARQUEZ, José M^a (1993)

"La convergencia de las comunidades autónomas en el marco de la Comunidad Europea"

Papeles de Economía Española, vol. n. 55, pp. 42-56.

Capítol 1

ABELLAN, Victoria; VILA, Blanca (Dir.) (1994)

Lecciones de Derecho Comunitario Europeo

Barcelona: Ariel

BERMANN, George A. (1997)

"Regulatory Federalism: European Union and United States"

Collected Courses of The Hague Academy of International Law, vol. 263, pp. 9-148.

BRITTAN, Leon (1992)

"Subsidiarity in the Constitution of the European Community"

Collected Courses of the Academy of European Law, vol. III, n. 1, pp. 23-31.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991)

Memorandum sobre la enseñanza superior en la Comunidad Europea

Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992)

Informe de las actividades de la Comisión de las Comunidades Europeas en materia de Educación, Formación y Política de Juventud durante 1990

Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993a)

El empleo en Europa

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993b)

Libro verde sobre la dimensión europea de la educación

Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas

COMISION EUROPEA (1994a)

Competitividad y cohesión: las tendencias de las regiones. Quinto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

COMISION EUROPEA (1994b)

Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro blanco

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994d)

Libro verde - Política social europea

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

COMMISSION EUROPEENNE (1994c)

La coopération en éducation dans l'Union européenne 1976-1994

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

COMMISSION EUROPEENNE (1996)

L'emploi en Europe 1996

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés Européennes

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1991)

The Regions in the 1990s. Fourth periodic report on the social and economic situation and development of the regions of the Community

Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

COMISION INTERNACIONAL SOBRE LA EDUCACION PARA EL SIGLO XXI (1996)

La educación: el tesoro interior

Madrid: Santillana-Unesco

COMPANY i FRANQUESA, Frederic J. (1988)

“La Comunitat Europea i l'educació”

Integració Europea, vol. n. 2, hivern 88/89, pp. 113-131.

DE GROOF, Jan (1994)

“The Overall Shape of Education Law: Status of Comparative and Supra-National Education Law. An outline” en DE GROOF, J. (ed.) *Subsidiarity and Education. Aspects of Comparative Educational Law*

Leuven: Uitgeverij Acco, pp. 20-45.

DE GROOF, Jan (1994)

“The Scope of and Distinction between Articles 126 and 127 of the Treaty on European Union and the Implementation of the Subsidiarity Principle” en DE GROOF, J. (ed.) *Subsidiarity and Education. Aspects of Comparative Educational Law*

Leuven: Uitgeverij Acco, pp. 77-114.

DE GROOF, Jan (ed.) (1994)

Subsidiarity and education. Aspects of comparative educational law

Leuven: Uitgeverij Acco.

DIEZ HOCHLEITNER, Ricardo (1996)

Aprender para el Futuro: Desafíos y Oportunidades

Madrid: Fundación Santillana

EUROPEAN COMMISSION (1994)

“Bridges of Learning”

Le Magazine, vol. Spring, pp. 4-5.

EURYDICE (1994)

La lucha contra el fracaso escolar: un desafío para la construcción europea

Luxemburgo: Comisión Europea

FERRER, Ferran (1995)

“Las políticas educativas en la Unión Europea: Elementos para la reflexión” en V Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación (ed.) *Política y Educación* Esplugues de Llobregat (Barcelona): Signo, pp. 47-56.

GARCIA, Soledad (ed.) (1993)

European Identity and the Search for Legitimacy
London: Pinter Publishers.

GARCIA CARRASCO, J. (1995)

“Políticas educativas dentro de la Unión Europea” en V Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación (ed.) *Política y Educación* Esplugues de Llobregat (Barcelona): Signo, pp. 57-66.

GARCIA SUAREZ, J.A. (1991)

Política educativa comunitaria
Barcelona: Boixareu Universitaria

GOMEZ RIESGO, F. (1995)

“Los estados y la política educativa de la Unión Europea” en V Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación (ed.) *Política y Educación* Esplugues de Llobregat (Barcelona): Signo, pp. 67-73.

GUIBERNAU, Montserrat (1996)

Los nacionalismos
Barcelona: Ariel

HUTMACHER, W. (1997)

“Key competencies in Europe”
European Journal of Education, vol. 32, n. 1, pp. 45-58.

INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS (1987)

La inserció de les regions en l'Europa de demà
Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics

IRDAC (1991)

L'école et l'industrie, Avis
Bruxelles: IRDAC

IRDAC (1991)

La insuficiencia de cualificaciones en Europa
Bruselas: IRDAC

IRDAC (1994)

Qualité et adéquation. Le défi de l'éducation en Europe. Libère le potentiel humain de l'Europe
Bruxelles: IRDAC

JONES, H.C. (1991)

“The role of education and training in the life cycle” presentat a la Conferència *Human Resources in Europe et the dawn of the 21st century*, celebrada a Luxembour, 27-29 de novembre de 1991.

KEUKELEIRE, S. (1994)

"The Principle of Subsidiarity between Word and Deed. The operationalisation of Article 3B of the Maastricht Treaty" en DE GROOF, J. (ed.) *Subsidiarity and Education. Aspects of Comparative Educational Law*
Leuven: Uitgeverij Acco, pp. 155-179.

LECLERCQ, Jean-Michel et RAULT, Christiane (1989)

"Les systèmes éducatifs en Europe. Vers un espace communautaire"
Notes et études documentaires n° 4899

LENAERTS, K. (1994)

"Subsidiarity and Community Competence in the Field of Education" en DE GROOF, J. (ed.) *Subsidiarity and Education. Aspects of Comparative Educational Law*
Leuven: Uitgeverij Acco, pp. 117-144.

LONBAY, Julián (1989)

"Education and Law: The Community context"
European Law Review, vol. 6.

LUCHTENBERG, Sigrid (1994)

"The European dimension and multicultural education: compatible or contradictory concepts"
Le 16e Congrès de la CESE. Les défis de l'Education en Europe: Valeurs culturelles, identités nationales, demandes de l'économie et responsabilités globales
Copenhague (Danemark)

MIER, Joan (1990)

"La dimensió europea de l'educació en la lluita contra el racisme i la xenofòbia"
Integració Europea, n. 9-10, pp. 97-106.

OCDE (ed.) (1996)

Apprendre à toute âge
Paris: OCDE.

OLESTI, Andreu (1992)

La libre circulación de los profesionales liberales en la CEE
Barcelona: PPU

PARLAMENTO EUROPEO (1992)

"Informe de la Comisión de Cultura, Juventud, Educación y Medios de Comunicación sobre la política de Educación y de formación con visitas a 1993"

POSTMA, A. (1994)

"The Principle of Subsidiarity in the Treaty of the European Union" en DE GROOF, J. (ed.) *Subsidiarity and Education. Aspects of Comparative Educational Law*
Leuven: Uitgeverij Acco, pp. 151-153.

REVENTOS, Francesc (1994)

"Descentralització educativa i integració europea. Enfocament social, econòmic i polític"
Temps d'Educació, vol. 11, pp. 159-165.

RYBA, Raymond (1992)

"Towards a European Dimension in Education: Intention and Reality in European Community Policy and Practice"
Comparative Education Review, vol. 36, n. 1

RYBA, Raymond (1994a)

“La création des ressources pédagogiques Européenes pour l'enseignement de la dimension européenne de l'éducation au secondaire”
Education Comparée, vol. 47 n. Avril, pp. 27-37.

RYBA, Raymond (1994b)

“«Unity in Diversity»: The Enigma of the European Dimension in Education”
Le 16e Congrès de la CESE. Les défis de l'Education en Europe: Valeurs culturelles, identités nationales, demandes de l'économie et responsabilités globales
Copenhague (Danemark)

SANCHEZ, Paloma (1997)

Los efectos del desarrollo tecnológico sobre el empleo
Madrid: Ediciones Encuentro

SEE SHENNAN, Margaret (1991)

Teaching About Europe
London: Cassell/Council of Europe

SOBRINO, José M. (1997)

“Principio de subsidiariedad y participación de los entes locales y regionales en la Unión Europea”
Noticias de la Unión Europea, vol. 145, pp. 85-99.

TEDESCO, J.C. (1995)

“Algunos aspectos de la formación del ciudadano en las políticas educativas de la Unión Europea”
en V Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación (ed.) *Política y Educación*
Esplugues de Llobregat (Barcelona): Signo, pp. 75- 81.

TORRENT, Ramon (1997)

“Las negociaciones sobre la reforma de los tratados constitutivos de la Unión y las Comunidades Europeas: aspectos principales desde el punto de vista de las regiones”
en FUNDACIO CARLES PI I SUNYER (ed.) *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996*
Barcelona: Impremta Municipal, vol. 2 pp. 1213-1235.

V CONGRESO INTERUNIVERSITARIO DE TEORÍA DE LA EDUCACIÓN (ed.) (1995)

Política y Educación
Esplugues de Llobregat (Barcelona): Signo.

VALLVE, Joan (1995)

“Polítiques educatives dins la Unió Europea”
en V Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación (ed.) *Política y Educación*
Esplugues de Llobregat (Barcelona): Signo, pp. 33-44.

VAN DER WONDE, Marc; MEAD, Philip (1988)

“Free movement of tourist in community law”
Common Market Law Review, vol. 1.

VANBERGEN, Pierre (1994)

“Union Européenne, citoyenneté et éducation” ponència presentada a la conferència
Education towards the 21st Century
Birmingham (England) pp. 19-27

VANISCOTTE, Francine (1989 a)
70 millions d'élèves. L'Europe de l'Education
 Paris: Hatier

VANISCOTTE, Francine (ed.) (1989 b)
La prise en compte de la dimension européenne dans l'éducation
 Paris: ATEE-ISAS-Hatier.

VANISCOTTE, F. (1994)
L'Europa dell'Educazione
 Brescia: La Scuola

VERBRUGGEN, M. (1994)
 "European Community Educational Law. A Short Overview" en DE GROOF, J. (ed.)
Subsidiarity and Education. Aspects of Comparative Educational Law
 Leuven: Uitgeverij Acco, pp. 47-68.

VORBECK, Michael (1993)
 "L'educació a Europa - per Europa. Viure a Europa, la mobilitat universitària i el reconeixement dels diplomes" ponència presentada a la conferència *La formació, la mobilitat i el reconeixement de títols a la nova Europa*
 Barcelona

Capítol 2

ALBI, E (1978)
 "El federalismo fiscal"
Hacienda Pública Española, vol. 51, pp. 43-86.

ARMSTRONG, Harvey W. (1995)
 "The Role and Evolution of European Community Regional Policy"
 en JONES, B.; KEATING, M. (ed.) *The European Union and the Regions*
 Oxford: Clarendon Press, pp. 23-62.

ARTS, Herwig (1994)
 "Le danger d'une uniformisation des cultures Européennes"
 en DE GROOF, J. (ed.) *Subsidiarity and Education. Aspects of Comparative Educational Law*
 Leuven: Uitgeverij Acco, pp. 197-204.

ASENSIO AGUILERA, J.M. (1995)
 "La génesis del Estado autonómico y su política educativa"
 en V Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación (ed.) *Política y Educación*
 Esplugues de Llobregat (Barcelona): Signo, pp. 111-117.

BALME, Richard (1995)
 "French Regionalization and European Integration: Territorial Adaptation and Change in a Unitary State"
 en JONES, B.; KEATING, M. (ed.) *The European Union and the Regions*
 Oxford: Clarendon Press, pp. 167-188.

- BERNAD, Maximiliano (1987)
 “Evaluación de las posibilidades de intervención de las regiones en las decisiones europeas”
 en Institut d'Estudis Autonòmics (ed.) *La inserció de les regions en l'Europa de demà*
 Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, pp. 51-60.
- BERNARD, Maximiliano (1993)
 “La coopération transfrontalière régionale et locale”
Recueil des cours. Académie de Droit International, vol. 243, n. 4, pp. 293-417.
- BOADWAY, Robin W. ; WILDASIN, David E. (1984)
Public Sector Economics
 Madrid: Little Brown (2a. ed.) (versión cast. Inst. Estudios Fiscales, 1986)
- BRENNER, Patrick (1995)
 “Analyse Comparée des Statuts et Compétences des Régions”
 en COMMISSION DE L'UNION EUROPEENNE (DG XVI); ASSEMBLE DES
 REGIONS D'EUROPE (ed.) *Le droit à la coopération interrégionale en Europe*
 Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, pp. 21-34.
- BUCHANAN, J.M. (1978)
 “Teoría Económica de los clubs”
Hacienda Pública Española, vol. 50.
- CARCELEN CONESA, José M. (1983)
 “Hacia una política regional común en el marco de la CEE”
Revista de Instituciones Europeas, vol. 10, n. 2, pp. 475-491.
- CASAHUGA, A. (1978)
 “Aspectos de la descentralización fiscal: una visión crítica del enfoque de Musgrave”
Hacienda Pública Española, vol. 50, pp. 311-324.
- CASANOVAS y LA ROSA, O. (1991)
 “La proyección autonómica en la Comunidad Europea”. *Las Comunidades Autónomas
 y la Comunidad Europea. Las relaciones jurídico-constitucionales*
 Valladolid
- CASSESE, Sabino; TORCHIA, Luisa (1993)
 “The Meso Level in Italy”
 en SHARPE, L.J. (ed.) *The Rise of Meso Government in Europe*
 London: Sage, pp. 91-116.
- CASTELLS, A. (1988)
Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal.
 Barcelona: Ariel
- CASTELLS, A. (1991)
Descentralización y gasto público: un estudio empírico de diez países
 Madrid: Instituto de Estudios Fiscales
- CLOTET i MIRO, M.A. (1991)
*La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa: la
 obra de la Conferencia Permanente de Poderes Regionales y Locales de Europa.*
 Universitat de Barcelona.

COMISION EUROPEA (1994a)

Competitividad y cohesión: las tendencias de las regiones. Quinto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad
Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

COMISION EUROPEA (1996)

Fondos estructurales y Fondo de Cohesión 1994-1999. Textos reglamentarios y comentarios
Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

COMITE DE LAS REGIONES (1996)

Dos años de trabajos consultivos 1994-1995
Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

COMITE DE LAS REGIONES (1997)

Síntesis de los trabajos consultivos 1996
Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

COMMISSION DE L'UNION EUROPEENNE (DG XVI); ASSEMBLE DES
REGIONS D'EUROPE (ed.) (1995)

Le droit à la coopération interrégionale en Europe
Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1991)

The Regions in the 1990s. Fourth periodic report on the social and economic situation and development of the regions of the Community
Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

COMPANY i FRANQUESA, Frederic J. (1988)

“La Comunitat Europea i l'educació”
Integració Europea, n. 2, hivern 88/89, pp. 113-131.

CONSTANTINESCO, V. (1989)

“Comunidades Europeas, Estados, Regiones: el impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria”
Revista de Instituciones Europeas pp. 11-29.

COULBOIS, P; JUNG, J. (1994)

“Aménagement du territoire: une méthode. Les exemples de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Suisse”
Notes et études documentaires, n. 4993.

CUCHILLO, Montserrat (1993)

“The Autonomous Communities as the Spanish Meso”
en SHARPE, L.J. (ed.) *The Rise of Meso Government in Europe*
London: Sage, pp. 210-246.

DALMAU, Casimir (1993)

“La representació i defensa dels interessos regionals prop de les institucions comunitàries”
en Institut d'Estudis Autonòmics (ed.) *Seminari sobre integració europea i participació regional: les regions després de Maastricht*
Brussel·les: Institut d'Estudis Autonòmics, pp. 15-38.

DE SMET, Maria (1993)

“El procés de regionalització de l'Estat belga: implicacions comunitàries.”

en Institut d'Estudis Autonòmics (ed.) *Seminari sobre integració europea i participació regional: les regions després de Maastricht*

Brussel·les: Institut d'Estudis Autonòmics, pp. 103-113.

DELMARTINO, Frank (1993)

“Belgium: In Search of the Meso Level”

en SHARPE, L.J. (ed.) *The Rise of Meso Government in Europe*

London: Sage, pp. 40-60.

DIETZ, Wolfgang (1993)

“La participació regional en el procés comunitari de presa de decisions”

en Institut d'Estudis Autonòmics (ed.) *Seminari sobre integració europea i participació regional: les regions després de Maastricht*

Brussel·les: Institut d'Estudis Autonòmics, pp. 39-46.

ELYZALDE, E.J. (1985)

“La reforma del FEDER: principios de una auténtica política regional comunitaria”

R.I.E. (Revista de Instituciones Europeas), vol. 1985, n. 1, pp. 193 ss.

ESTEBAN, J. M. (1994)

“La desigualdad interregional en Europa y en España: descripción y análisis”

en Institut d'Anàlisi Econòmica (ed.) *Crecimiento y convergencia regional en España y Europa*

Bellaterra (Barcelona): Institut d'Anàlisi Econòmica, pp. 13-84.

FEATHERSTONE, K; YANNOPOULOS, G. (1995)

“The European Community and Greece: Integration and the Challenge to Centralism”

en JONES, B.; KEATING, M. (ed.) *The European Union and the Regions*

Oxford: Clarendon Press, pp. 248-266.

FUNDACIO CARLES PI I SUNYER (ed.) (1996)

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas

Barcelona: Impremta Municipal.

FUNDACIO CARLES PI I SUNYER (ed.) (1997)

Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996

Barcelona: Impremta Municipal.

GERSTENLAUER, H.G. (1995)

“German Länder and the European Community”

en JONES, B.; KEATING, M. (ed.) *The European Union and the Regions*

Oxford: Clarendon Press, pp. 190-213.

GIDLUND, Janerik (1996)

“El gobierno local en Suecia”

en FUNDACIO CARLES PI I SUNYER (ed.) *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas*

Barcelona: Impremta Municipal, pp. 317-358.

GOMEZ-MATARAN, Neus (1997)

“Las relaciones interregionales en la Unión Europea. La “Euroregión Mediterránea” y los “Cuatro Motores para Europa””
en FUNDACIO CARLES PI I SUNYER (ed.) *Informe Pi i Sunyer sobre Comunitats Autònoms 1995-1996*
Barcelona: Impremta Municipal, vol. 1 pp. 375-386.

GREWAL, B.S.; MATHEWS, R.L. (1986)

“Federalism, Locational Surplus and the Redistributive Role of Subnational Governments”
Environment and Planning: Government and Policy, vol. 4, pp. 317-324.

GUIBERNAU, Montserrat (1996)

Los nacionalismos
Barcelona: Ariel

HANSEN, Tore (1993)

“Appendix: Meso Government in Denmark and Sweden”
en SHARPE, L.J. (ed.) *The Rise of Meso Government in Europe*
London: Sage, pp. 312-318.

HENDRIKS, F; RAADSCHELDERS, J.C.N.; TOONEN, T.A.J. (1995)

“The Dutch Province as a European Region: National Impediments versus European Opportunities”
en JONES, B.; KEATING, M. (ed.) *The European Union and the Regions*
Oxford: Clarendon Press, pp. 214-230.

HESSE, Joachim J.; Wright, Vincent (ed.) (1996)

Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems
Oxford: Oxford University Press.

HOLMES, M.; REESE, N. (1995)

“Regions within a Region: The Paradox of the Republic of Ireland”
en JONES, B.; KEATING, M. (ed.) *The European Union and the Regions*
Oxford: Clarendon Press, pp. 231-246.

HOOGHE, Liesbet (1995)

“Belgian Federalism and the European Community”
en JONES, B.; KEATING, M. (ed.) *The European Union and the Regions*
Oxford: Clarendon Press, pp. 135-165.

INSTITUT D'ANALISI ECONOMICA CSIC (1994)

Crecimiento y convergencia regional en España y Europa
Bellaterra (Barcelona): Institut d'Anàlisi Econòmica

INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS (1987)

La inserció de les regions en l'Europa de demà
Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics

INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS (1987)

Les regions i les Comunitats Belgues
Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics

INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS (1993)

Seminari sobre Bèlgica Federal

Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmic

INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS (1993)

Seminari sobre integració europea i participació regional: les regions després de Maastricht

Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmic

JACOB, Daniel (1993)

“La creació del Comitè de les Regions”

en Institut d'Estudis Autònòmic (ed.) *Seminari sobre integració europea i participació regional: les regions després de Maastricht*

Brussel·les: Institut d'Estudis Autònòmic, pp. 93-102.

JONES, Barry (1995)

“Conclusion”

en JONES, Barry; KEATING, Michael (ed.) *The European Union and the Regions*

Oxford: Clarendon Press, pp. 289-296.

JONES, Barry; KEATING, Michael (eds.) (1995)

The European Union and the Regions

Oxford: Clarendon Press

KEATING, Michael (1993)

“The Continental Meso: Regions in the European Community”

en SHARPE, L.J. (ed.) *The Rise of Meso Government in Europe*

London: Sage, pp. 296-311.

KEATING, Michael (1995)

“Europeanism and Regionalism”

en JONES, B.; KEATING, M. (ed.) *The European Union and the Regions*

Oxford: Clarendon Press, pp. 1-22.

KING, D. (1988)

La Economía de los Gobiernos Multi-nivel

Madrid: Instituto de Estudios Fiscales

KOGAN, Maurice (1996)

“Formas de gobierno y evaluación de los sistemas educativos”

en PEREYRA, M.A.; GARCIA, J.; BEAS, M.; GOMEZ, A.J. (ed.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*

Barcelona: Pomares-Corredor, pp. 415-424.

LLIMONA, Joaquim (1993)

“La cooperació interregional: balanç i perspectives”

en Institut d'Estudis Autònòmic (ed.) *Seminari sobre integració europea i participació regional: les regions després de Maastricht*

Brussel·les: Institut d'Estudis Autònòmic, pp. 47-70.

MANGAS MARTIN, A. (1987)

Derecho comunitario europeo y Derecho español

Madrid: Tecnos 2ª ed.

- MARAGALL, Pasqual (1997)
"El Comité de las Regiones, órgano de participación regional y local en la Unión Europea"
en FUNDACIO CARLES PI I SUNYER (ed.) *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996*
Barcelona: Impremta Municipal, vol. 2 pp. 1209-1212.
- MARTINEZ CASTIGNANI, Ignacio (1997)
"Actividad exterior y relaciones con la Unión Europea de las Comunidades Autónomas"
en FUNDACIO CARLES PI I SUNYER (ed.) *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996*
Barcelona: Impremta Municipal, vol. 1 pp. 359-374.
- MAZEY, Sonia (1993)
"Developments at the French Meso-Level: Modernizing the French State"
en SHARPE, L.J. (ed.) *The Rise of Meso Government in Europe*
London: Sage, pp. 61-89.
- MELGUIZO, A. (1989)
Federalismo Fiscal. Una "guía de lectura" para un programa de investigación actual
Madrid: Instituto de Estudios Fiscales
- MELLA MARQUEZ, José M^a (1993)
"La convergencia de las comunidades autónomas en el marco de la Comunidad Europea"
Papeles de Economía Española, vol. n. 55, pp. 42-56.
- MENEGUZZO, Marco (1996)
"El gobierno local en Italia"
en FUNDACIO CARLES PI I SUNYER (ed.) *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas*
Barcelona: Impremta Municipal, pp. 469-519.
- MENY, Y. (1982)
Dix ans de régionalisation en Europe: Bilan et perspectives, 1970-1980
Paris: Cujas
- MORATA, Francesc (1995)
"Spanish Regions in the European Community"
en JONES, B.; KEATING, M. (ed.) *The European Union and the Regions*
Oxford: Clarendon Press, pp. 115-133.
- MORENO, Agustín; ALBARRACIN, Jesús (1997)
"El euro y el paro. El camino hacia la moneda única"
El País, 18 de agosto de 1997 p. 36
- MUÑOZ MACHADO, S. (1987)
"Situación actual de las regiones en las Comunidades Europeas: derecho y práctica"
en Institut d'Estudis Autònòmics (ed.) *La inserció de les regions en l'Europa de demà*
Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics, pp. 17-32.
- MUSGRAVE, Richard A. (1967)
Teoría de la Hacienda Pública
Madrid: Aguilar (1a. ed. inglés 1959)

NEAVE, Guy (1993)

“Reductio ad Regionem: ou Le tours et retours à la baraque foraine”
15th Annual EAIR Forum, Turku (Finland)

NURMINEN, Eero (1989)

“Finland: present and futures in local government”
en BENNET, Robert (ed.) *Territory and Administration in Europe*
London: Pinter Publishers, pp. 271-283.

OATES, W.E. (1977)

Federalismo Fiscal

Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local (1a. ed. inglés 1972 Harcourt Brace)

PAULY, M.V. (1973)

“Income redistribution as a local public good”
Journal of Public Economics, vol. 2, n. 1, pp. 375-389.

PEETERS, Yvo J.D. (1993)

“Régionalisme et autonomie locale en Scandinavie”
Europe des Régions, vol. 7, n. pp. 32-36.

PEREIRA, A. (1995)

“Regionalism in Portugal”

en JONES, B.; KEATING, M. (ed.) *The European Union and the Regions*
Oxford: Clarendon Press, pp. 268-280.

PEREYRA, M.A.; GARCIA, J.; BEAS, M.; GOMEZ, A.J. (ed.) (1996)

Globalización y descentralización de los sistemas educativos
Barcelona: Pomares-Corredor.

PEREZ GONZALEZ, Manuel (1994)

“Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de Construcción de la Unión Europea”
Revista de Instituciones Europeas, vol. 21, n. 1, pp. 31-60.

PIÑOL, Joan Ll., PI I SUÑER, Montserrat, CIENFUEGOS, Manuel (1991)

El principi de subsidiarietat i la seva aplicació a les entitats subestatals: conseqüències en el desenvolupament de les Comunitats Europees
Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms

PIÑOL, J.L.; BELTRAN, S. (1997)

“La contribución de la Asamblea de las Regiones de Europa al desarrollo de las acciones internacionales de las Comunidades Autónomas”
en FUNDACIO CARLES PI I SUNYER (ed.) *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996*
Barcelona: Impremta Municipal, vol. 2 pp. 1281-1296.

PUIG, Rosa; HIGUERA, Marta (1997)

“El Fons de Cohesió de la Unió Europea. La seva aplicació a Catalunya”
Nota d'Economia, vol. 58, n. Maig-Agost/1997, pp. 89-113.

ROBERT, Jaques (1987)

“Evaluation des possibilités d'intervention des régions dans les décisions communautaires”

en Institut d'Estudis Autònoms (ed.) *La inserció de les regions en l'Europa de demà*
Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, pp. 61-69.

ROSSI, Emanuele (1997)

“La situación (en gran movimiento) del regionalismo italiano”

en FUNDACIO CARLES PI I SUNYER (ed.) *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996*

Barcelona: Impremta Municipal, vol. 2 pp. 1168-1191.

SADRAN, Pierre (1996)

“El gobierno local en Francia”

en FUNDACIO CARLES PI I SUNYER (ed.) *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas*

Barcelona: Impremta Municipal, pp. 17-95

SCHRIEWER, Jürgen (1996)

“Sistema mundial y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada”

en PEREYRA, M.A.; GARCIA, J.; BEAS, M.; GOMEZ, A.J. (ed.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*

Barcelona: Pomares-Corredor, pp. 17-58.

SHARPE, L.J. (1993 a)

“The European Meso: An Appraisal”

en SHARPE, L.J. (ed.) *The Rise of Meso Government in Europe*

London: Sage, pp. 1-39.

SHARPE, L.J. (ed.) (1993 b)

The Rise of Meso Government in Europe

London: Sage.

SHARPE, L.J. (1993 c)

“The United Kingdom: The Disjointed Meso”

en SHARPE, L.J. (ed.) *The Rise of Meso Government in Europe*

London: Sage, pp. 247-295.

SLATER, David (1996)

“La geopolítica del proceso globalizador y el poder territorial en las relaciones Norte-Sur: Imaginaciones desafiantes de lo global”

en PEREYRA, M.A.; GARCIA, J.; BEAS, M.; GOMEZ, A.J. (ed.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*

Barcelona: Pomares-Corredor, pp. 59-92.

SOBRINO, José M. (1997)

“Principio de subsidiariedad y participación de los entes locales y regionales en la Unión Europea”

Noticias de la Unión Europea, vol. 145, pp. 85-99.

STEWART, John (1996)

“El gobierno local en el Reino Unido”

en FUNDACIO CARLES PI I SUNYER (ed.) *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas*

Barcelona: Impremta Municipal, pp. 107-194.

TAMAMES, Ramón (1996)

La Unión Europea

Madrid: Alianza Editorial

TERRAZONI, A. (1992)

L'administration territoriale en Europe

Paris: LGDJ

THOMAS, A.H. (1995)

"Danish Policy-Making, Regionalism and the European Community"

en JONES, B.; KEATING, M. (ed.) *The European Union and the Regions*

Oxford: Clarendon Press, pp. 281-288.

TIEBOUT, Charles M. (1977)

"Una teoría para el gasto público local"

Hacienda Pública Española, vol. 50 (1ª ed. inglés 1956 - Journal of Political Economy).

TOONEN, Theo A.J. (1993)

"Dutch provinces and the Struggle for the Meso"

en SHARPE, L.J. (ed.) *The Rise of Meso Government in Europe*

London: Sage, pp. 117-153.

TRESCH, R.W. (1981)

Public Finance: A normative theory

Plano, Texas: Business Publications Inc.

VILA i COSTA, Blanca (1987)

"Propostes per a la inserció de les regions en les institucions europees"

en Institut d'Estudis Autònoms (ed.) *La inserció de les regions en l'Europa de demà*
Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, pp. 71-88.

WEILER, Hans N. (1996)

"Enfoques comparados en descentralización educativa"

en PEREYRA, M.A.; GARCIA, J.; BEAS, M.; GOMEZ, A.J. (ed.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*

Barcelona: Pomares-Corredor, pp. 208-233.

ZILLER, Jacques (1993)

Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze

Paris: Montchrestien

Capítol 3

BARR, Nicholas (1993)

"Alternative Funding Resources for Higher Education"

Economic Journal, vol. 103, n. pp. 718-728. [versió cast. a OROVAL, E. (ed.) (1996: 243-256)]

- BARR, Nicholas (1994)
The Economics of the Welfare State
Oxford: Oxford University Press
- BOLIVAR, Antonio (1996)
"El lugar del centro escolar en la política curricular actual. Más allá de la reestructuración y de la descentralización"
en PEREYRA, M.A.; GARCIA, J.; BEAS, M.; GOMEZ, A.J. (ed.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*
Barcelona: Pomares-Corredor, pp. 237-266.
- BROWN, Daniel T. (1990)
Decentralization
Newbury Park (Cal.): Corwin Press cop.
- CALERO, J. (1993)
Efectos del gasto público educativo. El sistema de becas universitarias.
Barcelona: Universitat de Barcelona
- CASTELLS, A. (1988)
Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal.
Barcelona: Ariel
- CESAREO, V. (1988)
"Alcune ipotesi sulla autonomia del sistema scolastico"
Aggiornamenti Sociali, vol. 310, pp. 521-532.
- CONYERS, D. (1984)
"Decentralization and development: A review of the literature"
Public Administration and Development, vol. 4, pp. 187-197.
- DE RIDDER-SYMOENS, H. (1994)
"Enseignement et pouvoirs à travers les âges"
en DE GROOF, J. (ed.) *Subsidiarity and Education. Aspects of Comparative Educational Law*
Leuven: Uitgeverij Acco, pp. 185-195.
- EURYDICE (1990)
Repartition des compétences (niveaux national, régional et local) dans le domaine de l'éducation. Situation dans les 12 états membres de la Communauté Européenne
Bruxelles: Unité Européenne d'EURYDICE para la Task Force: Ressources Humaines, Education, Formation, Jeunesse de la Commission des Communautés Européennes
- EURYDICE (1993)
Les compétences administratives et financières en matière d'éducation et de formation dans la Communauté Européenne
Bruxelles: Unité Européenne d'EURYDICE
- EURYDICE et CEDEFOP (1995)
Les structures des systèmes d'enseignement et de formation initiale dans l'Union Européenne
Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés Européennes

FRIEDMAN, Milton (1955)
 "The Role of Government in Education" en SOLOW, Robert A. (ed.) *Economics and the Public Interest*
 New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press

GLENNERSTER, H. (1991)
 "Quasi-markets for education?"
The Economic Journal, vol. 101, n. September, pp. 1268-1276.

GRANHEIM, M; KOGAN, M.; LUNDGREN, U. (ed.) (1990)
Evaluation as Policymaking. Introducing Evaluation into a National Decentralised Educational System
 London: Jessica Kingsley.

HARBERGER, Arnold C. (1983)
 "Basic Needs versus Distributional Weights in Social Cost-Benefit Analysis"
 en HAVERMAN, Robert H.; MARGOLIS, Julius (ed.) *Public Expenditure and Policy Analysis*
 Chicago: Markham Publishing Co., pp. 105-126.

HOLMES, Mark (1992)
Educational Policy for the Pluralist Democracy
 Washington: Falmer Press

JOHNES, Geraint (1993)
The Economics of Education
 Hong Kong: The Macmillan Press Ltd

KLEES, Steven J. (1989)
 "The economics of education: a more than slightly jaundiced view of where we are now" en CAILLODS, F. (ed.) *The prospects for educational planning*
 Paris: UNESCO, pp. 244-291.

LAUGLO, Jon (1994)
 "Forms of Decentralisation and their Implications for Education"
Le 16e Congrès de la CESE. Les défis de l'Education en Europe: Valeurs culturelles, identités nationales, demandes de l'économie et responsabilités globales
 Copenhagen (Danemark).

LAUGLO, Jon (1996)
 "Formas de descentralización y sus implicaciones para la educación"
 en PEREYRA, M.A.; GARCIA, J.; BEAS, M.; GOMEZ, A.J. (ed.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*
 Barcelona: Pomares-Corredor, pp. 169-207.

LAUGLO, J.; McLEAN, M. (1985)
The control of education: International perspectives on the centralization-decentralization debate
 London: Heinemann

LE GRAND, Julian (1991)
 "Quasi-markets and Social Policy"
The Economic Journal, vol. 101, n. September, pp. 1256-1267. [versió cast. a OROVAL, E. (ed.) (1996: 257-271)]

- LECLERCQ, Jean-Michel et RAULT, Christiane (1989)
“Les systèmes éducatifs en Europe. Vers un espace communautaire”
Notes et études documentaires n. 4899.
- LEVIN, Henry M. (1992)
“Market Approaches to Education: Vouchers and School Choice”
Economics of Education Review, vol. 11, n. 4, pp. 279-285.
- LUNDGREN, Ulf P. (1996)
“Formulación de la política educativa, descentralización y evaluación”
en PEREYRA, M.A.; GARCIA, J.; BEAS, M.; GOMEZ, A.J. (ed.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*
Barcelona: Pomares-Corredor, pp. 395-414.
- OCDE (ed.) (1996a)
Apprendre à toute âge
Paris: OCDE.
- OCDE (ed.) (1996b)
Education at a glance. OCDE Indicators
Paris: OCDE.
- OROVAL, Esteve (ed.) (1996)
Economía de la Educación
Barcelona: Ariel.
- OROVAL, E.; SOLE, M. (1996)
“Premiers résultats du questionnaire: Coopération européenne et rôle des régions dans l'organisation de l'éducation et de la formation”
FREREF (ed.) *Euroconférence 95. Les politiques régionales pour l'éducation et la formation: Quelles orientations? Quelles recherches?*
L'Hospitalet de Llobregat (Barcelona): Arts Gràfiques Orient
- PEREYRA, M.A.; GARCIA, J.; BEAS, M.; GOMEZ, A.J. (ed.) (1996)
Globalización y descentralización de los sistemas educativos
Barcelona: Pomares-Corredor.
- REGUZZONI, M. (1989)
“Experiences and Experiments School Autonomy in Europe”
Ricerca Educativa, enero-marzo, pp. 3-53.
- RODRIGUEZ NEIRA, T. (1995)
“El papel de la política educativa local y la política general del Estado” en V Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación (ed.) *Política y Educación*
Esplugues de Llobregat (Barcelona): Signo, pp. 205-216.
- SARRAMONA, J. (1995)
“Participación democrática en la educación” en V Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación (ed.) *Política y Educación*
Esplugues de Llobregat (Barcelona): Signo, pp. 271-287.

SEVILLA MERINO, Diego (1996)

“Distrito educativo, descentralización y participación en la formación de la política educativa”

en PEREYRA, M.A.; GARCIA, J.; BEAS, M.; GOMEZ, A.J. (ed.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*
Barcelona: Pomares-Corredor, pp. 334-351.

VAN HAECHT, Anne (1994)

“Le partage des responsabilités aux niveaux national, régional et local dans les systèmes éducatifs de vingt-trois pays européens”

Le partage des responsabilités et des compétences en matière d'éducation entre les échelons local, régional et national. Czestochowa (Pologne)

WEILER, H. (1990a)

“Comparative Perspectives on Educational Decentralisation: An Exercise in Contradiction?”

Educational Evaluation and Policy Analysis, vol. 12, n. 4, pp. 433-448.

WEILER, H. (1990b)

“Decentralisation in Educational Governance: an Exercise in Contradiction?”

en GRANHEIM, M., KOGAN, M., LUNDGREN, U. (ed.) *Evaluation as policy making. Introducing Evaluation into a National Decentralised Educational System*
London: J. Kingsley Publishers, pp. 42-65.

WEILER, Hans N. (1996)

“Enfoques comparados en descentralización educativa”

en PEREYRA, M.A.; GARCIA, J.; BEAS, M.; GOMEZ, A.J. (ed.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*
Barcelona: Pomares-Corredor, pp. 208-233.

Capítol 4

BOYER, Robert; CAROLI, Eve (1993a)

“Changement de paradigme productif et rapport éducatif: performances de croissance comparées France Allemagne”

en INRA Ecole-Chercheurs (ed.) *Changement des organisations, conventions, regulations*
Giens

CALERO, J. (1993)

Efectos del gasto público educativo. El sistema de becas universitarias.
Barcelona: Universitat de Barcelona

CEDEFOP (1993)

Evaluation of vocational training in a regional context. A synthesis report
Berlin: CEDEFOP

CLANCY, P. (1996)

“Pathways to Mass Higher Education in the Republic of Ireland”
European Journal of Education, vol. 31, n. 3, pp. 355-370.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991)

Memorandum sobre la enseñanza superior en la Comunidad Europea

Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas

COMITE DE LAS REGIONES (1997)

Síntesis de los trabajos consultivos 1996

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

CRE-ERT (1992)

European Approaches to Lifelong Learning. Trends in industry practices and industry-university cooperation in adult education and training

Genève: CRE-ERT

DUGAST-PORTES (1997)

“Contents and Methods in Secondary Education”

European Journal of Education, vol. 32, n. 1, pp. 33-43.

EURYDICE (1993)

Calendrier et rythmes scolaires dans les états membres de la Communauté Européenne

Bruxelles: Commission des Communautés Européennes

EURYDICE (1994)

La enseñanza preescolar y primaria en la Unión Europea

Bruselas: EURYDICE

EURYDICE et CEDEFOP (1990)

Structures des Systèmes d'enseignement et de formation initiales dans les Etats membres de la C.E.

Bruxelles: Commission des Communautés Européennes

FERRER, Ferran (1995)

“Las políticas educativas en la Unión Europea: Elementos para la reflexión” en V Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación (ed.) *Política y Educación* Espugues de Llobregat (Barcelona): Signo, pp. 47-56.

GELLERT, C. (1996)

“Recent Trends in German Higher Education”

European Journal of Education, vol. 31, n. 3, pp. 311-319.

IRDAC (1994)

Qualité et adéquation. Le défi de l'éducation en Europe. Libère le potentiel humain de l'Europe

Bruxelles: IRDAC

KALLEN, D. (1996)

“Curriculum Reform in Secondary Education: planning, development and implementation”

European Journal of Education, vol. 31, n. 1, pp. 43-55.

KIVINEN, O.; RINNE, R. (1996)

“Higher Education, Mobility and Inequality: the Finnish case”

European Journal of Education, vol. 31, n. 3, pp. 289-310.

- LEITNER, E. (1996)
 "Unequal Competition: access to universities and Fachhochschulen in Austria between open policy and selectivity"
European Journal of Education, vol. 31, n. 3, pp. 259-271.
- LUZZATTO, G. (1996)
 "Higher Education in Italy 1985-95: an overview"
European Journal of Education, vol. 31, n. 3, pp. 371-378.
- MORA, J.G. (1996)
 "The Demand for Higher Education in Spain"
European Journal of Education, vol. 31, n. 3, pp. 341-354.
- NEAVE, G. (1993)
 "Reductio ad Regionem: ou Le tours et retours à la baraque foraine"
 15th Annual EAIR Forum. Turku (Finland).
- OCDE (ed.) (1991)
Alternatives to Universities
 Paris: OCDE.
- OCDE (ed.) (1995)
Análisis del Panorama educativo. Los indicadores de la OCDE
 Paris: OCDE.
- OCDE (ed.) (1996a)
Apprendre à toute âge
 Paris: OCDE.
- OCDE (ed.) (1996b)
Education at a glance. OCDE Indicators
 Paris: OCDE.
- OROVAL, E.; SOLE, M. (1996)
 "Premiers résultats du questionnaire: Coopération européenne et rôle des régions dans l'organisation de l'éducation et de la formation"
 FRÉREF (ed.) *Euroconférence 95. Les politiques régionales pour l'éducation et la formation: Quelles orientations? Quelles recherches?*
 L'Hospitalet de Llobregat (Barcelona): Arts Gràfiques Orient
- RODRIGUEZ NEIRA, T. (1995)
 "El papel de la política educativa local y la política general del Estado"
 en V Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación (ed.) *Política y Educación*
 Esplugues de Llobregat (Barcelona): Signo, pp. 205-216.
- TAYLOR, W. (1997)
 "Aims and Objectives of Secondary Education"
European Journal of Education, vol. 32, n. 1, pp. 15-32.

ANNEXOS

ANNEX I

***La relació entre educació, productivitat i creixement:
els fonaments teòrics que aporta l'anàlisi econòmica***

Per tal de posar de manifest la relació entre educació i formació i desenvolupament econòmic es presentaran, tot i que de manera molt sintètica, diverses aproximacions al problema que s'analitza. En primer lloc, s'exposen les aportacions dels historiadors econòmics per tal de contrastar vàries explicacions de la incidència de l'educació sobre el creixement en diferents moments històrics. Seguidament, es resumeixen les principals línies d'anàlisi sobre la relació educació-creixement des de la perspectiva de la teoria econòmica.

1. La visió dels historiadors econòmics

Es tracta en aquest primer apartat de presentar la visió de diferents autors sobre el paper que històricament ha jugat l'educació i l'acumulació de capital humà en el creixement econòmic i en la industrialització. Com assenyala Foster (1987) la perspectiva històrica o sociològica emfasitza la relació interactiva entre les dimensions educatives i econòmiques. En aquest sentit, no és difícil trobar estudis que afirmen l'existència d'una relació causal entre educació i creixement econòmic. L'educació contribueix al desenvolupament en la mesura que permet la incorporació de progrés científic-tècnic. Tortella (1990), però, matisa que el sentit de la relació no va sempre d'educació a creixement, sinó que l'evidència empírica permet concloure que la causalitat és recíproca.

Easterlin (1981), Cameron (1951) i Sandberg (1982) coincideixen en afirmar que un nivell mínim d'educació entre la població és un requisit per al creixement econòmic, sense que existeixin substitutius, almenys a un cost comparable. Per contra, autors com Mitch (1990) es qüestionen que estigui justificada la visió de l'educació com a indispensable per al creixement. Altres autors se situaran en una posició intermèdia, relativitzant el paper de l'educació però sense negar la seva importància.

Easterlin (1981) argumenta que la difusió de la tecnologia en les economies modernes depèn en últim terme del nivell d'escolarització formal de la seva població: quanta més escolarització de contingut apropiat tingui un país, més fàcil li resultarà dominar els coneixements tecnològics. Una bona escolarització formal tendeix a millorar la motivació dels estudiants, tot afavorint les aptituds d'aprenentatge de les noves tecnologies. Per tant, en opinió de l'autor, són les diferències en el sistema educatiu les que determinen la capacitat d'aprenentatge de la seva població; d'aquesta capacitat depèn el domini de noves tècniques de producció que aquesta població pot assolir; quin sigui aquest domini determina finalment el nivell de desenvolupament dels diferents països. A partir de l'anàlisi de la taxa d'escolarització a primària a 25 dels més grans països del món en els segles XIX i XX, Easterlin comprova que el ritme de desenvolupament dels països ha estat marcat per l'evolució dels respectius índexs d'escolarització elemental: els Estats més avançats educativament (els del nord i de l'oest d'Europa) van ser els que primer es van desenvolupar. El mateix va passar a Amèrica amb Estats Units i Argentina i a Àsia amb Japó. Tot i que, en la seva opinió, és difícil establir una relació causa-efecte entre tipus d'educació i efectes específics sobre el creixement econòmic, s'inclina per pensar que és l'educació primària l'essencial per a un creixement sostingut, sens perjudici de la importància de l'educació secundària i superior per formar tècnics. Vol ressaltar la idea que no són les èlits educades les que promouen el desenvolupament si no es dona al mateix temps una educació de masses. La importància d'una educació generalitzada des de la perspectiva del creixement s'expressa en el següent paràgraf:

“El sistema educatiu és la clau que uneix el creixement econòmic modern, d'una banda, i la cultura d'una societat, de l'altra; l'estudi de l'evolució de l'educació en massa ens dona una pista important de quan el balanç net de les principals forces culturals en una societat canvia en una direcció favorable al creixement econòmic.” (Easterlin, 1981: 415)

Cipolla (1983) destaca també la importància de l'educació formal sobre el desenvolupament a Occident, sense negar, però, que existeixen altres formes

d'instrucció. Considera que el paper de l'escola formal i dels mestres és més rellevant com més desenvolupada està una societat. Fa un repàs de com han evolucionat al llarg de la història les necessitats de formació, paral·lelament a la transformació de les estructures socio-econòmiques. Situa els orígens de la societat occidental moderna a la baixa edat mitjana (segles XI i XII) amb el desenvolupament d'una civilització urbana, basada en el comerç i en les activitats manufactureres. En aquest context, la divisió del treball es va fer més complexa i va ser necessari disposar d'una educació més elevada. Estudiant la situació a finals del segle XV, l'autor observa que van ser les zones on l'educació formal estava més estesa (Itàlia, nord de França i Països Baixos) on més ràpidament es va produir l'expansió econòmica i els canvis socials. Durant el segle XVI, dominat per les idees del Renaixement, l'educació es va desenvolupar sensiblement a tot Europa. Per contra, no es pot afirmar que aquesta tendència continués durant el segle XVII: tot i ser el segle de la Revolució científica, la inestabilitat política que va marcar aquesta etapa i el declivi de les ciutats va interrompre el ritme d'alfabetització de la població. El segle XVIII el desenvolupament de l'alfabetització arriba a les zones rurals dels països més avançats, a la vegada que des dels sectors més conservadors es plantejen els riscos de la instrucció general sobre l'ordre establert. No obstant, el progrés tècnic que va comportar la Revolució industrial va posar de manifest el requeriment de treball especialitzat i de personal instruït capaç d'adaptar-se als canvis continus provocats per l'avenç tecnològic. Per aquesta raó van ser els països més instruïts els que més aviat van importar la Revolució industrial¹. Paulatinament, tots els països van anar promulgant lleis per liberalitzar l'educació i establir la seva obligatorietat. A diferència d'Easterlin, però, Cipolla acaba advertint que actualment l'educació elemental resulta insuficient i que una educació superior, que es caracteritzi per la seva capacitat de flexibilitat i adaptabilitat als canvis, esdevé indispensable.

¹ Excepcionalment, en un primer moment la Revolució industrial va frenar el progrés de la instrucció a Anglaterra, ja que en oferir majors possibilitats d'ocupació a nois i nens va augmentar el cost d'oportunitat de la instrucció, influint negativament sobre la seva demanda. Tanmateix, després de 1840 la instrucció es va desenvolupar ràpidament.

Al costat de les aportacions referides hi ha autors que, sense negar el paper de l'educació en el desenvolupament econòmic, tendeixen a relativitzar el seu caràcter determinant.

Mitch (1990), per exemple, després de fer un repàs de com l'educació i l'alfabetització poden haver contribuït al creixement econòmic en el passat en diferents països -bé facilitant la incorporació d'avenç tecnològic (especialment des de la Revolució industrial), bé aportant les condicions per al desenvolupament comercial (en aquest sentit, l'expansió dels mercats a l'edat mitjana va afavorir l'accés dels mercaders al domini de determinades tècniques, comptables, de gestió, etc., necessàries per a la seva activitat)-minimitza la importància de l'educació formal per a bona part dels treballadors i es planteja que l'experiència en el lloc de treball i el desenvolupament no formal de capacitats humanes en constitueixen, de fet, alternatives. Sense negar que l'educació juga un cert paper, pensa que l'expansió de l'educació no és essencial per al domini de determinades tècniques o habilitats comercials o empresarials, sinó per al desenvolupament d'altres característiques (cultura, valors, actituds ...) i que, fins i tot des d'aquest punt de vista, hi ha d'altres institucions socials que poden suplir l'educació formal. En opinió de Sandberg (1990: 17), però, Mitch prescindeix de l'evidència que suporta un major paper de l'educació en la història del creixement econòmic i posa un èmfasi excessiu en exemples aïllats en els quals l'educació i l'alfabetització no figuren entre els factors de desenvolupament.

Foster (1987: 94), per la seva banda, el que fa és relativitzar el paper de l'educació formal en funció del moment temporal. Així, pot aparèixer com un factor decisiu en determinades etapes d'un procés de desenvolupament mentre que en d'altres tendirà a tenir un impacte insignificant en relació a d'altres opcions de desenvolupament possibles. L'educació és, des del seu punt de vista, una de les peces que poden explicar el creixement econòmic i social, però no necessàriament té per què ser-ne la clau.

Un altre estudi en el qual es posa de manifest la relació entre sistema educatiu i desenvolupament econòmic és el de Boyer i Caroli (1993a). Aquests autors comparen com han evolucionat els models educatius alemany i francès amb l'objectiu d'explicar els millors resultats econòmics d'Alemanya respecte del seu país veí. Si bé no es tracta d'autors que poguem enquadrar pròpiament entre els historiadors de l'economia, s'ha optat per incloure'ls en aquest apartat perquè recorren al diferent origen i evolució històrica dels sistemes educatius dels dos països per argumentar el diferent grau de creixement que han experimentat. En resum, sostenen que el desenvolupament dels ensenyaments professionals a Alemanya, estretament relacionats amb l'entorn de la producció, explica els avantatges d'aquest país en el pla de la producció i del creixement respecte de França. La diferenciació entre els models educatius de tots dos països no es manifesta, però, fins a finals del segle XIX-primer meitat del segle XX². És en aquest període quan es comprova que el model educatiu francès evoluciona cap a l'academicisme, en tant que a Alemanya comença a gestar-se una tradició de formació tècnica de grau mitjà. L'explicació d'aquest fenomen cal trobar-la en les diferents característiques de la història econòmica i social en els dos països que s'analitzen. A França, d'una banda, les classes socials dominants menypreen els oficis de la producció i aquesta visió, que influeix també la petita i mitjana burgesia, determina que la formació tècnica estigui mancada de prestigi. Per contra, la burgesia industrial alemanya és conscient de la necessitat de disposar de mà d'obra ben formada des del punt de vista científic i tècnic per competir amb Anglaterra, principal potència industrial durant el segle XIX. Tot i que després de la II Guerra mundial, i especialment des dels anys seixanta, França introdueix reformes sobre el sistema educatiu i s'esforça per revaloritzar els ensenyaments professionals, l'estructura de qualificacions a Alemanya continua essent, en opinió de Boyer i Caroli, sensiblement superior. Per a aquests autors, un element clau per explicar aquesta superioritat el constitueix la corresponsabilitat que defineix el model alemany entre els

² Amb anterioritat val a destacar que la configuració dels sistemes educatius francès i alemany va venir marcada per determinats trets comuns (secularització de l'ensenyament, modernització dels mètodes i continguts de l'ensenyament i ensenyament classista).

Länder, responsables de la formació escolar, i les empreses i sindicats que contribueixen a definir els continguts de les formacions per adaptar-les a les necessitats del sector de la producció, i que participen igualment en el seu finançament³. Partint d'aquests supòsits, Boyer i Caroli elaboren un model que tracta d'explicar per què els països que han adoptat un model educatiu de tipus fordista s'han vist penalitzats des del moment que s'ha frenat el creixement mundial; Alemanya, per contra, n'ha sortit beneficiada com a conseqüència de les seves relacions professionals més cooperatives que li han permès disposar d'abundant mà d'obra amb un bon nivell de formació tècnica de grau mitjà, capaç d'adaptar-se al canvi tecnològic.⁴

Del repàs que s'acaba de realitzar es poden extreure, per tant, arguments per justificar que històricament s'ha observat una certa relació entre educació i creixement. Tot i que l'educació no sigui l'únic factor determinant del grau d'evolució tècnica i productiva de les societats, una part important dels historiadors de l'economia pensen que hi influeix positivament.

2. Anàlisi des de la teoria econòmica del creixement

La conclusió que hem derivat de l'anàlisi d'alguns dels historiadors econòmics, segons la qual existeix una certa relació entre educació i creixement, ha orientat també un bon nombre de treballs en el terreny de la teoria econòmica des d'Adam Smith, a la segona meitat del segle XVIII, fins als nostres dies.

³ Aquest model de gestió concertada va portar a la creació, l'any 1969, de l'*Institut Federal de l'Ensenyament Tècnic*, dirigit conjuntament per representants de la patronal, dels sindicats i dels *Länder*, i amb la funció d'assegurar la coordinació de les polítiques dels *Länder*, de fixar el nivell mínim de formació que ha de ser subministrats pels centres tècnics i per les empreses, i de reglamentar l'aprenentatge per determinar les exigències requerides així com els oficis als quals permet accedir.

⁴ Les diferències entre els models de formació professional francès i alemany són observades també per Caillods (1994).

Adam Smith (1723-1790) és considerat el primer gran pensador econòmic que analitza la relació entre educació i productivitat de la força de treball en la seva obra *La riquesa de les nacions* (1994).⁵ A partir de l'estudi de les causes del progrés i la riquesa aquest autor de l'escola clàssica va establir que les qualificacions dels individus són un element determinant del progrés tècnic i han de ser introduïdes en la definició de capital fix de l'economia. Aquestes qualificacions són el resultat de l'educació familiar i dels estudis però també de l'experiència desenvolupada en el lloc de treball. Smith va introduir el concepte de divisió del treball com a factor que, essent el resultat d'un procés d'acumulació de capital previ, permet una millora de l'habilitat i de la destresa dels treballadors que es tradueix en un augment de la seva productivitat i en el creixement de la riquesa. En paraules de Boyer i Caroli (1993b: 3), en l'anàlisi de Smith "la formació i l'educació, àmpliament concebudes, són el nucli del procés de creixement econòmic".

Les idees de Smith no van tenir continuïtat durant el segle XIX, tret d'algunes excepcions de poca rellevància. Grao i Ipiña (1996: 13-14) apunten algunes referències d'autors diversos als mateixos problemes, d'entre les quals destacarem la posició de John Stuart Mill.⁶ En la mateixa línia que Smith, Mill

⁵ Fins i tot abans que ell, diversos autors han entès que Petty (1623-1691) i Cantillon (1680-1734) poden ser considerats precursors en el tractament d'aquesta qüestió. Olariaga (1983) destaca que un pressupòsit essencial en l'obra de Petty és que la riquesa d'un país depèn del número, de l'"art" i de la indústria dels seus agents, més que no pas de l'extensió del seu territori. Arran d'aquesta afirmació inicial va tractar de mesurar la riquesa humana i va assenyalar la necessitat de distribuir els recursos humans, renovables i inexauribles, entre les professions productives. En aquest sentit, va intentar calcular les necessitats futures de treballs qualificats per adaptar la formació de la força de treball als diferents nivells de qualificació requerits. En les aportacions de Petty es va inspirar Cantillon. En la seva obra va tractar d'explicar per què el treball qualificat es remunera amb un salari més alt, i ho va fer tant des del punt de vista dels costos que comporta el procés de formació -introduint el que modernament s'entén per "cost d'oportunitat" al costat de les despeses de sosteniment i de formació pròpiament dites- com des del punt de vista dels ingressos, en tenir en compte que si es decideix assumir els costos és perquè "les gens d'ofici" guanyen "més que els agricultors". A punt de començar la dècada dels seixanta una aproximació molt semblant va servir per desenvolupar la teoria del capital humà.

⁶ Altres referències s'atribueixen a Marx, que encara que no s'ocupa directament de l'educació, introdueix en el capítol 1 de *El Capital* la idea que el capital humà (les qualificacions adquirides) és produït (pel propi individu) gràcies a l'educació. Per un altre costat, Grao i Ipiña assenyalen

(1806-1873) va considerar que les qualificacions de la força de treball tenien un paper essencial en la determinació de la riquesa, però es va allunyar del seu predecessor en entendre que els homes no havien de ser considerats com a riquesa, perquè aquesta existeix tan sols per servir als homes.

Ja en el segle XX, Alfred Marshall (1842-1924) va introduir la noció de “riquesa personal” definida com les “energies i facultats que contribueixen directament a convertir els individus en industrialment eficients” i va posar de relleu els beneficis directes i indirectes lligats a l'educació. No obstant, va considerar senzillament inadequada l'aplicació del concepte de capital als éssers humans i va concloure que no existeix un mercat de capital humà en el qual es puguin canviar drets que garanteixin rendes futures.

El primer autor que en aquest segle va considerar que cabia aplicar el terme capital a l'home va ser Irving Fisher (1867-1947) que, malgrat això, no va mostrar interès per l'educació.

Arran d'aquestes aportacions Oroval assenyala que al llarg del desenvolupament del pensament econòmic s'han distingit fonamentalment dues conceptualitzacions del “capital”, en tant que variable estratègica i fonamental del creixement econòmic:

“la primera, la versión restringida que mantenía el criterio de que el capital no puede aplicarse al hombre, a la que se refieren, entre otros, John Stuart Mill, cuando considera que los hombres no tendrían que ser considerados como riqueza ya que esta sólo existe para servir a las personas, o Alfred Marshall que excluye al hombre en su concepción de riqueza y de capital por el carácter no comercial de las actividades de educación y formación. Y la segunda, la versión amplia de capital que, formalizada por Irving Fisher como todo *stock* de recursos que permiten originar futuros flujos de ingresos, posibilitó la aplicación del concepto de capital a las personas.” (Oroval, 1996: 7)

l'existència d'altres autors de segona línia que realitzen aportacions a l'anàlisi de la valoració del capital humà. Engel i Wittsein calculen el valor dels recursos utilitzats en la seva producció, el cost de la inversió humana; Farr, per contra, calcula el capital humà a partir dels ingressos corrents i futurs anticipats i actualitzats, deduint el cost de la vida i tenint en compte la probabilitat de defuncions.

La versió ampliada de capital va impulsar el desenvolupament de l'economia de l'educació. A partir dels treballs de Schultz (1961) i Becker (1964), realitzats dintre del paradigma neoclàssic, l'educació va ser vista com una *inversió* en l'home⁷, necessària per millorar la qualitat de la força de treball i determinant, conjuntament amb la inversió en capital físic i amb l'estat de la tecnologia, del nivell de productivitat. L'home format és vist, així, com un capital (d'aquí el nom de *teoria del capital humà*), com un factor de producció reproducible i acumulable a través de processos d'inversió, la disponibilitat del qual té una influència important sobre el desenvolupament econòmic.

La visió de l'educació com a inversió constitueix, doncs, l'eix central de la teoria del capital humà i és el punt de partida de tot un seguit d'estudis que tracten de mesurar el rendiment de l'educació i la seva contribució al creixement.⁸ En aquest sentit, es parteix de la idea que, en una àrea territorial delimitada, hi ha determinats factors que juguen un paper important en el desenvolupament econòmic. Entre aquests factors s'hi troba l'estoc de capital físic, però també la dotació de recursos humans i de coneixements tècnics. Per explicar el creixement i les diferències entre els nivells de renda dels diversos països la teoria del creixement analitza l'impacte de la inversió en infraestructures i en capital humà i tecnològic. Com admeten de la Fuente i da Rocha (1994: 375), una branca important de la teoria del creixement s'ha

⁷ Fins aquell moment s'havia vist l'educació com a consum. En paraules d'Oroval (1996: 8) "La educación, hasta la formalización de la Teoría del Capital Humano, era considerada fundamentalmente (con matizadas excepciones) como un mecanismo para conseguir una sociedad más igualitaria y justa, ya que el acceso a la educación transmitía al hombre unos valores humanos y sociales que mejoraban su calidad de vida y la del conjunto de la sociedad." Per tant, l'objectiu de la despesa educativa era satisfer necessitats presents.

⁸ La teoria del capital humà ha analitzat els diversos aspectes de la inversió en educació. D'una banda, s'ha centrat en l'estudi de la formació de la demanda educativa, intentant explicar les eleccions dels estudiants en base a la seva rendibilitat, utilitzant la metodologia de l'anàlisi cost-benefici (és, per tant, una anàlisi d'eficiència). D'una altra banda, ha estudiat els efectes de l'educació en les retribucions del mercat laboral, centrant-se en la correlació entre nivells educatius assolits i nivells salarials obtinguts (Mincer, 1974; Jarousse, 1991).

centrat en l'efecte sobre la productivitat del constant augment de la qualitat del treball com a resultat de la inversió en capital humà.

Per a un bon nombre d'autors, l'educació apareix com un dels components més importants d'aquesta inversió i un dels determinants centrals de la productivitat de la força laboral (i per tant dels seus salaris)⁹ i de la seva capacitat d'aprenentatge i d'adaptar-se al canvi tecnològic. Aquests autors conclouen que existeix una elevada correlació entre educació, productivitat i salari. En front d'aquestes posicions hi ha d'altres autors que relativitzen el paper de l'educació formal i donen més importància a d'altres aspectes, com pot ser l'aprenentatge en el lloc de treball. Molt breument, ens referirem, en primer lloc, al grup d'economistes que tracten de demostrar els efectes de l'educació formal sobre el creixement, per introduir a continuació algunes aportacions crítiques amb aquest plantejament.

2.1 L'educació formal com a principal determinant de la productivitat del capital humà

La idea que l'educació pot ser mesurada i pot ajudar a explicar el creixement econòmic està present en els treballs d'un bon nombre d'autors, que han desenvolupat, no obstant, metodologies diverses per elaborar les seves investigacions. Sens perjudici que posteriorment s'exposin quines han estat les principals metodologies utilitzades per a l'elaboració dels estudis més destacats, es comença aquest apartat amb la referència a alguns dels autors que han afirmat els efectes de l'educació sobre el creixement.

D'entre els pioners cal assenyalar els treballs de Schultz (1961) i Denison (1962), quan estableixen que "l'educació contribueix directament al creixement de l'ingrés nacional millorant les habilitats i la capacitat productiva

⁹ Dintre del marc neoclàssic els increments de productivitat es tradueixen necessàriament en un increment dels salaris ja que els factors (el treball dels agents) són retribuïts segons el seu rendiment marginal (la seva productivitat).

de la força de treball” (Psacharopoulos i Wodhall, 1985: 15). Com es veurà amb una mica més de detall, Denison i Schultz arriben a la conclusió que una proporció substancial de la taxa de creixement del producte als EEUU en el període que consideren es deriva de la inversió en educació.

Uns anys més tard, Miller (1967) va entendre que l'educació contribueix a fer un ús més eficient dels recursos naturals, al mateix temps que permet trobar tècniques adequades a la disponibilitat de recursos. A més, va sostenir que la flexibilitat, com a requisit de la força de treball per adaptar-se a unes necessitats de producció canviants, depèn de l'educació. Ja en la dècada dels vuitanta, Psacharopoulos (1984) va concloure que l'educació, a més de millorar l'ús dels *inputs*, inculca una capacitat de canvi de comportament que condueix al creixement.

Darrerament, continuen apareixent estudis que defensen la contribució de l'educació al creixement. Cal fer referència al treball de Romer (1990) que, des de la teoria del creixement endogen, considera que és necessari realitzar una política de foment de l'educació amb l'objectiu d'incrementar el capital humà, que és el motor del creixement, a la vegada que se subvenciona la investigació. Arran d'aquest treball Boyer i Caroli (1993b: 7) destaquen el paper clau d'una educació tècnica i científica d'alt nivell per aconseguir un creixement acumulatiu.

Un altre estudi recent és el realitzat per de la Fuente i da Rocha (1994) que conclouen que la nova evidència empírica tendeix a confirmar que l'acumulació de capital humà té un impacte significatiu sobre el creixement econòmic, estant associada positivament amb el nivell d'activitat i productivitat i negativament amb la taxa d'atur. A més, s'observa que el nivell de formació de la força laboral es perfila com un determinant important de la capacitat d'un país per desenvolupar i absorbir noves tecnologies.

Com ja s'ha avançat, les metodologies utilitzades per mesurar la contribució de l'educació al creixement han estat diverses. Autors com Bowen (1973) i

Cohn i Geske (1990) apunten que fins a començaments de la dècada dels setanta es van utilitzar quatre aproximacions diverses: l'aproximació de la correlació simple; l'aproximació del factor residual; l'aproximació dels rendiments directes de l'educació; i l'aproximació dels rendiments indirectes de l'educació. En arribar els anys setanta les noves tècniques econòmiques van ser incorporades per resoldre alguns dels problemes plantejats pels estudis previs. Com a resultat es va trobar evidència en el sentit que l'educació presentava rendiments privats i socials i es va deduir que, per tant, havia de contribuir al creixement econòmic.

A continuació s'exposen alguns dels mètodes més representatius d'aquest tipus d'anàlisi, així com algunes de les crítiques més destacades que han merescut i que arriben a posar en qüestió la validesa dels resultats assolits.

a) *Mètode de la comptabilització del creixement.* Va ser utilitzat per Denison (1962 i 1974). Parteix de la funció de producció neoclàssica explicada per Solow (1956) segons la qual la producció d'un país (Y) pot ser expressada en termes dels seus inputs quantificables: treball (L) i capital físic (K), tal com s'indica en la següent expressió:

$$Y = f(L, K)$$

En un primer moment, per a Solow el determinant de la taxa de creixement de l'economia és la taxa de creixement de la població, que es determina de manera exògena al model. No obstant, en l'aplicació d'aquest mètode es va observar que hi ha una part important del creixement econòmic que no s'explica a partir de les variacions de capital i treball de manera que, en un article posterior, Solow va introduir el progrés tecnològic (igualmente exogen) al costat de la taxa de creixement de la població per intentar explicar aquesta part residual.

El model de Solow, però, no fa referència al capital humà, que és introduït, per contra, en els treballs de Denison. Aquest autor va considerar que la qualitat

del treball -que és resultat de l'educació- podia ser vista com un input més que contribuís a explicar les causes del creixement. Va aconseguir desagregar la taxa de creixement de l'output entre els seus components, calculant el valor del treball i del capital físic però també el valor de l'educació, de les economies d'escala i la millora per canvis en l'assignació de recursos. La suma d'aquests càlculs la va restar del total de creixement de la renda nacional fins a trobar una diferència que denomina "avenços en el coneixement"¹⁰ i que posteriorment la literatura ha designat com a "factor residual"¹¹.

Si bé dels treballs de Denison sembla que es desprèn que l'educació contribueix positivament al creixement econòmic, els crítics consideren que la quantificació d'aquesta relació no és correcta. Entre d'altres, el mètode ha estat criticat per Blaug (1970, 1974) per la seva inadequació conceptual i els seus pressupòsits poc realistes. Considera que no existeix evidència teòrica ni empírica que justifiqui l'ús que es fa de la funció de producció agregada.¹² D'altra banda, Hicks (1987) apunta que interpretar el residu com a millores en el capital humà és tan sols una hipòtesi.

b) *Mètode de les taxes de rendiment de l'educació.* Els estudis que segueixen aquest mètode tracten de comparar els ingressos vitalicis d'aquells que han rebut més educació amb els ingressos vitalicis dels que n'han rebuda menys. La diferència en els ingressos vitalicis pot explicar-se, aleshores, com un percentatge anual del tipus de rendiment sobre els costos que implica l'adquisició de l'educació. En aquest enfocament és important distingir entre rendiments privats i rendiments socials de l'educació. Als rendiments privats s'hi refereix Bowen (1972: 72) quan parla del "mètode del benefici personal" que "consisteix en considerar les diferències en els ingressos nets de les

¹⁰ En el seu estudi empíric per als EE.UU. (període 1929-69) va concloure que les millores en el capital humà o l'educació, en sentit ampli, explicava directament el 12% de la taxa de creixement de la renda nacional i indirectament el 40% d'aquesta taxa.

¹¹ Bowen (1972: 69).

¹² Una crítica a la funció de producció agregada es pot trobar a Robinson (1953).

persones amb diferents nivells d'educació com a evidència del guany monetari personal que pot relacionar-se amb l'adquisició d'un nivell d'ensenyament donat"; en canvi, es refereix als rendiments socials quan descriu el "mètode de la productivitat nacional" que "consisteix en considerar les diferències d'ingressos relacionats amb l'educació com una demostració parcial dels efectes de l'educació sobre la producció del país, i es basa sobre la premissa que en una economia de mercat les diferències d'ingressos demostren diferències de productivitat".

Schultz (1968) va ser qui primer va adoptar l'anomenat *Rate of return to human capital method* per conèixer quin percentatge de l'increment de l'educació contribueix a l'increment de la renda nacional. Va aplicar aquest mètode a dades dels EE.UU. trobant que existeix una part substancial de la taxa de creixement de la producció que deriva de la inversió educativa¹³. Altres estudis destacats que adopten aquest mateix enfocament són els de Mincer (1974), Psacharopoulos (1973, 1981 i 1985) o Lévy-Garboua i Mingat (1979).

c) *Mètode de les comparacions internacionals*. Per realitzar aquestes comparacions s'ha recorregut a l'enfocament de la correlació simple per correlacionar alguns índexs totals de l'activitat educativa (normalment despesa en educació) amb alguns índexs del nivell de l'activitat econòmica (normalment el PNB) (Bowen, 1972: 64 ss.). Segons Bowen, aquest mètode no permet extreure conclusions sobre les dimensions quantitatives de la contribució de l'educació al creixement econòmic, tot i que pot acceptar-se com a evident l'existència d'una correlació positiva que recolza la proposició segons la qual la despesa educativa contribueix a incrementar el PNB en un país. No obstant, també és cert que l'educació és un bé de consum important en el qual els països decideixen gastar més a mesura que el seu PNB augmenta. Per tant, el problema fonamental consisteix en veure en quina

¹³ En el seu estudi per a 1929-57 l'increment de l'educació explica entre el 16,5 i el 20% del producte nacional.

mesura estan lligades les relacions de causa i efecte en l'educació-correlacions del PNB.

Des de la dècada dels vuitanta s'ha recorregut a tècniques economètriques per analitzar la relació entre educació i creixement. Cal destacar el treball de Hicks (1980) centrat en 63 països en desenvolupament per al període 1960-1977. En base a les dades estadístiques va establir una relació entre alts nivells de desenvolupament dels recursos humans (amb nivells educatius més alts i major esperança de vida) i creixement econòmic. No obstant, de les regressions es desprèn que l'esperança de vida explica el creixement millor que el nivell d'alfabetització, si bé és cert que en un marc de correlació múltiple l'alfabetització és la variable més forta per explicar les variacions en l'esperança de vida.

Una crítica que es formula als diversos enfocaments que tracten de quantificar la contribució de l'educació al creixement econòmic se centra en la pressumpció que sostenen els economistes neoclàssics segons la qual els guanys dels treballadors venen determinats per la seva contribució a la producció; és a dir, que es corresponen amb la seva productivitat. L'autenticitat d'aquesta pressumpció continua sent objecte de debat, ja que la productivitat del treball no és directament observable i per tant es fa difícil establir la correspondència entre nivell educatiu i el seu efecte sobre la productivitat. D'altra banda, altres defectes dels mètodes exposats són que no prenen en consideració formes d'educació diferents de l'educació formal ni altres formes d'augmentar el capital humà (com la taxa de fertilitat, la mortalitat infantil, etc.).

En conclusió, sembla que existeix una intuïció àmpliament compartida segons la qual, certament, l'educació afavoreix el creixement, tot i que la metodologia utilitzada per quantificar aquest nexa causal no sigui acceptada unànimament pel conjunt dels corrents de l'anàlisi econòmica.

2.2 Desenvolupaments teòrics que qüestionen la correlació que estableix la teoria del capital humà entre educació i productivitat

En aquest apartat es vol fer referència a diverses aportacions que tenen en comú haver relativitzat la importància de la contribució de l'educació formal sobre el creixement econòmic, valorant, per contra, que hi ha d'altres aspectes (per exemple, l'experiència en el lloc de treball) que tenen una incidència més directa sobre el desenvolupament. Concretament, cal fer referència a les aportacions següents: la teoria de la selecció, la teoria de les cues i les teories dels mercats de treball segmentats i interns.

a) La *teoria de la selecció*, elaborada per autors com Spence (1973), Stiglitz (1975) i Thurow (1972, 1974), sosté que el nivell educatiu assolit serveix per posar de manifest determinades habilitats dels individus, prèvies al procés educatiu, però que són rellevants de cara al seu rendiment en el lloc de treball. En aquest sentit, els empresaris tenen en compte el nivell educatiu per seleccionar els treballadors per a les feines més ben pagades; s'entén que l'educació "filtra" els individus més productius. Per tant, la importància de l'educació ja no radica tant en la seva relació directa amb l'increment de qualificació i de la productivitat, com en la seva funció de mecanisme de selecció.

b) La *teoria de les cues* de Thurow (1983) parteix de la idea que la productivitat no està en l'individu, sinó en el lloc de treball, de manera que l'individu ha de ser format en la pròpia empresa per ser productiu. Des d'aquest plantejament, Thurow afirma que els empresaris valoren el nivell educatiu en tant que constitueix un indicador més -al costat de la resta de característiques de l'individu (aptituds innates, edat, sexe, etc.)- de la seva capacitat per aprendre en el propi lloc de treball. Els empresaris tindran en compte l'educació prèvia per intentar detectar i formar els treballadors que puguin aconseguir la màxima productivitat amb la menor inversió possible en formació. Des del punt de vista de l'oferta de treball, el nivell relatiu de qualificacions, resultat de l'educació rebuda, és el criteri que permet ordenar

en “cues” els potencials candidats per a cada lloc de treball. D'aquesta manera, l'educació facilita l'accés a un lloc de treball en un context de competència per obtenir algun dels llocs disponibles.

c) Les *teories dels mercats de treball segmentats i interns*, formulades des de l'institucionalisme, coincideixen a considerar que l'educació formal només és tinguda en compte pels empresaris per seleccionar els treballadors per als llocs de treball més baixos¹⁴. En aquest cas, l'educació formal constitueix una credencial barata per identificar els treballadors òptims per a ser formats. Els llocs més qualificats es cobriran per promoció interna dels treballadors que fins aleshores ocupaven una escala inferior, en funció de la productivitat demostrada com a conseqüència de l'aprenentatge en el lloc de treball i al marge del nivell d'educació formal previ.

Com a conseqüència d'aquestes revisions crítiques de la teoria del capital humà l'educació perd el seu protagonisme com a causa immediata del creixement econòmic. També des de la *teoria del creixement endogen* s'ha desplaçat l'interès des de l'educació “formal” a l'educació “específica”¹⁵, designada igualment com a *learnig by doing* (Arrow, 1962), a més d'emfasitzar la importància de la inversió en recerca i desenvolupament. És important, però, que el capital humà és vist com el determinant crucial del procés de creixement (Shaw, 1992: 616).

No és objectiu d'aquest treball entrar amb més deteniment en els estudis que han analitzat la relació entre educació i creixement ni posar de relleu les seves limitacions. Sí que ens interessa ressaltar, no obstant, que les investigacions empíriques recents basades en la teoria neoclàssica i en la teoria del creixement endogen destaquen que el capital humà, en sentit ampli, compleix

¹⁴ Aquests llocs de treball es caracteritzen per tenir salaris baixos, males condicions de treball, poques possibilitats d'accés a la formació, elevada inestabilitat laboral, etc.

¹⁵ La distinció entre formació “general” i “específica” va ser plantejada inicialment per Becker.

un cert paper en relació al creixement. En aquest sentit, podem concloure amb el següent paràgraf de l'Institut d'Anàlisi Econòmica:

“Desde un punto de vista económico, la educación es uno de los componentes más importantes de la inversión y uno de los determinantes centrales de la productividad de la fuerza laboral. El control de la oferta educativa es, por consiguiente, uno de los instrumentos más directos de los que disponen los gobiernos para incidir sobre el proceso de desarrollo.” (IAE, 1994: 149)¹⁶

Referències bibliogràfiques

ARROW, K. (1962)

“The Economic Implications of Learning by Doing”
Review of Economic Studies, vol. 29, n. June, pp. 155-173.

BECKER, G. (1983)

El capital humano
Madrid: Alianza Universidad Textos (publicación original en 1964)

BLAUG, M. (1970)

Introduction to the Economics of Education
London: Penguin Books

BOWEN, W.G. (1972)

“Valoración de la contribución económica de la educación”
en BLAUG, M. (ed.) *Economía de la Educación. Textos escogidos*
Madrid: Tecnos pp. 63-91

BOYER, Robert; CAROLI, Eve (1993a)

“Changement de paradigme productif et rapport éducatif: performances de croissance comparées France Allemagne”
en INRA Ecole-Chercheurs (ed.) *Changement des organisations, conventions, regulations*
Giens

CAILLODS, Françoise (1994)

“Rasgos convergentes en el mosaico de sistemas de formación profesional”
Revista Internacional del Trabajo, vol. 113, n. 2, pp. 279-297.

CAMERON, R. (1951)

“The Diffusion of Technology as a Problem in Economic History”
Economic Geography, vol. 51

¹⁶ En aquest sentit, cal concloure que des de la teoria econòmica es confirma la relació existent entre educació, productivitat i creixement de la qual parteixen els diversos documents elaborats des de finals dels 80 en l'àmbit de la Comunitat Europea, referits en l'apartat 1.1 del capítol primer.

CIPOLLA, C. M. (1983)

Educación y desarrollo en Occidente

Barcelona: Ariel (publicación original en 1970)

COHN, E.; GESKE, T. (1990)

The Economics of Education

Toronto: Heath Lexington

DENISON, E.F. (1962)

The sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives before us

New York: Committee for Economic Development

EASTERLIN, R. A. (1981)

“Why isn't the whole world developed?”

en BLAUG, M. (ed.) *The Economic Value of Education*

Cambridge: Edward Elgar Publishing Limited, pp. 402-420 (publicación original en 1981).

FOSTER, P. (1987)

“The Contribution of Education to Development”

en PSACHARAPOULOS, G. (ed.) *Economics of Education. Research Studies*

Washington: Pergamon Press, pp. 93-100.

FUENTE, A. de la (1994)

“Desigualdad regional en España, 1981-1990. Fuentes y evolución”

en Institut d'Anàlisi Econòmica (ed.) *Crecimiento y convergencia regional en España y Europa*

Bellaterra (Barcelona): Institut d'Anàlisi Econòmica, vol. 2, pp. 507-540.

FUENTE, A. de la; ROCHA, J. M. da, (1994)

“Capital humano, productividad y crecimiento”

en Institut d'Anàlisi Econòmica (ed.) *Crecimiento y convergencia regional en España y Europa*

Bellaterra (Barcelona): Institut d'Anàlisi Econòmica, vol. 2, pp. 373-404.

GRAO, J.; IPIÑA, A. (1996)

“Apuntes históricos de la relación entre economía y educación”

en GRAO, J.; IPIÑA, A. (Ed.) *Economía de la educación. Temas de estudio e investigación*

Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, pp. 7-27.

HICKS, N. (1980)

“Economic Growth and Human Resources”

World Bank Staff Working Paper, vol. 408, pp. 1-37.

HICKS, N. (1987)

“Education and Economic Growth”

en PSACHARAPOULOS, G. (ed.) *Economics of Education. Research and Studies*

Washington: Pergamon Press, pp. 101-106.

INSTITUT D'ANALISI ECONOMICA CSIC (1994)

Crecimiento y convergencia regional en España y Europa

Bellaterra (Barcelona): Institut d'Anàlisi Econòmica

- LEVY-GARBOUA, L.; MINGAT, A. (1979)
 "Les Taux de Rendement de l'Education"
 en EICHER, J.C.; LEVY-GARBOUA, L. (ed.) *Economie de l'Education*
 Paris: Economica.
- MINCER, J. (1974)
Schooling, Experience and Earnings
 New York: Columbia University Press
- MITCH, D. (1990)
 "Education and Economic Growth: Another Axiom of Indispensability? From Human Capital to Human Capabilities"
 en TORTELLA, G. (ed.) *Education and Economic Development since the Industrial Revolution*
 Valencia: Generalitat Valenciana, pp. 29-45.
- OLARIAGA, X.A. (1982)
 "El concepto de capital humano: A. Marshall versus I. Fisher"
Información Comercial Española, n. 581, pp. 127-135.
- OLARIAGA, X.A. (1983)
 "Las raíces históricas de la economía de la educación: W. Petty y R. Cantillon"
Cuadernos de economía, vol. 11, n. 31, pp. 301-311.
- OROVAL, Esteve (ed.) (1996)
Economía de la Educación
 Barcelona: Ariel.
- PSACHARAPOULOS, G. (1996)
 "La contribución de la educación al crecimiento económico"
 en OROVAL, E. (ed.) *Economía de la Educación*
 Barcelona: Ariel, pp. 161-181 (publicació original al 1984).
- PSACHARAPOULOS, G. (1973)
Returns to Education: an International Comparison
 Amsterdam: Elsevier
- PSACHARAPOULOS, G. (1981)
 "Returns to Education: An Updated International Comparison"
Comparative Education, vol. Octubre.
- PSACHARAPOULOS, G. (1985)
 "Returns to Education: A Further International Update and Implications"
Journal of Human Resources, vol. 20, n. 4, pp. 583-604.
- PSACHARAPOULOS, G.; WOODHALL, M. (1986)
Educación para el desarrollo. Un análisis de opciones de inversión
 Madrid: Tecnos y Banco Mundial
- ROBINSON, Joan (1953)
 "The production Function and the Theory of Capital"
The Review of Economic Studies, vol. XXI, n. pp. 81-106.
- ROMER, P. (1990)
 "Endogenous Technological Change"
Journal of Political Economy, vol. October

SANDBERG, L. (1982)

“Ignorance, Poverty and Economic Backwardness in the Early Stages of European Industrialization: Variations on Alexander Gerschenkron's Grand Theme”
Journal of European Economic History, vol. 11.

SANDBERG, L.G. (1990)

“Education and Economic Growth: Voices from Valencia (The Developed Countries)”
en TORTELLA, G. (ed.) *Education and Economic Development since the Industrial Revolution*
Valencia: Generalitat Valenciana, pp. 15-28.

SCHULTZ, T.W. (1961)

“Education and Economic Growth”
en HENRY, N.B. (ed.) *Social Forces Influencing American Education*
Chicago: University of Chicago Press

SCHULTZ, T.W. (1968)

Valor económico de la educación
México, D.F.: Uteha

SHAW, G. (1992)

“Policy Implications of Endogenous Growth Theory”
Economic Journal, vol. 102, n. May, pp. 611-621.

SMITH, A. (1994)

La riqueza de las naciones
Madrid: Alianza (publicación original en 1776)

SPENCE, M. (1973)

“Job Market Signaling”
Quarterly Journal of Economics, vol. 87, n. 3, pp. 355-374.

STIGLITZ, G.J. (1975)

“The Theory of ‘Screening’, Education and the Distribution of Income”
American Economic Review, vol. 65, n. 3, pp. 283-300.

THUROW, L. (1972)

“Education and Economic Equality”
The Public Interest, vol. 28, pp. 66-81.

THUROW, L. (1974)

“Measuring the Economic Benefits of Education”
en GORDON, M. S. (ed.) *Higher Education and the Labor Market*
New York: McGraw-Hill, pp. 373-418.

THUROW, L. (1983)

“Un modelo de competencia por los puestos de trabajo”
en PIORE, J. (ed.) *Paro e Inflación*
Madrid: Alianza, pp. 57-76.

TORTELLA, G. (1990)

“Education and Economic Development since the Industrial Revolution. A Summary Report”

en TORTELLA, G. (ed.) *Education and Economic Development since the Industrial Revolution*

Valencia: Generalitat Valenciana, pp. 3-13.

ANNEX II

Classificació de les regions comunitàries en funció del PIB per càpita

Taula A.2.1 Classificació de les regions comunitàries en funció del PIB per càpita (1) (2)

Ordre	Regió		PIB per càpita en UPA (mitjana) (89-90-91) EUR12=100	Taxa de desocupació (mitjana 91-92-93)	Població 1991	
					Total (milions)	Proporció acumulada %
1	Thüringen	(D)	30,0	139,3	2,6	0,8
2	Mecklenburg-Vorpommern	(D)	33,0	158,8	1,9	1,3
3	Sachsen	(D)	33,0	125,9	4,8	2,7
4	Alentejo	(P)	33,9	85,1	0,5	2,9
5	Sachsen-Anhalt	(D)	35,0	145,3	2,9	3,7
6	Voreio Aigaio	(GR)	35,2	100,8	0,2	3,8
7	Brandenburg	(D)	36,0	129,4	2,6	4,5
8	Ipeiros	(GR)	36,2	111,1	0,3	4,6
9	Guadeloupe	(F)	39,0	250,5	0,4	4,7
10	Centro	(P)	39,6	28,3	1,7	5,2
11	Dytiki Ellada	(GR)	40,8	98,8	0,7	5,4
12	Anatoliki Make, Thraki	(GR)	43,3	61,1	0,6	5,6
13	Ionia Nisia	(GR)	43,7	44,7	0,2	5,6
14	Thessalia	(GR)	43,7	78,6	0,7	5,9
15	Réunion	(F)	45,0	304,2	0,6	6,0
16	Kriti	(GR)	45,5	45,3	0,5	6,2
17	Kentriki Makedonia	(GR)	46,8	70,0	1,7	6,7
18	Peloponnisos	(GR)	47,3	63,7	0,6	6,9
19	Algarve	(P)	47,9	39,8	0,3	7,0
20	Extremadura	(E)	49,5	279,9	1,1	7,3
21	Dytiki Makedonia	(GR)	50,2	90,5	0,3	7,4
22	Norte	(P)	50,2	35,0	3,5	8,4
23	Notio Aigaio	(GR)	52,2	40,7	0,3	8,4
24	Attiki	(GR)	52,3	112,6	3,5	9,5
25	Martinique	(F)	53,0	239,9	0,3	9,6
26	Guyane	(F)	54,0	231,3	0,1	9,6
27	Andalucía	(E)	57,8	290,5	6,9	11,6
28	Calabria	(I)	57,9	206,4	2,2	12,2
29	Stereia Ellada	(GR)	58,0	79,5	0,6	12,4
30	Galicia	(E)	58,3	160,3	2,8	13,2
31	Castilla-La Mancha	(E)	63,1	167,2	1,7	13,7
32	Ceuta y Melilla	(E)	63,6	271,7	0,1	13,7
33	Basilicata	(I)	64,5	223,5	0,6	13,9
34	Castilla-León	(E)	66,7	179,6	2,6	14,7
35	Sicilia	(I)	67,5	230,4	5,2	16,2
36	Ireland	(IRL)	68,0	183,3	3,5	17,2
37	Campania	(I)	70,2	224,0	5,8	18,9
38	Murcia	(E)	71,3	208,8	1,0	19,2
39	Asturias	(E)	71,5	188,4	1,1	19,5
40	Puglia	(I)	74,1	157,5	4,1	20,7
41	Sardegna	(I)	74,2	196,2	1,7	21,2
42	Cantabria	(E)	74,4	179,3	0,5	21,3
43	Canarias	(E)	74,5	267,0	1,5	21,8
44	Northern Ireland	(RU)	75,1	165,8	1,6	22,2
45	Comunidad Valenciana	(E)	76,0	202,2	3,8	23,3
46	Lisboa e vale do Tejo	(P)	76,6	53,5	3,3	24,3
47	Merseyside	(RU)	76,7	152,5	1,4	24,7
48	Highlands, Islands	(RU)	76,9	114,1	0,3	24,8
49	South Yorkshire	(RU)	77,5	124,5	1,3	25,1
50	Hainaut	(B)	77,6	141,8	1,3	25,5
51	Flevoland	(NL)	78,1	78,3	0,2	25,6
52	Molise	(I)	78,8	156,5	0,3	25,7
53	Corse	(F)	79,8	114,7	0,3	25,7

Taula A.2.1 Classificació de les regions comunitàries en funció del PIB per càpita (1) (2)

Ordre	Regió		PIB per càpita en UPA (mitjana) (89-90-91) EUR12=100	Taxa de desocupació (mitjana 91-92-93)	Població 1991	
					Total (milions)	Proporció acumulada %
54	Comwall, Devon	(RU)	80,2	105,7	1,5	26,2
55	Northumberland, Tyne, Wear	(RU)	80,4	126,7	1,4	26,6
56	Clwyd, Dyfed, Gwynedd, Powys	(RU)	81,1	92,7	1,1	26,9
57	Lüneburg	(D)	81,9	49,9	1,5	27,4
58	Namur	(B)	82,6	107,5	0,4	27,5
59	Lincolnshire	(RU)	83,1	85,7	0,6	27,6
60	Friesland	(NL)	83,6	105,5	0,6	27,8
61	Cleveland, Durham	(RU)	83,8	124,5	1,2	28,2
62	Gwent, Mid Glamorgan	(RU)	84,5	106,0	1,8	28,7
63	Rioja	(E)	84,6	125,8	0,3	28,7
64	Luxembourg	(B)	84,7	63,4	0,2	28,8
65	Aragón	(E)	84,8	125,4	1,2	29,2
66	Salop, Staffordshire	(RU)	84,8	82,3	1,4	29,6
67	Languedoc-Roussillon	(F)	85,1	141,6	2,1	30,2
68	Trier	(D)	86,5	40,7	0,5	30,3
69	Limousin	(F)	86,8	88,4	0,7	30,5
70	Essex	(RU)	86,8	89,0	1,5	31,0
71	Hereford, Worcs, Warwick	(RU)	87,5	80,0	1,2	31,3
72	Dumfries-Gall, Strathclyde	(RU)	88,4	125,0	2,5	32,0
73	Drenthe	(NL)	88,5	92,1	0,4	32,2
74	Gelderland	(NL)	88,9	75,8	1,8	32,7
75	País Vasco	(E)	89,1	212,5	2,1	33,3
76	Overijssel	(NL)	89,7	77,2	1,0	33,6
77	Nord- Pas-de-Calais	(F)	89,8	132,4	4,0	34,7
78	Øst for Storeblt	(DK)	90,0	111,7	0,6	34,9
79	Kent	(RU)	90,2	89,3	1,5	35,4
80	Abruzzi	(I)	90,2	116,1	1,3	35,7
81	Derbyshire, Nottingham	(RU)	90,3	98,6	2,0	36,3
82	Poitou-Charentes	(F)	90,5	121,0	1,6	36,8
83	Lancashire	(RU)	91,1	88,2	1,4	37,2
84	Bretagne	(F)	91,4	93,0	2,8	38,0
85	Greater Manchester	(RU)	91,7	109,9	2,6	38,7
86	Auvergne	(F)	91,7	105,6	1,3	39,1
87	West Yorkshire	(RU)	92,2	99,9	2,1	39,7
88	Koblenz	(D)	92,4	36,8	1,4	40,1
89	Dorset, Somerset	(RU)	92,5	87,2	1,1	40,4
90	North Yorkshire	(RU)	92,6	62,5	0,7	40,6
91	Cataluña	(E)	92,7	150,8	6,0	42,4
92	Lorraine	(F)	93,1	95,6	2,3	43,1
93	Weser-Ems	(D)	94,0	59,9	2,2	43,7
94	Bord-Centr-Fife-Lothian-Tay	(RU)	94,3	96,3	1,9	44,2
95	Madrid	(E)	94,4	143,6	4,9	45,6
96	Limburg	(NL)	94,8	76,1	1,1	46,0
97	West Midlands (County)	(RU)	95,0	133,6	2,6	46,7
98	Picardie	(F)	95,2	107,1	1,8	47,2
99	Basse-Normandie	(F)	95,2	90,7	1,4	47,6
100	Midi-Pyrénées	(F)	95,3	91,1	2,4	48,4
101	Münster	(D)	95,4	60,3	2,5	49,1
102	Humberside	(RU)	95,4	120,5	0,9	49,3
103	Oberpfalz	(D)	95,6	44,7	1,0	49,6
104	Liège	(B)	95,8	116,2	1,0	49,9

Taula A.2.1 Classificació de les regions comunitàries en funció del PIB per càpita (1) (2)

Ordre	Regió		PIB per càpita en UPA (mitjana) (89-90-91) EUR12=100	Taxa de desocupació (mitjana 91-92-93)	Població 1991	
					Total (milions)	Proporció acumulada %
105	Navarra	(E)	95,9	118,0	0,5	50,0
106	Niederbayern	(D)	96,5	34,6	1,1	50,4
107	Schleswig-Holstein	(D)	96,9	51,3	2,6	51,1
108	Pays de la Loire	(F)	97,6	103,2	3,1	52,0
109	Hampshire, Isle of Wight	(RU)	97,9	83,1	1,7	52,5
110	Gießen	(D)	97,9	47,1	1,0	52,8
111	Baleares	(E)	98,3	123,3	0,7	53,0
112	Noord-Brabant	(NL)	98,6	74,7	2,2	53,6
113	Bourgogne	(F)	98,9	100,6	1,6	54,1
114	Umbria	(I)	98,9	94,7	0,8	54,3
115	Surrey, East-West Sussex	(RU)	99,4	71,4	2,4	55,0
116	Vest for Storebllt	(DK)	99,4	105,7	2,8	55,8
117	Unterfranken	(D)	99,6	37,2	1,2	56,2
118	Oost-Vlaander	(B)	99,7	58,6	1,3	56,6
119	East Anglia	(RU)	99,8	78,9	2,1	57,2
120	Provence-Alpes-Côte d'Azur	(F)	101,5	133,6	4,3	58,4
121	Bedford, Hertfordshire	(RU)	102,6	76,7	1,5	58,9
122	Centre	(F)	103,0	98,9	2,4	59,5
123	Cumbria	(RU)	103,3	81,3	0,5	59,7
124	Limburg	(B)	103,3	84,8	0,7	59,9
125	Aquitaine	(F)	103,3	120,3	2,8	60,7
126	Oberfranken	(D)	103,9	39,1	1,1	61,0
127	Cheshire	(RU)	104,0	84,6	1,0	61,3
128	Arnsberg	(D)	104,2	66,4	3,7	62,4
129	Franche-Comté	(F)	104,2	84,3	1,1	62,7
130	Leicester, Northampton	(RU)	104,6	79,7	1,5	63,1
131	Marche	(I)	104,7	66,7	1,4	63,5
132	Detmold	(D)	106,0	49,8	1,9	64,1
133	West-Vlaanderen	(B)	106,3	47,2	1,1	64,4
134	Zuid-Holland	(NL)	106,3	75,1	3,2	65,3
135	Avon, Gloucester, Wiltshire	(RU)	106,6	85,7	2,0	65,9
136	Utrecht	(NL)	107,1	68,7	1,0	66,2
137	Kassel	(D)	107,4	53,3	1,2	66,6
138	Saarland	(D)	107,6	68,4	1,1	66,9
139	Haute-Normandie	(F)	108,4	124,8	1,7	67,4
140	Zeeland	(NL)	108,7	75,1	0,4	67,5
141	Toscana	(I)	109,4	80,7	3,6	68,5
142	Rhône-Alpes	(F)	109,7	99,5	5,4	70,1
143	Freiburg	(D)	110,0	34,2	2,0	70,7
144	Champagne-Ardenne	(F)	110,7	100,6	1,3	71,0
145	Berks, Bucks, Oxfordshire	(RU)	110,8	63,6	2,0	71,6
146	Rheinessen-Pfalz	(D)	110,9	44,9	1,9	72,2
147	Schwaben	(D)	111,1	29,4	1,6	72,6
148	Braunschweig	(D)	112,3	71,0	1,6	73,1
149	Köln	(D)	112,8	59,5	4,0	74,3
150	Tübingen	(D)	112,9	30,4	1,6	74,7
151	Alsace	(F)	113,7	59,1	1,6	75,2
152	Noord-Holland	(NL)	113,8	81,4	2,4	75,9
153	Liguria	(I)	115,8	94,9	1,7	76,4
154	Berlin	(D)	116,3	90,1	3,4	77,4
155	Hannover	(D)	116,6	59,1	2,0	78,0
156	Brabant	(B)	116,6	74,4	2,2	78,6

Taula A.2.1 Classificació de les regions comunitàries en funció del PIB per càpita (1) (2)

Ordre	Regió		PIB per càpita en UPA (mitjana) (89-90-91) EUR12=100	Taxa de desocupació (mitjana 91-92-93)	Població 1991	
					Total (milions)	Proporció acumulada %
157	Veneto	(I)	116,6	47,5	4,4	79,9
158	Lazio	(I)	116,8	108,8	5,2	81,4
159	Grampian	(RU)	117,3	55,1	0,5	81,5
160	Piemonte	(I)	119,6	76,4	4,4	82,8
161	Friuli-Venezia Giulia	(I)	121,6	57,5	1,2	83,2
162	Trentino-Alto Adige	(I)	122,0	32,7	0,9	83,4
163	Düsseldorf	(D)	122,8	67,9	5,2	84,9
164	Karlsruhe	(D)	124,2	36,3	2,5	85,6
165	Antwerpen	(B)	125,6	71,5	1,6	86,1
166	Hovedstadsregionen	(DK)	126,7	93,9	1,7	86,6
167	Mittelfranken	(D)	126,7	36,4	1,6	87,1
168	Luxembourg	(L)	127,2	20,1	0,4	87,2
169	Groningen	(NL)	127,4	112,6	0,6	87,3
170	Emilia-Romagna	(I)	127,5	46,2	3,9	88,5
171	Valle d'Aosta	(I)	129,6	82,8	0,1	88,5
172	Lombardia	(I)	134,7	41,8	8,9	91,1
173	Stuttgart	(D)	137,6	30,8	3,6	92,2
174	Oberbayern	(D)	148,1	27,1	3,8	93,2
175	Bremen	(D)	149,7	85,8	0,7	93,4
176	Greater London	(RU)	151,2	131,2	6,8	95,4
177	Darmstadt	(D)	162,9	35,0	3,5	96,4
178	Ile de France	(F)	166,8	86,3	10,7	99,5
179	Hamburg	(D)	194,5	59,4	1,6	100,0

(1) Xifres en percentatge de la mitjana de la Comunitat a 12. Les xifres del PIB són donades en unitats equivalents de poder de compra.

(2) Excloses Açores i Madeira per a les quals no es disposa de xifres de PIB.

Regions NUTS 2, tret dels nous Estats federals alemanys (nivell 1)

A fins estadístics, Dinamarca es divideix en 3 regions.

Per als Departaments d'Ultramar (F) les xifres procedeixen de fonts nacionals (INSEE)

Font: Eurostat

ANNEX III

Classificació de les regions comunitàries en funció de la taxa d'atur

Taula A.2.2 Classificació de les regions comunitàries en funció de la taxa d'atur

Ordre	Regió		Desocupació mitjana (91-92-93)		PIB per càpita (mitjana de 89-90-91) EUR12=100	Població 1991	
			Percentatge	Index EUR12=100		Total (milions)	Proporció acumulada %
1	Réunion	(F)	37,0	304,2	45,0	0,6	0,2
2	Andalucía	(E)	27,4	290,5	57,8	6,9	2,2
3	Extremadura	(E)	26,3	279,9	49,5	1,1	2,5
4	Ceuta y Melilla	(E)	25,6	271,7	63,6	0,1	2,5
5	Canarias	(E)	25,1	267,0	74,5	1,5	3,0
6	Guadeloupe	(F)	24,0	250,5	39,0	0,4	3,1
7	Martinique	(F)	24,0	239,9	53,0	0,3	3,2
8	Guyane	(F)	16,0	231,3	54,0	0,1	3,2
9	Sicilia	(I)	21,7	230,4	67,5	5,2	4,7
10	Campania	(I)	21,1	224,0	70,2	5,8	6,4
11	Basilicata	(I)	21,0	223,5	64,5	0,6	6,6
12	País Vasco	(E)	20,0	212,5	89,1	2,1	7,2
13	Murcia	(E)	19,7	208,8	71,3	1,0	7,5
14	Calabria	(I)	19,4	206,4	57,9	2,2	8,1
15	Comunidad Valenciana	(E)	19,0	202,2	76,0	3,8	9,2
16	Sardegna	(I)	18,5	196,2	74,2	1,7	9,7
17	Asturias	(E)	17,7	188,4	71,5	1,1	10,0
18	Ireland	(IRL)	17,3	183,3	68,0	3,5	11,0
19	Castilla-León	(E)	16,9	179,6	66,7	2,6	11,8
20	Cantabria	(E)	16,9	179,3	74,4	0,5	11,9
21	Castilla-La Mancha	(E)	15,7	167,2	63,1	1,7	12,4
22	Northern Ireland	(RU)	15,6	165,8	75,1	1,6	12,9
23	Galicia	(E)	15,1	160,3	58,3	2,8	13,7
24	Mecklenburg-Vorpommern	(D)	14,9	158,8	33,0	1,9	14,3
25	Puglia	(I)	14,8	157,5	74,1	4,1	15,4
26	Molise	(I)	14,7	156,5	78,8	0,3	15,5
27	Merseyside	(RU)	14,4	152,5	76,7	1,4	16,0
28	Cataluña	(E)	14,2	150,8	92,7	6,0	17,7
29	Sachsen-Anhalt	(D)	13,7	145,3	35,0	2,9	18,5
30	Madrid	(E)	13,5	143,6	94,4	4,9	20,0
31	Hainaut	(B)	13,3	141,8	77,6	1,3	20,3
32	Languedoc-Roussillon	(F)	13,3	141,6	85,1	2,1	20,9
33	Thüringen	(D)	13,1	139,3	30,0	2,6	21,7
34	West Midlands (County)	(RU)	12,6	133,6	95,0	2,6	22,5
35	Provence-Alpes-Côte d'Azur	(F)	12,6	133,6	101,5	4,3	23,7
36	Nord- Pas-de-Calais	(F)	12,5	132,4	89,8	4,0	24,8
37	Greater London	(RU)	12,3	131,2	151,2	6,8	26,8
38	Brandenburg	(D)	12,2	129,4	36,0	2,6	27,6
39	Northumberland, Tyne, Wear	(RU)	11,9	126,7	80,4	1,4	28,0
40	Sachsen	(D)	11,9	125,9	33,0	4,8	29,4
41	Rioja	(E)	11,8	125,8	84,6	0,3	29,4
42	Aragón	(E)	11,8	125,4	84,8	1,2	29,8
43	Dumfries-Gall, Strathclyde	(RU)	11,8	125,0	88,4	2,5	30,5
44	Haute-Normandie	(F)	11,7	124,8	108,4	1,7	31,0
45	South Yorkshire	(RU)	11,7	124,5	77,5	1,3	31,4
46	Cleveland, Durham	(RU)	11,7	124,5	83,8	1,2	31,7
47	Baleares	(E)	11,6	123,3	98,3	0,7	31,9
48	Poitou-Charentes	(F)	11,4	121,0	90,5	1,6	32,4
49	Humberside	(RU)	11,3	120,5	95,4	0,9	32,6
50	Aquitaine	(F)	11,3	120,3	103,3	2,8	33,4
51	Navarra	(E)	11,1	118,0	95,9	0,5	33,6
52	Liège	(B)	10,9	116,2	95,8	1,0	33,9
53	Abruzzi	(I)	10,9	116,1	90,2	1,3	34,2

Taula A.2.2 Classificació de les regions comunitàries en funció de la taxa d'atur

Ordre	Regió	Desocupació mitjana (91-92-93)		PIB per càpita (mitjana de 89-90-91) EUR12=100	Població 1991	
		Percentatge	Index EUR12=100		Total (milions)	Proporció acumulada %
54	Corse (F)	10,8	114,7	79,8	0,3	34,3
55	Highlands, Islands (RU)	10,7	114,1	76,9	0,3	34,4
56	Attiki (GR)	10,6	112,6	52,3	3,5	35,4
57	Groningen (NL)	10,6	112,6	127,4	0,6	35,6
58	Øst for Storeblt (DK)	10,5	111,7	90,0	0,6	35,7
59	Ipeiros (GR)	10,5	111,1	36,2	0,3	35,8
60	Greater Manchester (RU)	10,3	109,9	91,7	2,6	36,6
61	Lazio (I)	10,2	108,8	116,8	5,2	38,1
62	Namur (B)	10,1	107,5	82,6	0,4	38,2
63	Picardie (F)	10,1	107,1	95,2	1,8	38,7
64	Gwent, Mid Glamorgan (RU)	10,0	106,0	84,5	1,8	39,2
65	Cornwall, Devon (RU)	10,0	105,7	80,2	1,5	40,5
66	Vest for Storeblt (DK)	10,0	105,7	99,4	2,8	40,1
67	Auvergne (F)	9,9	105,6	91,7	1,3	40,9
68	Friesland (NL)	9,9	105,5	83,6	0,6	41,0
69	Pays de la Loire (F)	9,7	103,2	97,6	3,1	41,9
70	Voreio Aigaio (GR)	9,5	100,8	35,2	0,2	42,0
71	Bourgogne (F)	9,5	100,6	98,9	1,6	42,8
72	Champagne-Ardenne (F)	9,5	100,6	110,7	1,3	42,4
73	West Yorkshire (RU)	9,4	99,9	92,2	2,1	43,4
74	Rhône-Alpes (F)	9,4	99,5	109,7	5,4	45,0
75	Centre (F)	9,3	98,9	103,0	2,4	45,7
76	Dytiki Ellada (GR)	9,3	98,8	40,8	0,7	45,9
77	Derbyshire, Nottingham (RU)	9,3	98,6	90,3	2,0	46,4
78	Bord-Centr-Fife-Lothian-Tay (RU)	9,1	96,3	94,3	1,9	47,0
79	Lorraine (F)	9,0	95,6	93,1	2,3	47,7
80	Liguria (I)	8,9	94,9	115,8	1,7	48,2
81	Umbria (I)	8,9	94,7	98,9	0,8	48,4
82	Hovedstadsregionen (DK)	8,8	93,9	126,7	1,7	48,9
83	Bretagne (F)	8,8	93,0	91,4	2,8	49,7
84	Clwyd, Dyfed, Gwynedd, Powys (RU)	8,7	92,7	81,1	1,1	50,0
85	Drenthe (NL)	8,7	92,1	88,5	0,4	50,2
86	Midi-Pyrénées (F)	8,6	91,1	95,3	2,4	50,9
87	Basse-Normandie (F)	8,5	90,7	95,2	1,4	51,3
88	Dytiki Makedonia (GR)	8,5	90,5	50,2	0,3	51,3
89	Berlin (D)	8,5	90,1	116,3	3,4	52,3
90	Kent (RU)	8,4	89,3	90,2	1,5	52,8
91	Essex (RU)	8,4	89,0	86,8	1,5	53,2
92	Limousin (F)	8,3	88,4	86,8	0,7	53,4
93	Lancashire (RU)	8,3	88,2	91,1	1,4	53,8
94	Dorset, Somerset (RU)	8,2	87,2	92,5	1,1	54,2
95	Ile de France (F)	8,1	86,3	166,8	10,7	57,2
96	Bremen (D)	8,1	85,8	149,7	0,7	57,4
97	Avon, Gloucester, Wiltshire (RU)	8,1	85,7	106,6	2,0	58,0
98	Lincolnshire (RU)	8,1	85,7	83,1	0,6	58,2
99	Alentejo (P)	8,0	85,1	33,9	0,5	58,4
100	Limburg (B)	8,0	84,8	103,3	0,7	58,6
101	Cheshire (RU)	8,0	84,6	104,0	1,0	58,9
102	Franche-Comté (F)	7,9	84,3	104,2	1,1	59,2
103	Hampshire, Isle of Wight (RU)	7,8	83,1	97,9	1,7	59,7
104	Valle d'Aosta (I)	7,8	82,8	129,6	0,1	59,7

Taula A.2.2 Classificació de les regions comunitàries en funció de la taxa d'atur

Ordre	Regió		Desocupació mitjana (91-92-93)		PIB per càpita (mitjana de 89-90-91) EUR12=100	Població 1991	
			Percentatge	Índex EUR12=100		Total (milions)	Proporció acumulada %
105	Salop, Staffordshire	(RU)	7,7	82,3	84,8	1,4	60,1
106	Noord-Holland	(NL)	7,7	81,4	113,8	2,4	60,8
107	Cumbria	(RU)	7,7	81,3	103,3	0,5	60,9
108	Toscana	(I)	7,6	80,7	109,4	3,6	62,0
109	Hereford, Worcs, Warwick	(RU)	7,5	80,0	87,5	1,2	62,3
110	Leicester, Northampton	(RU)	7,5	79,7	104,6	1,5	62,7
111	Sterea Ellada	(GR)	7,5	79,5	58,0	0,6	62,9
112	East Anglia	(RU)	7,4	78,9	99,8	2,1	63,5
113	Thessalia	(GR)	7,4	78,6	43,7	0,7	63,7
114	Flevoland	(NL)	7,4	78,3	78,1	0,2	63,8
115	Overijssel	(NL)	7,3	77,2	89,7	1,0	64,1
116	Bedford, Hertfordshire	(RU)	7,2	76,7	102,6	1,5	64,5
117	Piemonte	(I)	7,2	76,4	119,6	4,4	65,8
118	Limburg	(NL)	7,2	76,1	94,8	1,1	66,1
119	Gelderland	(NL)	7,1	75,8	88,9	1,8	66,6
120	Zuid-Holland	(NL)	7,1	75,1	106,3	3,2	67,6
121	Zeeland	(NL)	7,1	75,1	108,7	0,4	67,7
122	Noord-Brabant	(NL)	7,0	74,7	98,6	2,2	68,3
123	Brabant	(B)	7,0	74,4	116,6	2,2	68,9
124	Antwerpen	(B)	6,7	71,5	125,6	1,6	69,4
125	Surrey, East-West Sussex	(RU)	6,7	71,4	99,4	2,4	70,1
126	Braunschweig	(D)	6,7	71,0	112,3	1,6	70,6
127	Kentriki Makedonia	(GR)	6,6	70,0	46,8	1,7	71,1
128	Utrecht	(NL)	6,5	68,7	107,1	1,0	71,4
129	Saarland	(D)	6,4	68,4	107,6	1,1	71,7
130	Düsseldorf	(D)	6,4	67,9	122,8	5,2	73,2
131	Marche	(I)	6,3	66,7	104,7	1,4	73,6
132	Arnsberg	(D)	6,3	66,4	104,2	3,7	74,7
133	Peloponnisos	(GR)	6,0	63,7	47,3	0,6	74,9
134	Berks, Bucks, Oxfordshire	(RU)	6,0	63,6	110,8	2,0	75,4
135	Luxembourg	(B)	6,0	63,4	84,7	0,2	75,5
136	North Yorkshire	(RU)	5,9	62,5	92,6	0,7	75,7
137	Anatoliki Make, Thraki	(GR)	5,8	61,1	43,3	0,6	75,9
138	Münster	(D)	5,7	60,3	95,4	2,5	76,6
139	Weser-Ems	(D)	5,6	59,9	94,0	2,2	77,2
140	Köln	(D)	5,6	59,5	112,8	4,0	78,4
141	Hamburg	(D)	5,6	59,4	194,5	1,6	78,8
142	Alsace	(F)	5,6	59,1	113,7	1,6	79,3
143	Hannover	(D)	5,6	59,1	116,6	2,0	79,9
144	Oost-Vlaander	(B)	5,5	58,6	99,7	1,3	80,3
145	Friuli-Venezia Giulia	(I)	5,4	57,5	121,6	1,2	80,6
146	Grampian	(RU)	5,2	55,1	117,3	0,5	80,8
147	Lisboa e vale do Tejo	(P)	5,0	53,5	76,6	3,3	81,7
148	Kassel	(D)	5,0	53,3	107,4	1,2	82,1
149	Schleswig-Holstein	(D)	4,8	51,3	96,9	2,6	82,8
150	Lneburg	(D)	4,7	49,9	81,9	1,5	83,3
151	Detmold	(D)	4,7	49,8	106,0	1,9	83,8
152	Veneto	(I)	4,5	47,5	116,6	4,4	85,1
153	West-Vlaanderen	(B)	4,4	47,2	106,3	1,1	85,4
154	Gießen	(D)	4,4	47,1	97,9	1,0	85,7
155	Emilia-Romagna	(I)	4,4	46,2	127,5	3,9	86,8
156	Kriti	(GR)	4,3	45,3	45,5	0,5	87,0

Taula A.2.2 Classificació de les regions comunitàries en funció de la taxa d'atur

Ordre	Regió	Desocupació mitjana (91-92-93)		PIB per càpita (mitjana de 89-90-91) EUR12=100	Població 1991		
		Percentatge	Index EUR12=100		Total (milions)	Proporció acumulada %	
157	Rheinessen-Pfalz	(D)	4,2	44,9	110,9	1,9	87,5
158	Oberpfalz	(D)	4,2	44,7	95,6	1,0	87,8
159	Ionia Nisia	(GR)	4,2	44,7	43,7	0,2	87,9
160	Lombardia	(I)	3,9	41,8	134,7	8,9	90,5
161	Notio Aigaio	(GR)	3,8	40,7	52,2	0,3	90,5
162	Trier	(D)	3,8	40,7	86,5	0,5	90,7
163	Açores	(P)	3,8	40,4		0,2	90,7
164	Algarve	(P)	3,7	39,8	47,9	0,3	90,8
165	Oberfranken	(D)	3,7	39,1	103,9	1,1	91,1
166	Unterfranken	(D)	3,5	37,2	99,6	1,2	91,5
167	Koblenz	(D)	3,5	36,8	92,4	1,4	91,9
168	Mittelfranken	(D)	3,4	36,4	126,7	1,6	92,4
169	Karlsruhe	(D)	3,4	36,3	124,2	2,5	93,1
170	Darmstadt	(D)	3,3	35,0	162,9	3,5	94,1
171	Norte	(P)	3,3	35,0	50,2	3,5	95,1
172	Niederbayern	(D)	3,3	34,6	96,5	1,1	95,4
173	Freiburg	(D)	3,2	34,2	110,0	2,0	96,0
174	Madeira	(P)	3,2	33,7		0,3	96,1
175	Trentino-Alto Adige	(I)	3,1	32,7	122,0	0,9	96,3
176	Stuttgart	(D)	2,9	30,8	137,6	3,6	97,4
177	Tübingen	(D)	2,9	30,4	112,9	1,6	97,8
178	Schwaben	(D)	2,8	29,4	111,1	1,6	98,3
179	Centro	(P)	2,7	28,3	39,6	1,7	98,8
180	Oberbayern	(D)	2,5	27,1	148,1	3,8	99,9
181	Luxembourg	(L)	1,9	20,1	127,2	0,4	100,0

Font: Eurostat

ANNEX IV

*Qüestionaris distribuïts als responsables regionals
de l'educació i la formació*

EUROCONFERENCE 95

**Regional policies for education and training: What courses
of direction? What kinds of research?**

BARCELONA (Spain) , March 10 and 11, 1995

PRELIMINARY QUESTIONNAIRE (or first part)

Esteve Oroval , Marina Solé
University of Barcelona 1994

Region:	
Responsible for answering:	
Post:	
Institution/Organization:	
Address:	
Telephone:	Fax:
Country:	Date:

To be returned before September 15, 1994 to:

**Euroconference Secretariat
Direcció General de Recerca
Comissionat per a Universitats i Recerca
Generalitat de Catalunya
c/Tapineria, 10
08002-Barcelona (Spain)
Tel.34 3 310 22 63 / Fax 34 3 310 73 22**

PRELIMINARY QUESTIONNAIRE

Preliminary questions, to be returned before September 15, 1994.

1) How would you describe the character of your region concerning its specific educational policy?

2) Who defines the policy, and how?

3) What specific problems do you consider will need to be resolved in the next five years on each level of education?

-Pre-school

-Primary education

-General Secondary education

-Technical-professional education

- Higher education

4) What strategies do you envisage using for facing these problems? Give a central idea for each.

5) What do you expect to receive from educational research as an aid in this process?

6) What do you hope to achieve from cooperation with the European regions for your own development in educational matters?

EUROCONFERENCE 95

Regional policies for education and training: What courses of direction? What kinds of research?

BARCELONA (Spain) , March 10 and 11, 1995

FULL QUESTIONNAIRE: European cooperation and the role of the regions in the organization of education and training.

Esteve Oroval , Marina Solé
University of Barcelona, 1994

Region:	
Responsible for answering:	
Post:	
Institution/Organization:	
Address:	
Telephone:	Fax:
Country:	Date:

To be returned to:

**Euroconference Secretariat
Direcció General de Recerca
Comissionat per a Universitats i Recerca
Generalitat de Catalunya
c/Tapineria, 10
08002-Barcelona (Spain)
Tel.34 3 310 22 63 / Fax 34 3 310 73 22**

An Euroconference with the title "**Regional policies for education and training. What courses of direction? What kind of research?**" is planned to be held in March 1995 in Barcelona.

The objective of the meeting of representatives of the different European regions is two-fold: on the one hand, to compare the state of research on the subject of regional policies for education and training and, on the other, to stimulate cooperation between the regions by way of new research projects.

Adhering to the purpose of the Euroconference, it should be borne in mind that the involvement of the regions in European educational and training projects depends on a complex set of variables that need to be analysed. This questionnaire has been prepared for this reason, and the replies given in it are expected to provide information on the principal variables affecting inter-regional cooperation.

On the other hand, it should be pointed out that while some regions have made efforts to collect their own data, no general regionalized data base exists for covering the field of educational matters that would permit the comparative study of the situation in the different regions. Most of the existing statistical publications contain data that refer to a country as a whole, without specifying regional particularities. It is therefore necessary to compile and systematize the dispersed data on the regions that exist and to compare the regional data with the corresponding data for the whole country.

The questionnaire is formed of different sections that look at the different aspects relating to the educational system of the region, the developed educational research and the state of cooperation.

The first section covers the main socio-economic characteristics of the region, given that the objectives and the forms of involvement vary according to the problems in each region, the size of the region and how wealthy it is. Using the information obtained in this section, it will be possible to group the different regions according to different criteria, such as the degree of development, socio-cultural affinities, etc. that will enable areas of common interest to be protected.

On the other hand, this questionnaire constitutes an opportunity to make an in-depth diagnosis of the educational system in each region. It thus begins by dealing with information of an institutional nature and then continues on with data related to the supply and demand of education and training, data on financing and public and private expenditure and finally a series of indicators that show the state of the educational system and its evolution.

The information of an institutional nature will be used to obtain an understanding of the nature and extent of the regional powers in the organization and functioning of the system of education and training. It will be necessary to analyse the relationships that each region establishes on other high levels of decision-making: the European Union, the country of which the region forms part and local entities within the region itself. This means studying the effective ties developed by the regions as a consequence of their economic, political, cultural activities without limiting research to the description of the legal and administrative framework, as far as the distribution of powers is concerned. Another point in this section deals with the effect that decentralization has on different aspects of the educational system.

Secondly, for evaluating the state of the different levels within the educational systems, a succession of data is asked for on the supply and demand of education and training in each region (number of pupils, standards of schooling by age, number of centres and teachers, etc.). Enough information will hopefully be gathered to enable an in-depth study to be made of the concretion of developed internal educational processes and to establish the relationships between the educational system and systems of work.

Subsequently, data is required on the financing and level of expenditure in education and training, and the resources assigned to research in these fields, with a distinction being made between contributions coming from the public and private sectors.

The final section considers various indicators of the state of the educational system and its evolution, which are of special interest within the context of reform of educational systems and in the light of the new challenges presented by the European Union and the situation in Eastern Europe. Attempts will be made to evaluate the adaptation of the educational model designed according to the socio-economic background of the region to ascertain its appropriateness for satisfying the endogenous needs of the region.

Bearing in mind the objectives of the Euroconference, once the overall situation of the educational system has been established, it will be of special interest to obtain information on the state of educational research and the level of acceptance of the European cooperation projects. As far as educational research is concerned, it will be necessary to see which lines of research are being developed and how they adapt to the economic needs of the regions together with their cultural and linguistic backgrounds and the available infrastructure for carrying out research and the perspectives for the future.

In relation to the subject of cooperation through the European programmes, information is needed on how the regions' participation in the different programmes has developed in practice, the obstacles that have arisen and the value that can be attached to the results that have been achieved.

The questions asked throughout the questionnaire are considered to be essential. We would, however, also be grateful if you could include, together with the replies, a brief description of the general organization of your educational system referring to the fundamental principles and basic legislative references, along with any publication or collection of educational data that has been made within the regional framework and that could serve to complete or add variety to the information that is asked for in a more limited way in this questionnaire.

A space for replying to each question or point is provided. If this is insufficient, please write on an extra sheet indicating the number of the question to which the reply refers.

PLEASE,

- **ANSWER AS SOON AS POSSIBLE TO THE SIX PRELIMINARY QUESTIONS AND RETURN THE PRELIMINARY QUESTIONNAIRE TO THE EUROCONFERENCE SECRETARIAT**
- **ANSWER THE COMPLET QUESTIONNAIRE GIVING PRIORITY TO THE QUESTIONS INSIDE A FRAME**

RETURN THIS QUESTIONNAIRE, EVEN IF IT WAS BEEN ANSWERED PARTIALLY. ANY INFORMATION, EVEN INCOMPLETE, IS IMPORTANT FOR THE RESULTS OF THE SURVEY.

QUESTIONNAIRE

(Replay to the questions inside a frame, preferably)

1. Socio-economic situation

1.1. Number of regions in the whole country

1.2. Definition of the "regional level"¹

1.3. Fill out the requested data in the following table, using 1993 as the year of reference. In case these data are not available, use the most recent data available, and state which have been used.

	Region	Total for the whole country
1.3.1. Size		
1.3.2. Population		
1.3.3 Rate of employment ²		
1.3.4. Birth date		
1.3.5. Rate of overall unemployment		
1.3.6. Rate of male unemployment		
1.3.7. Rate of female unemployment		
1.3.8. Rate of youth unemployment (16-25 years) ³		
1.3.9. GNP		

¹ This question seeks to determine the legal framework that defines the existence of the regions and their characteristics.

² Here, the level of employment is the working population compared to the total population.

³ In the case that the statistics for your region do not fit the distribution requested, use the nearest distribution, indicating which.

2. The situation from an institutional point of view.

2.1. Does your region have powers in matters of education? Mark with a cross the description that corresponds to the situation in your region:

- (2.1.1.) It has exclusive legislative powers.
- (2.1.2.) It shares legislative powers with other high levels of government.
- (2.1.3.) It has exclusive executive powers.
- (2.1.4.) It shares executive powers with other high levels of government.
- (2.1.5.) It has no powers in matters of education.

2.2. Indicate the basic laws in which the distribution of powers in educational matters is laid down.

2.3. Which level of government do each of the powers in the following table come under? Please note in the space provided or on another sheet of paper any information that you may consider relevant. ^{4, 5}

	Central government	Region/Land/ Communauté/ County	Province/ Department	Municipality/ Schools
Deciding the period of compulsory education				
Definition of the levels, grades, terms, etc				
Definition of the curriculum				
Definition of opening conditions for the centres				
Regulation of entry requirements for teachers				
Administration of the educational system				
. primary education				
. secondary education				
. higher education				
Inspection and control of the educational system				
Regulation of the conditions of examination certificates				
Financing of educational centres				
. primary education				
. secondary education				
. higher education				
Teachers' salaries				
. primary education				
. secondary education				
. higher education				
Awards and grant schemes				
Development of educational research				

⁴ If any of the powers specified in the table vary according to the level of education, please specify.

⁵ In the event of there being other levels (for example, professional education) that are not considered in the table, please include them.

2.4. Do you think that the administrative decentralization of the educational system affects the different aspects that are listed below? Tick the appropriate box if you think that decentralization has positive or negative effects or no effect at all.

	Positive	Negative	None
2.4.1. Approximation to the needs of the local labour market			
2.4.2. Social cohesion (integration of immigrants, respect of ethnic and cultural minorities)			
2.4.3. Efficiency of administration			
2.4.4. Efficient use of assigned resources ⁶			
2.4.5. Academic results			
2.4.6. Quality of teaching ⁷			
2.4.7. Formulation of training in general and professional and technical training			

⁶ Understood as the capacity to produce the maximum results with the minimum expense.

⁷ Assessed by way of traditional indicators, the number of pupils repeating and the failure rate.

2.5. Indicate in the following table if in your region there exists the means for evaluating the different levels of educational system and which is the corresponding authority:

Level of education	Authority	Means for evaluation
Pre-school		
Primary		
General Secondary		
Secondary technical-professional		
Higher Education - non University		
- University		
Special education		

2.6. Concerning the linguistic situation of the region:

- (2.6.1.) The region has its own language that....
- (2.6.1.1.) ...is the only official language in the region.
- (2.6.1.2.) ...is a joint-official language together with another language or other languages.
- Indicate which.
- Indicate since when.
- (2.6.1.3.) The official language of the region coexists with another spoken language or other spoken languages.
- Indicate which.
- Indicate since when.⁸
- (2.6.1.4.) Is not an official language. Indicate which is the official language or which are the official languages.
- (2.6.2.) The region does not have its own language.

2.7. In the case that the region has its own language, what effect does this fact have on the educational system of the region?⁹

- (2.7.1.) Education is only in the language of the region.
- (2.7.2.) Education is bilingual/multilingual in all of the official languages of the region.
- (2.7.3.) There is a double educational system, where families can choose in which language they prefer education.

⁸ This situation may result from immigration phenomena.

⁹ If the situation in your region does not fit any of the situations described, please specify.

(2.7.4.) What are the effects of the model that is applied on the cost of the educational system?

(2.7.4.1.) It increases costs.

(2.7.4.2.) It decreases costs.

(2.7.4.3.) It has no effect on costs.

(2.7.5.) What are the effects of the model that is applied on the academic performance of the pupils?

(2.7.5.1.) It improves the pupils' academic performance.

(2.7.5.2.) The pupils' academic performance deteriorates.

(2.7.5.3.) It has no effect on the pupils' academic performance.

(2.7.6.) Are there structures in the schools that permit the linguistic integration of immigrants?

(2.7.6.1.) Yes. Indicate their overall value.

(2.7.6.2.) No. Why not?

2.8. Looking to the future, are there any foreseeable changes planned in the linguistic structure of the educational system?

(2.8.1.) Yes. Indicate which.

(2.8.2.) No.

2.9. Concerning religion.

(2.9.1.) Church and State relationships.

- (2.9.1.1.) The Church and the State are juridically separate.
- (2.9.1.2.) There is an official religion. Indicate which.
- (2.9.1.3.) Other. Specify.

(2.9.2.) Concerning the effect of the religion on the educational system.

(2.9.2.1.) Indicate which of the following options exist in your region:

- i Non-confessional public education.
- ii Confessional private education, subsidized by the State.
- iii Non-confessional private education, subsidized by the State.
- iiiii Non-confessional private education, non-subsidized by the State.

(2.9.2.2.) What is the nature of religious education in your region?

- i Compulsory?
- ii Optional?

(2.9.2.3.) Indicate in the following table who finances religious education.

	Compulsory religious education	Optional religious education
Church		
State		
Others		

3. Supply and demand of education

3.1. Indicate in the following table the number of pupils in each level of education in your region and for your country as a whole during the 1992-1993 course year, distinguishing between public and private centres. In the case that data for 1992-1993 are not available, fill out the table with the most recent data possible and indicate the year of the course. (*In case the cycles of the University level do not coincide with your educational system, please specify).

	Region			The whole country		
	Total	Public	Private	Total	Public	Private
Pre-school						
Primary						
General Secondary						
Secondary technical-professional						
University (Long cycle)						
University (Short cycle)						
Non-university higher education						
Special education						
Adult education						

3.2. Indicate in the following table the school population by age in relation to the total population for the course year 1992-1993. In the case that data for 1992-1993 are not available, fill out the table with the most recent data possible and indicate the year of the course.

From the age of secondary education on, specify if possible the number of pupils of each age group enrolled in each level. Use a copy of the table for each level of education and refer clearly to the level being dealt with when filling in the number of pupils enrolled in each level according to age.¹⁰

Age	Regions		The Whole country	
	Population	School population	Population	School population
3				
4				
5				
6				
7				
8				
9				
10				
11				
12				
13				
14				
15				
16				
17				
18				
19				
20				
21				
22				
23				
24				
25				

¹⁰ In case data are not available for each age, fill out the table according to age groups.

(3.2.1.) Considering the demographic projections, what effect do you think the evolution of demographic trends will have on the different levels of the school population?

(3.2.1.1.) In five years time

(3.2.1.2.) In ten years time

(3.2.2.) What changes do you foresee concerning the type of student enrolling in higher education?

(3.2.3.) Indicate in the following table as a percentage the level of training of the population between 25 and 64 years of age¹¹. Use the most recent data available and indicate the year.

	% of population between 25 and 64
Illiterate	
Primary	
Secondary	
Higher	

¹¹ In case information for age groups is not available, use the most similar data possible and indicate the data used.

3.3. Indicate in the following table the number of public and private centres in each level of education in your region and for the whole country for the course year 1992-1993. In the case that data for 1992-1993 are not available, fill out the table using the most recent data possible and indicate the year of the course.

	Region			The Whole Country		
	Total	Public	Private	Total	Public	Private
Pre-school						
Primary						
General Secondary						
•First cycle						
•Second cycle						
Sec. technical-professional						
Higher university						
• Long cycle						
• Short cycle						
Non-university higher education						
Special education						
Adult education						

Note: In the case the cycles of the Secondary and Higher/University levels in the table on this page and the following one do not coincide with the distribution of the educational system of your region, please specify).

3.4. Indicate in the following table the number of teachers in each level of education in your region and for the whole country for the course year 1992-1993, distinguishing between teachers working in public centres and those working in private centres. In case the data for 1992-1993 are not available, fill out the table using the most recent data possible and indicate the year of the course.

	Region			The Whole Country		
	Total	Public	Private	Total	Public	Private
Pre-school						
Primary						
General Secondary						
•First cycle						
•Second cycle						
Sec. technical-professional						
Higher university						
• Long cycle						
• Short cycle						
Non-university higher education						
Special education						
Adult education						

3.5. In relation to higher education, and for the academic year 1992-1993, indicate the number of enrolled and graduate students in the different subjects in your region and for the country as a whole. Indicate the teacher/student ratio as well. In case the data for 1992-1993 are not available, fill out the table using the most recent data possible and indicate the year of the course.

	Number of Students		Number of Graduates		Teach./student ratio	
	Region	Country	Region	Country	Region	Country
Humanities						
Educational Science						
Social Sciences						
Natural and Physical Sciences						
Health Sciences						
Engineering and Architecture						
Fine Arts						
Physical Education						
Agriculture and Fishing						
Total						

3.6. Do you feel that the present distribution of higher education between university and non-university centres is adequate and that it responds to the needs of society (needs here understood as being the requirements of the work market, the expectations of families and other socio-cultural aspects).

(3.6.1.) Yes

(3.6.2.) No. Why not?

3.7. In university education, do you think the existing distribution between short and long cycle education is adequate?

(3.7.1.) Yes

(3.7.2.) No. Why not?

3.8. Do you consider the existing relationship between the educational system and the labour market in your region to be sufficient and adequate?¹²

(3.8.1.) Yes. Why?

(3.8.2.) No. Why not?

3.9. Does the educational system satisfy the demand for researchers in basic research?

(3.9.1.) Yes. Why?

(3.9.2.) No. Why not?

3.10. Does the educational system satisfy the demand for researchers in applied research?

(3.10.1.) Yes. Why?

(3.10.2.) No. Why not?

¹² On answering these questions, take into consideration the following: the existence of educational structures that bring together parties from the two systems; the preparation of educational programmes and the participation in them on the part of the different parties; the meeting places where the different parties come together and meet; and the systems of administrative and political regulation between the two systems.

3.11. Are agreements frequently established between the educational system and business for the purpose of orientating student training according to the needs of the work market in the region?

(3.11.1.) Yes. Why?

(3.11.2.) No. Why not?

3.12. Do companies themselves have their own general training schemes?

(3.12.1.) Yes. Indicate according to the following:

(3.12.1.1.) Companies finance training.

(3.12.1.2.) Companies organize training.

(3.12.1.3.) Companies control training.

(3.12.1.4.) Companies give training.

(3.12.2.) No. Why not?

4. The financing of education

When filling out the tables in this section, use data expressed in the currency normally used in your country.

4.1. Indicate in the following tables expenditure on education, distinguishing between the public and private sectors, in your region and for your country as a whole, for the years indicated: ¹³

4.1.1. 1990

Public expenditure		Private expenditure	
Region	Country	Region	Country

4.1.2. 1991

Public expenditure		Private expenditure	
Region	Country	Region	Country

4.1.3. 1992

Public expenditure		Private expenditure	
Region	Country	Region	Country

4.1.4. 1993

Public expenditure		Private expenditure	
Region	Country	Region	Country

¹³The figures asked for are of overall expenditure. In the case that separate information on current expenditure and capital expenditure is available, please specify. If only some of the data is available, please indicate.

4.2. In relation to public expenditure in education, indicate in the following tables for each of the years for which it is asked the expenditure budgeted by the different levels of government for each of the sections in the left hand column.

(4.2.1.) 1990

	Country	Region	Municipality
Educational activities:			
. Pre-school			
. Primary education			
. General Secondary education			
. Sec.technical-professional education			
. University education			
. Non-university higher education			
. Special education			
. Adult education			
Subsidies to private education			
Grants and awards for study			
Research			

(4.2.2.) 1991

	Country	Region	Municipality
Educational activities:			
. Pre-school			
. Primary education			
. General Secondary education			
. Sec.technical-professional education			
. University education			
. Non-university higher education			
. Special education			
. Adult education			
Subsidies to private education			
Grants and awards for study			
Research			

(4.2.3.) 1992

	Country	Region	Municipality
Educational activities:			
. Pre-school			
. Primary education			
. General Secondary education			
. Sec.technical-professional education			
. University education			
. Non-university higher education			
. Special education			
. Adult education			
Subsidies to private education			
Grants and awards for study			
Research			

(4.2.4.) 1993

	Country	Region	Municipality
Educational activities:			
. Pre-school			
. Primary education			
. General Secondary education			
. Sec. technical-professional education			
. University education			
. Non university higher education			
. Special education			
. Adult education			
Subsidies to private education			
Grants and awards for study			
Research			

5. The situation of the educational system and its perspectives

5.1. Tick which of the following most fits according to the educational system in your region.¹⁴

- (5.1.1.) It is a consolidated model of education that has been applied for several years and is not expected to change in the near future.
- (5.1.2.) It is a recent educational model and is not expected to change in the near future.
- (5.1.3.) The present educational model is in the process of being substituted by another which has already been approved.
- (5.1.4.) Although no alternative model exists, there is an awareness of the need for change of the present model for another which responds in a better way to the economic, social and cultural challenges which are faced. Specify the challenges in your region.

5.2. On the assumption that reforms of the educational system are in preparation, describe the nature of the changes that are desired together with the state of their adoption or application, and refer to the level of education being dealt with.

(5.2.1.) Object of the reform:

(5.2.2.) Who is the responsible for the reform?:

(5.2.3.) State of the reform:

5.3. Do you think that your region has sufficient resources to be able to apply the new structures that are being designed or that are considered necessary?

- (5.3.1.) Yes.
- (5.3.2.) No. There is a lack of resources.
- (5.3.2.1.) Financial resources (5.3.2.2.) Human resources

¹⁴ Give the specific reasons on which you base your reply to this questions.

6. The state of educational research

6.1. Concerning the situation of research in education and training undertaken up to the present day or being carried out at present, tick, in the corresponding box in the left hand column, the lines of research in which your region participates, and indicate the approximate number of projects. If you consider it appropriate, indicate on a separate sheet the titles of the main projects and their objectives. In case information concerning the number of projects is not available, indicate the lines of research which are of high priority.

	Line of research	Number of projects
	Educational policy and planning	
	Education administration	
	Education economics	
	Work and careers advice	
	Curriculum	
	Cognitive processes and teaching methods	
	Innovations in education	
	New technologies applied to education	
	Evaluation	
	Different levels of teaching	
	Special education	
	Adult education	
	Specific didactics	
	Teacher training	
	Comparative education	
	Recognition of diplomas and study periods	
	Student mobility	
	The European dimension of teaching in schools	
	Multi-cultural education	
	The democratization of teaching in schools	
	Linguistic policy	
	Others	

6.2. Concerning the main institutions supporting educational research in your region, indicate if they are autonomous, if they depend on the universities or if they depend on the government. Specify what these institutions are.

(6.2.1.)

Autonomous. Indicate which.

(6.2.2.)

Dependent on the universities. Indicate which.

(6.2.3.)

Dependent on the government. Indicate which.

6.3. Concerning the main research groups, indicate if they carry out their activities autonomously, within the framework of the universities or within the framework of the government. Specify what these groups are.

(6.3.1.)

Autonomous.

(6.3.2.)

Dependent on the universities.

(6.3.3.)

Dependent on the government.

6.4. Indicate if there is a developed body for coordinating educational research in your region.

(6.4.1.)

Yes. Indicate which.

(6.4.2.)

No.

6.5. For the year 1993, indicate in the following table the volume of resources set aside for educational research, distinguishing between public and private expenditure, in your region and for the country as a whole. In case the data for 1993 are not available, fill out the table using the most recent data possible and indicate the year.

Public expenditure		Private expenditure	
Region	Country	Region	Country

6.6. Concerning the public financing of research already carried out, indicate as a percentage the participation of the different levels within the country and within the European Union.

State			European Union
Central State	Region	Local level	
%	%	%	%

6.7. Concerning the assessment of the educational research developed in your region, indicate:

(6.7.1.) The positive elements that should be maintained¹⁵ (in order of priority).

1.

2.

3.

(6.7.2.) The negative elements, susceptible to change (in order of priority).

1.

2.

3.

¹⁵ This refers to aspects such as achievements already brought about, dynamics that have been worked out, regional diffusion, interaction with other regions, etc..

6.8. As far as the future is concerned, what lines of research do you think should be enhanced by your region considering:

(6.8.1.) The challenges presented by the European Union? (in order of priority).

1.
2.
3.

(6.8.2.) The idiosyncratic reassertion of your region as a regional identity? (in order of priority).

1.
2.
3.

7. Participation in European cooperation projects

7.1. Indicate in the left hand column the European cooperation programmes in which your region has participated. Indicate the period.

	Programmes	Period
	ARION	
	COMETT	
	DELTA	
	ERASMUS	
	EUROTECNET	
	FORCE	
	JEAN MONNET	
	YOUTH WITH EUROPE	
	LINGUA	
	MATTHAEUS	
	PETRA	
	SPRINT	
	TEMPUS	
	Others	

7.2. If it is impossible for you to obtain the information we ask for in point 7.1., indicate how aware you are of the existence of the programmes and their results in your region.

7.3. Concerning the difficulties or obstacles that you may have detected in your region on participating in the development of the programmes, indicate for each of the programmes the kind of problem that occurred. Write in the column on the right hand side the number corresponding to each kind of problem that was detected. Specify the problems according to the order of importance:

1. Financial obstacles
2. Lack of sufficiently prepared staff
3. Obstacles in the relationships with companies
4. Obstacles in the relationships with the government
5. Others

Programmes	Type of difficulty
ARION	
COMETT	
DELTA	
ERASMUS	
EUROTECNET	
FORCE	
JEAN MONNET	
YOUTH WITH EUROPE	
LINGUA	
MATTHAEUS	
PETRA	
SPRINT	
TEMPUS	
Others	

7.4. A knowledge of foreign languages is an extremely important element in the cooperation between the European regions. In relation to this aspect,

(7.4.1.) Is it normal for people in your region to learn foreign languages?

(7.4.1.1.) Yes. Say which ¹⁶ (in order of priority).

(7.4.1.2.) No. Why not?

(7.4.2.) Are there any projects for evaluating the knowledge of foreign languages in your region?

(7.4.2.1.) Yes. Give a general assessment of their value.

(7.4.2.2.) No. Why not?

7.5. Do you think that the design of the cooperation programmes has been made in such a way as to anticipate the possibilities of adapting their application to the endogenous needs of your region?

(7.5.1.) Yes. Indicate in what way/ways.

(7.5.2.) No. Why not?

¹⁶ The question refers to language learning both within and outside of the educational system.

7.6. Has participation in the aforementioned programmes resulted in effective cooperation with other European regions facing similar challenges?

(7.6.1.) No. Why not?

(7.6.2.) Yes. In this case, specify in the following table the region with which cooperation has occurred, in what field it has been carried out in and the motives for which cooperation was considered favourable for both regions.

Region	Field of cooperation	Motives for cooperation

7.7. Has cooperation through the aforementioned European programmes resulted in measures that contributed to the development of the region? If so, give examples, referring to the economic, social and cultural aspects.

7.8. Has any study, report, etc. been carried out with the object of evaluating the results of european cooperation developed within the context of your region?

(7.8.1.) No. Why not?

(7.8.2.) Yes. In this case, indicate in the following table which programme was involved and what the main results were.

Evaluated programmes	Results

7.9. How would you evaluate the effects of cooperation through each of the programmes on the various aspects listed in the table below?

- (+) Positive
 (-) Negative
 (0) No effect

	Student mobility	Teacher mobility	Training research teams	Qualified Population	R + D	Incorp. of R + D into industry
ARION						
COMETT						
DELTA						
ERASMUS						
EUROTECNET						
FORCE						
JEAN MONNET						
YOUTH WITH EUROPE						
LINGUA						
MATTHAEUS						
PETRA						
SPRINT						
TEMPUS						
Others						

7.10. As a result of your experience and in the light of results achieved, what changes do you think would be necessary for improving the definition and organization of cooperation and programmes in which the regions participate?

(7.10.1.) It would be better to initiate completely new programmes. Indicate which areas and what objectives.

(7.10.2.) The present programmes serve the aims of cooperation of the regions but certain changes need to be made. Indicate which.

7.11. At the present time, is there a commitment of cooperation and participation in other programmes concerning the future, or in subsequent phases of programmes which have already been participated in?

(7.11.1.) No. Why not?

(7.11.2.) Yes. In this case, indicate in the following table the regions or institutions with which cooperation will take place and in which programmes.

Regions or Institutions collaborating	Programmes

7.12. Aside from actual commitments that already exist, do you think that it is of interest, from the point of view of the results, to resort to European programmes of cooperation for fomenting cooperation between the European regions?

(7.12.1.) Yes. Why?

(7.12.2.) No. In this case, what alternative forms of cooperation do you think would give better results?

7.13. Do you think that prior experience has resulted in the adoption of specific cooperation agreements due to the initiative of the regions themselves and aside from the existing European programmes?

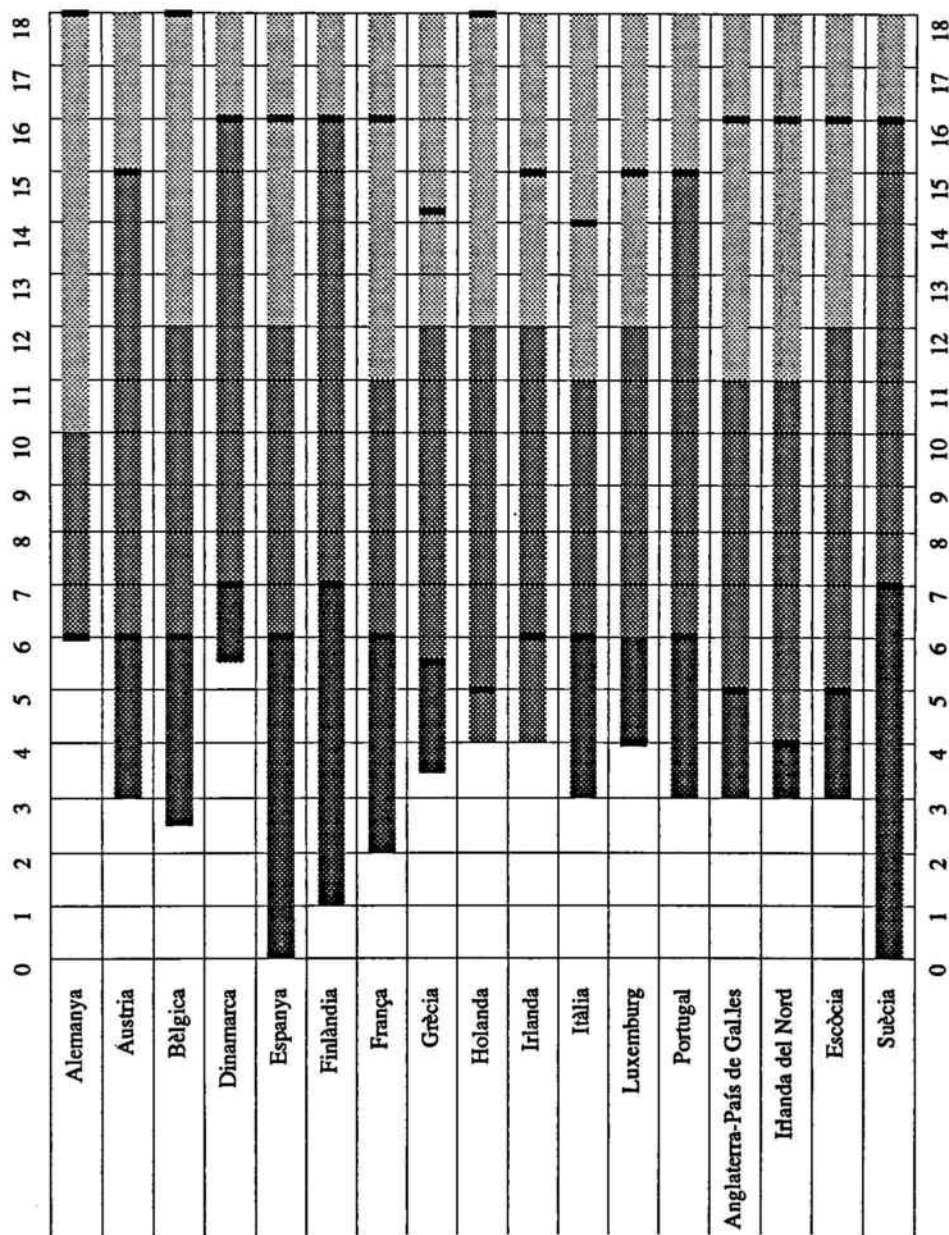
(7.13.1.) Yes. Which?

(7.13.2.) No. Why not?

ANNEX V

Etapes de l'escolarització als Estats membres de la UE

Gràfic A.4.2 Etapes de l'escolarització als Estats membres de la UE



Font: Elaboració pròpia partir d'Eurydice (1994) i Eurydice i CEDEFOP (1995)

- Educació pre-escolar dependent del sistema educatiu
- Educació primària o estructura única
- Educació secundària
- Principi i fi de l'escolarització obligatòria