

En resum, el paper de l'estat en els sistemes educatius de l'Europa comunitària ha anat canviant des de mitjan nostre segle. Avui, l'estat cerca un nou repartiment de responsabilitats en el marc del qual es reservarà sens dubte una funció avaluadora, introduirà noves concepcions sobre el que són els serveis públics i adoptarà fórmules per a gestionar-los que, més que noves, han de ser considerades estranyes a la cosa pública perquè han estat fins ara les pròpies i exclusives de la gestió empresarial privada. Com veurem, en aquesta mutació han confluït diferents factors que van des d'una demanda més gran de descentralització i de participació en l'administració i la gestió dels sistemes educatius, tant des de les autoritats locals com, en general, dels integrants principals de la comunitat educativa (professors, famílies i estudiants), fins al canvi en els paradigmes que regeixen les concepcions de l'estat i del govern dels sistemes educatius.

UN NOU CONTEXT PER A LES POLÍTIQUES EDUCATIVES EUROPEES

Als països europeus l'estat continua essent, de molt, el principal proveïdor d'educació; no només, és clar, del servei públic de l'educació sinó, en termes molt més generals, de tota l'educació escolar. És, doncs, el principal empresari del sector educatiu. Però també és, alhora, el rector, en el sentit més ampli del terme, del conjunt del sistema educatiu i, per consegüent, tant dels centres que en depenen directament i dels quals n'és, en certa manera, l'empresari, com d'aquells altres centres que són d'iniciativa privada, siguin o no finançats totalment o en part amb fons públics. En aquesta mesura, es configura com el garantidor que tota l'educació s'até a allò prescrit pels principals textos legals —generalment, les constitucions, les cartes magnes i les lleis bàsiques de l'educació— pel que fa als objectius i, també a la majoria de països, pel que fa als continguts i als mètodes. Per a fer-ho disposa d'un cert nombre d'instruments que li atorguen un poder directe i indirecte sobre el sistema educatiu, com poden ser ara, per exemple i respectivament, la inspecció escolar i la formació i certificació del professorat.³

És evident, però, que el context d'aquests sistemes educatius està canviant. Ara per ara, la principal nota distintiva d'aquest context la constitueixen els efectes de la doble crisi patida des de mitjan anys setanta fins avui. Es tracta, per un costat, d'una crisi conjuntural dels sistemes educatius, però, per l'altre, també d'una crisi global, contextual i dels sistemes socials.

3. Aquesta qüestió de l'educació com a pilar de l'estat del benestar és desenvolupada amb profunditat a l'obra de Keith MacMillan, *Education Welfare. Strategy and Structure*. Londres i Nova York: Longman, 1977. Les connexions entre l'estat del benestar i l'educació es desenvolupen a G. R. Grace, *Education: Commodity or Public Good?* Wellington: Victoria University Press, 1988 i, especialment pel que fa a les implicacions educatives de la crisi de l'estat del benestar, a H. Lauder, *Education, Democracy and the Crisis of the Welfare State*. Christchurch: University of Canterbury Press, 1987.

4. Una aportació interessant a aquestes anàlisis, per la diversitat de perspectives que s'hi inclouen, la constitueix l'obra de Ian McNay i Jenny Ozga (eds.), *Policy-Making in Education. The Breakdown of Consensus*. Oxford:

La conjunció d'ambdues crisis aporta un nou context en el qual l'estat ha de reformular el seu paper.⁴

Pel que fa a la crisi econòmica, els seus efectes més directes sobre els sistemes educatius es manifesten, sens dubte, en la reducció de la despesa pública. Però també hi ha altres efectes, indirectes, no tan obvis i que tenen a veure amb la manera com aquesta despesa es fa. D'una banda, en una època de crisi no només es redueix la inversió pública, sinó que es fa més necessari establir prioritats. Des de la perspectiva actual, l'època de grans inversions en educació, en capital i recursos humans, que van ser els anys seixanta i principis dels setanta, sembla haver deixat la impressió que el sistema educatiu és un pou sense fons, que mai no pot omplir-se i on mai no n'hi ha prou per respondre a unes demandes, quantitatives i qualitatives, sempre creixents.

La pregunta que els polítics i els administradors sembla que es facin, més o menys en secret, és: on són els resultats d'aquelles inversions milionàries? No obstant això, aquestes preguntes acostumen a amagar segones intencions i atacs indirectes, per exemple, als defensors de polítiques que insisteixen a mantenir els nivells de despesa pública en educació o als que advoquen per la rellevància de la investigació educativa.⁵

En aquest context, la despesa pública en educació ha de competir, en el si d'un mateix estat, amb altres possibles inversions els resultats de les quals semblen estar molt més a l'abast, ser molt més visibles i, en última instància —diuen—, molt més necessàries a curt termini. Els darrers anys, l'educació ha deixat de ser «la prioritat de les prioritats» i han ocupat el seu lloc, quasi d'una forma successiva, altres preocupacions com ara l'atur, especialment en el cas dels joves, la protecció social i la recuperació econòmica. L'envelliment de la població, especialment a Europa, tindrà, a més, una gran importància a mig i llarg termini.

Un estudi prospectiu de l'OCDE⁶ prediu que, els propers cinquanta anys, el cost total de la despesa social augmentarà d'un terç, en termes reals, suposant que el volum i l'escala dels beneficis siguin constants i que la despesa augmenti o minvi en proporció al nombre de beneficiaris. Aquest augment global d'un terç —i això és el que veritablement esdevé preocupant— amaga greus desigualtats entre els sectors afectats: enfront d'un augment del 40% en la despesa sanitària i del 100% en el cost de les pensions, apareix una disminució del 15% de la despesa en prestacions familiars i del 20% en educació. Mai fins ara ningú no havia gosat imaginar que arribaria el dia en què la despesa pública en educació es reduiria tant. Fins a quin punt aquesta disminució de la despesa pública en educació es traduirà en una retallada

Pergamon Press, 1985. La influència dels aspectes econòmics sobre l'evolució recent dels sistemes educatius és desenvolupada a l'obra *Education and the Economy in a Changing Society*. París: OECD, 1989 i, més recentment, a la de Mark B. Ginsburg (ed.), *Understanding Educational Reform in Global Context. Economy, Ideology and the State*. Nova York: Garland, 1991.

5. Així es demostra a Gerald Grace, «The New Right and the Challenge to Educational Research», *Cambridge Journal of Education*, 21:3 (1991), p. 265-275 i a E. R. House, «Gran política, petqueña política», *Cuadernos de Pedagogía*, 202 (1992), 51-57.

6. Vegeu *The OECD Observer*, 148, octubre-desembre 1987.

de les prestacions o bé obeeix, per contra, a l'estalvi aconseguit administrant-les d'una altra manera és quelcom molt més difícil de predir.

Fins i tot en un context de crisi les demandes educatives —per exemple, millor educació durant més temps— segueixen llur pròpia lògica d'escalada i no paren de créixer. L'estat està, en una situació com aquesta, sobrecarregat⁷ de necessitats a les quals ha de donar sortida i en una conjuntura econòmica que no permet de fer-ho amb totes de la mateixa manera. Davant la perspectiva de deixar exhaust el Tresor, la solució lògica consistirà, doncs, a establir prioritats per a la despesa pública. Aquestes prioritats poden fixar-se prenent com a base diferents criteris. Un dels criteris possibles és la rendibilitat de les inversions prèvies, és a dir, els resultats obtinguts per cada sector d'inversió. El sector educatiu ofereix rendibilitat essencialment a llarg termini, la qual cosa el fa poc atractiu a qui desitja presentar sobretot resultats a curt termini.

Probablement, el paradigma que millor defineix les reformes introduïdes als sistemes educatius europeus a partir de la primera crisi socioeconòmica és el de l'anomenada *responsiveness*, que podríem traduir com la recerca constant d'una millor adequació dels processos i productes educatius a les necessitats del context. Sota aquest paradigma —el de respondre millor—, les reformes educatives han tendit a fomentar des de la descentralització o la participació en el govern de l'escola dels diferents agents implicats fins a l'autonomia dels centres escolars, que és el concepte que més bé encarna el tipus de tendències reformistes auspiciades pel paradigma de la *responsiveness*.

Ara bé, els efectes de la darrera crisi conjuntural econòmica han estat molt més importants que una simple reducció monetària o percentual perquè han implicat una nova concepció del paper de l'estat en la provisió dels serveis públics i, sens dubte, sota un nou *ethos*: el de l'*accountability*, és a dir, de la rendició de comptes, de l'auditoria i de l'avaluació de resultats. Aquest *ethos* apareix, a més, en un moment en què els contribuents mostren llur insatisfacció pel deteriorament dels serveis públics, que no s'atribueix només a factors com ara la pèrdua de poder adquisitiu dels funcionaris, i llur consegüent descontent i desinterès, sinó a la incapacitat de l'estat —hi ha qui diu que congènita— per a dispensar aquests serveis de forma satisfactòria, eficaç i eficientment. La privatització apareix com una recepta alternativa i que alguns prenen com una *panacea* que aportarà una millor qualitat a un cost més baix. És clar que hi ha qui es refereix a la privatització, sense més, de serveis públics concrets com ara la sanitat o l'ensenyament, i també hi ha qui, més aviat, defensa l'adopció de criteris pro-

7. L'expressió «estat sobrecarregat» fou encunyada a l'obra de F. Guy Peters i R. Rose, *The Overloaded State*. Londres: Sage, 1977, on s'analtzaven amb profunditat algunes de les tesis que s'exposen aquí. Altres autors, fent referència al mateix fenomen, s'estimen més parlar d'una «sístole de recursos i d'una diàstole de necessitats a cobrir». Tant si és a causa d'una sobrecàrrega o d'un estrès, el resultat pot ser, tard o d'hora, l'infart de l'Estat del Benestar.

8. Les transformacions del context dels països europeus i els efectes d'ajustament sobre llurs sistemes educatius han estat estudiades, de forma força encertada, per Ingemar Fägerling i Britt Sjöstedt, «Planeamiento y gestión de la educación en Europa: tendencias y desafíos», *Perspectivas*, 77 (1991), p. 93-108, i a T. Husén; A. Tuijnman i W. D. Halls (eds.), *Schooling in Modern European Society. A Report of the Academia Europaea*. Oxford: Pergamon Press, 1992, així com també a Francesc Pedró, «Tendencias de la educación europea: tradición e innovación». *Investigación y Ciencia*, 195 (1992), p. 78-87. Pel que fa estrictament a les transformacions tecnològiques i llur impacte sobre els sistemes educatius, vegeu Francesc Pedró (coord.), *Noves tecnologies, noves profes-*

pis de l'empresa privada per a l'administració i gestió d'aquests mateixos serveis públics, incloent-hi la progressiva introducció del concepte de competitivitat.⁸

La segona crisi és de caràcter estructural, d'ajustament dels sistemes educatius a un nou context social, econòmic i tecnològic i, en certa mesura, també demogràfic. No cal insistir aquí en la transcendència dels canvis socials produïts les dues darreres dècades a Europa (des dels canvis en la concepció de la família fins a la incorporació de la dona a la vida activa), ni en la importància del progrés tecnològic i la generalització de les aplicacions de les noves tecnologies, ni en la forma en què aquest mateix factor i també altres factors han contribuït a canviar els perfils professionals, ni tampoc, finalment, en les implicacions del procés d'internacionalització i mundialització de l'economia. Només destacarem dos fenòmens per llur especial significació per a la política educativa: la deriva de les concepcions socials cap a postures especialment crítiques amb l'estat i que exigeixen una més gran participació social en el sistema educatiu, i, en segon lloc, l'impacte de l'atur juvenil, que ve a demostrar la impossibilitat de regir el sistema educatiu, especialment pel que fa a l'àmbit de la professionalització i de la qualificació, d'esquena als agents econòmics i productius.

Cal preguntar-se si aquests raonaments i estratègies són patrimoni exclusiu d'uns determinats governs, concretament els de tarannà neoliberal o conservador. La resposta, pel que fa a Europa, és negativa. Val a dir que els governs conservadors i neoliberals, especialment als països amb estructures polítiques descentralitzades, van reaccionar més ràpidament i van adoptar mesures correctores d'una manera més diligent davant dels primers símptomes d'alarma. Però avui dia les estratègies són també comunes als governs socialdemòcrates, tot i que a llurs exposicions de motius apareguin matisos poc o molt diferents. El producte resultant és, també en el terreny educatiu, força semblant i equivalent.

Tot seguit veurem com aquests dos paradigmes (*responsiveness* i *accountability*) complementaris, successius en el temps i, en alguns casos, contraposats ens permeten d'explicar i interpretar força bé la majoria de les reformes educatives europees dels darrers anys.

EL PARADIGMA *RESPONSIVENESS*

De quina manera les tesis que s'acaben de descriure es reflecteixen en el que s'ha esdevingut recentment i s'està esdevenint als sistemes educatius dels països objecte d'aquest estudi constitueix el centre d'atenció de les pàgines següents. S'hi discuteixen alguns dels desen-

sions. *Les noves tecnologies i els seus efectes sobre l'ocupació i la formació en diversos sectors de l'activitat econòmica, a Catalunya i a Europa*. Barcelona: INCANOP, 1990.

9. Aquest mot és difícil de traduir d'una forma genuïna. Bo i així, ens hi podem aproximar si l'entendem com la voluntat i la capacitat de donar *resposta* immediata a les necessitats de l'entorn. Si hom pogués inventar termes fàcilment, podríem traduir-lo per *responsivitat*. Obviament, la millor forma que un centre escolar sigui *responsiu* no és altra que la de deixar-lo gaudir de la màxima autonomia curricular, econòmica i de plantilles. Ara bé, això vol dir diversitat de centres i de projectes educatius. I té un preu.