

volupaments més notables amb relació a quatre línies fonamentals de reforma dels sistemes educatius sota el paradigma de la *responsiveness*⁹: la descentralització, la participació social en el govern dels sistemes educatius, l'obertura als agents econòmics i, en darrer lloc, l'autonomia dels centres escolars. Totes quatre línies, com ja es pot veure d'una forma intuïtiva, tendeixen a acostar la presa de decisions relatives als processos i als productes educatius als usuaris, en el sentit més ampli de la paraula. Això significa ampliar l'espai de què disposen aquests usuaris per a participar o per a modular la tasca que duu a terme l'escola, fins arribar a la màxima autonomia possible. Però, com veurem més endavant, el contrapunt d'aquest paradigma és l'*accountability*.

Descentralització i redistribució del control estatal: poder central *versus* poder local

La primera d'aquestes línies es refereix a la redistribució de poder entre el centre i la perifèria. La qüestió és molt més important del que sembla de primer, perquè molts països que podrien presentar-se inicialment com a centralitzats tenen, de fet, formes d'administració local, i, en canvi, altres països amb una tradició regionalista o localista pateixen molta pressió en favor de la centralització. S'arriba al punt que hi ha qui pensa que és imprudent afirmar de manera categòrica que un sistema d'administració de l'educació és o bé centralitzat o bé descentralitzat. L'assignació de responsabilitats a la formulació, adopció i implementació de les polítiques és particular per a cada nivell i per a cada modalitat de l'ensenyament. El fet és que, força abans de l'onada de reformes que va passar per sobre d'Europa durant la dècada dels anys vuitanta, a molts països europeus ja s'havia desenvolupat una tendència vers la descentralització.

En realitat, el concepte de descentralització dels poders de decisió i de gestió ja era present des dels anys vuitanta tant en el món empresarial com en el de certs sectors gestors dels serveis públics. Com és habitual, el sector educatiu va trigar molt de temps a ser sensible a aquest canvi de paradigma, tan profund. Tot i així, l'estat, enfront de les dificultats d'implementació de polítiques i estratègies com més va més complexes, va decidir finalment de redistribuir el poder entre el centre i la perifèria en nom de l'eficàcia de les accions educatives i, en el fons, esperant d'alleugerir en la mesura que es pogués el pes feixuc de les despeses econòmiques de les quals eren responsables exclusivament les autoritats centrals.

No sempre és fàcil percebre quan ens trobem davant d'un sistema centralitzat i quan no. És més senzill plantejat en abstracte que no pas en la pràctica. Així, per exemple, a alguns països europeus el pes tan fort que s'ha concedit als municipis en matèria d'ensenyament primari fa que no pugui parlar-se pròpiament d'estructura administrativa centralitzada. Aquest és el cas, per exemple, de Dinamarca i Holanda, on totes les escoles estatals de nivell primari —deixant de banda les privades— són, de fet, mantingudes i dirigides per les autoritats municipals. També seria poc adient, probablement, parlar de centralització en un país com ara Irlanda, atès el pes considerable que té la iniciativa no estatal en el nivell primari.

Itàlia va començar el 1970 un procés de regionalització administrativa que, malgrat tot, no ha tingut per ara gaires conseqüències en l'àmbit educatiu, amb l'excepció de la formació professional, del tot regionalitzada. Els anomenats *provveditori agli studi* que hi ha a les províncies tenen funcions que, tot i havent augmentat els darrers temps, continuen essent delegades i executives. A França, totes les decisions fonamentals relatives a l'ensenyament obligatori (plans d'estudis, nomenaments de professorat i de personal directiu i de la inspecció, localització de les escoles, etc.) parteixen del Ministeri de l'Educació Nacional, tot i que un moviment relativament recent de desconcentració funcional ha fet que guanyin importància el Departament i l'Inspecteur d'Academie, director dels serveis departamentals d'ensenyament. S'ha reconegut alhora un espai per a la presència de les llengües minoritàries, com ara l'euskera o el català, encara extremadament reduïda.

La tradició d'autonomia municipal també ha estat una constant a Bèlgica, malgrat el fet que la Constitució del 1831 i la legislació posterior la van desconeixer en bona mesura. A aquesta tradició de caràcter localista, s'hi han afegit més tard les reivindicacions lingüístiques. La situació no pot considerar-se encara completament estabilitzada, però és clara la tendència a una més gran descentralització tant a través dels poders públics subordinats (províncies, municipis) com a través de les dues comunitats (flamenca i valona), cadascuna de les quals té el seu corresponent Consell Cultural i Ministeri d'Educació. Això no obstant, alguns aspectes organitzatius substancials (com ara les línies bàsiques dels plans d'estudis, els salaris, la política de subvencions als centres privats, etc.) continuen centralitzats. Bèlgica es troba, doncs, a mig camí en un procés de franca federalització, i el sistema educatiu reflecteix actualment tant aquestes tendències com les resistències que originen.

A l'Europa meridional, l'indret on s'està vivint un procés de canvi administratiu més substancial és l'Estat espanyol. Tot i conservant encara avui una estructura administrativa bàsicament centralitzada, l'educació, en tots els seus nivells, ja ha estat objecte de transferència a les administracions autònomes (com ara Catalunya, el País Basc, Galícia, Andalusia i València) i, en principi, altres comunitats autònomes també esperen que els sigui transferida. A tots els governs autònoms —o regionals— hi ha una conselleria o departament d'educació —que fa de ministeri regional— i algunes han creat un aparell administratiu propi de cert gruix, generalment de tarannà centralitzador. Això no obstant, el Ministeri d'Educació i Ciència, central, continua conservant responsabilitats crucials pel que fa a l'ordenació general del sistema educatiu, al currículum, a l'alta inspecció, etc.

Naturalment, aquí i arreu d'Europa els problemes pendents de solució són encara molts.¹⁰ A qui s'ha d'atorgar més poder? Qui hauria de ser el principal destinatari de la transferència de responsabilitats: les autoritats regionals o locals, els centres d'ensenyament com a tals, els claustres o els equips docents o, tal vegada, els mateixos docents a títol individual? Si

10. D'aquesta tendència anterior a la dècada dels vuitanta, se'n fa ressò l'estudi de Juan Monreal i Antonio Viñao, *Modelos de administración educativa descentralizada. Su aplicación a la región de Murcia*. Múrcia: Universidad de Murcia, 1982. Com ja indica el títol, es tracta d'un estudi que defineix models teòrics, però amb gran quantitat d'exemples de tot el món. Una perspectiva més aprofundida, sobre la base d'estudis de casos, la subministra millor l'obra de Jon Lauglo i Martin McLean (ed.), *The Control of Education. International Perspectives on the Centralization-Decentralization Debate*. Londres: Heinemann, 1985.

el destinatari final fos el centre escolar com a tal, i rebés noves cotes d'autonomia, podria passar —com s'esdevé sovint a França i a l'Estat espanyol— que el consell escolar de centre tingués més poder que el director i el seu equip i es fes molt difícil la governabilitat de l'escola. D'altra banda, als països amb tradició descentralitzada tendeix a subsistir en el nivell equivalent a la regió o comunitat local una estructura que representa l'autoritat de l'estat però que, com més va més i gràcies a mesures de desconcentració, es veu investida de poders de negociació i de control sobre els centres escolars, i exerceix així de contrapoder de les estructures regionals o locals que, en principi, creien tenir una competència plena en aquestes matèries.

Però el que va acabar de complicar les coses a la primera meitat de la dècada dels vuitanta va ser l'aparició simultània de noves polítiques en favor de la millora de la qualitat de l'ensenyament i la utilització estratègica, amb aquesta finalitat, del moviment de redistribució del poder entre el centre i la perifèria. Així, és fàcil de veure que en alguns països la descentralització ha estat més un exercici retòric que cap altra cosa, mentre que en d'altres, la proverbial autonomia local o regional ha estat contrarestada per mitjà de l'establiment d'objectius nacionals precisos i de mínims a assolir o bé per la creació de matrius d'avaluació complexes dels resultats acadèmics. Allí on existia una autonomia relativa dels centres escolars, les noves polítiques de reajustament que prenen en consideració els efectes de les crisis que abans s'han descrit tendeixen a ser considerades per alguns com un moviment en favor de la recentralització de la gestió del sistema educatiu, en detriment de les autoritats regionals o locals, però conservant, si no augmentant, el grau d'autonomia dels establiments escolars. Sovint succeeix que l'estat utilitza les transferències als consells escolars de centre com un contrapès a les noves competències atorgades a les autoritats locals, o viceversa, com ha passat al Regne Unit, a Austràlia i a Suècia, on la descentralització pot comportar una recuperació del poder de l'administració central, paradoxalment, a costa de disminuir les competències de les autoritats locals en matèries molt valuoses com ara els programes escolars i l'avaluació dels resultats dels alumnes.

La descentralització significa, de fet, coses diferents a països diferents: des d'una regionalització fins a una desconcentració del poder, des de concedir poders a les autoritats locals fins a fer-ho als centres escolars. Sigui quin sigui el significat, la tendència envers la descentralització i els canvis que comporta en el repartiment de poder en matèria educativa es tradueixen inevitablement en canvis en la gestió dels centres i, en certa mesura, en les tasques que desenvolupa el professorat, molt més nombroses que abans i amb l'afegit que per a algunes de les quals no es disposa de la preparació adient; tant se val que es tracti de l'organització del treball dels alumnes com del repartiment i la gestió dels recursos escolars o bé d'haver de retre comptes a les autoritats locals o estatals. I, el que també és molt important, la descentralització fa créixer la consciència professional dels docents.

Tal com es pot llegir en un informe recent de l'OCDE,¹¹ «una participació creixent en les decisions disminueix la impressió d'impotència i d'aïllament que freqüentment experi-

11. OCDE/CERI, *La décentralisation et l'amélioration de l'école: Nouvelles perspectives et conditions propices au changement*. París: OCDE/CERI, mecanografiat, 1989, p. 59.

menten els docents que són empleats d'una maquinària administrativa molt pesant. En prendre part en la presa de decisions, també pot fomentar-se que atorguin llur confiança a les persones que administren el centre. En efecte, els tranquil·litza saber que hi ha estructures i recursos propis per limitar tota mena d'influència excessiva de qualsevol minoria. Els docents tenen accés a informacions diferents de les que emet el director».

La democratització i la participació en el govern dels sistemes educatius

Una altra tendència que reflecteix ben clarament el paradigma de la *responsiveness* la constitueix el protagonisme atorgat a la comunitat educativa, és a dir, als mateixos professors, a les famílies i als estudiants, i també a cops als representants de la comunitat local, en la vida escolar quotidiana i en l'administració i la gestió del centre escolar. Encara que aquesta evolució pot ser considerada la conseqüència lògica d'un procés de descentralització, el cert és que deu molt als moviments contestataris de finals dels anys seixanta i principis dels setanta.

La pressió a favor de la participació de la comunitat social en l'escola apareix a Europa i als Estats Units en un moment d'efervescència dels moviments contestataris. Té un punt de referència en els successos de París¹² i de Berkeley el 1968 i una traducció en el terreny de les teories pedagògiques que tendeix a qüestionar el paper de l'estat com a *Big Brother* en el terreny educatiu, o bé a defensar obertament la desescolarització. Tot això és fet en un context en el qual predominen les pedagogies antiautoritàries i permissives: de qui és l'escola, de l'estat o de la comunitat?, als interessos de qui ha de servir?, els professors han de ser corretges de transmissió de la ideologia dominant?

El redisseny dels models de direcció i de gestió dels centres educatius en profunditat, en el si dels quals se substitueixen valors tradicionals escolars per altres de nous —per exemple, introduint la comprensivitat a l'ensenyament secundari— permet de trobar fórmules de compromís que donen, almenys en aparença un nou protagonisme als actors fonamentals (professors, famílies i estudiants, quan és possible) en detriment del poder exercit directament per l'estat (programes escolars, exàmens de revàlida, etc.) o, indirectament, per mitjà dels seus representants al centre (direcció i inspecció).

Per aquestes raons, diferents formes de col·laboració dels pares en la vida i en la gestió de les escoles han rebut un cert impuls els darrers anys. Els Estats Units, per exemple, mostren des de fa temps una intensa activitat en aquest sentit. Al Regne Unit, el Taylor Report (1977) va recomanar una atenció particular a aquesta qüestió, i suggeria que a les juntes de govern de les escoles hi hagués una representació dels pares equivalent a una quarta part del

12. Estudiants universitaris i de secundària es manifestaren per denunciar un seguit de fets pels quals el sistema educatiu francès agreujava la fractura social en lloc de reduir-la. Les queixes, majoritàriament, però, podien ser fetes davant de qualsevol ministre d'educació d'un país desenvolupat: ineficàcia del sistema educatiu, atur dels titulats, injustícia social, manca de participació dels estudiants en la presa de decisions que els afecten, massificació, consumisme, etc. Alguns dels eslògans que es feien servir foren, per exemple: «A les facultats, un 6% de fills d'obrers; als reformatoris, un 90%» o bé «Siguem raonables: demanem l'impossible.»