

Tots els beneficis de l'autonomia, però, també s'hi poden tornar en contra. L'autonomia, en el context de la xarxa pública de centres, es tradueix en diversitat de projectes pedagògics i curriculars i, es vulgui o no, també de qualitat. L'estat pot admetre la diversitat si això és garantia d'una millor resposta a les necessitats de l'entorn —recordem-ho: *responsiveness*—, però no pot deixar fluctuar perillosament la qualitat dels centres. Per això, l'autonomia també es tradueix en una necessitat d'instruments per a l'avaluació dels resultats obtinguts per les escoles i llur alumnat. Diversos països europeus s'han ocupat recentment de definir un programa mínim (entre ells Espanya) que exposa el que han d'aconseguir com a mínim tots els alumnes, i les eines per a valorar els nivells reals de coneixement. Però tot això ja obeeix a un altre paradigma, el de l'*accountability*.

#### EL PARADIGMA ACCOUNTABILITY

Portat a les seves últimes conseqüències, el paradigma de la *responsiveness* es tradueix en una gran autonomia i diversitat en els centres escolars. Així és com s'intenta dur la qüestió de la necessària adequació de l'escola al seu entorn. Però, en aquest nou context, cal garantir una supervisió més estreta de la tasca de les escoles i, al capdavant, una garantia de qualitat. Aquest és el punt de partida per al paradigma de l'*accountability*. En aquest nou paradigma, l'estat ha de cercar 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 tot seguit, han confluït en aquesta mutació diferents factors: des d'una demanda més gran de descentralització i de participació en l'administració i gestió dels sistemes educatius, tant des de les autoritats locals com, en general, des dels integrants principals de la comunitat educativa (professors, famílies i estudiants) fins al canvi de les concepcions de l'estat i del govern dels sistemes educatius.

#### La gènesi d'un nou paradigma

En efecte, l'evolució recent dels sistemes educatius apunta en la direcció d'una recerca de models més eficaços de govern, de fórmules molt més flexibles, però molt més exigents alhora amb els resultats assolits en un horitzó de millora de la qualitat de l'ensenyament. Fins ara hem definit amb una certa claredat dos models diferents: l'aproximació de tipus mercat i l'aproximació de tipus servei públic. Però per tal de comprendre aquestes tendències de futur cal analitzar, de primer, la consolidació del nou paradigma que, en matèria de política educativa, és avui l'*accountability*.

L'*accountability*, un terme de difícil traducció i que pot equivaler a la capacitat de retre comptes, ha existit des de sempre als sistemes educatius estatals o públics.<sup>20</sup>

Com a paradigma, l'*accountability* apareix a finals dels anys seixanta als Estats Units i a finals dels setanta, molt més esporàdicament, en el continent europeu. S'acostuma a recordar, en aquest sentit, l'impacte de la conferència que el Primer Ministre britànic, James Callaghan, va pronunciar al Ruskin College d'Oxford a l'octubre de 1976. En aquesta conferència, Callaghan posava de manifest la necessitat de demostrar feblement que la qualitat de l'educació anava a més i que, de cap manera, no s'estava produint un descens en els nivells acadèmics. En resum, es postulava que els responsables de l'educació havien d'estar en condicions de retre comptes davant de la comunitat.

James Callaghan, llavors Primer Ministre laborista, va obrir l'anomenat «Gran debat» sobre l'educació al Ruskin College d'Oxford a l'octubre de 1976. S'organitzà tot un seguit de conferències regionals, algunes de les quals eren televisades, on s'insistia que els mestres havien de preparar millor els alumnes per al món del treball i per rendir més d'acord amb els estàndards. Les principals qüestions identificades i presentades a un Llibre Blanc (Green Paper) publicat pel Departament d'Educació i Ciència<sup>21</sup> a l'estiu de 1977 foren: els estàndards, el *core curriculum*, mètodes i finalitats de la instrucció informal —aquí, cal entendre-ho com a mètodes innovadors d'instrucció—, l'escola i el món del treball i educació i formació del professorat. Es demanà que l'educació esdevingués el servidor eficient d'una economia dirigida corporativament. I, encara més, la millora dels estàndards que es demanava s'havia d'assolir sense emprar recursos addicionals.

Avui dia, quan s'invoca aquest terme s'està afirmant que és necessari controlar i avaluar, de forma externa a l'escola, el rendiment i els nivells assolits pels alumnes, i que s'han de trobar noves fórmules que permetin d'auditar tot el que s'esdevé a les escoles i, per consegüent, en el conjunt del sistema educatiu. Es tracta que aquest passi comptes, com a empresa pública o estatal, davant dels ciutadans en general i davant dels seus representants democràticament escollits, de la mateixa manera que ho fa la resta de les empreses públiques i sota els mateixos criteris amb els quals una junta directiva informaria els seus accionistes.<sup>22</sup>

20. Quan el 1991 el Govern de John Major proposà a Anglaterra i Gal·les que en el salari dels docents hi hagués la variable dels resultats acadèmics obtinguts per llurs alumnes, en realitat s'estava defensant la recuperació del sistema de *payment by results* (pagament segons els resultats) que ja existia en aquest país pels volts del 1870. Es tractava de pagar un tant per cada estudiant que aconseguia passar els exàmens d'estat. Què passava amb els mestres, cap alumne dels quals no aprovava aquests exàmens? Això no ha estat encara objecte de recerca, però hom ho pot suposar. Extret de B. Simon, *Education and the Labour Movement, 1870-1920*. Londres: Lawrence and Wishart, 1965. Més recentment, el sistema anglès ha estat estudiat per Brendan A. Rapple, «Payment by Results: An Example of Assessment in Elementary Education from Nineteenth Century Britain», *Education Policy Analysis Archives* 2:1 (1993).

21. Department of Education and Science, *Education in Schools: A Consultative Document. The Green Paper*. Londres: HMSO, 1977.

22. Deia Callaghan al Ruskin College: «Em preocupa rebre les queixes de les indústries, quan diuen que sovint els joves que els arriben de les escoles no tenen els coneixements i les eines bàsiques per fer la feina que se'ls demana... Sembla que ens cal insistir en l'aspecte tecnològic pràctic de l'ensenyament de la ciència, de forma que prioritzem les aplicacions pràctiques en el món de la indústria, més que no pas els estudis de tipus acadèmic.» *The Times Educational Supplement* (22 d'octubre de 1976).

En aquesta formulació actual, l'*accountability* regeix com a paradigma teòric a la pràctica totalitat dels sistemes educatius dels països desenvolupats, tot i que els seus efectes reals sobre llur bona marxa i funcionament encara estan pendents de comprovació.

Guy Neave, antic catedràtic d'educació comparada de la Universitat de Londres, la defineix d'aquesta forma: «el control del rendiment professional en la seva aplicació al sistema educatiu per a aconseguir uns millors coneixement i ús de les condicions òptimes que han de permetre d'assolir les finalitats i els objectius sobre els quals existeix un acord públic.»<sup>23</sup>

En principi, l'*accountability* apareix vinculada als problemes derivats de la implementació de polítiques educatives progressistes durant la dècada dels anys setanta, com ara els programes d'igualtat d'oportunitats en educació o de lluita contra la discriminació racial. Aquest control del rendiment professional està molt connectat amb el fet que l'educació va esdevenir «la prioritat de les prioritats» fonamentalment en un nivell retòric: establir finalitats humanitàries de caràcter vague justificades en nom d'un benefici econòmic no menys vague és poc operatiu si veritablement es volen assolir objectius pràctics i quantificables. Bo i així, a finals dels anys vuitanta la seva lògica entra a formar part dels requisits sota els quals se suposa que ha de funcionar l'estat i, és clar, els seus diferents braços.

Es tracta, malgrat tot, del resultat obvi de la consonància d'un cert nombre de factors. Per a alguns és l'expressió de la ruptura del consens sobre què és el que l'educació ha d'aportar a l'individu, a la comunitat i al país. D'altres hi veuen la pura transposició d'unes actituds i pràctiques pròpies del món de l'empresa, de l'enginyeria i de la ciència a l'aula, en una espècie de reduccionisme economicotecnocràtic. Sigui com sigui, l'*accountability* no només té a veure amb la millora del servei públic de l'educació, sinó que és un nou paradigma d'aplicació en els altres sectors de l'activitat pública i social que desenvolupa l'estat. En part, el debat resultant té a veure amb l'administració i la distribució dels recursos humans, econòmics i materials, unes tasques que han esdevingut quotidianes i primordials en els estats moderns. I, en aquesta mesura, l'*accountability* interpel·la la naturalesa de la responsabilitat que suposadament han de tenir els que gestionen aquesta administració. Per consegüent, es tracta de quelcom molt més ampli i complex que un examen simple dels processos i dels productes educatius, perquè qüestiona, en darrera instància, qui ha de determinar sobre què cal retre comptes, de quina manera, qui ho ha de fer i davant de qui.<sup>24</sup>

23. Extret de Guy Neave, «Accountability in Education», dins George Psacharopoulos (ed.), *Economics of Education. Research and Studies*. Oxford: Pergamon, 1987, p. 71.

24. La literatura sobre el tema és abundant. Heus ací alguns clàssics: T. Becher, M. Eraut i J. Knight, *Policies for Educational Accountability*. Londres: Heinemann, 1981. T. Becher i S. Maclure (ed.), *Accountability in Education*. Slough: NFER, 1978. D. Lacey i D. Lawton (eds.), *Issues in Evaluation and Accountability*. Londres: Methuen, 1981. G. Neave, «Accountability and Control», *European Journal of Education*, 15 (1980), p. 49-69. Potser l'obra més comprensiva sobre aquest tema és la de M. Kogan, *Educational Accountability*. Londres: Hutchinson, 1986.

## La legítima obsessió per la qualitat de l'educació

Si el tema principal en el debat educatiu al llarg de la dècada dels seixanta fou la igualtat d'oportunitats, els eslògans per a la dècada dels anys vuitanta van girar al voltant de la qualitat. Construïnt sobre el progrés ja fet, les polítiques per a salvaguardar i millorar la qualitat continuaran essent l'eix vertebrador de les polítiques educatives durant tota aquesta dècada. Però, malgrat els guanys de les anteriors dècades, fer canviar el centre d'interès no significa, necessàriament, que la lluita en favor de la igualtat d'oportunitats hagi acabat i que la batalla s'hagi guanyat. En termes polítics, el que cal dir és que el camp semàntic vinculat al concepte d'igualtat d'oportunitats ja no té el poder de convocatòria que avui té la referència a la millora de la qualitat educativa.

Ara bé, el concepte de qualitat no és unívoc. Avui, predomina una interpretació política que majoritàriament tendeix a identificar qualitat amb resultats acadèmics, la qual cosa no és fàcilment acceptable pels docents, però sí per les famílies, els empresaris i les autoritats públiques. S'ha esdevingut, doncs, un canvi significatiu. Abans, la qualitat se solia interpretar en termes de recursos a l'abast d'una escola, expressats, per exemple, en termes de la despesa per alumne, la magnitud del suport en personal no docent, la provisió d'àpats escolars o l'atractiu i utilitat de l'edifici de l'escola. Avui dia, però, la qualitat és interpretada, de forma molt més restringida, amb relació als rendiments i resultats, valorats per mitjà de diferents indicadors de l'eficiència o productivitat escolar.

En termes polítics, per tant, la qualitat educativa té relació amb l'eficàcia, la qual es pot mesurar en termes monetaris, i encara més amb l'eficiència, la qual és menys quantificable, malgrat els esforços per a fer-ho per mitjà de mecanismes com ara el cost-benefici, la planificació de la mà d'obra o la valoració del rendiment de l'alumnat. Però no s'hauria d'oblidar que els efectes de l'educació no només s'han de mesurar en el pla curt, a curt termini, sinó que, segurament, els efectes polítics més importants no es produeixen si no és a llarg termini i són, lògicament, molt més difícils d'avaluar, fins i tot des d'un punt de vista tècnic. És per això que la traducció operativa més fàcil del paradigma de l'*accountability* pren la forma d'un renovat èmfasi en l'avaluació de la qualitat del producte educatiu, i no tant dels processos.

En alguns països europeus hi ha una gran preocupació per una pretesa caiguda dels nivells escolars en les matèries instrumentals. Si això és cert, es tracta d'un problema de gran importància, perquè les habilitats instrumentals són fonamentals en totes les assignatures escolars, però, molt més a fons, també són al centre mateix de la societat, i afecten no solament el creixement econòmic, la distribució de riquesa i oportunitats i la capacitat d'un país d'atreure inversions, sinó que també influeixen en la cultura i el funcionament de la democràcia.<sup>25</sup> Una forma de mesurar aquest descens de nivells és acudint a les xifres sobre alfabetisme funcional, de les quals dona una indicació a la taula següent.

25. Però els nivells educatius pugen o baixen amb els anys? Un excel·lent estudi dels sociòlegs francesos Baudelot i Establet, titulat *Le niveau monte. Réfutation d'une vieille idée concernant la prétendue décadence de nos écoles*, conclou que, lluny de baixar, els nivells educatius no han parat de pujar i millorar durant els darrers cent cinquanta anys. El problema és que no puja per a tots els estudiants uniformement, ni sempre. Hi ha una separació gran entre els que van més endavant i la gran majoria. Tot i així, les queixes dels pedagogs s'han repetit des del

ESTIMACIONS I PROJECCIONS DE LES TAXES D'ANALFABETISME EN LA POBLACIÓ  
MÉS GRAN DE 15 ANYS EN ALGUNS PAÏSOS EUROPEUS. FONT: UNESCO, 1990

| País/any | 1985 | 1990 | 2000 |
|----------|------|------|------|
| Grècia   | 8,6  | 6,8  | 4,0  |
| Itàlia   | 3,7  | 2,9  | 2,0  |
| Portugal | 18,4 | 15,0 | 9,7  |
| Turquia  | 24,0 | 19,3 | 16,4 |
| Espanya  | 5,7  | 4,6  | 3,2  |

L'analfabetisme en la població adulta no era percebut, fins ara, com un problema important en la majoria dels països europeus. L'opinió que l'analfabetisme és un problema que afecta solament uns certs grups marginals de la societat, immigrants especialment, es va mantenir molt en els països nòrdics, Alemanya i els Països Baixos, i Suïssa. Ara bé, a França, a mitjan anys vuitanta diverses enquestes establiren que l'analfabetisme funcional afectava una proporció considerable de ciutadans francesos de naixement —s'han esmentat xifres que van del 12 al 20 per cent, segons els criteris emprats— a més dels treballadors immigrants. L'anomenat Rapport Migeon féu que el Ministeri d'Educació considerés noves mesures per a valorar i millorar la comprensió lectora dels adults i fomentar la pràctica de la lectura entre els joves. Aquestes conclusions corroboraven aquelles a què havien arribat en el Regne Unit uns quants anys enrere i ajudaven a centrar l'atenció pública i política sobre aquest assumpte. Les activitats de promoció i els estudis empresos per molts països en connexió amb l'Any Internacional de l'Alfabetisme l'any 1990 també van insistir que l'analfabetisme és un problema molt més agut i difícil que no es creia, fins i tot en els països europeus altament industrialitzats. Tot plegat, l'analfabetisme als països desenvolupats no és pas un fenomen limitat als joves que abandonaren prematurament l'escola, sinó que també afecta un nombre important d'assalariats adults.<sup>26</sup> Les implicacions d'aquest fet són fonamentals. Si es vol resoldre el problema de l'analfabetisme no n'hi ha prou reformant l'ensenyament secundari de forma que es fomenti que els joves continuïn escolaritzats, sinó que també cal refer els programes de reciclatge destinats a la població adulta.

Considerar que l'analfabetisme adult constitueix de fet un problema, malgrat que pot variar en grau d'un país a un altre, ha menat els governs a actuar i a engegar programes d'alfabetització en diversos països europeus. També ha reforçat l'interès per la qualitat escolar, ja que s'espera que l'escolaritat obligatòria proporcioni una base sòlida per a tota la vida. Proo-

1820 fins avui dia, i són sempre —gairebé textualment— les mateixes. La lectura d'aquest llibre és especialment recomanable per a qualsevol mestre o professor que vulgui defensar-se de les acusacions que sovint s'han de sentir. Vegeu-ne, doncs, l'edició castellana: Ch. Baudelot i R. Establier, *El nivel educativo sube. Refutación de una antigua idea sobre la pretendida decadencia de nuestras escuelas*. Madrid: Morata, 1990.

26. OCDE/CERI, *L'illettrisme des adultes et les résultats économiques*. París: OCDE, 1992, p. 16. Es tracta d'una obra totalment orientada a considerar el problema de l'analfabetisme dels adults des de la perspectiva del cost econòmic que suposa per als països desenvolupats.

cupa especialment l'ensenyament de les tres erres: *reading, writing and reckoning* (llegir, escriure i comptar).

Una àrea de preocupació en aquest sentit és l'ensenyament de la ciència i la tecnologia, on l'acreciment del coneixement ha deixat enrere el ritme al qual els programes poden ésser actualitzats. A més, es considera que els nivells de qualitat també tracten àrees menys tangibles com ara l'educació cívica. Per tal d'esmentar unes quantes característiques negatives, l'augment del vandalisme, el hooliganisme, el consum de drogues, l'alcoholisme o altres flagells socials, i la delinqüència juvenil, podrien estar connectats amb el fracàs a l'hora d'educar els joves per a la responsabilitat social. Això ha anat unit a una insatisfacció general de les famílies i de les autoritats pel que fa a la disciplina escolar, de la qual depèn, en bona mesura, l'èxit educatiu.

El professorat té un paper fonamental en qualsevol procés adreçat a la millora de la qualitat, inclosa la qüestió del descens o ascens dels nivells. A més, també és clar que la qualitat escolar ha d'ésser definida en relació amb el mercat de treball, ja que ha esdevingut cada cop més clar que la qualitat escolar és una idea relativa al context. S'exigeixen uns estudis més sistemàtics de la qualitat escolar en relació amb les habilitats que els empresaris necessiten. Encara més, el paper de les famílies a l'hora d'estimular l'alumnat a fer un esforç més gran és essencial, ja que la llar, com demostren molts estudis psicopedagògics, és el factor individual més important en l'èxit escolar. Aquest èmfasi en la qualitat mesurada en termes de rendiment acadèmic ha afavorit un corrent d'opinió que és favorable a la segregació dels més dotats, les futures persones clau de la societat, respecte dels menys dotats. Un altre cop qualitat contra igualtat?

En molts països la pressió s'inicia ja en els anys de l'escola primària: hom vol incloure, a més de les matèries considerades tradicionalment les instrumentals, l'ensenyament de les ciències i també llengües estrangeres. Ara bé, com que la majoria del professorat dels primers cursos de l'escola primària no són especialistes i sovint els manca el coneixement necessari per a ensenyar matèries específiques, l'esforç de revisar el currículum ensopega amb dificultats pràctiques. Un requisit per a resoldre-les podria ésser proporcionar al professorat de primària programes de formació en ciències, matemàtiques i llengües estrangeres, tal com fan, per exemple, a Hongria i Suècia actualment.

Hi ha una pregunta crucial: quines habilitats específiques s'haurien d'ensenyar a cada edat, i quin nivell de coneixement s'hauria d'assolir? Un altre problema, indirectament relacionat amb això, té a veure amb el grau d'especialització al qual hom hauria d'aspirar. Un altre problema té a veure amb l'organització del currículum. Els horaris en ús actualment en la majoria dels països europeus es basen en els models desenvolupats durant el segle XIX. Ara potser caldria una nova aproximació.<sup>27</sup>

27. L'obra que tracta per excel·lència de la qüestió de la qualitat continua essent la de l'OCDE, *Schools and Quality*. París: OCDE, 1989. Tal com s'hi llegeix: «En realitat, "la qualitat" significa coses diferents per a diferents observadors i grups d'interès; no tots comparteixen les mateixes percepcions d'allò que convé canviar prioritàriament.» (p. 15). Ara fa uns anys, el *IX Congreso Nacional de Pedagogía* es dedicà íntegrament al tema de la qualitat als centres educatius. En va resultar una publicació de prop de vuit-centes pàgines amb el títol *La calidad de los centros educativos* (Alacant: Universitat d'Alacant, 1988).