

R 7100 X



TD 329

UNIVERSITAT DE BARCELONA
DEPARTAMENT DE TEORIA I HISTÒRIA DE L'EDUCACIÓ

PROGRAMA D'EDUCACIÓ MORAL I CÍVICA
BIENNI 1989 - 1991

-44-

0624 - 61660

**PLANIFICACIÓ, DESCENTRALITZACIÓ I PARTICIPACIÓ
DEMOCRÀTICA EN EDUCACIÓ.**

LA COMARCA DEL BAGES: UN EXEMPLE.

*DOCTORAT EN FILOSOFIA I CIÈNCIES DE L'EDUCACIÓ.
SECCIÓ DE CIÈNCIES DE L'EDUCACIÓ*

JOSEFINA RECASENS I GUITART

Directora de la tesi: Dra. Pilar Heras i Trias

BARCELONA, JUNY DE 1995



a J.M.H.

"La teoria del canvi és la història dels objectes que constitueixen el nostre present, de les pràctiques i els discursos sobre els que es basen les activitats quotidianes i el pensament individual".

Th. S. Popkewitz

ÍNDIX

Presentació	7
0. Introducció	13
PRIMERA PART: L'ACCIÓ POLÍTICO-SOCIAL EN UN ESTAT DEMOCRÀTIC.	25
1. Democràcia i educació.	27
2. L'educació: un dret social.	65
3. Planificació social i administració.	81
4. La despesa pública i la consolidació democràtica a Espanya.	99
SEGONA PART: L'EDUCACIÓ COM A ACCIÓ POLÍTICO-SOCIAL.	113
5. Paper del sistema escolar en les societats avançades.	115
6. Legislació en matèria de planificació, programació i participació democràtica en educació.	145
7. Proposta de definició dels paràmetres que han d'intervenir en la precisió d'una nova organització escolar.	161
8. Aportacions des de la sociologia a l'anàlisi dels conflictes en educació.	165
TERCERA PART: APICACIÓ DE LA REFORMA A LA COMARCA DEL BAGES: ANÀLISI D'UN CONFLICTE.	189
9. Emmarcament de l'objecte d'estudi.	191
10. Tractament de la informació i anàlisi dels resultats.	209
1.- El mapa escolar.	209
2.- Desenvolupament del conflicte.	216
3.- Valoració de la posició i els interessos de cada un dels actors.	228
4.- Anàlisi del procés	244
11. CONCLUSIONS	253
1.- Recapitulació	253
2.- Reflexions finals	260
12. BIBLIOGRAFIA.	267

13. ANNEX	289
Materials documentals corresponents al capítol 10. Tractament de la in- formació i anàlisi dels resultats.	
2.1.1. L'escola Flama	
a. L'interior de l'escola	293
b. Regió 7	316
2.1.2. Santpedor	338
2.2. Aplicacions a l'avançada de la reforma al Bages	356

Presentació

PRESENTACIÓ.

Els motius que em varen portar a iniciar aquest treball, a aprofundir en algunes intuïcions i algunes preocupacions diàries caldria buscar-los en l'intent de respondre'm a algunes preguntes que sovint tots ens fem com a subjectes; la primera i més important de les quals és el dubte de si serveix per alguna cosa el que fem, i si val la pena fer-ho; no tant per buscar-hi la utilitat sinó més aviat per avaluar-ne l'encert i la satisfacció.

A mesura que la realitat educativa va creixent en complexitat i que la meva posició professional i personal es troba immersa en aquest marc: des de la meva posició de coordinadora d'un escola de mestres d'àmbit comarcal, el debat entre si l'ensenyament universitari en el marc de la comarca del Bages ha de ser públic o privat; des de la meva posició de professora de sociologia de l'educació en el marc universitari en què comencen els debats sobre el projecte de reforma que emfasitza la comprensivitat i l'atenció a la diversitat però observant que el que s'està fent és legitimar les diferències; des de la meva posició de ciutadana que participa en les accions que culminen -en el marc del Consell Comarcal del Bages- en unes reflexions sobre el Bages a l'any 2000 i en el meu compromís en l'àmbit educatiu on s'evidencia

que les mancances només són reconegudes per l'administració a través de les quantitats, no de la qualitat; des de la meva posició de mare compromesa en la Llar d'Infants i en l'Escola Pública on les dinàmiques generades pel marc general en el qual es troba immersa l'escola, i la poca consideració de l'administració cap a l'escola pública, i sí -en canvi- cap a l'escola privada, creen un clima de crispació constant sobretot entre pares i mestres. Em plantejo la possibilitat que m'ofereix el Departament de Teoria i Història de l'Educació, a través del seu programa de doctorat d'Educació Moral i Cívica, de reflexionar sobre tot allò que és la meva preocupació vital: la planificació, la descentralització i la participació democràtica en educació.

De fet, el meu compromís inicial professional està molt vinculat a la comarca del Bages i amb la planificació a través de la redacció de Plans Generals d'Ordenació Urbana de vuit municipis de la comarca al costat d'en Francesc Mestres i a qui, ben segur, dec aquesta inquietud i posterior constatació de que el que es fa serveix sobretot si es fa equilibrant el propi compromís amb l'autonomia respecte de grups i posicions particularistes.

Posteriorment la meva vinculació al departament de Sociologia i Metodologia de les Ciències Socials de la Universitat de Barcelona i l'intercanvi permanent amb tots els meus companys de treball i especialment d'en Fernando González i Jordi Guiu, que des del primer dia

varen confiar en mi i varen possibilitar-me una posició constant de reflexió acurada, també ha estat un valuós ajut per l'elaboració d'aquest treball.

Igualment, la meva participació al costat de la Mercè Comas a l'I.C.E. de la UAB realitzant treballs de recerca sobre aspectes concrets de la realitat educativa de Catalunya m'han ajudat a tenir una visió més àmplia que la que de fet m'havien donat les moltes oportunitats de col.laboració en treballs i discussions en el sí de la pròpia comarca.

Amb tot aquest bagatge i amb totes aquestes oportunitats decideixo organitzar i sintetitzar tot allò que em pot ajudar a entendre i l'escenari educatiu general del nostre país apostant clarament com Th. S. Popkewitz, autor que m'ha servit molt en la meva anàlisi de la realitat, per no separar els arguments teòrics dels narratius com a mostra i senyal de la integració de la vida real i la vida intel.lectual.

A tots els que llegiu aquestes pàgines us agraeixo aquesta oportunitat que em doneu d'aprendre.

O. Introducció

INTRODUCCIÓ.

A l'educació se li atorga sovint un poder sense límits per a la consecució del canvi social. Sempre es troba enmig de debats i amb posicions contraposades quan es fan reflexions i discussions sobre les estratègies i les pràctiques per aconseguir-ho.

Per a alguns, l'educació havia de ser l'instrument principal i el protagonista per excel·lència de qualsevol transformació, per a altres era o és una part immòbil de la vida social; per a uns el motor principal del canvi i per a altres l'instrument fidel del poder.

Enmig d'aquesta històrica dualitat, l'interès més clar segurament està en discernir les causes i els efectes de la real organització escolar amb totes les seves conseqüències. Les escoles no són ni autoritàries, repressives, conservadores o reproductores ni tampoc netament democràtiques, progressistes o igualitàries. Es tracta de descobrir com poden prevaler i veure's reforçades unes característiques per sobre de les altres.

Per la pròpia definició de canvi s'ha considerat que li era intrínsec el moviment o activitat i potser s'ha prestat poca atenció al canvi mateix. La preocupació s'ha centrat en la forma en què s'esdevenen les coses i com fer que aquestes vagin millor; i això ha significat també partir de que les relacions socials han

aconseguit fites adequades, i ara només semblaria que resta aconseguir major eficàcia.

Per contra, l'aposta està en redissenyar les condicions socials de manera que possibilitin que els individus mostrin els atributs, destreses o efectes específics que poden considerar-se com a resultats apropiats pel canvi dissenyat i esperat.

En aquest plantejament ens trobem amb un entrebanc considerable que pot aigualir qualsevol intent. El perill està en acceptar, com majoritàriament sembla que passa, que el canvi forma part d'un llenguatge reformista que contínuament reclama una organització social més benèvola per part de tots.

L'estudi de les reformes educatives pot il·luminar les raons per les que algunes persones accepten i altres s'oposen al canvi, i pot, també, identificar mètodes eficaços per organitzar els individus i els seus ambients.

No obstant això, si els problemes de les reformes es converteixen només en una qüestió de "gestió del canvi social" s'està acceptant les relacions socials i el poder que configuren, i aleshores les organitzacions institucionals se'ns presenten com a naturals, normals i inevitables.

D'aquesta manera, abordar qualsevol concepte de canvi ens sembla que passa per contemplar l'estructura, és a dir, les pautes que imposen certes regularitats, límits i marcs en la vida social i que faciliten la comprensió i la pràctica. Gran part de les nostres pautes

institucionals foren creades, en realitat, com a respostes a tensions socials complexes, encara que ara les considerem com a parts naturals de les interaccions, llenguatges i pràctiques quotidianes.

De totes maneres, en aquesta conceptualització de l'estructura ens cal incloure-hi la idea que es tracta d'un procés dinàmic i històric. Els homes es troben en processos actius en els que perceben les relacions en els que estan immersos, s'apropien dels significats que els ofereixen i els reelaboren; exploren nous recursos simbòlics, ideològics i culturals, i elaboren respostes positives a les condicions estructurals i materials de partida.

Les estructures constitueixen un element sovint no mencionat en l'escolarització, però el seu estudi pot suposar la identificació dels supòsits de partida i les regles no reconegudes ni manifestades que, segurament, acaben configurant la pràctica.

Per tant, ens convé estudiar el canvi no com una entitat monolítica singular, sinó com el resultat de pautes plurals i inestables que segueixen el desenvolupament d'una reforma escolar.

Hi ha diferents estrats de conducta institucional les formes d'interacció de les quals suposen l'aparició de conflictes, tensions i contradiccions. Els conjunts de relacions que constitueixen l'escolarització es produeixen, per tant, en dimensions temporals i proporcionen exemples d'organització de casos i de reconeixement de canvis dins del que a primera vista

pot semblar un continu.

Havent valorat, doncs, la importància de l'anàlisi de l'estructura com un conjunt de supòsits o principis mitjançant els quals es defineixen els fets socials o s'expressa l'oposició, ens convé tenir en compte els modes de constitució de les principals formes que pren la vida col·lectiva, econòmica, política, cultural, etc. i la seva manera d'influir en els aspectes de l'escolarització considerats bàsics.

El primer pas en aquest sentit el fem plantejant-nos el paper de l'Estat concretant-ho en el desenvolupament dels moderns Estats nacionals a Europa. L'escolarització és un concepte que pressuposa estructures de govern en una societat on conflueixen macro- i microproblemes de l'Estat. Estat entès com un problema de gestió i govern socials de les pautes de socialització i educació.

En plantejar-nos el paper de l'Estat no ho fem només des de la perspectiva de les relacions estructurals que existeixen entre societat civil i autoritat pública sinó també per entendre com la gestió de l'Estat assumeix un paper crucial en la formació de la societat civil i com la regulació social del jo és fonamental per a la creació de la voluntat, el desig i el valor de les societats. Ambdós nivells són presents en la formació de l'escolarització.

En certa mesura la reforma de l'escola és la història de les relacions canviants que vinculen els individus als problemes de govern.

D'aquí que tingui sentit fer un repàs de les diferents aportacions a l'anàlisi de la democràcia perquè aquesta anàlisi ens serveixi en primera instància per situar aquesta relació, tan necessària per abordar un treball d'aquesta naturalesa, com és la que s'estableix entre el poder, el paper dels ciutadans i la construcció d'un mateix com a subjecte.

Les pautes institucionals de l'escolarització actual són un reflex de l'actual Estat de Benestar. L'ampliació dels drets socials i al mateix temps la configuració d'una nova institució escolar sorgida en fer-se realitat l'escola de masses, ens fan parar atenció en l'aparició, les vicissituds i l'actual situació de l'Estat de Benestar, un model d'Estat que ha funcionat sobre la base d'un alt grau d'articulació entre diferents ordres en l'estructura social: els actors socials es corresponien amb les forces polítiques i amb les formes de participació de l'Estat. Parlar de crisi de l'Estat de Benestar no és més que anunciar un problema endogen de les democràcies capitalistes desenvolupades, i que es produeix en el moment en què ja s'han resolt un conjunt de problemes com són el de fer vigent un sistema institucional legítim, una ciutadania amb categoria universal i un cert ordenament administratiu eficient a càrrec de l'Estat o de la societat civil.

És fonamental tenir en compte la importància del context social, polític, econòmic i cultural per valorar el caràcter de les orientacions que pren la

política educativa.

L'interrogant, però, queda pendent encara una vegada emmarcat el context i és com fer que apareguin i es reforcin els mecanismes que garanteixin la igualtat, l'encert, la democratització.

Una de les vies de resposta a la pregunta podria estar en obtenir una administració central forta perquè sigui capaç d'avaluar resultats i compensar diferències.

Per això considerem que és necessari assolir una adequada capacitat planificadora que permeti afrontar els problemes que plantegen les condicions de partida, com són els recursos escassos, la complexitat en la presa de decisions i la superació d'exigències conjunturals, entre altres. Això és el que ens ha portat a fer un repàs dels models de planificació.

La via més eficaç per a un model de planificació satisfactori és aconseguir la màxima informació. La informació és un element bàsic per a una política que reforci la participació ciutadana en la presa de decisions educatives i en el control de la seva execució, i per això qualsevol model ha de satisfer diverses coses a la vegada: la consideració i el reconeixement de les possibilitats dels actors socials, centrar en el camp de la planificació només allò que és planificable, i enfortir la capacitat de gestió per evitar que els plans i programes siguin només formulacions retòriques.

Aquestes formulacions retòriques sempre són perilloses perquè acaben creant expectatives mai correspostes.

Sovint les reformes volen respondre al descontent dels que tenen o manifesten tenir pitjor posició, i per a ells, la reforma, qualsevol reforma educativa, és un succedani de la reforma social.

La manera de vendre-la és que reformarà la societat sense necessitat de molestar ningú.

A Espanya, el procés de reforma del sistema educatiu s'inicia a l'any 1983, set anys abans que la Llei d'Ordenació General del Sistema Educatiu (LOGSE) sigui debatuda i aprovada. Existeix un consens general de que cal una reforma. Aquest consens, però, alhora demostra l'ambigüitat de partida, perquè la dificultat està en com podrà estar tothom d'acord amb una reforma de caràcter comprensiu si els interessos són prou diversos. Cada sector esperava coses diferents de la mateixa llei.

El projecte inicial sorgeix com a resposta al sistema educatiu vigent, com a alternativa a una anterior projecte del govern ucedista, i com expressió de les idees defensades fins llavors pels moviments en favor de la renovació pedagògica.

Amb el pas del temps i del dilatat procés d'experimentació s'ha acabat assemblant més a l'inicial projecte ucedista que a les propostes dels Moviments de Renovació Pedagògica que avui a través del "Marc Unitari" continuen reclamant coses semblants.

Els motius que portaren a plantejar-se una reforma del model educatiu tenen dues fonts alternatives o confluents. Per una banda els factors externs -la

competència internacional- i per altra banda factors interns que s'endevinen en el malestar general. Es per això que hem cregut convenient plantejar-nos el paper de l'educació en les societats avançades.

En realitat la dilatada aplicació d'aquesta reforma ha portat a nomenar i a fer realitat un estat permanent de reforma. Avui tant els alumnes com els professors cursen o treballen en la "Reforma".

Aquesta reforma, en realitat, és fàcil de localitzar perquè en principi només ha requerit un canvi en les lleis que afecten l'ordenació del sistema educatiu i no s'han traduït en innovació donat que ha descuidat que qualsevol innovació passa per renovar les capacitats de la força treball.

Aquesta renovació hauria de passar per flexibilitzar "l'empresa" o bé de forma externa (buscant ensenyants fora) o bé de forma interna (reciclant els ensenyants existents). A l'escola ambdues postures són difícils i les administracions tendeixen a evitar-les. La primera pels conflictes laborals que suposaria i la segona pels costos que comporta.

De fet, el canvi polític, per sí sol, a partir de les eleccions democràtiques hauria justificat la reforma educativa. La Constitució aprovada el 1978 i la diferent organització territorial de l'Estat i l'assumpció de competències en matèria educativa de les comunitats autònomes, així com la incorporació d'Espanya a la Comunitat Europea aconsellaven una reconsideració. Per això hem cregut necessari fer un

repàs de la despesa pública i apuntar quin ha estat el procés de consolidació democràtica a Espanya.

Catalunya ha estat pionera, com a comunitat autònoma, en l'experimentació de la Reforma i posteriorment ho està sent en l'aplicació de la LOGSE de forma generalitzada a partir del curs 1994-95.

Tot el procés iniciat a partir del 1990 amb l'aprovació de la LOGSE ha culminat en un document de planificació elaborat pel govern de la Generalitat de Catalunya on es plasma en la realitat del territori què comportarà l'aplicació a cada municipi de l'organització escolar que emana de la LOGSE.

Aquest document, que conté criteris de racionalitat però bàsicament opcions polítiques, ha estat esperat i reclamat pels diferents estaments implicats en l'educació a Catalunya: sindicats, pares, mestres, ajuntaments, Consells Comarcals, etc.

S'esperava que la concreció de les opcions en el Mapa Escolar de Catalunya aparegut a finals del 1994 fos alguna cosa més que una distribució en el territori, ja prou important, dels diferents centres, els diferents nivells, especialitats, titularitats, etc. S'esperava que, a més, anés acompanyat de tot allò que realment implica una reforma com és, l'estructura, l'organització general, les infraestructures i, sobretot, els recursos necessaris per fer-la possible.

Perquè moltes persones no s'han resignat a que aquesta reforma passi al calaix del que es promet però no s'aconsegueix han recomençat les accions col·lectives

que havien quedat aturades d'ençà de l'aprovació de la LODE quan l'enfrontament entre els centres públics i els centres privats havia estat el cavall de batalla de múltiples accions col·lectives que evidenciaven, ja aleshores, que els conflictes en educació es manifesten a través de contradiccions que tenen sempre un rerafons que passa per l'enfrontament de dues ideologies de classe, o entre universalitat i unilateralitat, o entre estructures totalitàries i democràtiques, entre altres. La participació en les accions col·lectives són les manifestacions més visibles dels conflictes, i és per això que ens preguntem en quines condicions sorgeixen els conflictes i a partir de quina lògica els individus s'uneixen per defensar un projecte comú, per fer sentir la seva veu públicament.

D'aquí l'interès d'acostar-nos des de la sociologia a la visió que tenen del conflicte els diferents corrents, sobretot perquè ens ajudin a fer-ne una valoració positiva.

Detectar les dimensions i els efectes dels conflictes no ens sembla senzill. No obstant això, hem pres com a camí en la mesura del possible la integració de formes dinàmiques d'anàlisi estructural i l'acció dels subjectes socials implicats. En concret, i amb la voluntat de fer trobar la teoria i l'observació empírica, a més, s'ha analitzat el procés conflictiu generat a partir de l'aplicació de la reforma educativa a Catalunya, desenvolupada a partir de l'aprovació de la LOGSE (1990) a la comarca del Bages, una comarca de

l'interior de Catalunya, que ha estat pionera tant en l'experimentació com en l'aplicació de la Reforma, a part de que és una comarca intermitja que pot servir d'exemple i fins i tot de model per a la resta. També s'han observat les reaccions, estratègies i posicions dels diferents actors socials després de fer-se públic el Mapa Escolar de Catalunya l'any 1994.

L'interès ha estat per fer un recorregut pels processos d'adopció de decisions polítiques, de les estratègies de canvi, dels obstacles que s'interposen i dels mecanismes d'intermediació d'interessos que s'utilitzen.

En definitiva, fem un aprenentatge per localitzar els objectius, els actors, les configuracions de forces i els discursos amb major potencial transformador, i per això volem entendre i explicar-nos les diferents dinàmiques socials i la seva articulació.

**PRIMERA PART: L'ACCIÓ
POLÍTICO-SOCIAL EN UN
ESTAT DEMOCRÀTIC.**

1- DEMOCRÀCIA I EDUCACIÓ.

Molts pensadors optimistes i progressistes han considerat que la ciència, la raó i la filosofia guiaven els éssers humans i podien crear una vida marcada per l'expansió més elevada i harmoniosa de les seves capacitats, encara que les formes d'interpretar-ho eren diverses.

Molts dels que analitzaren les perspectives de la democràcia de finals del segle XIX i principis del XX no foren tan optimistes: una civilització tecnològicament desenvolupada portava cap a unes conseqüències negatives de les accions polítiques més ben intencionades.

Un treball de prospecció de les diferents aportacions a l'anàlisi de la democràcia ens servirà per poder valorar amb més coneixement la posició present.

L'estudi de les perspectives d'anàlisi de la democràcia té un interès doble pel que suposa d'emmarcament de la posició d'integrar estructures i pràctiques socials per una banda i, per tant, d'una determinada manera d'entendre les relacions entre estructura i acció social i, per altra banda, obrir el camí per analitzar

les relacions entre el sistema educatiu i el sistema social.

Partirem de les aportacions que M. Weber i J. A. Schumpeter fan a l'anàlisi de la democràcia per avançar després en altres escoles de la mà de D. Held¹.

Plantejar d'entrada les aportacions de dos autors prou importants no voldrà pas dir que abastarem totes les aportacions que fan uns i altres autors en el conjunt de la seva obra, sinó que ens cenyirem estrictament a les aportacions que en cada apartat concret poden ser útils per a la pretensió d'aquest treball.

Tant M. Weber² com J. A. Schumpeter³ compartiren una concepció de la vida política en la que hi havia poc marge per a la participació democràtica i el desenvolupament individual o col·lectiu, i en la qual aquest marge estava sempre subjecte a l'erosió per part de les forces socials poderoses. El preu per viure en una societat moderna industrial era alt.

El seu concepte de democràcia era molt restrictiu, la seva concepció de la democràcia era tant sols com un mitjà per escollir els encarregats d'adoptar les decisions i per limitar-los els excessos.

M. Weber feu una aportació molt important en dibuixar un nou model de democràcia que alguns han anomenat

¹HELD, D. (1991). Modelos de democracia. Madrid: Alianza Universidad.

²WEBER, M. (1987). Economía y sociedad. Mexico: Fondo de Cultura económica. (1922).

³SCHUMPETER, J. A. (1968). Capitalismo, socialismo y democracia. Madrid: Aguilar. (1950).

"elitisme competitiu" tractant d'articular de nou el dilema liberal de trobar un equilibri entre la força i el dret, el poder i la llei, el govern d'experts i la sobirania popular.

El seu compromís amb els ideals de la individualitat i la diferenciació social eren evidents però estava preocupat per la seva supervivència en una època amb organitzacions cada vegada més grans : sindicats, partits, etc.

La seva caracterització del procés de modernitat el portà a una concepció molt particular de la forma ideal de la política i de la democràcia.

Tres elements definien l'anàlisi que feia del capitalisme industrial. En primer lloc qüestionava enèrgicament la idea que l'anàlisi del conflicte es reduís a l'anàlisi de les classes, ja que per ell les classes eren només un aspecte de la distribució i la lluita pel poder. Els "grups de status" basats en les relacions de consum que tenen estils de vida diferents -els partits i els Estats-nacions- eren tant o més importants. El sentiment de solidaritat de grup, les comunitats ètniques, el prestigi del poder o els nacionalismes eren elements vitals de la creació i mobilització del poder i del conflicte en l'època moderna.

En segon lloc es referia a una característica molt

important de les societats occidentals com és "la racionalitat". Malgrat l'ambigüitat amb què aquest concepte apareix en els escrits de M. Weber, es pot dir que l'autor es referia a l'extensió de les actituds calculades de caràcter tècnic a moltes esferes d'activitat, la qual tenia la seva expressió més palpable en el paper cada vegada més important que prenen l'especialització, la ciència i la tecnologia. En tercer lloc, i aquesta és, potser, la part més estudiada -i que interessa més en aquest apartat- de M. Weber, l'expansió de la burocràcia. Aplicava el concepte a totes les formes d'organització a gran escala i creia que era difícil de transcendir el problema de la dominació burocràtica, però que la política moderna havia d'idear estratègies per contenir i limitar el seu desenvolupament.

La seva concepció de l'Estat Modern es prefigurava sobre tres elements: territorialitat, violència i legitimitat.

Per a M. Weber, l'Estat Modern, deia, es fonamenta en un compromís amb un codi de regulacions legals, la qual cosa dóna lloc a un tipus de burocràcia fonamentada en l'autoritat de la llei.

Weber no creia que la democràcia directa fos impossible en totes les circumstàncies; creia que s'havien de donar determinades condicions i que gairebé eren

impracticables. La democràcia directa requereix igualtat relativa -diferenciació econòmica i social mínima- que es dóna en pocs casos com per exemple en grups professionals, o en determinades esferes de la Universitat; no obstant això la mida, la complexitat i la diversitat de les societats modernes fa que la democràcia directa sigui inapropiada com a model general de regulació i control polític.

Weber, per tant, defensava una economia de direcció capitalista, amb un govern parlamentari i un sistema de partits competitiu; a més, el seu model de democràcia reconeixia el parlament com a bàsic. Per a Weber era més important trobar líders capaços que qualsevol altre preocupació pels valors democràtics; recolzava aquesta tendència defensant que les condicions socials que genera són irreversibles i exposant els beneficis d'aquest sistema. Temia que la vida pública caigués cada vegada més en la trampa d'un sistema d'administració burocràtic i racionalitzat. Contra això defensava el poder del contrapès del capital privat, el sistema competitiu de partits i un liderat polític fort que impedisís el control de la política pels funcionaris de l'Estat.

En certa manera, amb la seva visió històrica, aporta una anàlisi de la història universal entesa com a procés de progressiva racionalització de l'activitat

social i dels contextos estructurals, com a procés de progressiva racionalització de la subjectivitat individual i del sistema de les objectivacions pràctico-institucionals en què s'estructura històricament l'activitat de tots els individus que tenen significació en funció del seu desenvolupament cultural.

El sistema escolar encaixa molt bé en aquest enquadrament històric donat que el procés de progressiva racionalització tant individual com estructural al qual ha estat lligat és ben evident.

Potser les crítiques que se li han fet de no haver considerat la importància de les grans desigualtats del poder polític i de classe, de que només poden prosperar els que arriben a dalt, de posar en dubte la capacitat de l'electorat de decidir sobre polítiques i sí, en canvi, de decidir sobre els líders es podrien resumir en la seva desconfiança en la creativitat individual i l'autonomia de l'acció.

D'aquí la manca d'interès de l'electorat i el seu interès a participar només quan s'afecta directament a l'individu. La participació en la presa de decisions és més ampla com més relacionada està amb assumptes que afecten directament la vida de les persones i no són evitats i ignorats pels més poderosos.

M. Weber potser oblida altres vies alternatives i

accepta amb massa facilitat la competència entre líders rivals com a única forma en què la història podia seguir oberta a la voluntat humana i a la lluita pels valors.

Tot i així, l'intent d'analitzar el funcionament intern de les organitzacions públiques i privades, i les seves observacions sobre les tendències burocratitzadores, constitueixen una gran contribució per comprendre el govern i la democràcia. La seva obra és un contrapès a l'èmfasi marxista en la relació íntima entre les activitats de l'Estat, les formes d'organització i les relacions de classe. L'argument de que les administracions públiques i privades estan estructurades de forma similar en front a l'argument que són determinades causalment pel poder de classe és important com ho és el desenvolupament de la idea de la tradició liberal, de que una administració qualificada i que fa prediccions és una condició necessària per a altres objectius importants com poden ser el fi de l'arbitrarietat, l'establiment de regles públiques clares que permetin a les persones investigar la legitimitat del procés i de la presa de decisions etc., tot i que la forma d'aquesta administració admeti discussió.

L'obra de M. Weber ha servit per estimular una gran varietat de propostes algunes de les quals tenen a

veure amb el procés de burocratització del sistema escolar i que seran tractades més endavant, i altres més directament lligades al mateix concepte de democràcia. Les més interessants serien: la teoria de la democràcia de J. A. Schumpeter que explora aspectes del concepte de democràcia de liderat, i la teoria de la democràcia empírica o "pluralisme" descrit per Dahl⁴.

J. A. Schumpeter⁵ desenvolupa una teoria catalogada de realista, en el sentit que fos una teoria que respongués a la realitat i que, a més, fos explicativa; volia donar comptes del funcionament de les democràcies reals.

Va voler revisar les nocions acceptades de democràcia analitzant com es comporten els líders polítics i els votants, i com s'influencien els uns als altres.

J. A. Schumpeter entenia la democràcia com un mètode polític, un acord institucional per arribar a decisions polítiques, donant a certs individus el poder de decidir, sobretot com a conseqüència dels seu èxit en la recerca de vots. Lluny de ser una forma de vida caracteritzada per la promesa de l'igualtat i de les millors condicions per al desenvolupament humà en un context ric de participació, el paper del ciutadà es redueix al dret periòdic a escollir i autoritzar un

⁴DAHL, R. A. (1992). La democracia y sus críticos. Barcelona:Paidós.

⁵SCHUMPETER, J. A. Op. cit.

govern perquè actuï en el seu nom. Per tant, si la democràcia es una entesa institucional per generar i legitimar els líders té poc a veure amb el concepte clàssic de democràcia, com a "el govern del poble". En realitat J. A. Schumpeter l'anomena "el govern del polític".

Aquesta democràcia entesa com a mecanisme de selecció proporciona garanties de mantenir els responsables sota control, ja que per a ell era frívol i còmic pensar que la democràcia pot convertir-se en una comunitat autorregulada pel bé comú.

El concepte de sobirania popular és inútil tant per a J. A. Schumpeter com per a M. Weber. Hi ha diferències sobre el que ha de ser la vida i la societat, i aquestes desavinences no es salven per la via racional. El concepte de bé comú és inacceptable en la teoria de la democràcia, diuen els autors.

J. A. Schumpeter assenyalava que ni el socialisme ni la democràcia estaven amenaçats per la burocràcia sinó que era un complement inevitable, la base de la gestió moderna i del govern democràtic.

La voluntat general era una construcció social. Per tant, el poble no podia ser res més que el productor dels governs, el mecanisme capaç de seleccionar els homes més capaços de prendre decisions. L'elitisme competitiu és el model més factible i indicat.

La teoria de la democràcia de J. A. Schumpeter assenyala moltes característiques que es poden reconèixer en les modernes democràcies liberals d'Occident: lluita competitiva pel poder polític, paper important de les burocràcies públiques, significació del liderat polític, la forma en que la política fa arribar missatges publicitaris, la forma en què els votants estan subjectes a una constant informació però pobrament informats sobre qüestions polítiques contemporànies, etc.

Moltes d'aquestes idees varen ser centrals en la ciència política i social dels anys cinquanta i seixanta.

J. A. Schumpeter atacava el suposat model clàssic de democràcia, atac que alguns autors han qüestionat pel fet que existeixen molts models clàssics. Aquesta crítica suposava gairebé un atac explícit a la idea mateixa d'agent humà individual, una idea que es troba en el cor del pensament liberal. Reconeixia que els individus podien ser actius en el regne del consum, de la vida privada, però negava aquesta capacitat en l'esfera política. La seva visió està a un pas de la visió tecnocràtica perquè en realitat el que se'n dedueix és que el poble necessita com a governants enginyers capaços d'adoptar decisions tècniques; l'"elitisme competitiu" de J. A. Schumpeter està a un

pas de ser antiliberal i antidemocràtic.

L'autor és propens a exagerar el grau en què la voluntat popular està sempre manufacturada. En la seva descripció, un sistema democràtic competitiu possibilita rutinàriament als que ocupen posicions polítiques poderoses, la manipulació i la distorsió de la voluntat política dels ciutadans. La democràcia implica, també segons la seva opinió, un Estat en el qual tothom és, en principi, lliure per competir pel liderat polític. Les condicions d'aquesta participació són la llibertat de discussió i de paraula. Aquesta participació és, de ben segur, limitada, i l'autor no analitza tampoc el cercle viciós de la no-participació. Tot això posa en considerables dificultats les pretensions democràtiques de l'"elitisme competitiu". A tall de resum podem sintetitzar-ho partint dels principis, les característiques i les condicions en el següent quadre manllevat de D. Held.

DEMOCRÀCIA ELITISTA COMPETITIVA⁶

Principis justificatius:

- Mètode de selecció d'una élite política qualificada i imaginativa, capaç d'adoptar decisions legislatives i administratives.
- Un obstacle als excessos de liderat polític.

Característiques fonamentals.

- Govern parlamentari amb execució forta.
- Competència entre élites i partits polítics rivals.
- Domini del parlament pels partits polítics.
- Caràcter central del liderat polític.
- Burocràcia: una administració independent i ben formada.
- Límits constitucionals i pràctics.

Condicions generals.

- Societat industrial
- Model de conflicte social i polític fragmentat.
- Electorat pobrament informat.
- Cultura política que tolera les diferències d'opinió.
- Aparició d'Estats d'experts i gerents tècnicament qualificats.
- Competència entre els Estats pel poder i les avantatges en el sistema internacional.

⁶HELD, D. (1992). Modelos de democracia. Madrid: Alianza Editorial. Pàg. 223.

En les anteriors postures es descriu el ciutadà com un ésser en certa manera aïllat i vulnerable en un món marcat per l'enfrontament competitiu entre élites. Es posa poca atenció en els grups intermitjos com associacions, sindicats, organitzacions empresarials que creuen les vides de les persones i les relacionen de formes diverses en una varietat d'institucions.

L'escola d'analistes polítics anomenada teoria empírica de la democràcia o "pluralisme" tracta d'aportar algunes idees que intenten salvar aquesta deficiència examinant directament la "política de grups".

Els pluralistes varen destacar en els estudis polítics americans en els anys cinquanta i seixanta; si bé la seva influència avui no és com llavors, la seva obra ha tingut un efecte perdurable en el pensament polític contemporani.

M. Weber i J. A. Schumpeter són fonts properes al pluralisme però els dos corrents de pensament que han estat la referència són l'herència de J. Madison⁷ en la teoria de la democràcia americana i les concepcions utilitaristes del caràcter ineludible de la recerca competitiva de la satisfacció dels interessos. El pluralistes, seguint a Madison, es preocupen pel problema de les "faccions".

Els pluralistes donen una importància especial als

⁷MADISON, J. (1966). The federalist Papers. New York. Doubleday.

processos que generen i que resulten de la combinació dels esforços individuals en grups i en institucions en la competència pel poder. Les faccions amb la seva disfressa moderna de "grups d'interès" o "grups de pressió" són la contrapartida natural a l'associació lliure en un món on la majoria de béns més desitjats són escassos i on un complex sistema industrial fragmenta els interessos socials i crea multitud de demandes.

El propòsit del govern és protegir la llibertat de les faccions perquè desenvolupin els interessos polítics i impedeixin que cap facció s'imposi a les altres.

Les faccions són una font estructural d'estabilitat i l'expansió central de la democràcia. L'existència d'interessos competitius diversos és la base de l'equilibri democràtic i d'un desenvolupament favorable de la política pública.

El seu objectiu era descriure el funcionament real de la democràcia i valorar la seva contribució al desenvolupament de la societat contemporània. La seva pròpia teoria és "una teoria empírica de la democràcia", un relat descriptiu explicatiu de l'actualitat de la política democràtica.

S'han desenvolupat diverses teories pluralistes. De la mà de R. A. Dahl⁸ es pot descriure l'anomenada "versió

⁸DAHL, R. A. (1992). Op. cit.

clàssica" i posteriorment el "pluralisme crític".

L'essència de la versió clàssica té com a punt de partida l'anàlisi de la distribució del poder en les democràcies occidentals. Per poder han entès la capacitat d'aconseguir els propis objectius fent front a l'oposició. El poder no s'organitza de forma jeràrquica o competitiva. Es una part d'un procés interminable d'intercanvis entre nombrosos grups que presenten diferents interessos entre els que hi ha els dels sindicats, estudiants, grups religiosos, organitzacions empresarials, etc.

El poder està dispers per la societat, existeixen molts punts de pressió, sorgeixen molts centres de formulació de polítiques i de decisions rivals.

El caràcter democràtic està garantit per l'existència de molts grups, de moltes minories.

L'anàlisi pluralista sembla força ingènua en el seu plantejament sobre el poder: no només s'exerceix poder quan passen coses sinó també quan no passa res. Molts grups no tenen els recursos mínims per mobilitzar-se políticament.

De fet, com a resultat dels problemes, tant conceptuals com empírics, de la teoria pluralista dels últims anys, el pluralisme clàssic s'ha dissolt en una sèrie d'escoles i tendències rivals, encara que ha sorgit una nova visió catalogada de "neopluralista".

Per a R. A. Dahl⁹ és possible que existeixin tensions entre la igualtat i la llibertat però en general la igualtat no s'oposa a la llibertat. El modern sistema de propietat i de control de les empreses està profundament implicat en la creació d'un varietat de formes de desigualtat que amenacen l'extensió de la llibertat política.

No de forma explícita R. A. Dahl ha reconegut una certa raó a les teories de l'Estat de Marx, dient que "el capitalisme corporatiu" modern tendeix a produir desigualtats molt grans respecte dels recursos socials i econòmics, causant severes violacions a la igualtat política i per tant al procés democràtic.

Les limitacions dels governs estatals -limitacions imposades per les exigències de l'acumulació privada- restringeixen sistemàticament les opcions polítiques.

La democràcia s'enfronta a un gran repte ja que està immersa en un sistema socio-econòmic que garanteix una posició privilegiada als grans interessos econòmics.

Aleshores per complir la promesa de la llibertat política cal establir un extens sistema de formes cooperatives de propietat i de control de les empreses; és a dir: s'estén el principi democràtic a la pròpia indústria.

A més, els polítics no s'ocupen de satisfer les

⁹DAHL, R. A. (1992). Op. cit.

demandes dels grups de la societat civil sinó de desenvolupar estratègies polítiques per fer avançar o retardar qualsevol assumpte. No obstant això, els neopluralistes no creuen que existeixin uns patrons fixos sinó que cal examinar les constel·lacions d'interessos, els contextos institucionals, els recursos i les tàctiques concretes.

Creuen que la democràcia liberal és un obstacle al desenvolupament de l'Estat monolític ja que els partits polítics competitiu, els grups de pressió vigilants i una esfera electoral oberta pot aconseguir un grau de responsabilitat política sense precedents.

Serveixi el quadre següent per il·lustrar i comparar el pluralisme clàssic i el neopluralisme:

PLURALISME¹⁰

PLURALISME CLÀSSIC

NEOPLURALISME

Principis justificatius:

- Garanteix el govern de les minories i, per tant, l llibertat política.
- Obstacle fonamental al desenvolupament de faccion excessivament poderoses i d'un Estat insensible.

Característiques fonamentals:

- Drets del ciutadà, llibertat d'expressió d'organització.
- Sistema de contrapesos entre el poder legislatiu executiu i judicial, i l'administració burocràtica.
- Sistema electoral amb almenys dos partits.
- Ventall de grups d'interès que busquen influència política.
- Govern mitjancer.
- Molts grups de pressió, major influència de grups econòmics.
- L'Estat té interessos sectorials.

¹⁰HELD, D. (1992). Modelos de democracia. Madrid: Alianza Editorial. Pàg. 246-247.

- | | |
|--|---|
| - Normes constitucionals són part de la cultura política | - Normes constitucionals en context de polítiques diverses. |
| - El poder és compartit per diferents grups. | - El poder és atacat per diferents grups. |

Condicions generals:

- | | |
|--|--|
| - Àmplia base de recursos dispersos per la població. | - Pocs recursos d'alguns grups impedeixen la participació política plena |
| - Valor de consens respect de procediments polítics. | - La desigual distribució del poder limita les opcions polítiques. |
| - Equilibri entre ciutadans actius i passius que garanteixen l'estabilitat política. | - Participació desigual en la política: govern poc accessible. |
-

És cert que dins del pluralisme moltes de les qüestions centrals sobre els principis, les característiques principals i les condicions generals de la democràcia estan, avui, més obertes que mai al debat.

El marc escolar en el qual ens movem és un marc ideal de constatació que el debat és més obert que mai quan a les condicions generals en les que el neopluralisme pot ser analitzar: participació desigual, pocs recursos per aconseguir participació plena, desigual participació del poder, etc.

Existeixen dues branques importants de la ciència política recent que amplien la crítica al pluralisme: els desenvolupaments neomarxistes de la teoria de l'Estat i les apreciacions de científics socials sobre la importància de les tendències "corporatives" en les institucions polítiques modernes.

En els darrers anys hi ha hagut entre els escriptors marxistes un ressorgiment important de l'interès per l'anàlisi de la democràcia i del poder de l'Estat contemporanis. Marx va deixar una herència ambigua sense arribar a reconciliar plenament la seva concepció de l'Estat com a instrument de dominació de classe amb el reconeixement que l'Estat podia també tenir una independència política significativa.

El primer que hi va respondre ho feu en forma d'atac a

la teoria empírica de la democràcia. W. Miliband¹¹, amb la seva publicació, va fer constar la posició cada vegada més central de l'Estat en les societats occidentals, va tractar de reafirmar, per un costat, la relació postulada per Marx entre classe i Estat i, per l'altra, va avaluar el model pluralista clàssic de les relacions Estat-societat en l'ortodòxia regnant.

En contra dels que sostenien que l'Estat era un àrbitre neutral entre els interessos socials, W. Miliband argumentava que en les societats occidentals existeix una classe dominant que posseeix els mitjans de producció, que té relacions estretes amb institucions poderoses -partits polítics, exèrcit, mitjans de comunicació, universitats, ...- que tenen una representació desproporcionada en tots els nivells de l'aparell estatal. Insistia en què la classe capitalista està molt cohesionada i constitueix una limitació formidable per als governs i institucions estatals garantint la seva existència com a instruments per a la dominació de la societat. No obstant això, afegia que perquè l'Estat sigui políticament efectiu ha de saber distanciar-se de les faccions de la classe dominant.

Per la seva posició com a defensor de la classe com a estructura central determinant de la política

¹¹MILIBAND, W. (1983). El estado en la sociedad capitalista. México: Siglo XXI.

democràtica i de l'acció de l'Estat es diferencia d'altres contribucions més recents com les de Dahl¹² que posa èmfasi en el fet que la classe capitalista suggereix una afinitat però no una identitat, perquè els neopluralistes retenen la importància que M. Weber donava a les dinàmiques interrelacionades però fins a cert punt independents de les relacions de classe i del poder polític.

N. Poulantzas¹³ és el principal crític neomarxista de W. Miliband en desenvolupar una sèrie d'arguments que marquen d'una forma més accentuada la distància entre perspectives rivals.

N. Poulantzas qüestiona la postura de W. Miliband rebutjant el que considerava l'enfoc subjectivista, és a dir, el seu intent d'explorar les relacions entre les classes i l'Estat a través de les relacions interpersonals. Per a N. Poulantzas era molt més important els components estructurals de l'Estat capitalista que porten a protegir a llarg termini el marc de la producció capitalista, comportant fins i tot alguns conflictes amb alguns segments de la classe capitalista.

Per comprendre els elements estructurals és necessari, segons Poulantzas, entendre que l'Estat és l'element unificador del capitalisme, ha de garantir

¹²DAHL, R. A. Op. cit.

¹³POULANTZAS, N. (1980). Estado, poder y socialismo. Madrid: Siglo XXI.

l'organització política de les classes dominants que estan contínuament dividides en faccions de classe, ha de garantir a més la desorganització política de les classes treballadores que poden posar en perill l'hegemonia de les classes dominants, i ha de garantir, també, el reagrupament polític de les classes socials de modes de producció no dominants que degut al seu caràcter econòmic i polític marginal poden actuar en contra de l'Estat.

Per tant, el modern Estat democràtic liberal és, al mateix temps, el resultat necessari de la competència anàrquica en la societat civil i una força en la reproducció d'aquesta competència i divisió.

La indiferència de N. Poulantzas envers les consideracions no estructurals el porta a ignorar un conjunt de factors que una anàlisi completa de la democràcia actual ha de considerar. El fet que ni N. Poulantzas ni W. Miliband arribessin a unir l'anàlisi de l'Estat democràtic en relació a les classe amb un examen de la política dels grups d'interès, del funcionament de les institucions i de la competència electoral, fa que la seva contribució continuï essent parcial.

Estimulant el debat en les esferes marxistes C. Offe ha tractat de refondre i qüestionar a l'hora els termes de referència de W. Miliband i N. Poulantzas. Per a C.

Offe¹⁴ l'Estat no és ni un senzill Estat capitalista tal com deia N. Poulantzas ni un Estat en una societat capitalista com deia W. Miliband, sinó que diu que la característica més significativa de l'Estat és la forma en que està atrapat en las contradiccions del capitalisme. Ell en destaca quatre trets. En primer lloc la propietat privada del capital és el fonament principal de les empreses econòmiques, però la propietat econòmica no confereix un poder polític directe. En segon lloc el capital generat per l'acumulació privada constitueix la base material de la qual depenen les finances de l'Estat. En tercer lloc l'Estat depèn d'una font d'ingressos que no organitza ell mateix directament exceptuant el cas de les indústries nacionalitzades. En quart lloc en els estats democràtics liberals, el poder polític s'ha d'aconseguir amb un massiu recolzament electoral.

La conseqüència d'aquestes característiques és que es troba en una posició estructuralment contradictòria. Per una banda l'Estat ha de sostenir l'acumulació i apropiació privada dels recursos i per l'altra ha de preservar la creença en sí mateix com a àrbitre imparcial dels interessos de classe, legitimant el seu poder. Per tant, en el seu propi profit l'Estat està interessat en sostenir l'acumulació i és això el que

¹⁴OFFE, C. (1990). Contradicciones del estado de bienestar. Madrid: Alianza Editorial.

sobretot el diferencia de N. Poulantzas i W. Miliband, i l'acosta a les postures neopluralistes.

L'aportació de C. Offe posa de manifest que l'Estat es empès i arrossegat per una varietat de forces per proporcionar un nombre de polítiques i serveis que no poden beneficiar únicament el capital sinó també alguns dels sectors més ben organitzats de la classe treballadora.

L'obra d'Offe reconeix clarament que la lluita social està inscrita en la naturalesa mateixa de l'Estat i de les polítiques que en resulten. Si bé l'Estat depèn dels processos d'acumulació de capital, la multiplicitat de les limitacions econòmiques, socials i electorals a les polítiques significa que l'Estat, no és l'incondicional agent de la reproducció capitalista. Algunes de les carències de la teoria de la democràcia han estat analitzades per alguns autors estudiant el sorgiment del corporativisme. Expliquen les tendències dient que els canvis de l'economia en el segle XX han donat lloc a un poder econòmic cada vegada més concentrat que ha permès al capital privat prendre cert avantatge en les seves lluites en front del treball.

En lloc d'una política dominada per les classes segons els marxistes, els teòrics corporativistes es concentren en el poder centralitzat dels grups d'interès organitzats i en els intents de l'Estat de

resoldre els problemes que aquests generen mitjançant la integració política.

Les relacions corporativistes fan referència generalment a relacions tripartites entre organitzacions empresarials, sindicals i Estat, relacions dirigides en últim terme per l'Estat.

Segons ells, les capacitats directives d'aquest darrer s'han incrementat i permeten construir un marc per a les qüestions econòmiques i polítiques. La política de negociació s'ha sistematitzat d'acord a línies més estrictes i formals, tot i que el més important es discuteix de manera informal i a porta tancada. Els acords corporatius són, doncs, estratègies polítiques per garantir el recolzament dels sindicats a les organitzacions empresarials dominants, així com als seus respectius membres.

Llavors només es pot entendre el govern en relació als grups d'interès que estan implicats en el procés de govern. Això explicaria l'eficàcia limitada de les estructures de representació formal.

Els acords tripartits govern-sindicat-patronal en són la base. Això hauria motivat els moviments pacifistes, ecologistes etc. com a moviments d'oposició. La participació política s'ha concentrat en la reserva d'elits de les organitzacions.

Les institucions corporatives podrien haver canviat el

panorama polític però en realitat han tret força als ciutadans, a la societat civil, per controlar les qüestions socials, polítiques i econòmiques. Perquè el corporativisme hagués alterat el caràcter de la democràcia, hauria hagut de garantir no només una simetria de poder entre els interessos dominants organitzats sinó també alguna forma d'implicar en el procés de presa de decisions tots els interessos i punts de vista rellevants.

Molts han caracteritzat la dècada i mitja que va seguir a la Segona Guerra Mundial com un període de consens, fe en l'autoritat i legitimitat. Quasi tots els partits polítics al llarg dels anys cinquanta i seixanta creien que una vegada en el govern haurien d'intervenir per reformar la posició dels injustament privilegiats i ajudar a la posició dels desemparats. Només la política d'un Estat intervencionista atent, que incorporés interès i especialització, imparcialitat i habilitat podria crear les condicions perquè el benestar i el bé de cada ciutadà fossin compatibles amb el benestar i el bé de tothom.

Aquesta concepció de benestar "socialdemòcrata" o "reformista" de la política té els seus orígens en algunes de les idees i principis de la democràcia desenvolupista, però va materialitzar-se de forma ben clara en la política real i en les polítiques de

l'expansiu Estat intervencionista en els anys que van seguir a la segona guerra mundial. El ràpid creixement econòmic d'aquests anys va ajudar a finançar un programa d'aparent augment de benestar social. En funció de la dinàmica de diferents països aquest aparent augment de benestar s'ha donat més o menys tard. El cas d'Espanya es tractarà en els següents capítols. El que sí que podem anunciar és que l'escola de masses sorgida després de l'aprovació de la LGE del 1970 n'és un dels resultats. Però amb la caiguda de l'activitat econòmica mundial, a mitjans dels anys setanta, en alguns països l'Estat de Benestar intervencionista comença a perdre pes i passa a ser qüestionat tant des de l'esquerra com des de la dreta. Els pensadors dels anys setanta estaven sorpresos per elements contraris als que els havien precedit en la dècada anterior; lluny de pensar en la integració i el consens s'interrogaven sobre la ruptura del consens, la crisi de la democràcia, etc.

Dues visions enfrontades apareixen: per una banda les premisses de la teoria pluralista de la política que argumenten la posició del "govern sobrecarregat" i per l'altra les premisses de la teoria marxista que abonen per "una crisi de legitimitat". Entre els primers hi ha autors com Brittan o King, i en el segon cas trobem a C. Offe i J. Habermas.

Totes dues visions tenen alguns punts en comú que serviran de repàs a les dues posicions. En primer lloc el poder del govern és la capacitat per a l'acció política efectiva. Com a tal, el poder és la facilitat dels subjectes per actuar dins de les institucions o col·lectivitats, per aplicar els recursos d'aquestes als seus interessos. Segonament, el poder de l'Estat democràtic depèn en últim terme de l'acceptació de la seva autoritat. En tercer lloc el poder de l'Estat està essent progressivament erosionat. L'Estat democràtic liberal està cada vegada més paralitzat o és cada vegada més ineficaç o no és racional. Finalment, la capacitat de l'Estat per actuar de forma decisiva està essent minada, perquè la seva autoritat o legitimitat està disminuint progressivament.

Per als teòrics del govern sobrecarregat la relació tensa entre el govern i els grups socials pot explicar-se per les excessives demandes relacionades, entre altres coses, amb unes expectatives creixents i amb una menor diferència. Els teòrics de la crisi de legitimitat es centren a la vegada en la forma en la que una major intervenció de l'Estat mina valors i normes tradicionalment no qüestionades i polititza un nombre creixent de qüestions, es a dir, les exposa al debat i al conflicte polític.

Ambdues posicions afirmen que el poder de l'Estat està

essent erosionat per les creixents demandes que uns cataloguen d'excessives mentre els altres les consideren el resultat inevitable de les contradiccions en què l'Estat està atrapat.

D. Held¹⁵ ha fet tres objeccions a ambdues teories. En primer lloc no hi ha evidència empírica clara que sostingui l'existència d'una crisi d'autoritat o de legitimitat de l'Estat. En segon lloc no es obvi que el poder de l'Estat es vagi erosionant. Finalment, si bé determinats governs poden ésser vulnerables a l'absència de legitimitat, l'Estat mateix no és necessàriament més vulnerable al colapse o a la desintegració. Per a l'autor més aviat el que passa és que el cinisme, l'escepticisme i el distanciament de moltes persones no aconsegueix moltes vegades ser compensat per suficients comoditats o promeses de futur o beneficis, en travessar l'economia i els successius governs problemes aparentment cada vegada més difícils. L'antagonisme i el conflicte són inherents a l'existència mateixa de l'Estat: el consentiment condicional o l'acceptació instrumental de l'Estat per part dels ciutadans és potencialment inestable, precisament perquè és condicional o instrumental.

L'estat actual de la política democràtica ha configurat dos models de democràcia, una nova polarització dels

¹⁵HELD, D. (1992). Op. cit.

ideals democràtics: la "democràcia legal" (el model de la Nova Dreta) i la "democràcia participativa" (el model de la Nova Esquerra).

La nova dreta, està compromesa en general amb la idea que la vida política, igual que la vida econòmica es una qüestió de llibertat i iniciativa individual; per tant, una societat de *laissez-faire* o de lliure mercat és l'objectiu clau, juntament amb un Estat mínim. En les seves arrels, la Nova Dreta estava preocupada per avançar la causa del liberalisme contra la democràcia, limitant l'ús democràtic del poder de l'Estat. R. Nozick i F. A. Hayek¹⁶ han contribuït a la formació del pensament de la nova dreta.

Per a R. Nozick¹⁷ no hi ha altra organització que l'individu. Per tant, les úniques institucions justificables són les que recolzen l'àmbit de la llibertat, les que mantenen l'autonomia i els drets individuals.

La utopia és el marc per a la llibertat, l'experimentació és l'Estat mínim. L'Estat només hauria de ser un organisme protector de la propietat privada. La relació entre llibertat individual, democràcia i Estat no queda massa clara en R. Nozick. De totes maneres, F. A. Hayek aclareix que en la democràcia

¹⁶HAYEK, F. A. (1985). Camino de servidumbre. Madrid: Alianza Editorial. (1976)

¹⁷NOZICK, R. (1988). Anarquismo, estado y utopia. México. F.C.E. (1974)

representativa hi veu dos tipus de perills: la propensió a un govern de la majoria arbitrari i opressor i, en segon lloc, el progressiu desplaçament del govern de la majoria pel govern dels seus agents. D. Held¹⁸ ha anomenat a aquest tipus de democràcia representativa "democràcia legal".

F. A. Hayek diu que el control democràtic pot evitar que el govern es torni arbitrari però no ho aconsegueix únicament per la seva existència. Només distingint entre les limitacions del poder i les "fonts del poder" es pot començar a evitar l'arbitrarietat política.

Qualsevol intent de regular les vides i les activitats dels individus és opressiva i ataca la seva llibertat: la negació del dret de l'individu a ser el jutge últim de les seves pròpies finalitats. Això no vol dir que no existeixin finalitats socials que defineix com la coincidència de finalitats individuals, però cal limitar la concepció d'aquestes últimes a àrees de comú acord i n'existeixen poquíssimes.

Si bé els individus poden determinar per sí mateixos les seves necessitats, les organitzacions podrien facilitar als individus la consecució de les seves necessitats però la dificultat està en garantir-ho.

Per a ell, el liberalisme és una doctrina sobre el que hauria de ser llei; en canvi, la democràcia és una

¹⁸Op. cit.

doctrina sobre la manera de determinar què serà llei.

Si el poder de l'Estat està determinat per llei, els ciutadans podran gaudir de llibertat. La democràcia no es una finalitat en si mateixa sinó un mitjà, un instrument utilitari, per salvaguardar la llibertat.

C. Pateman, C. B. Macpherson¹⁹ i N. Poulantzas son pensadors de la Nova Esquerra que han ajudat a repensar els termes de referència de la democràcia. D. Held els ha catalogat de "democràcia representativa".

Per a la Nova Esquerra l'Estat no és per rutina, ni independent ni imparcial respecte de la societat. Per tant els ciutadans no seran tractats com a lliures i iguals. Si el que és públic i el que és privat està interrelacionat, les eleccions seran sempre mecanismes insuficients per controlar els òrgans de govern.

N. Poulantzas²⁰ ratifica la postura que sense eleccions generals, sense llibertat ilimitada de premsa i associació, sense una lliure discussió de les opinions, la vida s'extingeix en tota institució política. Per fer un pas endavant N. Poulantzas diu que s'han de produir dues formes de canvis: l'Estat ha de ser democratitzat i han de sorgir noves formes de lluita, nous moviments socials (moviments feministes, ecologistes, sindicals, ...) que garanteixen que l'Estat es democratitzi.

¹⁹MACPHERSON, C. B. (1962). La teoría política del individualismo posesivo. Barcelona. Fontanella.

²⁰Op.cit.

Per a C. Pateman²¹ la democràcia participativa fomenta el desenvolupament humà, intensifica un sentit d'eficàcia política, redueix el sentit d'allunyament respecte dels poders centrals, nodreix una preocupació per als problemes col·lectius i contribueix a la formació d'una ciutadania activa i sabia, capaç de prendre interès en les qüestions de govern.

La limitació del poder de l'Estat en molts països s'ha fet a partir de la Constitució. Per garantir l'autonomia dels ciutadans la Constitució hauria d'especificar la igualtat de drets respecte dels processos que determinen les polítiques resultants de l'Estat.

A. Touraine²², molt recentment, ha fet una aportació rellevant. Per a ell són pocs els que defensen la concepció unanimitista i popular de la democràcia; en canvi són més els que desitgen el deteriorament de l'Estat i -a més- del sistema polític, i posen la seva confiança en el mercat. Però pensa que hi ha una alternativa que s'allunya tant d'una com altra opció i que reconeix que la democràcia es fonamenta en l'actualitat a la vegada en la lliure elecció dels dirigents i en la limitació del poder polític per un principi no polític.

La llibertat de cadascú no queda assegurada perquè el

²¹PATEMAN, C. (1970). Participation and Democratic Theory. Cambridge: Cambridge University Press.

²²TOURAINÉ, A. (1993). Crítica de la modernidad. Madrid: Temas de hoy.

poble estigui en el poder. Donat que aquesta expressió pot justificar fins i tot dictadures nacionalistes o revolucionàries, tampoc ho està pel fet que cadascú pugui escollir lliurement el que li ofereix el mercat, perquè aquest no garanteix ni la igualtat d'oportunitats de tothom, ni l'orientació dels recursos cap a la satisfacció de les necessitats sentides amb més força, ni la lluita contra l'exclusió. Per tant, per a l'autor és necessari que la democràcia combini la integració, es a dir, la ciutadania, que suposa en primer lloc la llibertat de les eleccions polítiques, amb el respecte a les identitats, les necessitats i els drets. Aquesta aportació de Touraine s'adiria molt amb la voluntat que s'ha expressat en el preàmbul de la LOGSE (1990) en la qual s'argumenta expressament contràriament al que es feia en la LGE del 1970 no a favor de la igualtat d'oportunitats sinó a favor del respecte per la diferència, el reconeixement de la diversitat i, el que és més greu, la legitimació de la desigualtat. A. Touraine afegeix que no hi ha democràcia sense la combinació d'una societat oberta i el respecte als actors socials, sense l'associació de procediments freds i l'escalfor de les conviccions i les pertinences.

No obstant això una actitud revolucionària no és favorable a la democràcia, perquè en lloc de definir el

conflicte social susceptible de solucions o de reformes polítiques, planteja l'existència de contradiccions polítiques insuperables. El conflicte pròpiament social és, pel contrari, sempre limitat, i quan aquests límits desapareixen és quan els moviments socials són reemplaçats per contracultures polítiques o per la violència. La democràcia no suporta més que els conflictes limitats. L'acceptació d'aquesta limitació suposa en aquest treball donar encara més valor i per tant emfasitzar l'interès que té l'anàlisi de l'acció col·lectiva en front dels aconteixement que la pròpia administració educativa va imposant com a legítims. Però és debilitada per la no existència de conflictes centrals i profunds, perquè és un obstacle important per a la representativitat social dels agents polítics. La democràcia suposa, per tant, una societat civil fortament estructurada, associada a una societat política integrada, el més independent possible de l'Estat definit com el poder que actua, en nom de la nació, encarregat de la continuïtat entre el passat, el present i el futur.

En realitat, però, existeix sempre un desfasament entre el sistema i els actors perquè el sistema té per finalitat la seva pròpia potència i els actors busquen la seva autonomia individual, de la manera que sigui. Això impedeix acceptar la imatge de la societat a la

qual al·ludeix J. Habermas²³, i que així cita A. Touraine, que és la d'un moviment constant del particular cap a l'universal en el que la vida política actua com a motor que situa als individus per sobre d'ells mateixos. Però J. Habermas també recorda que el conflicte social mai no és un enfrontament complet o net, sinó que aquest debat sempre combina el consens (orientacions culturals comunes), el conflicte (oposició entre adversaris) i el compromís (marc jurídic).

A. Touraine va encara més enllà quan atorga valor universal a l'afirmació lliure del Subjecte, és a dir reivindicant la producció del nostre Jo com a subjectivació. Aquesta producció de sí mateix només s'opera en la lluita contra els sistemes de dominació cultural. És el Subjecte i no l'intersubjectiu, es la producció de sí mateix no la comunicació, el que constitueix el fonament de la ciutadania i dóna un contingut positiu a la democràcia.

En realitat, en certa manera, si entenem la història de l'escola, entendrem la història de les relacions conscients que vinculen els individus amb els problemes de govern. L'escolarització, en els moderns Estats nacionals és un concepte que pressuposa estructures de govern en les que conflueixen els múltiples problemes

²³HABERMAS, J. (1989). El discurso filosófico de la modernidad. Madrid: Taurus.

de l'Estat. En aquest sentit entenem el de l'Estat com un problema de gestió i govern socials de les pautes de socialització i d'educació a més de les relacions estructurals que existeixen entre societat civil i autoritat pública.

Un Estat democràtic pot obtenir objectius dinamitzadors si assumeix amb força el seu paper d'avaluador de resultats i potenciador de la participació en la presa de decisions educatives i en el control de la seva execució mitjançant l'adopció dels canals d'informació.

2- L'EDUCACIÓ: UN DRET SOCIAL.

La majoria dels Estats nacionals europeus es convertiren en sistemes polítics centralitzats i eficaços gràcies a les activitats de les monarquies que varen concentrar cada vegada més poder en les seves mans. Els drets de ciutadania foren aconseguits a partir de les lluites que anaren limitant el poder dels monarques o els derrocaren.

T. H. Marshall²⁴ ha distingit tres tipus de drets associats al desenvolupament de la ciutadania: els drets civils, és a dir, els drets que tenen els individus per llei, els drets polítics, en especial el dret a participar en les eleccions i a poder exercir un càrrec públic, i els drets socials, o sigui el dret a gaudir d'un nivell de benestar i seguretat econòmica; això vol dir poder gaudir de beneficis com la Seguretat Social, com pot ser el dret al subsidi d'atur, o a un nivell de salari mínim entre altres. Els drets socials foren els últims d'aconseguir-se, entre altres coses perquè primer calia aconseguir els drets polítics, sobretot el dret de vot.

L'ampliació dels drets socials és el fonament del que s'ha anomenat Estat de Benestar, que s'ha implantat amb fermesa en les societats occidentals només des de la segona guerra mundial.

²⁴ MARSHALL, T. H. (1973). *Class, Citizenship and Social development*. Westport: Greenwood Press.

En les dècades posteriors a la segona guerra mundial l'Estat ocupa una posició determinant en l'organització de la vida econòmica i social. Aquest Estat ha rebut noms diferents: "Estat social de dret", "Estat democràtic social", "Estat de Benestar"; tots ells han volgut significar la importància donada a un sector públic de serveis i transferències socials i al reconeixement de les pretensions de categories socials molt diverses que reben aquestes transferències. Se l'ha anomenat Estat keynesià o Estat interventor per la pauta d'intervenció activa del govern en l'economia, en les tasques de regulació, redistribució de rendes i assignació directa de recursos a la producció.

El model com a tal té unes arrels ideològiques molt variades en el període anterior a la segona guerra mundial. Almenys des de mitjans del segle XIX s'observen polítics liberals i conservadors, burgesos o aristòcrates, que conceben l'Estat com un agent moral que havia d'assegurar l'integració social del país.

La mateixa complexitat dels seus orígens, i el caràcter contradictori de les seves motivacions ideològiques, són les raons principals de la seva persistència. Així ho expressa Pérez Díaz²⁵.

Aquesta integració social va ser possible per la combinació de molts factors. En primer lloc la pròpia prosperitat econòmica que va reduir la gravetat dels conflictes d'interessos; en segon lloc, factors

²⁵PÉREZ DIAZ, V. (1987). El retorno de la sociedad civil. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

demogràfics i culturals van disminuir les diferències de status entre classes socials; i en tercer i últim van intervenir diferents factors polítics i institucionals en el mateix sentit. L'Estat va garantir els mecanismes de tenir veu de les classes subordinades.

L'Estat de Benestar, però, també va significar per a les classes subordinades donar el seu consentiment a les estructures d'autoritat tant de la vida política com de la vida social i econòmica. Aquest pacte social implícit ha regulat a llarg termini les seves relacions amb la classe política i la classe dels empresaris que són, en realitat, un límit per a les seves protestes o mostres de descontent.

Els anys 50 i 60 varen ser d'equilibri, però han anat seguits per més de dues dècades de dificultats. S'observà un increment considerable dels conflictes econòmics, estimulats per la combinació d'una contractació de l'oferta de treball (que augmentava la capacitat negociadora i combativa dels treballadors) i l'onada expansiva de l'economia (que estimulava la seva voluntat de pressió). De moment els conflictes eren de tipus clàssic -conflictes entorn dels salaris- però conjuntament apareixien reivindicacions qualitatives: major igualtat de salaris, major participació etc. Aquesta ampliació de les reivindicacions donà al moviment obrer unes característiques diferents.

Per això alguns líders polítics i intel·lectuals d'esquerres interpretaren que aquests alts nivells de

conflictivitat eren el reflex d'un malestar profund en l'ordre industrial.

Aquesta opinió es va veure reforçada amb la coincidència en el temps d'altres reivindicacions protagonitzades per moviments pacifistes, nacionalistes, d'estudiants, de minories ètniques que eren al mateix temps instrumentals i expressives. Volien resoldre problemes i satisfer necessitats o interessos; però també volien expressar els seus valors, la seva solidaritat i la seva identitat col·lectiva.

Cada un d'aquests moviments socials va afavorir l'existència d'un cert malestar que posava en qüestió la integració del conjunt, i orientava les seves demandes de canvi radical cap a l'Estat, esperant d'ell el compromís permanent que satisfés els seus interessos i reconegués els seus principis. L'Estat era el focus cap a on es dirigien les demandes.

Però la crisi econòmica dels anys 70 portà conseqüències com el descens del ritme de creixement i un augment de les taxes d'inflació i d'atur que persistiren més de deu anys, posant en qüestió la capacitat de l'Estat per resoldre els problemes de creixement econòmic i d'integració social. La reacció va ser en primer lloc esmorteir l'impacte dels efectes de l'augment dels preus energètics. Es generalitzaren les subvencions a les empreses, i s'incrementà la despesa pública en serveis i transferències socials: l'Estat de Benestar continuava creixent. Però el segon

impacte energètic troba els països situats d'una forma diferent, disposats a iniciar polítiques d'ajustament. Es donà prioritat a la política antiinflacionista i de contenció de la demanda. La reducció de les despeses del treball era la condició per lluitar tant contra l'inflació, com contra la pèrdua de competitivitat dels productes nacionals en els mercats mundials. Per aconseguir-ho era necessari que treballadors i sindicats reconeguessin aquesta necessitat i autolimitessin les seves demandes.

L'alternativa a aquesta autolimitació dels treballadors era lògicament un increment de la seva resistència, però, amb el temps, l'èxit d'aquesta estratègia es feia cada vegada més improbable.

A més, no es tractava solament de reduir els salaris sinó també totes les despeses del treball en general i això incloïa les prestacions socials. Era, per tant, necessari contenir la despesa pública en matèria de transferències i serveis, una de les característiques més distintives de l'Estat de Benestar.

No cal, però, desmerèixer la força de resistència dels treballadors i dels sindicats. En realitat, la lògica del desenvolupament a mig i llarg termini, tant de la democràcia liberal com del capitalisme modern, produïen contínuament elements favorables al manteniment de sindicats lliures i mecanismes que donaven veu a les empreses.

La resposta a aquesta situació va donar lloc a dos dissenys diferents de l'Estat de Benestar, segons Pérez

Díaz²⁶: el desenvolupament d'un experiment ja existent, el del neocorporatisme, que semblava que s'adeia millor a les tradicions socialdemòcrates i liberals, i l'experiment de la privatització i l'expansió dels mercats oberts, associat a una política neoliberal. Ambdós experiments tenien una característica comuna ja que pretenien l'ampliació de l'esfera d'intervenció de la societat civil en l'organització de les activitats econòmiques. Potser uns d'una forma retòrica com una opció i els altres com una decisió.

El nucli del neocorporatisme va consistir en una pauta institucional de consulta entre empresaris i treballadors, amb la intervenció del govern per poder preparar, formular i executar algunes polítiques socioeconòmiques clau, com les salarials, socials i de mercat de treball. En temps difícils l'Estat va trobar noves raons per reforçar aquesta tradició de pactes socials i de neocorporatisme. L'Estat estava interessat en compartir el risc perquè això donava autoritat moral als governants.

El problema era, però, que la coincidència en les línies bàsiques de les polítiques econòmiques no implicava una coincidència a l'hora d'executar aquestes polítiques i de transformar-les en accions específiques preses en el moment oportú.

Per tant, les institucions neocorporatistes, dissenyades per facilitar l'acceptació podien acabar

²⁶PEREZ DIAZ, V. (1993). La primacia de la sociedad civil. Madrid: Alianza Editorial.

funcionant com a obstacles si els líders sindicals decidien utilitzar-les per bloquejar o difuminar els seus efectes, i si els governs se sentien incapaços de passar per sobre dels sindicats.

L'experiment neoliberal va voler aprendre d'aquestes experiències, però en part també va partir d'una postura filosòfica prèvia, segons la qual la tendència històrica al creixement de l'Estat s'havia de contenir i, si era possible, canviar de signe, amb o sense acord dels grups d'interès.

Des d'aquesta perspectiva neoliberal la funció de l'Estat era, no la de compartir la responsabilitat amb els grups d'interès en l'organització de l'activitat econòmica i social sinó la d'allunyar-se'n com més millor, reduint així la seva responsabilitat. La responsabilitat de l'Estat havia de quedar reduïda en favor dels mercats. Per suposat que s'havien de continuar creant certs béns col·lectius, però l'Estat no n'havia de tenir el monopoli, sinó que es limitaria a ser un agent econòmic més, un entre altres, en un mercat obert de serveis socials.

L'educació en general i el sistema escolar en particular evidentment també entren en aquest joc, per una banda pel que fa a l'ensenyament obligatori a partir d'una política de gestió de centres en la qual la iniciativa privada tingui un paper preponderant a partir de centres privats concertats, i per l'altra pel que fa als ensenyaments professionals en cercar la col·laboració fora del marc escolar a través de

contractes de pràctiques, etc.

Aquestes polítiques neoliberals que tenen un cert èxit a països com els EEUU o el Regne Unit acaben també estenent-se per Europa, fins i tot en països governats per socialistes com podria ser el cas d'Espanya. S'adopten gradualment polítiques de desregulació i de privatització, i al mateix temps es comencen a aplicar tímidament els principis de mercat dins del sector públic. En realitat, però, foren mesures preses més de forma pragmàtica que per motius ideològics: la internalització de l'economia havia creat les condicions per a una competència entre diferents règims reguladors de les economies, i en aquesta competència algunes institucions i polítiques neoliberals mostraren avantatges.

Aquests experiments de diferents dissenys institucionals, compartien un tret en comú: oferien més poder a la societat civil, a la vegada que permetien que una part cada vegada més important de responsabilitat fos assumida pels individus.

Individus que pertanyien a organitzacions però que, com a resultats de temps fluctuants -primer temps difícils, després temps més pròspers-, el seu grau de llibertat respecte de l'organització havia augmentat i els lligams amb ella eren cada vegada menys forts. Els individus continuaven pertanyent a organitzacions però amb més reserves i, fins i tot, amb major ambigüitat, potser perquè pertanyien a més d'una organització i sovint en conflicte entre elles.

L'esforç per anar dibuixant els límits de l'Estat al llarg del temps es va imposant, i no té altre sentit que el de mostrar el potencial de la societat civil. L'evidència sembla demostrar que la nova onada d'instauració de democràcies liberals a tot arreu, l'experimentació institucional amb els mercats oberts i les associacions voluntàries, i, fins i tot, els termes en què es discuteix la lògica de les regulacions estatals i de l'Estat de Benestar, són fenòmens que apunten en la direcció d'un retorn o reforçament de la societat civil.

En els països capitalistes l'Estat ha regulat en certa mesura el mercat i les seves repercussions socials, però el mercat ha continuat tenint la seva pròpia dinàmica, fins al punt que ha influït clarament en la planificació econòmica i en les polítiques dels estats més enllà de l'economia. S'ha relacionat el progrés social amb el desenvolupament del mercat i el retrocés a la seva constricció, deixant de banda el tercer element que és la societat civil.

El concepte de societat civil és complex. Durant molt de temps societat civil i societat política eren termes intercanviables i en aquest sentit societat civil era sinònim d'Estat com així ho expressa Keane²⁷. En els segles XVII i XVIII el terme societat civil comença a utilitzar-se en el context d'un debat particular, històric i intel·lectual, en la història occidental. Un

²⁷ KEANE, J. (1992). Democracia y sociedad civil. Madrid: Alianza Universidad.

camí era la consolidació dels governs constitucionals i l'altre les monarquies absolutistes. En un cas la societat civil desafiaria la dominació de l'Estat i en l'altre seria objecte de dominació.

L'accepció avui utilitzada seria la d'oposar-la al concepte d'Estat. No obstant això, es poden distingir dos significats diferents del terme: societat civil en sentit restringit o bé en sentit ampli com ho expressa V. Pérez Díaz.

En sentit ampli serien un entramat d'institucions sòcio-polítiques que inclouen el govern limitat que opera sota l'imperi de la llei, un conjunt d'institucions socials tals com el mercat i associacions basades en acords voluntaris entre agents autònoms, i una esfera pública en la que els agents debaten entre sí i amb l'Estat temes relatius a l'esfera pública. Per tant hi ha una línia divisòria clara entre societat i Estat en el sentit que els seus individus són autònoms i l'Estat només té un poder limitat.

En el concepte restringit la societat civil es redueix a les institucions socials, tals com mercats i associacions, i a l'esfera pública, excloent les institucions estatals.

Crec que té interès per al treball que ens ocupa la posició que sosté F. Miguélez²⁸ que entén per societat civil la capacitat d'associació per interessos i ideals

²⁸ MIGUÉLEZ, F. (1992). Las tendencias de desregulación, ¿signo de debilidad o de fortaleza de la sociedad civil?. IV Congreso Español de Sociología. Madrid.

que tenen les persones, i per a ell la societat civil inclou els "vells moviments socials" i tot un entramat d'associacions relacionades amb la producció i el treball, amb presència en la vida pública: el consum, l'habitatge, l'esport, la sanitat i l'ensenyament. Aquí s'inclouria, efectivament, el moviment i la resposta col·lectiva que s'analitza en l'observació empírica d'aquest treball, en la mobilització per la imposició del Mapa escolar a la comarca del Bages per part de l'administració. I també els "nous moviments socials" que posen l'accent en els desequilibris, desigualtats i relacions de poder-subordinació i que no tenen relació directa amb la producció sinó amb el gènere, l'edat, l'ecologia, la pau, etc.

Per a F. Miguélez el mercat no tindria cabuda en aquesta definició de societat civil sinó que per a ell es reduiria a la capacitat d'identitat col·lectiva que tenen les persones.

Per a S. Giner²⁹ la societat civil, en canvi, seria una esfera històricament constituïda de drets individuals, llibertats i associacions voluntàries, l'autonomia dels quals i la competició mútua en la persecució d'interessos i intencions privades queden garantits per una institució pública anomenada Estat, la qual s'absté d'intervenir políticament en la vida interna d'aquest àmbit d'activitats humanes. Aquesta societat civil té cinc trets definidors: individualisme, privacitat, mercat, pluralisme i classe. En definitiva és un espai

²⁹GINER, S. (1987). La sociedad civil. Barcelona: Península.

d'activitats que contemplaria la conducta humana en els terrenys econòmic, polític i cultural, sempre que sigui fora del que és "oficial", encara que sovint sigui sancionat per aquest.

Ambdós autors, malgrat lleugeres diferències respecte de la implicació del mercat, aporten un element important que és la identificació de classe de la societat civil que, a part del fet que no té tant poder d'identificació, les seves organitzacions i moviments sovint són interclassistes. Aquest és un element molt important en la consideració de la societat civil avui.

Els tres conceptes considerats -Estat, mercat i societat civil- són conceptes amb autonomia relativa i els models que n'emergeixen depenen de l'hegemonia d'un o altre element, o bé del fet que existeixi un equilibri entre tots tres. Aquest equilibri sembla que pot venir donat pel paper que jugui la societat civil.

Amb la democràcia, el nostre país ha anat avançant cap a la configuració d'un model general amb un cert equilibri de les parts encara que conserva trets culturals del passat que cal tenir en compte per entendre el tipus d'intervenció estatal sobre el mercat. En primer lloc, un aparell estatal excessivament burocratitzat -que respondria bé a l'aportació feta per M. Weber en l'anterior capítol- i de baixa eficàcia en el qual la societat civil ha tingut grans dificultats per aconseguir una reforma que garanteixi rapidesa, eficàcia i gestió transparent. En

segon lloc una desconfiança profunda de la societat civil cap a l'Estat.

La conjunció d'una crisi del mercat, d'una pèrdua de responsabilitats de l'Estat i d'un desconcert de la societat civil donen com a realitat una nova situació neocorporativista la característica més notable de la qual són -per a la societat civil- les poques possibilitats de participació perquè tot es negocia amb la cúpula i els actors intermitjos assumeixen una actitud, primerament, d'espera davant dels acords generals i, posteriorment, de compliment mecànic dels mateixos o bé d'incompliment contra la norma establerta.

Per a M. Olson³⁰ aquestes eren les contradiccions de l'acció col·lectiva en les societats avançades. Els grups amplis que es suposa que són conduïts racionalment posseeixen incentius menors que els grups més petits per obtenir beneficis. En els grups grans l'aportació dels membres individuals és massa reduïda per poder influir en el col·lectiu. Aleshores es dona el cas que hi ha persones passives o alienes al grup que es beneficien gratuïtament de l'acció col·lectiva: són els "beneficiaris francs". En canvi, en els grups petits la participació i la militància són intensos. L'anàlisi que es proposa a partir de l'observació empírica d'aquest treball és un exemple clar de la intensitat en la participació en sectors reduïts com podria ser el cas d'una comarca de Catalunya. En certes

³⁰OLSON, M. (1986). Auge y decadencia de las naciones. Barcelona:Ariel.

condicions de mercat aquests grups són més eficaços per obtenir finalitats concretes.

Així, doncs, la qüestió clau resideix en saber el moment en el qual l'acció col·lectiva es fa menys eficaç per a l'obtenció de béns específics que la de grups més petits, o menys encara que l'acció individual.

De fet, des d'un punt de vista polític, l'articulació entre partits i la representació corporativa és difícil de mantenir. Les posicions transversals i alternatives justament apareixen després de llargs períodes en els quals l'Estat ha mantingut una alta taxa de despeses destinada a serveis de protecció social. Aquest model ha funcionat sobre la base d'un alt grau d'articulació entre diferents ordres en l'estructura social: els actors socials es corresponien amb les forces polítiques i amb les formes de participació de l'Estat. La crisi de l'Estat de Benestar es produeix en el moment en el qual ja s'han resolt una sèrie de problemes importants com la legitimació del Sistema Institucional, la ciutadania com a categoria universal i, fins i tot, un cert ordenament administratiu.

Sovint s'ha cregut que com més gran és el grau de descentralització i d'autonomia més dinamisme i encert es genera en front de demandes socials concretes. No obstant això, la pràctica ens demostra que la participació ha estat més en mans del sector privat de l'educació, entre altres coses perquè la possibilitat de participar va força lligada a la possibilitat de

pagar.

Possiblement, com més gran és la llibertat dels actors per expressar els seus interessos i demandes, més necessària és l'organització i la gestió i, per tant, més necessària és una administració forta que sigui capaç -malgrat que els recursos sigui escassos i malgrat la complexitat de la presa de decisions- de superar les limitacions conjunturals que té un Estat de Benestar en un país com el nostre.

3.- PLANIFICACIÓ SOCIAL I ADMINISTRACIÓ.

La història de la intervenció social dels poders públics l'hem de buscar en el conjunt de transformacions que van tenir lloc a partir de la crisi del sistema feudal i els inicis de la transició al capitalisme. El creixement de les ciutats, el desenvolupament del comerç, el creixement demogràfic, el sorgiment de la burgesia i, en fi, els inicis de la configuració de l'Estat Modern, van determinar unes noves necessitats i uns nous problemes que obligaren a un replantejament de la pobresa i dels processos assistencials. En un món canviant es feia necessari reorganitzar l'assistència i, per tant, la intervenció dels poders públics.

Amb la Il·lustració s'iniciaren ja importants canvis: la racionalitat portà a interrogar-se sobre la pobresa, i a projectar un seguit de reformes, culminant el procés de secularització i d'intervenció dels poders públics iniciat anteriorment.

Tenint present el procés de desenvolupament històric, podem, situar els orígens de la política social, entesa com una acció deliberada del govern en les societats modernes.

Les primeres lleis de política social dels estats

moderns foren la legislació fabril anglesa i la legislació social de Bismarck. Aquesta última, més completa, va significar la dotació (a Alemanya) d'assegurances obligatòries d'enfermetat i accidents de treball, i d'invalidesa i vellesa (1889). L'església catòlica, amb l'encíclica del Papa Lleó XIII *Rerum Novarum* (1891), contempla la necessitat de l'acció estatal en matèria social, encara que de forma subsidiària i amb primacia del bé comú.

Podem dir que la política social sorgeix com una reacció enfront del desenvolupament capitalista industrial. Les primeres mesures de política social implantades es dirigien únicament a millorar les condicions de vida de la classe treballadora. Durant la primera meitat del segle XX es feren extensives a tota la població, i s'arribà al que s'entén avui per política social: l'acció del govern en els àmbits de la salut, l'educació i l'assistència social. Aquesta universalització fou el fruit d'un procés de canvi que va donar pas als anomenats Estats de Benestar -el qual ha estat analitzat àmpliament en l'anterior capítol-, forma d'organització social i política de les societats modernes, en les quals la política social es un dels trets més significatius.

La planificació apareix més tard que la política social. La visió predominant de l'Estat al segle passat

restringia l'activitat del govern a la defensa exterior, l'administració de la justícia i el manteniment de l'ordre intern. Va ser força temps més tard que es va començar a considerar com a part de les seves funcions promoure altres objectius i desenvolupar altres funcions.

Fins i tot alguns teòrics de l'economia havien justificat la major intervenció de l'Estat en el procés econòmic com la causa del foment de les activitats de planificació.

És en la segona guerra mundial on la planificació esdevé més important, no només per la necessitat de la guerra mateixa, sinó també pels plans de reconstrucció de després de la guerra, com el Pla Marshall.

Hem de partir, doncs, del fet que la planificació resulta útil per a molts objectius; s'acud a la planificació quan el curs natural de les coses contradiu els valors o els objectius que es pretenen aconseguir. Aquesta decisió suposa creure que la intervenció deliberada en el procés social permetrà alterar la direcció en el sentit desitjat i això suposa, en primer lloc, que s'accepta que és possible conèixer el món material, de manera tan acabada que pot regular-se'n el seu equilibri i el seu canvi; i en segon lloc, obliga a reconèixer que existeix la capacitat d'alterar el curs dels fets exteriors.

També se'n desprèn que es creu que les teories socials estan suficientment desenvolupades com perquè es puguin dissenyar polítiques concretes a partir de proposicions interrelacionades.

Les finalitats que cerca el planejament són variades, són un instrument, una activitat neutra en cert sentit, que pot utilitzar-se per aconseguir diferents objectius.

Després dels escrits de Mannheim sobre planificació³¹, la majoria dels planificadors i dels que s'ocupen del tema a partir de la segona meitat del segle XX, l'entenen estretament vinculat al desenvolupament i, implícitament, al canvi social. Per tant, se'ns presenten dues finalitats de la planificació diferents; alguns buscaran l'adaptació del sistema, cosa que no implica cap ruptura sinó un esforç destinat a maximitzar els caràcters essencials del tipus de desenvolupament vigent i l'eliminació de les conseqüències negatives que el mateix genera. Altres, en canvi, consideraran com a finalitat última de la planificació la introducció de modificacions estructurals que es tradueixen en la desaparició, reorganització i generació de noves característiques i rols socials.

És possible que la planificació tingui també, però,

³¹MANNHEIM, K. (1953). Libertad, poder y planificación democrática. Mexico: Fondo de Cultura Económica.

altres funcions. En primer lloc pot contribuir a crear debat polític. L'activitat de planificació treu a la llum i presenta de forma sistemàtica els problemes bàsics d'una societat determinada i mostra les grans opcions que poden prendre's al respecte, però des del punt de vista ideològic dels planificadors. Els diferents grups socials i polítics poden, així, tenir un panorama de les despeses i beneficis de cada una de les opcions i és probable que el debat es doni amb consciència dels límits que no es poden superar i els punts claus que cal negociar.

Una altra funció important ha estat la de fer propaganda d'una idea de progrés o desenvolupament. També ha estat una arma per evadir compromisos i postergar l'adopció de mesures polítiques difícils, o també una manera de guanyar temps. Mentre duren els estudis de planificació els governs poden dir que són temes que els preocupen i que per això els estan estudiant.

La majoria de països i d'administracions han creat organismes de planificació, tot i que el poder real és poc si els organismes de planificació no van lligats als pressupostaris³².

Sovint es considera l'Estat, que generalment s'identifica amb el poder executiu que dicta els plans,

³²EVERSLEY, D. (1976). El planificador en la sociedad. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

com si estigués fora i per sobre de la societat i tingués la possibilitat de manejar-la, moldejar-la i reconstruir-la a partir d'un ideal de bé comú que inspira la seva acció. En la majoria dels plantejaments l'Estat apareix desvinculat dels interessos socials concrets. Es més: en els casos de planificació social aquesta perspectiva és més notòria, ja que els que la practiquen estan més a prop de criteris sociològics i no haurien d'oblidar que l'Estat representa, o almenys no s'oposa antagònicament als sectors dominants, cosa que no deixa de ser contradictòria ja que es declara sempre que la planificació social va dirigida als grups més marginats i a generar la redistribució de béns i serveis socials.

La planificació va ser en un principi una activitat purament econòmica. Els termes com "desenvolupament social" o "planificació social" comencen a proliferar a partir de la dècada dels seixanta. Fins aleshores es treballava amb el supòsit que accelerant el creixement econòmic es milloraria automàticament el benestar de les persones. Molt aviat es va veure que moltes accions econòmiques eren veritables obstacles socials. La introducció de formes més modernes de producció, topava amb les estructures tradicionals.

Tot això portà a un major impuls en la intervenció de l'Estat en l'economia i en la promoció del seu paper

com a redistribuïdor de l'ingrés generat per l'aparell productiu. Moltes d'aquestes mesures, en especial les que adoptaven la forma de prestacions de serveis per canals públics, s'anomenaren planificació social.

La forma més usual de definir la planificació social consisteix en dir, segons R. Franco³³, que es el nom col·lectiu que s'atorga a la planificació de diversos sectors de l'activitat estatal usualment denominats "socials" i que varien segons autors. Generalment comprenen l'educació, la salut, l'habitatge, la seguretat social, la nutrició i l'alimentació, el sanejament, i el lleure.

Aquesta definició, però, pot portar a equívocs ja que és possible caure en el parany d'emfasitzar la finalitat com a element crucial de la planificació, tal com ha succeït en l'actual reforma educativa, descuidant, per exemple, el paper dels professionals o el finançament que suposava aquesta reforma. De ben segur que la planificació pot contribuir a elevar el nivell de vida o a augmentar el benestar però no és l'element principal.

La planificació estatal, naturalment, inclou polítiques i programes que corresponen primordialment a la racionalitat social, i que poden enfrontar l'Estat amb interessos que responen a principis de comportament de

³³FRANCO, R. (1985). Planificación y política social. En Salustiano del Campo ed. Tratado de sociología. Madrid: Taurus.

mercat. El punt de major conflicte potencial amb les forces de mercat és el que restringeix el funcionament normal de mercat en nom d'interessos socials.

La planificació en l'àmbit públic es dona només en les societats territorialment organitzades, en les que la racionalitat de mercat i la racionalitat social lluiten pel domini. Aleshores l'Estat que expressa la comunitat política i per tant és responsable davant d'ella, juga un paper dual: ha d'estimular i recolzar els interessos del capital però també ha d'evitar que aquests interessos erosionin la base de la vida en comú. Quan s'oposen al capital, l'Estat no pot actuar més que fins el punt que li permet el seu recolzament polític. La seva legitimitat depèn de la mobilització política de les persones que actuen en defensa del propi interès col·lectiu. Com a instrument d'orientació social la pràctica real de la planificació reflecteix inevitablement aquest complex i conflictiu rol.

En aquestes coordenades, per a J. Friedman³⁴ existeixen quatre importants tradicions en el pensament de la planificació. Aquesta classificació té caràcter polític i per això podem parlar de quatre àmbits, que ens poden aportar claredat a l'hora d'analitzar com es vincula el coneixement i l'acció.

³⁴FRIEDMAN, J. (1991). Planificación en el ámbito público. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

CONEIXEMENT I ACCIÓ³⁵

	Conservador	Radical
En orientació social	Anàlisi de polítiques	Reforma social
En transformació social	Aprenentatge social.	Mobilització social.

En el context de la "Reforma Social" el paper de l'Estat es centra en l'orientació social. Es preocupa principalment de trobar vies per institucionalitzar la pràctica de la planificació i fer que l'acció de l'Estat sigui més efectiva. Els autors d'aquesta tradició perceben la planificació com una activitat científica i una de les seves majors preocupacions és l'ús del paradigma científic per informar i limitar les polítiques als interessos més adequats. "La ciència de les polítiques" de K. Mannheim n'és un producte.

³⁵FRIEDMAN, J. (1991). Op. cit. Pag.94.

El seu vocabulari procedeix de tres fonts: la macrosociologia, l'economia institucional i la filosofia política. Respecte de les seves conviccions polítiques, recolzen la democràcia representativa, els drets humans i la justícia social. Són tolerants amb els canvis, i creuen que amb reformes adequades tant el capitalisme com l'Estat burgès poden perfeccionar-se.

Entenen la planificació com l'aplicació del coneixement científic als assumptes polítics. A més, la consideren una responsabilitat professional i amb una funció executiva. Preconitzen un paper de l'Estat fort que ha de fer funcions de mediador però també autoritàries. Des de la publicació de l'obra de Keynes el 1936 han argumentat a favor de tres àrees d'intervenció estatal legítimes i científicament fonamentades: la promoció del creixement econòmic, el manteniment de la plena ocupació i la redistribució de la renda.

La tradició d'"anàlisi de polítiques" està molt influenciada pels primers treballs de H. Simon, *Administrative Behavior*, publicat el 1945, que enfocava el comportament de les grans organitzacions, i particularment la manera en què podien millorar la seva capacitat de prendre decisions racionals. Simon havia incorporat diverses tradicions al seu pensament, entre altres la sociologia de M. Weber i l'economia neoclàssica, i aporta com a síntesi que la presa de

decisions sinòptiques és la millor manera d'identificar les millors línies d'acció possibles. El que era millor, naturalment, estaria inevitablement limitat per les restriccions normals de la racionalitat, que inclou recursos, informació i el temps disponible per prendre les decisions. Es tracta d'un model de racionalitat limitada.

La línia d'argumentació de l'"aprenentatge social" es centra en la superació de les contradiccions entre la teoria i la pràctica, o entre el conèixer i l'actuar. Aquesta teoria procedeix de dos corrents, el pragmatisme de J. Dewey i, més en concret, de la seva epistemologia científica -aprendre fent- i un segon corrent que es desenvolupa dins del marxisme i que es fonamenta en l'obra *Tesi sobre Feuerbach* de Marx (1844), que finalitza amb una famosa declaració "Els filòsofs només han interpretat el món de diferents maneres; l'important, però, és canviar-lo". D'aquí se'n deriva la proposició marxista d'unir la teoria i la pràctica revolucionàries, i que Mao-Zedong va recollir a *Sobre la pràctica* (1937).

L'aprenentatge social pot considerar-se com una important desviació dels paradigmes planificadors de C. H. Saint-Simon i A. Comte. Mentre aquests sostenien que el món social responia a lleis socials, els defensors de l'aprenentatge social sostenien que el comportament

social pot canviar-se i que la manera científicament correcta de fer aquest canvi és a partir de l'experimentació social, l'observació atenta dels resultats i la disposició a admetre errors i aprendre d'ells. Sostenen que el coneixement es deriva de l'experiència i es valida a la pràctica i, per tant, és íntegrament una part de l'acció.

Pel que fa a la teoria de la "mobilització social", es distingeix de les altres perquè afirma la primacia de l'acció directa, des de baix. Contrasta amb les tradicions de la reforma social i l'anàlisi de polítiques que es centren en el rol de l'Estat i miren cap a una política científica. La planificació apareix com una forma de política dirigida sense la mediació de la ciència. El vocabulari de la mobilització social prové, en part, de la llarga tradició dels moviments socials d'esquerres, marxistes per una banda i anarquistes i utòpics per l'altre.

Filosòficament aquesta tradició abasta el comunitarisme utòpic, el terrorisme anarquista, la lluita de classes marxista i la defensa neo-marxista dels moviments socials emancipadors. Aquestes divisions, però, són principalment històriques i reflecteixen desacords sobre estratègies i tàctiques més que diferències bàsiques en la ideologia. Es pot sostenir raonablement, per exemple, que diversos autors de la mobilització

social coincideixen en la seva repulsa contra l'opressió i alienació de l'ésser humà sota les institucions dels capitalisme i l'Estat burgès. La mobilització social és una ideologia dels desposseïts, la força de la qual és la solidaritat social.

D'aquesta visió se'n deriven dos tipus de polítiques. Una, d'alliberament propugnada pels utòpics i anarquistes que s'exerceix en comunitats alternatives que demostren als altres noves formes de vida. L'altra, defensada pels marxistes i neomarxistes que és una política de confrontació que posa l'accent en la lluita política com a forma necessària per a la transformació de les relacions de poder existents i la creació d'un nou ordre que no estigui basat en l'explotació obrera i en l'alienació de l'home.

Tal vegada sigui la "reforma social" la teoria central de la planificació malgrat que comporta força paranys per a la pròpia administració que tot seguit passem a enumerar.

En una administració burocràtico-legal l'eficàcia significa que els *inputs* de l'activitat administrativa encaminen i guien els *outputs*, i com més clares i excloents siguin les premisses que imposin un procés de decisió, més racional és l'administració. En el cas ideal, els *outputs* són el resultat de les normes jurídiques, de programes d'organització, de regles

codificades de comportament i de rutines que es poden preveure per qualsevol dels afectats.

Sovint el model de l'estructura de l'Estat social funciona just de la manera contrària: les premisses de l'activitat per la qual s'orienta la racionalització administrativa són resultats concrets i determinats. Generalment la tasca de l'administració es centra en produir *inputs* adequats per portar a terme tasques concretes. En realitat es situen en primer lloc els resultats projectats de l'activitat administrativa com a criteris d'avaluació de les activitats i decisions internes administratives. L'eficàcia no es mesura pel seguiment de regles sinó per l'obtenció de resultats o la realització de funcions.

Per tant, l'administració passa d'un programa subjecte a uns objectius a un programa limitats per les condicions i això comporta un problema, el de la significació que té el principi d'obediència a la llei i la legitimació legal de les activitats administratives. És a dir: quan les normes de dret depenen de l'adequació a tasques concretes la llei perd en la mateixa mesura la capacitat de donar suport com a legitimador a l'elecció i l'acompliment d'aquestes tasques, sobre la base de la seva vigència.

Aleshores la política administrativa de l'Estat social queda subjecte a legitimacions no legals, es a dir, o

bé de concepcions supralegals o bé de processos empírics de consens, o també de consens polític.

A la pràctica, però, les combinacions de programes d'objectius i condicionals fallen també si l'administració no està disposada a sacrificar al menys una part de les seves pretensions d'ordenació sobirana en negociacions amb grups rellevants.

Des del moment en què la concepció de l'Estat de dret perd la seva capacitat de programar, l'actuació de l'administració només pot procurar legitimacions alternatives. La ciutadania, aleshores, passa a ser l'òrgan executiu últim i decisiu de la política estatal, sempre que les tasques pendents de la política i de l'administració siguin de naturalesa insoluble amb els mètodes clàssics. Aquesta dependència i disposició a cooperar per part d'instàncies de fora del sistema polític no sols té caràcter individual sinó que compromet a col·lectius socials i organitzacions.

En el marc educatiu la legislació al respecte ha integrat els canals de participació possible reduïnt-los als Consells Escolars i això ha augmentat la dificultat d'organitzar i de fer emergir altres grups alternatius amb voluntat negociadora, però al marge de les institucions legitimades.

La limitació d'aquest model resideix en el fet que només funciona quan hi ha interaccions en forma

d'intercanvi relacionats amb estratègies de comportament lligades a interessos, i clarament definides. En la mesura que la política administrativa es veu lligada a processos de consens apareixen dos riscos per a l'eficàcia de l'actuació administrativa. Per una banda pot quedar-se bloquejada l'actuació per manca d'unitat d'interessos; aleshores l'administració es pot veure obligada a comprar la resistència dels grups o interessos dissidents, o posar en marxa les actuacions malgrat els dissidents. Un segon risc és el d'una autonomització dels processos de creació de consens; el contingut dels resultats situa a l'administració sota premisses que clarament no pot complir.

En la discussió i recull d'esmenes al Mapa Escolar de Catalunya, per exemple, s'ha cregut, per part de l'administració, que el document considerat per ella com a més raonable havia de ser considerat també com a raonable per tothom, i això va portar, per exemple, a dir públicament al propi conseller d'ensenyament, en la presentació del Mapa a la comarca del Bages, que esperava set o vuit alegacions però no més. Avui se'n comptabilitzen ja més de 50.

És llavors quan entren en joc alguns mecanismes de control que serveixen d'escut com són les ciències i en concret les ciències socials en la seva vessant

política d'assessorament: la planificació. Com que ha estat fruit de l'estudi tècnic i "polític" previ ha d'estar bé per força.

Un altre mecanisme apte en certa mesura per a l'eliminació de riscos consisteix a la plasmació d'una imatge de la realitat en crisi; aquesta imatge ofereix un doble avantatge: subministra criteris clars sobre el que cal fer, deixant de costat criteris que no poden formular-se en relació amb la situació crítica o plantejant-los en tot cas com ajornables. Però recórrer a aquest esquema simplificador porta el perill de no poder mantenir l'anonimat i de donar lloc a interpretacions causals de la situació de crisi.

Actualment vivim en una paradoxa: alhora que es difon la democràcia com a forma desitjada de govern en molts llocs nous i en diversos continents, la política democràtica no és rebuda amb eufòria, sinó que sembla que estigui simultàniament afectada per una menor acceptació de la intervenció pública en els assumptes socials i per una major exigència de coherència i representativitat. És a dir, al mateix temps que s'amplia l'àmbit geogràfic de la democràcia es pretén limitar la seva esfera de decisió i s'intenta buscar major rendiment.

Observem una tendència a la reducció de les expectatives sobre resultats de la política democràtica

en el control i la transformació dels processos socials, simultàniament a la desaparició dels projectes de canvi revolucionari en les societats avançades.

La legitimitat actual de la democràcia, consolidada i difosa en molts països, s'ha mostrat relativament autònoma de la seva eficàcia, i és aquesta la que està sotmesa a discussió. Encara que també ho està la legitimitat del propi sistema democràtic. Els problemes actuals de governabilitat es centren en la representativitat de les decisions polítiques, la flexibilitat del procés democràtic davant de canvis econòmics i socials, i l'adequació del disseny institucional a la complexitat i la internacionalització de les societats contemporànies, i en aquest escenari social el sistema educatiu no en queda al marge, ans al contrari.

4- LA DESPESA PÚBLICA I LA CONSOLIDACIÓ DEMOCRÀTICA A ESPANYA.

La racionalitat de la nostra realitat socio-política porta a diversos autors a fer plantejaments que van més enllà dels dos models de democràcia més difosos i expressats en el primer capítol. La democràcia directa i la representativa, i prenen les millors qualitats de cada un d'ells.

El denominador comú de propostes com les de M. W. Apple o J. Habermas és el de diferenciar esferes, considerant que existeix una gran heterogeneïtat en els diferents nivells d'actuació en la vida pública.

N. Bobbio³⁶, en canvi, pretén estendre la democràcia representativa a tots els àmbits de la vida social fins a homogeneïtzar-los. Aquesta proposta, però, no és massa realista ja que augmentar el nombre de llocs en els quals s'elegeixen representants no és el mateix que augmentar la participació.

L'exigència de participació es justifica pel reconeixement del fet que els subjectes autònoms han de decidir la seva pròpia vida, mentre que l'elecció de representants es justifica pel desig d'alliberar a l'individu de la responsabilitat de prendre decisions

³⁶BOBBIO, N. (1985). El futuro de la democracia. Barcelona. Plaza y Janés.

en qüestions que afectin a interessos comuns perquè puguin gaudir de la seva vida privada.

R. A. Dahl³⁷, al contrari de N. Bobbio³⁸, creu que el més important és que l'individu gaudeixi en allò que realment l'importa i per tant que la democràcia representativa és la millor sortida; per això ha estat titllat de neoconservador.

Alguns autors com és el cas de R. Inglehart³⁹ han anomenat a aquest procés en el que la vida privada té un espai molt important, de canvi cultural, "revolució silenciosa" que consisteix segons ell en la substitució lenta però continua d'orientacions i defensa de valors "materialistes" per altres tipus "post-materialistes".

Els defensors de valors postmaterialistes recolzarien en polítiques fonamentadores de majors espais per l'autodesenvolupament i l'autodeterminació dels individus i donarien una gran importància al desenvolupament dels drets ciutadans i a la protecció de la natura.

A la vista d'aquest canvi cultural cal anotar que l'actual consciència democràtica de les societats industrials avançades està més estesa que en èpoques passades. Una involució no sembla massa possible.

Avui, doncs, existeixen dos eixos de desenvolupament

³⁷ DAHL, R. (1992). La democracia y sus críticos. Barcelona. Paidós.

³⁸ BOBBIO, N. (1985). El futuro de la democracia. Barcelona. Plaza y Janés.

³⁹ INGLEHART, R. (1991). El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI.

que no poden prescindir l'un de l'altre: el socioeconòmic per una banda, i l'individual i cultural per l'altra. Ambdós, asseguruen la pervivència d'aquest projecte modern encara que cada dia el segon factor guanya terreny al primer.

L'experiència que s'està obtenint de les societats capitalistes en el segle XX aporta molta evidència contra la hipòtesi formulada al segle XIX sobre la incompatibilitat entre la democràcia de masses i la llibertat burgesa, com s'ha analitzat en el capítol primer. Però és ben cert que avui els països capitalistes més avançats han estat estats democràtics liberals durant la major part del segle XX i que avui són democràcies tots els grans estats burgesos avançats.

C. Offe⁴⁰ manté que la compatibilitat ininterrompuda entre el capitalisme i la democràcia, que era tan inconcebible tant pel liberalisme clàssic com pel marxisme clàssic, ha sorgit històricament degut a l'aparició gradual de dos principis que ho han fet possible. Aquests principis són els partits polítics de masses i la competència entre partits per una banda, i l'Estat de benestar keynessià per l'altra. Per tant, el que és compatible és una versió específica de la democràcia i un tipus específic de capitalisme, les

⁴⁰OFFE, C. (1990). Contradicciones en el Estado de Bienestar. Madrid: Alianza editorial.

característiques de les quals serien una barreja de la lògica de l'autoritat i la lògica del mercat.

Val a dir que en el moment en què s'organitza la participació política de les masses per mitjà d'una organització burocràtica a gran escala, com els partits polítics, la mateixa dinàmica frena, perverteix i obstrueix l'interès de classe i la política de classes de forma que condueix a l'oportunisme, és a dir, deixa de ser la voluntat popular. Aquesta dinàmica aleshores produeix tres efectes dels que es ressent el nostre país: En primer lloc la pèrdua del radicalisme en la ideologia del partit, en segon lloc la desactivació dels membres de base i en tercer lloc el creixement extraordinari de l'heterogeneïtat estructural i cultural dels membres del partit.

Això ha donat com a resultat que el sistema de partits hagi exhaurit molta de la seva eficàcia de reconciliació entre l'Estat i la societat civil. Sembla que altres formes de participació i de representació política neixen: els nous moviments socials referits al gènere, a l'edat, o al respecte a la natura o a la pau, així com totes les ONG, etc. Tots ells, però, tenen en comú que són molt difícils d'absorbir en la pràctica de la política de competència entre partits; realment, tampoc ho pretenen perquè no basen els seus projectes i reivindicacions en una posició col·lectiva contractual respecte de béns o mercats de treball. En lloc d'això

tenen un cert sentit d'identitat col·lectiva; a més, no exigeixen participació sinó autonomia. Es tracta de la defensa d'un territori físic o moral no negociable tal com explica C. Offe⁴¹.

Per concretar més es pot, en aquesta esfera, dir que en el nostre país, immediatament després de les primeres eleccions democràtiques del juny del 1977 l'atenció es va centrar en el problema de les autonomies, la Constitució i la crisi econòmica. Aquest sentit fonamental de les eleccions havia estat un ritual de recuperació del poder per part del poble, no pas d'un lliurament o cessió del poder. El sentit més clar era la negació a quaranta anys de passivitat i d'impotència política del conjunt de la societat civil.

El contingut del vot majoritari era de moderació (UCD i PSOE tenien dos terços del vots); no obstant això, les demandes del país eren més aviat ambigües, existia ambigüitat sobre la política econòmica i social, també existia una certa perplexitat sobre el tema de les autonomies: si bé molts hi estaven a favor, tampoc no se sabia a favor de què. Una altra ambigüitat era el caràcter mateix dels partits polítics. A primera vista semblava que els resultats de les eleccions recolzaven la política de partits, sense més. La conclusió era clara: es tractava d'aprofitar l'impuls i estructurar,

⁴¹OFFE, C. (1992). Partidos políticos y nuevos movimientos sociales. Madrid: Editorial Sistema.

expandir, homogeneïtzar i disciplinar els partits malgrat que la majoria d'opcions polítiques havien estat fruit de coalicions d'última hora. A la vista de l'experiència cal preguntar-se si el camí era correcte. Però el país percebia amb els seus vots la possibilitat de construir un règim liberal democràtic, ja que tenia una necessitat imperiosa de veure's representat a sí mateix resolent problemes, i el primer i més important era veure que eren capaços de fer una política eficaç i seriosa.

Els moviments nacionalistes perifèrics van veure l'eclipse del franquisme com una doble oportunitat: la d'aconseguir una democràcia per a tota Espanya, i al mateix temps, però sobre tot, la d'obtenir la satisfacció de les seves aspiracions d'afirmació nacional i d'autogovern. En canvi, la classe política central que sorgeix en la transició tenia una lectura diferent de la situació. La seva posició fou ambivalent i indecisa.

En el marc del sistema educatiu també prenen força i forma diversos sectors de l'ensenyament i del conjunt de la ciutadania, que prendran protagonisme en la qüestió educativa.

El descontent dels ensenyants i de tots els afectats va provocar amplis moviments de protesta per la baixa qualitat de l'ensenyament, la manca de places, el classisme, la nul·la democratització, ... aspectes que,

per altra banda, havien estat promeses del llibre blanc del 1969 i de la LGE del 1970, encara que obstruïdes pels sectors més immobiliestes que varen aconseguir frenar el projecte politico-ideològic de la burgesia monopolista que cercava una racionalització i una modernització de l'aparell escolar per tal de supeditar les necessitats educatives a les d'un desenvolupament capitalista d'Estat més coherent.

En aquest primer espai de mobilització en el que intervenen des de llars d'infants, magisteri públic i privat, batxillers, universitaris, PNN, i barris i pobles, no s'hi inclouen només interessos professionals sinó també una creixent necessitat -inscrita en el moment polític del qual estem parlant- de que tota la política educativa ha de ser gestionada de forma col·lectiva i democràtica.

Aquestes escenes de la transició comencen amb un clima de sentiments oposats i expectatives confuses: d'una banda, una immensa majoria d'espanyols, amb sentiments espanyolistes dèbils i alguna consciència de culpa històrica cap a regions perifèriques, i de l'altra unes minories nacionalistes amb sentiments intensos que eren majoria relativa dins dels seus propis territoris. L'exèrcit unit i disciplinat alerta als aconteixements, reprimint la seva creixent indignació el que considerava una debilitat dels nacionalistes espanyols i els excessos dels nacionalistes perifèrics. En aquest

context, la classe política va començar a funcionar cap a la formació de les comunitats autònomes.

S'establí, a través de pactes autonòmics i les seves institucions corresponents, un sistema articulat entre el govern central i les diferents autonomies. Aquest sistema ha estat capaç d'absorbir un volum considerable de pressió i agitació social, malgrat que l'èxit ha suposat un seguit de riscos i costos.

En un altre apartat es deixa constància de la política de traspassos en matèria d'ensenyament determinats per la Constitució (1978) i sobretot com a resultat de l'aprovació de l'Article 15 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

La política autonòmica ha construït un sistema inestable, amb un alt grau d'indeterminació, on el tema de la interpretació dels textos constitucionals i els Estatuts ha convertit la distribució de competències entre el govern central i els governs regionals, en un tema de negociació política permanent.

Lògicament, les autoritats autonòmiques han estat ansioses per legislar, intervenir i vigilar; Catalunya, durant els quatre primers anys, va aprovar 58 lleis. Les diferents comunitats autònomes s'han vist afectades per la reestructuració de l'aparell productiu de diferent manera i han actuat de formes diverses. A més, han orientat les activitats privades de la societat, treient els recursos necessaris per aconseguir-ho. Com

a resultat, la participació dels governs municipals i autonòmics en la despesa pública i el volum total de la despesa pública augmentaren considerablement.

És justament en els anys 80 quan els ajuntaments democràtics en la primera línia de foc de les protestes del sector educatiu accepten i es comprometen a oferir serveis que sovint no són competència seva però que acaben gravant els pressupostos municipals com poden ser els menjadors escolars, els especialistes de música i d'educació física, els equips d'assessorament psicopedagògic, etc., que finalment, en la seva major part, acaben essent absorbits per l'administració autonòmica i incorporats en la pròpia LOGSE. En un principi, però, havien estat serveis prestats pels propis municipis a demanda dels col·lectius de pares i mestres.

De fet, la participació del govern central en la despesa pública va disminuir entre el 80 i el 91 en gairebé un 33%, en canvi la participació dels governs autonòmics va anar augmentant fins a gairebé un 20% en el mateix període. La participació combinada d'entitats locals i comunitats autònomes va completar gairebé el 33%.

Tot i el repartiment de la despesa entre les diferents instàncies administratives es constata una evolució de la despesa social que configura un especial funcionament político-administratiu a Espanya. Podem

dir que el període 1960-70 es pot caracteritzar com la dècada que consolida la despesa social com a primera funció de la despesa total de les administracions centrals, s'inicia la universalització del sistema de Seguretat Social i s'impulsa la despesa en sanitat i educació a ritmes superiors al total. De totes maneres, encara tenia poc pes la despesa social sobre el PIB; aleshores el govern tecnocràtic del període 1969-73 comença l'expansió relativa de la despesa en serveis: LGE. (1970), Llei de la Seguretat Social (1972), a més de la millora de les prestacions de pensions. Les despeses en desocupació, però, seran les que tenen un ritme de creixement des de 1976 superior a qualsevol de les despeses socials.

És una tesis àmpliament compartida que la transició política és el punt d'arrencada de l'expansió de la despesa social a Espanya coincidint amb els efectes de la crisi econòmica i profunds canvis demogràfics.

EVOLUCIÓ DE LA DESPESA SOCIAL (1982-1991)⁴².

ANYS	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91
Sanitat (% sobre PIB)	3.9	7.3	3.5	3.6	3.6	3.6	3.7	4	4.1	4.2
Pensions en milers	4.7	4.9	5.1	5.3	5.4	5.6	6.9	6.1	6.3	6.4
Prestacions atur (en milions)	408		579		836		874		1301	

En l'observació de la dinàmica de la despesa pública i de la despesa social es poden observar tres períodes diferenciats:

De 1960-70 encara que creix la despesa pública, la seva participació sobre el PIB disminueix ja que aquest té taxes de creixement bastant elevades; les despeses socials pugen tres punts sobre el PIB.

Del 1970-80 és sens dubte el període de major creixement de la despesa pública social respecte del PIB -7,2 punts- degut al creixement de la despesa en serveis i, sobretot, a la despesa en garantia de rendes.

Del 1980-85 la despesa pública augmenta extraordinàriament la seva participació en el PIB: s'eleva del 26,4% al 32,5% i, per tant, supera el ritme de creixement dels anys 60.

L'esforç relatiu a educació i sanitat es fa durant la dècada dels 70 en la que el creixement absorbeix la pràctica totalitat de la participació sobre el PIB de

⁴²"El país": Perfil de una dècada. 28 d'octubre de 1992.

la despesa en serveis, per retrocedir des del 1982.

Des del punt de vista funcional els serveis constitueixen al 1985 un terç de la despesa, una mica més de la meitat del qual correspon a la despesa en sanitat i, en menor mesura, a educació. El 1982 es gastava en educació el 2,5% del PIB mentre que en 1992 es gasta el 5,5%. La taxa d'escolarització d'Espanya és una de les més altes d'Europa encara que això no és signe de qualitat.

Població escolaritzada de 5 a 24 anys (%sobre el total⁴³)

	1980-81	1985-86	1989-90
Bèlgica	69	74	77
Dinamarca	68	69	71
R.F. Alemanya	69	67	68
Espanya	65	70	74
França	67	68	72
Irlanda	62	64	68
Itàlia	62	60	61
Luxemburg	47	52	53
Holanda	72	74	74
Portugal	55	59	61
Regne Unit	72	70	74

La mitjana del que gasten els països comunitaris en prestacions socials suposa cinc punts més del PIB que el que gasta avui Espanya.

El capitalisme corporatiu d'aquesta època de transició

⁴³Eurostat. Estadísticas básicas de la C.E.

suposa que combinarà de forma desigual funcions d'intensa promoció del canvi tecnològic amb funcions de protecció social universal. Avui les noves polítiques concertades o no concertades de benestar social passen per l'impuls a la creació de consums col·lectius de forma selectiva, descentralització dels serveis socials i satisfacció de necessitats socials per vies no burocràtiques, i compromís concertat en la creació de noves formes d'ocupació mitjançant la moderació de salaris nominals, sense perdre el seu poder adquisitiu real, juntament amb el disseny del paper de l'educació i el reciclatge professional. La competitivitat no depèn només de les despeses, sinó també de la tecnologia i la investigació, i de la formació professional. El 1991 només es gastava en investigació el 0,45% del PIB, mentre que als països industrialitzats la despesa representa un 1 o un 1,5% del PIB.

Les polítiques de progrés tenen diversos reptes pendents que si es portessin a terme afectarien, ben segur, positivament l'estructura social: la reforma de l'Administració i la definició del paper de l'empresa pública, la creació d'un nivell de renda mínim, la millora de les prestacions reals dels sistemes de benestar social, l'aprofundiment de la reforma fiscal, i la descentralització territorial i política.

En tots i cada un d'aquests aspectes s'hi troba immers

el sistema educatiu d'una manera o altra, i és per aquest motiu que aquest repàs de la recent història de la despesa i de la consolidació democràtica té sentit per tal d'abordar, posteriorment i en el moment present, el caràcter i el tarannà que prenen avui els actuals espais de mobilització i els moviments de protesta hereus de l'època de la transició democràtica com hem fet constar en aquest capítol.

**SEGONA PART:
L'EDUCACIÓ COM A
ACCIÓ POLÍTICO-SOCIAL.**

5- PAPER DEL SISTEMA ESCOLAR EN LES SOCIETATS AVANÇADES.

Cal tenir presents els orígens dels sistemes d'ensenyament que són actualment vigents en les societats occidentals, ja que estan íntimament vinculats a l'aparició i formació dels Estats Moderns Capitalistes.

Es per això que hem intentat fer una panoràmica general en la primera part d'aquest treball per acostar-nos al problema amb més coneixement i amb un emmarcament històrico-polític i econòmic que possibiliti un major aprofundiment, ja que és impossible estudiar el procés de construcció del sistema escolar al marge de les condicions en què s'ha desenvolupat el sistema capitalista.

A partir d'aquest doble coneixement es podran estudiar les funcions que el sistema escolar realitza en cada període històric i social determinat.

Per fer aquest repàs i partint de l'interès que té per a aquest treball el binomi escola pública / escola privada intentarem que aquest aportí elements desvaloració per entendre millor la situació present en què la llibertat d'ensenyament -substrat més novedós de

l'actual sistema educatiu que es desprèn de l'article 27 de la Constitució- ha cercat els seus fonaments justament en el reconeixement d'una doble xarxa: una reconeguda estrictament com a pública i l'altra, en canvi, privada concertada, essent ambdues, però, gratuïtes.

Les primeres propostes educatives que forniran el model d'ensenyament que ha estat catalogat de liberal per oposició al reformista fruit de l'alternança en el poder al llarg del segle XIX d'ambdues formacions, apareixen a Espanya seguint els corrents europeus que sorgeixen a les Corts de Cadis (1812).

Per primera vegada la Constitució responsabilitza l'Estat de l'ensenyament i estableix l'existència d'escoles, sota el control de l'Estat, en tots els pobles. Els aconteixements socio-polítics aniran requerint que els continguts siguin útils, però la tradició demanarà que s'ajustin als principis religiosos.

Per tant, per una banda, és la necessitat que cada període històric té per qualificar la mà d'obra i, per l'altra, el lligam amb els principis religiosos el que es constituirà en substrat de l'evolució del sistema educatiu fins als nostres dies.

De fet, la Constitució de Cadis (1812) és la que per primera vegada recull els principis educatius de caràcter liberal encara que molt més tímids que els

d'altres països, ja que al costat del reconeixement de la necessitat de crear escoles de primeres lletres es diu que cal garantir l'ensenyament del catecisme i de la religió catòlica.

Es recullen, també, altres principis generals com el de la uniformitat, lligat al coneixement per tots de la Constitució, o la creació d'un organisme central per controlar-ne el funcionament. En realitat, es tracta d'un intent de formular la primera Llei General sobre Instrucció Pública però que és tant sols un intent, ja que el mateix Informe Quintana (1813) que volia aportar elements no va poder executar-se.

De fet, el cas d'Espanya pel que fa a la implantació del sistema escolar fonamentada en principis liberals és un cas de frustració permanent. Els intents dels sectors més progressistes s'instaurar un sistema escolar segons els principis liberals són reprimits pels sectors més conservadors i reaccionaris que mantenen l'alternança en el poder pràcticament durant tot el segle XIX.

Des de l'inici, els centres de debat han estat entre les propostes per a un ensenyament públic desvinculat de l'església i amb reconeixement de la llibertat, o un ensenyament amb una forta presència de l'església i amb la limitació o supressió de la llibertat.

Amb la promulgació de la Llei Moyano (1857) es fan públiques les regles d'estructuració i organització del

sistema escolar que en bona part han estat vigents fins fa ben poc.

Els principis bàsics del sistema d'ensenyament liberal es concreten en :

La Universalitat: es tracta de reconèixer que el fet d'universalitzar l'ensenyament permet que les nacions i els pobles gaudeixin de més llibertat, ja que l'educació millora el propi benestar; no obstant això, en realitat, el nou sistema productiu exigia una instrucció diferent de les classes treballadores i aquest principi, a més, possibilitava als grups dominants justificar el nou ordre social.

La Gratuïtat era una conseqüència del primer. Perquè tots els individus puguin accedir a l'educació cal que els recursos públics vagin destinats a tothom.

La Uniformitat, per una banda, és considerada com el mitjà per aconseguir que no hi hagi desigualtat però per l'altra és una manera d'impedir principis ideològics contraris a la democràcia, és a dir, d'impossibilitar que servís a interessos particulars. Però aquest principi ha servit per convertir el sistema escolar en un instrument de control polític i ideològic des dels poders de l'Estat i, a més, perquè l'església s'empari en ell per imposar la seva voluntat.

La llibertat d'ensenyament, inicialment, es definia com el dret a la llibertat d'expressió i de defensa de la societat en front de possibles imposicions dogmàtiques

sigui des del poder públic o des d'altres instàncies. Malgrat això, ha estat un principi reclamat per posicions oposades: mentre l'església ha participat de forma directa en l'ensenyament no l'ha reclamada i quan l'Estat l'hi ha tret protagonisme ha reivindicat la llibertat d'ensenyament enfront de l'Estat.

També s'ha produït una certa reivindicació des de posicions més progressistes reclamant llibertat de càtedra i d'expressió quan l'església i l'Estat han fet front comú.

El caràcter públic de l'ensenyament té relació amb l'accés de tothom al saber i, per tant, ningú en pot restar exclòs sota cap concepte. Així, constatem que la situació política, social i econòmica del país no permet la constitució d'una escola pública, potent i estructurada, a l'estil dels països europeus industrialitzats. De fet, al llarg del segle XIX i de la primera meitat del XX l'educació manté el doble caràcter de subjecció a l'autoritat de l'església i de dependència del control de l'Estat. Ambdós es disputaran el paper director en matèria escolar, encara que en el fons la funció ideològica d'un i altre apuntin a la conservació de l'ordre i els valors establerts.

Aquests principis de caràcter liberal, doncs, si bé només encetats a finals del segle XIX i recuperats per poc temps en la Segona República, varen ser suprimits

formalment i fins i tot físicament en la imposició del règim dictatorial franquista.

La transcendència d'aquest llarg període és rellevant ja que això ha significat que l'"escola de masses" s'ha establert sota els principis educatius formulats per la dictadura i aquest fet condicionarà la història escolar recent.

El sistema escolar s'amplia i s'estén, de forma insuficient i deficient, i pren com a eixos fonamentals el control polític i ideològic del sistema escolar, i la confessionalitat.

La universalitat i la gratuïtat ja no es contempen de la mateixa manera: no existeixen llocs escolars públics per a tots els escolars de primer ensenyament. Per altra banda l'ensenyament secundari és en mans de l'església i va dirigida a unes classes socials determinades cosa que, per part, de la població fa que es valori molt més l'ensenyament privat i aquesta dinàmica ha estat difícil, encara avui, de trencar. Així s'arriba als anys 70 sense que s'hagi resolt la imperiosa necessitat de respondre a les necessitats del desenvolupament capitalista, sense que el sistema educatiu s'hagi deslligat de tota una ideologia que resulta anacrònica i que no ha pogut deslligar-se de la llosa d'un sistema classista familiar per adaptar-se a les noves formes també classistes que exigeix el neo-capitalisme: base de selecció de classe diferent al

familiar i més ampli.

Les transformacions econòmiques i les pressions exteriors actuen com a contrapunt per obrir una via de canvi que fa, en primer lloc, que s'ampli el sector de l'ensenyament públic. També motiva l'aparició d'escoles privades no religioses de caràcter no lucratiu que creuen en un ensenyament diferent, al qual la poca permeabilitat de l'escola pública no permet de poder inscriure-s'hi. Finalment, els canvis produïts en el mercat de treball són també elements que fan necessària la modificació de l'estructura educativa.

De totes maneres, és la necessitat d'assegurar la pròpia continuïtat del sistema, fins i tot després de la mort del general Franco, la que dirigeix la reforma que es concreta amb la Llei General d'Educació aprovada el 1970.

Es indubtable que el període de la dècada dels seixanta i principis dels setanta ha exercit una gran influència en les percepcions i la forma que tenen avui els actuals sistemes educatius. De fet, es produeix un nou marc de relacions socials que és fruit del pas d'una escola de pocs a una "escola de masses" en què les funcions i l'organització són extremadament diferents, tal i com ho expressa M. Subirats⁴⁴.

⁴⁴SUBIRATS, M. (1979). La educació. Desigualdad y escuela de masas. Nuestra Scoeiedad. Vicens Vives.

S'estava convençut que l'educació era un bé positiu per a l'individu, el camí cap a la mobilitat social, i que per a la societat era el motor de la prosperitat. Allà es sembraren les llavors dels descontent posterior i de l'actual demanda de qualitat. El que sí que queda clar, però, en aquest període, és que el camp específic de l'ensenyament és un camp d'una conflictivitat creixent, és d'on més clarament podem treure les arrels que han motivat aquest treball, on apareix un nou espai de trobada d'interessos contraposats i concurrents.

Ens cal abordar, també, aquí, el paper del sistema educatiu en el període que ha estat catalogat de transició ja que va estar sotmès a demandes i tensions de diversa naturalesa. C. Lerena⁴⁵ ho expressa en quatre ordres o camps: demandes d'ordre econòmic: el règim de producció; d'ordre social: el sistema de classes; d'ordre simbòlic: l'organització social; i d'ordre polític: l'administració i l'aparell estatal.

El lligam i la interrelació d'aquests quatre camps configura un sistema que a part de tenir efectes externs, també té efectes dins del propi sistema escolar.

En realitat, s'ha tractat d'un creuament d'estratègies entre diferents forces socials que ha transcendit la voluntat dels propis actors.

⁴⁵LERENA, C. (1986). Escuela, ideología y clases sociales. Ed. revisada y ampliada. Barcelona, Ariel. P. 440.

Per tant, els efectes externs que produeix el sistema escolar en els ordres econòmic, polític, cultural i social constitueixen la resultant de processos socials no transparents i que els actors sovint no controlen. D'aquí que sigui difícil, en el treball que ens ocupa, descriure de forma lineal la posició dels diferents actors en el conflicte, donat que la cruïlla d'estratègies i interessos diversos dins del propi sistema educatiu nascudes en la transició ho dificulten.

Les dificultats que trobaven els joves per accedir a la primera feina començaren a acusar l'escola; ja no semblava evident la relació entre educació i mobilitat social.

El corrent internacional de preceptes igualitaris que considerava l'Estat com a responsable principal d'assegurar una distribució equitativa de bens i serveis, va començar a cedir lloc a les idees conservadores, que postulaven una intervenció governamental menys activa i un recolzament més fort als principis de l'economia de mercat i al propi esforç individual com a mecanisme d'organització i distribució social. En el segon capítol hem analitzat més àmpliament les circumstàncies en què apareix i es consolida l'Estat del Benestar.

El desenvolupament quantitatiu i l'igualtat d'oportunitats deixen lloc a la qualitat. Cal

assenyalar, però, d'entrada que els conceptes de quantitat, igualtat i qualitat estan íntimament lligats.

La inquietud sobre la qualitat neix, sobretot, del descontent dels qui constaten que les reformes de les estructures -si es poden considerar reformes- i de l'organització no han resolt els problemes de l'ensenyament.

És, doncs, a partir dels anys 80 que es posa més atenció a la demanda qualitativa del treball i, per tant, a les qualitats posseïdes per la força de treball. La rapidesa de les innovacions tecnològiques postula una demanda de treballadors capaços d'adaptar-se de forma flexible a les noves exigències mitjançant el domini d'uns coneixements i unes destreses que facilitin el canvi laboral mitjançant l'adquisició d'una amplitud d'habilitats i procediments que els possibilitin de portar a terme una gran varietat de tasques en el treball organitzat i en equip.

El que avui existeix sota la demanda de qualitat són enfocos diversos i matisos diferents, i cal fer-hi algunes consideracions.

Per a alguns, la qüestió de la qualitat ha sorgit de la desconfiança creixent en l'educació, des d'aspectes més puntuals -un pare a qui no agrada el professor del seu fill, un professor descontent per les mancances de

material del seu centre, ...- o bé del conjunt del sistema educatiu.

Un problema a part representa el com estimar aquesta qualitat -si a partir de l'examen dels seus objectius- i, un cop fixats, com cal decidir quins són els prioritaris. El problema té relació amb la distinció entre inversions, processos i resultats. ¿Els resultats a més són específicament cognitius o també han d'incloure aprenentatges afectius, socials estètics o morals?.

Finalment, cal preguntar-se si aquests resultats són iguals per a tothom o es respecta una identitat especial per a cada un i, per tant, uns objectius especials. Encara que la igualtat i la qualitat són aspectes diferents, conflueixen, ja que es basen en valors i ideologies educatives, perquè en la pràctica és molt difícil descompondre qualsevol decisió política en ambdós aspectes.

En realitat es valora la qualitat a partir dels suposats nivells adquirits per l'alumnat, encara que aquests no són fixes sinó que reflecteixen críticament les expectatives de la societat. Per tant, el concepte de qualitat és de naturalesa subjectiva.

Els informes elaborats per la OCDE⁴⁶ defineixen unes àrees claus en la recerca de la qualitat en les escoles

⁴⁶OCDE. Informe Internacional (1991). Escuelas y calidad de Enseñanza. Madrid: Paidós.

i sistemes les quals parteixen de la definició dels currículum, de la medició de resultats, avaluació i supervisió, però també del paper dels professors, de l'organització de l'escola i de la dimensió dels recursos; en definitiva, parteixen de la base que la clau es troba dins de l'escola.

A més, la motivació i l'èxit dels estudiants estan profundament afectats per la cultura i el clima peculiar de cada escola, i les escoles on els alumnes rendeixen bé són identificables.

L'informe de la OCDE diu que les característiques que tenen un paper decisiu en la determinació de resultats escolars desitjables es troben a l'interior de l'escola, però també defineixen a l'administració com a principal motor perquè aquestes condicions existeixin.

Es fa difícil trobar paràmetres que serveixin per avaluar els efectes de les actuacions dels actors en el camp educatiu.

De fet, les diferents forces socials demanen al sistema escolar projeccions diferents en els camps polític, social, econòmic i cultural, i aquestes projeccions es reflecteixen en aspectes diversos del sistema escolar: en l'estructura i organització del sistema en la composició i paper dels diferents agents, en el funcionament intern i en les conseqüències que aquests tenen en la valoració social dels títols, en la posició i paper dels actors en els efectes sobre les

estratègies de distinció social, ...

L'interès d'aquest treball es centra, bàsicament, en els aspectes relatius als efectes sobre l'estructura i l'organització del sistema escolar: sobre la divisió, la diferenciació i la jerarquitització internes del sistema, sobre els nivells de l'ensenyament i els tipus de dependència i règim dels centres. I, sobretot, sobre la composició de forces, el joc d'interessos i el conflicte entre les diferents instàncies de poder: acadèmico-professional, local, familiar, empresarial, burocràtico-funcional, etc.

Per aquest motiu, i a banda que en altres apartats s'analitzarà des del punt de vista de la sociologia de les organitzacions altres aspectes recurrents per realitzar l'anàlisi de la institució escolar i, sobretot, de la seva estructura i organització, entrem aquí de forma més vinculada al món escolar en l'anàlisi de l'escola com a organització.

Llavors, podem partir de la consideració de la nostra societat com una societat organitzada, ja que es caracteritza per la seva organització multifacètica i per un nombre elevat de formacions socials complexes, conscients de les seves finalitats i constituïdes racionalment. R. Mayntz⁴⁷ anomena organització a qualsevol formació social orientada a una finalitat

⁴⁷MAYNTZ, R. (1990). Sociología de la organización. Madrid: Alianza Universidad.

concreta.

El desenvolupament de les organitzacions va molt lligat a l'ordenació política d'una societat. Cada organització és una forma social especialment idònia per a unes determinades condicions, però no en general. Essent les organitzacions una característica de les societats modernes, és interessant veure des del marc escolar com l'escola juga un paper important. Per als precursors de la sociologia, en un principi interessaven menys les organitzacions en sí que el paper que aquest tipus d'entitats jugaven en el procés social general. Per exemple, per a H. Spencer l'organització basada en la divisió del treball i el principi de les relacions contractuals, racionals i impersonals, caracteritzen les societats industrials per oposició a les societats militars. Per a E. Durkheim, caracteritzen la solidaritat orgànica per oposició a la mecànica, i per a F. Tönnies aquestes caracteritzen la societat per oposició a la comunitat. G. Simmel es destaca en l'estudi de la sociologia de les organitzacions amb les seves aportacions a l'estudi dels conflictes que sorgeixen dins de les organitzacions i entre les organitzacions; així mateix, M. Weber aporta la teoria de la burocràcia i de les formes de dominació vigents encara avui. En el repàs de la sociologia de les organitzacions ens trobem, però, pocs treballs del camp escolar que s'ocupin de les

organitzacions considerades com a formacions socials i que investiguin la constitució i els processos interns, i la connexió entre la definició dels objectius i la manera de funcionar. Sobretot estaria bé que l'anàlisi sociològica intentés la dissecció analítica del seu objecte, dirigint la mirada directament a les organitzacions, és a dir, a les unitats que estan entre l'individu i la societat.

Si es considera una organització com un sistema social encaminat a un objectiu, cal comprovar quins són els seus elements (els materials concrets de que està constituïda l'organització, persones o grups de persones que es troben en una interacció recíproca). Aquesta reciprocitat sovint es veu restringida per les diferències de poder, a conseqüència de les quals el més fort obliga al més dèbil a donar més que a rebre i, per tant, l'assoliment de l'objectiu que és, en definitiva, el que compta, es veu afectat. També cal estudiar les connexions entre les diferents característiques, com per exemple el tipus d'objectius, el grau de burocratització, les propietats estructurals, la manera de reclutar els seus membres, etc.

En funció dels objectius, les organitzacions poden prendre diferents estratègies. En realitat l'escola com a organització recull un ampli ventall d'objectius. En primer lloc li interessa la coexistència dels seus

membres i el contacte mutu. En segon lloc l'actuació sobre els seus membres d'una manera determinada i, en tercer lloc, pretén aconseguir, també alguna cosa fora de l'organització.

Podríem distingir, però, si les persones en qüestió es sotmeten o no voluntàriament a l'organització. Generalment, quan el reclutament es forçós l'Estat recolza les organitzacions respectives. Aquest tipus d'organitzacions estan integrades per dos grans grups de persones: el grup inferior sobre el que s'actua, i el grup actuant o superior on predomina la burocratització i l'ordenació racional. Podem dir que l'escola queda emmarcada en aquesta perspectiva.

Per al funcionament d'una organització és de gran significació el concepte que del seu objectiu té la societat civil, i concretament si està dins o fora del l'ordenament jurídic i fins a quin punt es considerat per la població com un valor. En molts casos l'Estat proporciona mitjans coactius i legalitza la seva ocupació i els mitjans financers necessaris. Amb això guanyen estabilitat i fins i tot una certa independència. L'escola podria emmarcar-se en aquest supòsit malgrat que sovint els objectius manifestos no es corresponen amb els latents.

L'adaptació als objectius manifestos pot variar segons els grups que pertanyen a dita organització. La definició imprecisa dels objectius pot portar també a

un procés d'adaptació involuntari. Les escoles tenen objectius continuats, encara que poden canviar; sovint els objectius solen ser múltiples i poden, fins i tot, sorgir conflictes entre dos objectius defensats per diferents grups dins de la mateixa organització. Aleshores, el conflicte d'objectius es converteix en conflicte de grups.

El risc que corre qualsevol organització és que existeix una certa desviació de l'objectiu, és a dir, el que s'anomena ritualització burocràtica. Segurament la concreció de la LOGSE en la Reforma Educativa optant per exemple pels nivells de concreció ha caigut en aquest perill. M. Weber⁴⁸ diu que la burocràcia moderna es caracteritza per la provisió de càrrecs mitjançant contracte i es basa en la capacitat professional, la paga fixa, l'activitat essencialment professional del funcionari, la separació dels funcionaris dels mitjans administratius i la possibilitat d'ascens pel rendiment o pel temps de servei. A més, es caracteritza també per l'especificitat de la seva configuració interna, és a dir l'escala de càrrecs, la competència entre ells, l'establiment d'obligacions específiques, les facultats de manar i les sancions permeses per cada ocupació.

Així, ens trobem amb una sobrecàrrega de regles burocràtiques per a l'administració, fins al punt de posar traves a la flexibilitat i el rendiment d'un

⁴⁸WEBER, M. La ética protestante y el espíritu del capitalismo.

departament administratiu, o d'una aula o un centre en particular en el cas de l'escola.

Si considerem que l'estructura de l'organització és l'ordenació més o menys estable de les parts d'un tot i que els elements de l'estructura són: la divisió de les funcions, la distribució dels llocs i l'ordenació de les instàncies, llavors les activitats diferenciades relatives a la divisió del treball hi són establertes mitjançant regles i encomanades a diferents persones en funció del seu càrrec.

La suposada superioritat tècnica de la burocràcia sobre altres formes d'organització es basa en la seva precisió, la seva continuïtat i la seva uniformitat, i així s'ha argumentat en el mateix preàmbul de la LOGSE⁴⁹ (1990). Per tant, estalvia costos, friccions i energia, i actua amb un ritme accelerat.

L'escola forma part d'aquell grup d'organitzacions en les quals un grup superior, els mestres, actua sobre els inferiors, els alumnes. Com tots els membres executius d'una organització els mestres estan sotmesos a una autoritat, la direcció de l'escola, la inspecció, etc. Existeix, a més d'una comunicació vertical, una d'horitzontal que té com a funció la protecció del grup, i perilla quan perd exclusivitat respecte del grup.

⁴⁹Generalitat de Catalunya. Departament d'ensenyament. Llei d'Ordenació General del Sistema Educatiu, LOGSE. Barcelona.

L'estructura actual del treball dels professors defineix el tipus de la major part de decisions que realment prenen, al mateix temps que les formes de control als que es troben subjectes.

Observem que les característiques organitzatives i ideològiques del treball actuen com a formes de control: el disseny arquitectònic, el paper assignat al director, la no existència d'oportunitats d'aconseguir un equip de professors, un volum de treball important, etc.

També es constata el creixent nombre de gestors dels centres escolars, d'especialistes en el currículum, l'instrucció, etc. el que fa evident l'existència d'una creixent subordinació tècnica i organitzativa.

El treball especialitzat, la fragmentació, la discapacitació i l'intensificació limiten també la varietat de decisions que els professors poden prendre, així com les que es senten amb capacitat de prendre; tot això justifica que es consideri a l'ensenyament com una ocupació proletaritzada -en paraules de M. W. Apple⁵⁰, més que una simple professió.

Per altra banda, el propi fet de la proletarització reforça encara més el "professionalisme" K. Densmore⁵¹ (1987) ho explica així: "creure en el professionalisme

⁵⁰APPLE, M. W. (1989). *Maestros y textos*. Madrid. Paidós-MEC.

⁵¹DENSMORE, K. (1990). "Profesionalismo, proletarización y trabajo docente". En POPKEWITZ, T. S. (ed.) (1987). *Formación del profesorado. Tradición. Teoría. Práctica*. Valencia, Universitat de Valencia.

no implica necessàriament que l'empleat buròcrata pugui proposar-se uns objectius professionals autònoms. Pel professorat la definició "d'expert professional" reflex una situació en la qual se'l priva del potencial exercici o desenvolupament ple dels seus coneixements teòrics i de la consegüent capacitació docent. I així, si bé l'ideologia del professionalisme es veu avalada per determinats aspectes del treball dels professors, la naturalesa conflictiva i contradictòria d'aquesta ideologia afavoreix efectivament formes proletaritzades d'ensenyament".

En primer lloc, al poder aplicar al treball els raonaments propis contribueix a que el professorat senti que les seves habilitats individuals són d'una gran importància, amb el que s'està afavorint l'ideologia del professionalisme.

En segon lloc, mitjançant mecanismes tals com les iniciatives en l'organització i l'elecció dels seus dirigents, el control del professorat sobre l'alumnat i les reaccions defensives davant la seva proletarització, el professorat arriba a identificar-se amb els interessos i objectius de la seva escola.

En tercer lloc, al recolzar-se en les idees tradicionals del professionalisme, inclòs el gran valor donat a l'individualisme, el professorat ignora la situació canviant del seu treball i els conflictes estructurals als que sovint ha d'enfrontar-se.

Així doncs, aquesta visió legítima un tipus de discurs de raó instrumental, construint una visió de l'activitat docent com altament especialitzada, fragmentaria i impersonal.

Aquesta perspectiva adoptada per M. W. Apple⁵² juntament amb els altres teòrics de la proletarització del professorat parteix de l'anàlisi dels ensenyants com a treballadors que fan un treball assalariat i que han sofert importants modificacions en la seva composició interna i en els models d'execució i control del seu treball, el que faria créixer el paper dels sindicats d'ensenyants. Es sabut que la realitat és molt diferent.

Ch. Derber (1982)⁵³ distingeix dos tipus de proletarització: "la proletarització tècnica" que es defineix en relació al control de les formes d'execució del treball i "la proletarització ideològica" que es vincula al control sobre les finalitats del treball. Derber a més diu que la pèrdua de control soferta pels professionals no ha provocat una rebel·lió o disconformitat massiva, sinó respostes "d'acomodació" sota la forma d'estratègies "defensives" encaminades a protegir els seus interessos.

Contempla dos tipus de respostes "d'acomodació" entre els professionals sotmesos a "proletarització

⁵²APPLE, M. W. (1989). *Maestros y textos*. Madrid. Paidós-MEC.

⁵³DERBER, CH. (1982). *Professionals as Workers*. Mental Labor in Advanced capitalism. Boston G.K. and Co.

ideològica": Una desensibilització ideològica: actualment ja no interessa la dimensió moral o social del treball, sinó realitzar-lo d'acord amb criteris estrictament científics o tècnics. I una cooptació ideològica: no es renuncia al caràcter ideològic o moral del treball sinó que es dóna una identificació d'aquests amb els propòsits morals definits per altres. Existeixen, doncs, segons J. Derber diferències importants entre la proletarització dels treballadors industrials amb respecte dels professionals de l'educació; encara que M. W. Apple(1979)⁵⁴ assegura que hi ha diferències, però que tendeixen a una certa analogia. J. Derber defensa la hipòtesi de que les diferències constatades són de molta importància com indicadors d'un procés de racionalització diferenciat i específic dels treballs professionals.

En realitat, la posició i les contradiccions de l'actual sistema escolar són motivades, en certa manera, per la imposició d'una certa organització que fa aflorar diversos escenaris de lluita per vèncer aquesta imposició, lluita que es reflecteix, per exemple, a Catalunya -març del 1995- en una plataforma unitària -recolzada per amplis sectors- que reclama coses com la qualitat de l'ensenyament o un Mapa escolar que no beneficiï exclusivament l'escola privada, entre altres.

⁵⁴APPLE, M. W. (1987). Educación y poder. Madrid. Akal

Des de la sociologia de l'educació i amb la intenció de concloure aquest apartat que vol situar el paper de l'educació en les societats avançades, ens volem fer ressò de les propostes i de l'anàlisi que en fan dos dels autors més estudiats avui, com són H. Giroux i B. Bernstein, les aportacions dels quals ens serveixen en aquest apartat, a banda de que siguin citats en altres per articular una alternativa de resposta a allò que hem anomenat imposició organitzativa que es desprèn de l'actual reforma educativa.

També M. W. Apple, en el text citat anteriorment, es pregunta quin paper ocupa l'escola en la reproducció cultural i econòmica de les relacions de classe en una societat industrial desenvolupada.

M. W. Apple aporta una opció a aquesta anàlisi i proposa interessar-se per la interrelació entre coneixements curriculars, les posicions dels diferents grups socials enfront d'ells i les relacions socials que s'acaben configurant a l'aula i a l'escola.

En cert sentit, les teories de la reproducció i resistència posaven l'èmfasi en el paper determinat de l'estructura econòmica, relegant les persones al lloc de simples receptors passius.

M. Fernández Enguita⁵⁵, en un esforç per desfer alguns dels malentesos sobre la concepció del marxisme

⁵⁵FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (1992). Poder y participación en el sistema educativo. Sobre las contradicciones de la organización escolar en un contexto democrático. Barcelona. Paidós. P. 54.

estructuralista, amb moltes matisacions que potser no és el moment de precisar aquest ha desatès els múltiples conflictes que desestabilitzen l'escola i la seva articulació amb la societat i han negat espai a l'activitat humana.

El mateix autor també argumenta que, a banda de posicions fenomenològiques o interaccionistes que al seu torn descuiden aspectes estructurals que s'imposen als actors socials, hi ha un seguit d'investigacions que són més enriquidores perquè tracten de recuperar l'espai de l'activitat humana sense perdre de vista les estructures on aquesta es desenvolupa. Aquestes teories s'han anomenat de resistència o transformació i corresponen a autors com el mateix M. W. Apple, P. Willis i H. Giroux.

Aquests escrits intenten explicar els processos actius mitjançant els quals les persones perceben les relacions en les que estan immersos, s'apropien dels significats que se'ls ofereixen i els reelaboren.

En aquest sentit, Giroux, fa un esforç per superar la "crítica" per trobar un llenguatge i una teoria "programàtica" que, més enllà de denunciar i criticar, formula, avala i proporciona possibilitats d'intervenció i participació.

D'aquí l'interès de recórrer a H. Giroux⁵⁶ i sobretot a la seva noció de democràcia on argumenta que no pot

⁵⁶GIROUX, H. (1990). Los profesores como intelectuales. Madrid: Paidós-MEC.

fonamentar-se en un concepte de veritat o autoritat ahistòrica i transcendental. La democràcia és un lloc de lluita i està informada per concepcions ideològiques competitives del poder, la política i la comunitat.

En realitat ens diu que un llenguatge radical centrat en la ciutadania i la democràcia provoca un reforçament dels lligams horitzontals entre els ciutadans. Un element central d'aquesta forma de pluralisme radical és una filosofia pública que reconeix les fronteres entre diferents grups, el propi i altres, i que crea una política de confiança i solidaritat que recolza una vida comú basada en principis democràtics que creen les condicions prèvies ideològiques i institucionals necessàries tant per a la diversitat com per al bé comú.

Un discurs revitalitzat de democràcia no haurà de basar-se exclusivament en un llenguatge de crítica que, per exemple, limita el seu centre d'interès en les escoles a l'eliminació de relacions de subordinació i desigualtat. El discurs democràtic necessita també un llenguatge que combina una estratègia d'oposicions amb una estratègia per construir un nou ordre social.

L'esquerra necessita situar la lluita per la democràcia en un projecte utòpic que articuli activament una visió del futur basat en un llenguatge programàtic de responsabilitat cívica i bé comú. La insistència en la incorporació de la idea utòpica de possibilitats no

realitzades en la teoria radical aporta una fonamentació per analitzar i constituir teories crítiques de l'ensenyament escolar i la ciutadania.

El professorat necessita definir les escoles com a esferes públiques on les dinàmiques de compromís popular i política democràtica poden cultivar-se com a part de la lluita per un Estat democràtic radical.

Per tant, l'aportació de H. Giroux per a la nostra comesa és, en primer lloc, aclaridora de la importància de l'existència del conflicte i, en segon lloc, esperançadora perquè anuncia, des de la seva posició, la possibilitat que des del sistema escolar puguin arribar-se a trobar connexions amb el poder, la ciutadania-definida en capítols anteriors- i el subjecte.

B. Bernstein, en canvi, aporta una nova racionalitat construïda sobre E. Durkheim i M. Weber, no pas de tall "marxista"; la seva preocupació ha estat preguntar-se per les relacions entre poder i consciència intentant de donar elements que expliquin com els processos de transmissió cultural determinen relacions de poder, i això segur que serveix per a clarificar els límits de l'experiència possible dels diferents grups socials, així com les possibilitats de modificar-los.

De fet, B. Bernstein va reescriure, fruit d'una conferència pronunciada a Santiago el 1986, un capítol dedicat a interrogar-se sobre com pot avaluar-se la

democràcia en educació.

B. Bernstein⁵⁷ manifesta que per avaluar la democràcia en educació cal que les persones sentin que tenen un compromís en la societat i que puguin confiar en què les organitzacions polítiques realitzin les promeses que han fet o que donin raons en el cas de no poder-ho complir.

Perquè aquest compromís pugui donar-se a l'escola cal que s'hagin institucionalitzat tres drets, connectats entre sí:

1- Dret al creixement individual.

2- Dret a ser inclòs.

3- Dret a la participació.

Cada un d'aquests drets implica unes condicions i uns nivells on s'exerceixen, tal i com expressa el quadre següent.

DRETS	CONDICIONS	NIVELLS
Creixement	Confiança	Individual
Inclusió	Comunitat	Social
Participació	Discurs	Polític

Cal veure, doncs, com l'escola afronta la correspondència entre la jerarquia dels grups socials i

⁵⁷BERNSTEIN, B. (1990) Poder, educación y conciencia. Barcelona. El Roure. (Cap. 7. 1986)

el seu poder diferencial extern a l'escola, i les jerarquies de coneixement, possibilitat i valor dins de l'escola.

L'escola desconnecta les jerarquies d'èxit intern a l'escola i les jerarquies d'èxit extern a l'escola, mitjançant la creació d'un discurs mitològic. Aquest discurs genera solidaritats horitzontals, que intenten produir, per una banda, una consciència nacional integrada i, per altra, desconnectar les jerarquies existents dins i fora de l'escola.

Per desconnectar aquestes jerarquies el principi bàsic que utilitza són els grups d'edat, a més de produir unes jerarquies basades en l'èxit o el fracàs escolar, legitimant la desigualtat social, individualitzant el fracàs, atribuint-lo a causes innates o dèficits culturals familiars. Aquest discurs, aleshores, té les seves arrels en una falsa biologia, i produeix comunitats mítiques d'identitats o interessos comuns.

Les escoles mantenen i legitimen les relacions estructurals entre grups socials però canvien la relació estructural entre persones. Aquest canvi és suficient per crear la impressió d'un moviment general i versemblant.

En aquest moviment general i versemblant que acaba responent a la inèrcia hi ha petites turbulències que segurament responen a estratègies d'oposicions que, en realitat, intenten respondre a imposicions

organitzatives. Aquesta és una de les poques vies que al sistema educatiu li queden per imposar-se, donada la pluralitat de demandes i tensions de diversa naturalesa que acaben produint efectes d'ordre econòmic, social, polític i cultural tant a l'interior com a l'exterior del sistema escolar.

És a aquestes petites turbulències que hem recorregut per mostrar l'interès que tenen, com són d'importants i quins són els efectes que poden produir.

6-LEGISLACIÓ EN MATÈRIA DE PLANIFICACIÓ, PROGRAMACIÓ I PARTICIPACIÓ DEMOCRÀTICA EN EDUCACIÓ.

Es tracta de fer d'un repàs dels diversos documents legals de què disposa el sistema educatiu català analitzant expressament tot allò que fa referència a la participació, per fer evident quins són els espais i els llocs on la veu dels diferents moviments específics té cabuda.

CONSTITUCIÓ.

La descentralització i la participació democràtica és un imperatiu constitucional. L'article 27 de la Constitució estableix dos tipus de participació en el sistema educatiu. Un ja va ser desenvolupat al seu dia per l'Estatut de Centres Escolars, i concretament tal seu paràgraf setè que diu que "Els professors, els pares i en el seu cas els alumnes intervindran en el control i gestió dels centres sostinguts amb fons públics en els termes que la llei estableixi". L'altre aspecte va ser oblidat per l'Estatut de Centres Escolars però recollit per la LODE que introduïa nous comportaments i interrelacions grupals en el sistema educatiu; es tracta del paràgraf cinquè segons el qual "els poders públics

garantiran el dret de tots a l'educació, mitjançant una programació general de l'ensenyament, amb la participació efectiva de tots els sectors afectats i la creació de centres docents".

Aquesta segona participació és substancialment diferent de la recollida fins llavors, tot i la seva ambigüitat, sobretot perquè parla de la intervenció de tots els sectors afectats; igualment es diu que aquesta participació afectarà fins i tot a la programació general de l'ensenyament. També aquest cas ens interessa especialment quant a l'àmbit territorial, en el sentit que la participació és a nivell de les administracions públiques (central, autonòmica i local) i per tant exigeix l'existència d'òrgans de participació en cada nivell territorial, ja no es tracta d'estructures decisòries informals i ocultes sinó formalitzades, burocratitzades i, si més no aparentment, manifestes, seguint la tendència a la formalització i burocratització dels sistemes educatius tant pel que fa al mateix procés d'aprenentatge com a la seva organització i estructura.

LODE 1985

La LODE desenvolupa principalment els paràgrafs 5, 6, 7 i 9 de l'article 27 de la Constitució i cobreix, alhora, la nul·litat dels articles de l'Estatut de Centres Escolars (LOECE) que van ser declarats inconstitucionals pel

Tribunal Constitucional.

La LODE, a diferència de la LOECE, desenvolupa conjuntament el dret a la intervenció en el control i gestió dels centres sostinguts amb fons públics i el dret a la participació efectiva de tots els sectors afectats. El dret a intervenir en el control i la gestió dels centres no és sinó l'últim graó territorial de la connexió entre descentralització i participació.

Analitzarem aquest document legal a partir de dos conceptes que en resumeixen el contingut:

PLANIFICACIÓ-PROGRAMACIÓ.

La LODE entén per programació general de l'ensenyament la programació dels llocs escolars de nova creació. És a dir, la planificació i programació de les construccions escolars i l'oferta de places:

ART. 28

La programació general de l'ensenyament comprendrà una programació específica dels llocs escolars de nova creació en els nivells obligatoris i gratuïts, i es concreten les comarques, els municipis i zones on aquests hagin d'instalar-se. Per a la seva determinació es tindran en compte els Centres públics i concertats existents.

Dita programació, però, té un doble sentit en la llei, ja que quan es parla del Consell de Direcció es fa referència a la programació general del centre, aleshores

de caràcter més pedagògic. Tal vegada el que recull l'article 28 podria considerar-se planificació.

Quan es fa referència a la programació general de l'ensenyament sempre es fa esment que es programaran els centres públics necessaris per als nivells obligatoris i gratuïts però contràriament a aquest principi es diu que els dèficits es calcularan en funció no només dels centres públics existents sinó que es contemplaran també els privats concertats.

Cal reconèixer, però, que es fa esment de les zones territorials i també de les comarques i municipis, per tant es preveu una certa descentralització en la presa de decisions.

PARTICIPACIÓ.

La LODE aposta per una participació que recull no tant sols els implicats en l'ensenyament sinó que també preveu la participació de tots els sectors afectats a partir de la creació dels Consells Escolars, ja siguin Estatal, Autonòmic, Local o de centre.

Art. 19

La participació de la comunitat escolar serà el principi que inspirarà les activitats educatives i l'organització i funcionament dels centres públics.

Art. 26

Els centres privats no concertats podran establir en els seus reglaments de règim interior òrgans a través dels

quals es canalitzi la participació de la comunitat educativa.

Art. 29

Els sectors interessats en l'educació participaran en la programació general de l'ensenyança a través dels òrgans col·legiats.

Arts. 30, 31, 32 i 33

Es regula la composició i competències del Consell Escolar de l'Estat.

Art. 34

Es regula el Consell Escolar de les Comunitats Autònomes.

Art. 35

Es regula que els poders públics podran establir Consells Escolar d'àmbits territorials diferents.

Art. 42

Composició i funcions del Consell Escolar de Centres Públics.

Art. 57

Composició i funcions del Consell Escolar dels Centres Concertats.

En el cas dels centres públics la participació és manifestament clara, mentre que en els centres privats es deixa en mans dels que han d'elaborar el Reglament de règim intern; i la realitat és que, en general, la propietat del centre no hi té massa interès.

Quant als Consells Escolar dels Centres hi ha una gran diferència entre els centres concertats i els públics. En

els centres concertats la composició es de 15 membres, 9 dels quals són designats en certa manera per la propietat del centre i la resta són pares i alumnes, les decisions per tant són desviades d'entrada.

En els centres públics, en canvi, la composició és diferent; hi ha un membre del Consistori municipal i els pares i els professors estan numèricament igualats, encara que els professors tenen una representació més gran si hi afegim el director i el cap d'estudis.

LOGSE 1990.

Preàmbul

Es diu que en educació s'adquireixen els hàbits de convivència democràtica i de respecte mutu i es prepara per a la participació responsable en les distintes activitats i instàncies socials.

El llibre blanc que precedia a la Reforma incorporava un treball important de planificació i programació duta a terme de forma sincrònica amb el debat general realitzat. Les administracions educatives competents, respectant els ensenyaments mínims, establiran currículums dels distintes nivells, etapes i cicles, graus i modalitats del sistema educatiu. Es respectaran les competències autonòmiques. Assegurar la qualitat de l'ensenyament és un dels altres reptes que la llei es proposa d'acomplir i la

"participació activa de tots els subjectes de la comunitat educativa" és un dels elements importants per aconseguir-ho.

Cal un compromís polític i social que s'ha de construir sobre la base de la planificació realitzada, continguda en la Memòria Econòmica.

L'estructura autonòmica de l'Estat fa necessària la cooperació permanent de totes les autonomies, a l'hora de completar el disseny. I atenent a una concepció educativa més descentralitzada i més estretament relacionada amb el seu entorn més proper, les administracions locals hi cobraran més importància.

La reforma requerirà i assegurarà la participació tant dels centres públics com dels privats -i també dels privats concertats- en la necessària programació de l'ensenyament.

Cap reforma educativa no pot arrelar sense l'activa participació social, particularment la dels distints sectors de la comunitat educativa que es veurà fomentada en el marc d'aquesta reforma i es recollirà en els distints trams del sistema educatiu.

Títol preliminar.

Art. 1 apartat f.

Una de les finalitats que es fixa és la preparació per participar activament en la vida social i cultural.

Art. 2 punt 3 apartat b.

Es reconeix que l'activitat educativa es desenvoluparà atenent a uns principis, un dels quals és la participació i col.laboració dels pares o tutors per contribuir a la millor consecució dels objectius educatius.

Títol tercer.

Art. 54 punt 3.

Les administracions educatives podran establir convenis de col.laboració amb les administracions locals per a l'educació d'adults.

Títol quart.

Art. 57 punt 5.

Les administracions locals podran col.laborar amb els centres educatius per impulsar les activitats extraescolars i promoure la relació entre la programació dels centres i l'entorn socio-econòmic en què aquests duen a terme la seva tasca.

Art. 58 punt 5.

Amb l'objecte d'obtenir la màxima rendabilitat dels recursos, l'organització territorial de les administracions educatives es podrà configurar en unitats d'àmbit geogràfic inferior a la província, de cara a la coordinació dels diferents programes i serveis d'ajuda a les activitats educatives.

Art. 60 punt 2.

Les administracions educatives garantiran l'orientació

acadèmica psicopedagògica i professional dels alumnes tot relacionant-ho amb les activitats que desenvolupin les administracions locals.

Disposició addicional tercera. Punt 2.

Els poders públics establiran les necessitats educatives derivades de l'aplicació de la reforma, de manera que es doni satisfacció a la demanda social, amb participació dels sectors afectats.

PARTICIPACIÓ.

Participació per a una millor qualitat és un dels lemes de la LOGSE. Aquesta llei, a més, fa ús de la participació com a eina per a una bona convivència democràtica i un compromís amb les distintes activitats i instàncies socials.

Com a una de les finalitats educatives es fixa la preparació per participar activament en la vida social i cultural.

La participació dels pares o tutors a més de tota la comunitat educativa es reconeix de vital importància.

PLANIFICACIÓ-PROGRAMACIÓ.

Planificació i programació són elements que sorgeixen de la llei, tant pel que fa a la posada en funcionament de la Reforma com pel que fa als passos previs i a la planificació de les dotacions econòmiques posteriors per fer-hi front.

Descentralització, tot respectant els criteris mínims. Es dona possibilitat tant a les comunitats autònomes com a les administracions locals, i als propis centres perquè col.laborin en la concreció dels currículums i l'acostin al seu entorn més proper.

Es preveu com a possible la planificació i la programació per àmbits territorials o geogràfics diferents a la província i es dóna importància a les comunitats locals en molts aspectes.

Es posa èmfasi en que es reclama i alhora s'assegura la col.laboració no només dels centres públics sinó també dels privats i dels privats concertats.

LES COMPETÈNCIES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA.

Un cop aprovat l'Estatut es deixa enrere el període provisional. L'article 15 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya estableix que li correspon "la competència plena" sobre l'ensenyament. Aquesta competència plena ha d'emmarcar-se en els límits establerts per la Constitució i les disposicions legals que la desenvolupen: els articles 27 i 149, apartat 1.30 de la Constitució que estableix com a competència exclusiva a l'administració central la regulació d'obtenció de títols, i les normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27, a fi de garantir les obligacions dels poders públics en aquesta

matèria. A més, també ha de tenir en compte les lleis orgàniques que desenvolupin drets fonamentals i l'existència d'una alta inspecció per al compliment i garantia de l'actuació de la Generalitat.

D'acord amb el corresponent decret de traspassos de competències a la Generalitat de Catalunya foren traspassats al 1981 les delegacions provincials del MEC, les inspeccions i la titularitat dels ensenyaments no universitaris; el nomenament, trasllat, formació o perfeccionament del professorat; l'elaboració, aprovació i execució dels programes d'inversions; tot el que fa referència a la creació de centres; l'elaboració de plans i programes d'estudi i orientació pedagògica dins dels marc dels ensenyaments mínims establerts per l'administració central.

D'acord amb aquestes facultats, la Generalitat va crear immediatament serveis territorials d'ensenyament a nivell provincial. Posteriorment, a banda de diverses lleis referides a l'educació infantil, a la normalització lingüística, als centres experimentals i al CEPEPC van anar apareixent tímidament diverses actuacions de caràcter més descentralitzador i bàsicament de servei a l'escola com la creació dels Centres de Recursos Pedagògics (Ordre de 31 d'Agost de 1982), els Equips d'Assessorament Psicopedagògic (Ordre 20 de maig 1983), o els Camps d'Aprenentatge que en realitat recollien iniciatives ja existents i promocionades primer per

alguns ajuntaments com Sabadell o Santa Coloma de Gramenet, entre d'altres.

L'activitat legislativa, després, s'ha anat orientant bàsicament com a necessitat de fer el desplegament de la LODE. Així, s'aprova la Llei 25/1985 dels Consells Escolars, o decrets i ordres referides a l'admissió i matriculació dels alumnes, als Concerts Educatius, o a les funcions dels Consells Escolars.

LES COMPETÈNCIES MUNICIPALS EN MATÈRIA EDUCATIVA.

Els textos legals que més importància han tingut des del punt de vista de l'administració educativa municipal cal buscar-los a principis del segle XIX.

La Constitució de Cadis de 1812 en l'article 366 deia que en tots els pobles s'establirien "escuelas de primeras letras en los que se enseña a los niños a leer, escribir y contar y el Catecismo de la Religión Católica". Així mateix s'establia a l'article 321 que els ajuntaments havien de "cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los diversos establecimientos que se paguen con fondos del común".

El desenvolupament d'aquesta constitució va portar a redactar un projecte de decret que anunciava que cada poble amb més de 100 veïns havia de tenir una escola. Quant als mestres deia que serien sotmesos a un examen d'aptitud i que l'elecció i la vigilància del seu

comportament correspondria als ajuntaments.

Més tard, la Llei Moyano d'Instrucció Pública del 1857 definiria que les escoles públiques de primer ensenyament estarien a càrrec dels pressupostos dels respectius municipis. A més, anunciava la creació d'una Junta de Primera Ensenyança integrada per l'Alcalde, un regidor, un representant de l'església i tres o més pares de família nomenats pel governador de la província i amb l'objectiu d'inspeccionar i promoure millores.

Per tant la responsabilitat total de l'ensenyament primari era en mans del municipi.

A partir de principis de segle amb la creació del Ministeri d'Instrucció Pública i Belles Arts comença el procés de centralització de competències educatives; els mestres eren pagats per l'Estat i una sèrie d'impostos municipals passaven a ser estatals.

Les construccions escolars, en canvi, fins el 1920 corrien a càrrec del municipi fins que es crea en aquesta data una Oficina Tècnica de Construccions Escolars a Madrid amb la finalitat d'executar projectes d'iniciativa estatal i inspeccionar totes les construccions escolars. Es conserva la possibilitat d'establir convenis de col.laboració entre municipis i Estat.

La Llei d'Educació Primària de 1945 refosa per un decret al 1967 diu que "Tot espanyol o estranger resident a Espanya té dret a rebre educació primària gratuïta dels 6 als 14 anys. Amb aquesta finalitat l'Estat crearà i

mantindrà el nombre suficient de llocs escolars". S'afegeix que cada poble de més de 250 habitants havia de disposar d'una escola.

La Llei de Construccions Escolars del 1953 reformada el 1964 definia que en la construcció d'escoles hi participarien l'Estat, les juntes provincials i els ajuntaments amb conveni. Aquests ajuntaments eren els municipis capital de província i els de més de 50.000 habitants. La participació municipal anava del 20 al 35%. Una ordre de presidència del 15 de Gener del 1965 fixava les xifres mínimes que havien de consignar els ajuntaments per a la conservació, reparació, calefacció, enllumenat i neteja dels edificis escolars.

L'apartat 3 de la base vuitena de la Llei 41/1975 de bases de l'Estatut de Règim Local deia únicament que els municipis, dins de la seva competència, dedicarien una atenció preferent a l'educació i la cultura, entre altres.

La llei de finançament de la reforma Educativa del 1970 en la disposició addicional setena diu: "En el termini de dos anys els ministres d'Educació i Vivenda proposaran al govern, i aquest remetrà a les Corts, un projecte de llei pel que es determinaran els solars a reservar per construir-hi centres educatius". Tenint en compte que són les Corporacions Locals les que redacten els Plans generals d'Urbanisme i per tant proposen les reserves de sòl, participaran en aquesta programació de

l'ensenyament.

El 1980 s'aprova la Llei Orgànica de l'Estatut de Centres Escolars que, en part, derogava la Llei General d'Educació del 1970 i donava una certa representativitat al Consistori Municipal dins dels òrgans de direcció de les Escoles Públiques. L'Article 26 definia els membres del Consell de Direcció i incloïa un membre del consistori. A més, aquells centres que rebien diners de l'administració havien de tenir un membre del consistori en la Junta Econòmica.

L'article 20 definia les competències: "les corporacions locals tindran en relació als centres docents les competències i obligacions que les lleis li atribueixin". Un R.D. de l'octubre de 1978 en l'article tercer, a més, deia que els ajuntaments havien de comunicar al gener de cada any a les delegacions del MEC un resum de les llicències d'edificació sempre que en total superessin els 150 nous habitatges.

Finalment, la Nova Llei de Règim Local en cap cas defineix les competències que en matèria educativa tindran els ajuntaments i tant sols fa esment que "els ajuntaments poden promoure tota classe d'activitats i prestar tots aquells serveis públics que satisfacin les necessitats i aspiracions de la comunitat".

Posteriorment, apareixen les lleis que han estat comentades anteriorment i confereixen obligacions als consistoris, i que no són més que les ja comentades, la

realitat actual, però, és que una bona part del pressupost dels municipis es dedica a ensenyament i que a part del que ja es consignava en les obligacions des de l'any 1965 es dedica pressupost als següents conceptes:

Habilitació de noves aules.

Pagament de mestres especialistes de música i gimnàstica.
Serveis complementaris com menjador, transport escolar, esports, colònies escolars, etc..

Actuacions a nivell d'educació no obligatòria: Adults, Educació Especial.

Formació Permanent del professorat, Centres de recursos, etc.

7- PROPOSTA DE DEFINICIÓ DELS PARÀMETRES QUE HAN D'INTERVENIR EN LA PRECISIÓ D'UNA NOVA ORGANITZACIÓ ESCOLAR.

Com s'ha vist en l'apartat anterior, el municipi és la demarcació territorial on l'actual administració situa el marc immediat on és possible la planificació de necessitats d'una bona part del sistema educatiu. Una altra cosa és que, en la realitat, els usuaris emmarcats en un municipi puguin decidir sobre el futur de la planificació educativa. Un cas concret d'això ha estat l'actual definició del mapa escolar de Catalunya, on la planificació ha estat feta a nivell municipal però, a la pràctica, els últims en conèixer el seu contingut, han estat els propis municipis.

En l'actualitat és el municipi la mínima unitat bàsica de gestió. És per això que cal analitzar el paper que pot jugar l'àmbit municipal en aquest procés de democratització escolar i en la tendència a una millora de la qualitat i l'abast dels centres, i veure, posteriorment, quina podria ser la unitat bàsica de gestió: districte escolar, comarca, etc., i quins standards, condicions i mitjans són necessaris per una millora de la qualitat de l'ensenyament.

El principal problema és veure quin ha de ser l'objectiu bàsic d'aquesta descentralització, que

hauria de ser una unitat de funcionament homogènia que permeti la planificació de serveis i la coordinació de totes les institucions que participen en la formació dels nens dels 0 als 16 anys.

Aquesta àrea de funcionament caldria definir-la en funció dels següents paràmetres:

- L'àmbit territorial. La comarca sembla la unitat idònia, considerant l'organització a partir de subàrees en funció de les dimensions.
- El tipus de centres. La participació en aquest engranatge, avui, seria de les escoles bressol, els centres de primària, els centres de secundària, les escoles d'ensenyaments artístics, i els centres d'educació especial.
- Organització administrativa i funció dels seus òrgans. Actualment, més o menys explícitament ja apareix una organització administrativa que, depenent dels serveis territorials d'ensenyament, va prenent cos a les diferents comarques. Es tracta de la inspecció com a cos específic, amb unes funcions ben delimitades com són la inspecció i formació del professorat, la planificació, l'avaluació de necessitats, etc. entre altres. També els equips d'assessorament psicopedagògic i els Centres de Recursos Pedagògics posats al servei dels mestres i les escoles de les diferents comarques, les reserves de sòl i les peticions de construccions escolars que sorgeixen dels propis municipis, i la

prevenció sanitària en mans d'equips d'atenció primària i de salut municipal.

A tots aquests paràmetres cal afegir un conjunt de prestacions i serveis que d'una o altra forma, amb caràcter més o menys institucionalitzat, venen portant-se a terme i que caldria aplegar sota una sola institució. Entre aquests hi ha els menjadors escolars, el transport, el manteniment i millora de les instal·lacions, l'organització i planificació d'activitats extra-escolars, les colònies escolars, l'orientació escolar i professional, les escoles d'adults, etc.

