

**Reform,
Government and
Social Policy:
Premises for an
Option**

REFORMA, GUVERNAREA ȘI POLITICILE SOCIALE: PREMISE PENTRU O OPȚIUNE

LAZĂR VLĂSCEANU

The starting point is that the reform of the public sector in Romania is rather contradictory or not sufficiently coherent. This is obvious when considering the relations between the reform of the Government and that of the social policy. To illustrate this, references are firstly made to the structure and functioning of the government and to the new emerging trends in the Romanian social stratification. Alternative models of social policy are then reviewed, such as they have appeared during the past years. The analysis of the social stratification in our society is characterized by a complex process of destratification and polarization, along which a new type of social structure is prefigurated. The last section deals with the educational policy during the period of transition, thus exploring concretely the central thesis of this paper: without building up a coherent institutional basis of the new society the final outcomes are not only less predictable, but also highly incompatible.

Guvernarea, sectoarele publice și reforma

Este evident pentru oricine că termenul cel mai frecvent utilizat astăzi în societatea noastră este cel de reformă. Tinzând să fie globală, reforma oricum se derulează sectorial. Fie că se produce în sistemul global al societății, fie că vizează diverse sectoare, mai mult sau mai puțin legate între ele, reforma, se stie, trebuie să dispună de un nivel acceptabil de coerentă, de armonizare a ritmuriilor și programărilor în timp, astfel încât tranziția să nu se transforme într-un haos pe care nimeni și nimic nu-l mai poate controla acum și mai târziu. După 1990 ne-am aflat în situația de a opta nu numai pentru reformarea politicilor globale și sectoriale, ci și pentru cea a structurilor de guvernare. Odată cu această opțiune s-a ivit o nouă problemă:

- cât de sincrone și coerente s-au dovedit a fi schimbările structurilor (instituțiilor) de guvernare cu cele din politicile sectoriale?

Un răspuns unic și transant la această întrebare este, dacă nu hazardant, oricum greu de formulat. Totuși, pot fi invocate destule argumente pentru a demonstra asincronisme și incoerențe, și încă altele pentru a justifica o asemenea

stare. Justificările nu pot însă ține loc de eficiență. Costurile economice și sociale ale asincronismelor și incoerențelor sunt mult prea mari pentru a mai fi tolerate. Apoi majoritatea membrilor societății nu mai acceptă o asemenea stare, exprimându-și nemulțumirea față de activitatea desfășurată de instituțiile fundamentale ale statului. Din datele sondajelor de opinie (1994, IRSOP & IMAS) rezultă că 74% din populație apreciază negativ activitatea Guvernului, 79% pe cea a Parlamentului și 62% pe cea a Justiției.

Dacă eficiența realizată în condiții de control democratic este valoarea fundamentală de referință, atunci structurile guvernării și politicile publice formulate trebuie să fie convergente. Un exemplu poate fi ilustrativ pentru această opțiune. Ministerul Sănătății, pe baza consultării comunității medicale și a unor organisme internaționale, a propus un pachet de măsuri pentru reforma sistemului sanitar public și a obținut resurse financiare de susținere a reformei atât din partea Guvernului cât și a Băncii Mondiale (prin împrumut). Ritmul de aplicare a reformei și cel de derulare a împrumutului n-au fost însă sincrone, pare-se din cauza inexistenței sau a lipsei de operativitate a structurilor instituționale de implementare. Partea română a ajuns astfel în situația de a plăti, pe lângă împrumut și dobândă la împrumut, penalități de nefolosire ritmică a fondurilor. Costurile sociale ale neaplicării reformei s-au cuplat cu costurile financiare, repercutându-se negativ asupra întregului sistem social și asupra fiecărei persoane.

Din păcate, exemplele privind asincronismele și incoerențele pot fi multiplicate pentru a ilustra unul și același fapt: criza cu care ne confruntăm este a mijloacelor și nu a scopurilor. Problema nu este că nu știm ce trebuie făcut, ci cum să acționăm și să gestionăm. Covârșitoarea majoritate a populației este de acord cu necesitatea reformei globale și sectoriale. Guvernul se definește pe sine ca unul al reformei iar Opoziția, deși cu alte opțiuni, declară că susține reforma. Analiza și

programele de reformă se concentrează prioritar asupra direcțiilor și scopurilor, ceea ce nimeni nu poate contesta că este important. Politicile de implementare și evaluarea consecințelor lor sunt însă mereu amâname, perpetuându-se criza reformării. Ne concentrăm prea mult pe scopuri, mai puțin pe mijloace și aproape deloc pe rezultate: sunt promovate destule politici paternaliste, care în intenție ar proteja cetățenii și s-ar baza pe organizațiile sau birocrațiile publice care ar putea acționa cu destulă eficiență pentru a-i servi, și nu le conferim puterea, mijloacele și libertatea de a acționa antreprenorial pentru a-și rezolva propriile probleme. Pendulăm încă între doi poli:

- statul atotprotector, atotștiitor, programator, gestionar și evaluator al rezultatelor;
- statul retras, care-și suspendă orice interferență în treburile economice și chiar publice pentru a genera cadrul manifestării libere a inițiativelor antreprenoriale.

In timp ce primul pol este repudiat în numele experiențelor negative ale statului totalitar, al doilea este ideologic fundamentat de (neo)liberalism. Ambii poli au fost consracri istoric de ideologii elaborate în secolul al XIX-lea și "cosmeticizate" ulterior în secolul nostru. Am putea spune că secolul XX s-a afirmat până în prezent ca un secol al experimentării ideologilor din secolul XIX. A continua această experimentare, în prag de secol XXI, pe temeiul unor ideologii istoric învechite, înseamnă a persevera în continuitatea cu un secol revolut. Ieșim din utopia modelului comunist plonjând în utopia unui alt model - cel occidental - care-i depare de a fi unic și mai ales de a fi, el însuși, acceptat. Iată ce scriu doi autori americani - David Osborne și Ted Gaebler - într-o lucrare recent tipărită: "guvernele noastre se află astăzi într-o mare dificultate" (p. xv). Si mai departe: "Guvernarea este procesul prin care rezolvăm în mod colectiv problemele noastre și satisfacem nevoile societății noastre. Guvernul este instrumentul pe care-l folosim.

REFORMA, GUVERNAREA ȘI POLITICILE SOCIALE

Instrumentul este depășit de vremuri, iar procesul de reinventare a altuia a început" (p. 24). Deci SUA caută să "reinventeze" guvernul și guvernarea. Iar noi căutăm încă să imităm modelul pe care ei îl consideră "depășit de vremuri".

Este clar că pendularea între cei doi poli menționați mai sus este ineficientă și chiar pernicioasă. Nu poți construi viitorul întorcându-te pur și simplu în trecut, tot așa cum nu poți programa ce va fi, ignorând mesajele prezentului. Imitația nu conduce decât la o reintrare în utopie, chiar dacă de altă culoare. Mai potrivit ar fi să procedăm și noi, prin reflectie și permanentă evaluare, la aceeași "reinventare", fără a ignora experiențe și soluții de altundeva în numele unei originalități absolute. Opțiunile autorilor americanii se îndreaptă către "guvernele antreprenoriale" care s-ar baza pe aplicarea a zece "principii fundamentale": "... promovează competiția între ofertanții de servicii. Imputernicesc cetățenii prin mutarea controlului din mâna birocrației în cea a comunității. Măsoară performanța propriilor agenții, centrându-se nu pe inputuri ci pe rezultate. Se conduc după propriile scopuri - propriile misiuni - nu după reguli și reglementări. Redefinesc propriii clienți ca beneficiari și le oferă șanse de alegere - dintre școli, dintre programe de instruire, dintre opțiuni de locuire. Ele previn problemele înainte de a apărea, în loc ca pur și simplu să ofere servicii ulterior. Investesc energii în câștigarea de bani, nu pur și simplu în cheltuirea acestora. Descentralizează autoritatea, promovând conducerea participativă. Preferă mecanismele pieței celor ale birocrației. Si se centrează nu pur și simplu pe oferirea de servicii publice, ci pe catalizarea acțiunii tuturor sectoarelor - publice, private și voluntare - pentru a rezolva problemele comunității" (p. 20). Nimeni nu poate spune în ce măsură aceste zece principii fundamentale ar contribui la rezolvarea tuturor problemelor societății americane și nici dacă ele pot fi extinse sau universalizate. Important nu ni se pare acest lucru, ci mai

degrabă căutarea, prospectarea și testarea. Ne aflăm într-un timp al căutării și dacă n-o facem acum, cu rigoare și imaginație, riscurile sunt incomensurabile.

Deocamdată însă ne aflăm încă într-un stadiu în care guvernarea centrală și locală aplică strategii oscilante: când radicale, prin efectele de schimbare pe care le-ar genera, când conservatoare, adică de revitalizare a unor tradiții instituționale care și-au probat eficiența. Efectele care se cristalizează social, economic sau cultural sunt și ele la fel de oscilante, dând impresia de instabilitate și repercutându-se negativ asupra omului de rând. Să dăm câteva exemple. Diversificarea ofertelor de servicii publice sau private este insuficientă, monopolul existent în unele sectoare cuplându-se cu diferențierea accentuată din altele, fără însă a putea vorbi de o competiție între oferte ci doar de prețuri mereu în creștere care exploatează beneficiarii forțați să cumpere ceea ce există. Cetățeanul simplu este la discreția birocraților, fără a dispune de cele mai elementare mijloace de a le controla și atunci nu-i de mirare că-i apatic, dezinteresat de mesajele schimbării sau tot mai neîncrezător în viitor și lipsit de speranță. Birocrațile cresc și, odată cu ele, prețurile autosușinerii, mentalitatea lor dominantă fiind a cheltuirii de resurse și nicidcum a economisirii sau a obținerii de rezultate. Dezvoltarea regională sau comunitară nu dispune de nici o strategie, apărând decalaje puternice între județe și localități, fie ele rurale sau urbane. Ariile de sărăcie sunt rareori întrerupte de insule de prosperitate. Solidaritatea socială este înlocuită de o individualizare bazată pe separări, fragmentări sau fracturări ale relațiilor interpersonale sau intercomunitare. Un tablou al separărilor repetitive și al singularizațiilor continue se conturează la orizont, deși așteptările sau speranțele încă n-au dispărut cu totul. Tradițiile regimului trecut, institutionale și mentale, proiectează așteptările și speranțele oamenilor spre guvern și guvernanți. A nu le întâmpina prin acțiuni coerente și convergente este un risc major.

Pentru substanțializarea celor de mai sus vom propune un exercițiu, centrat pe politicile sociale. Mai înainte însă, să considerăm tendințele din stratificarea socială, formulând câteva ipoteze care vor avea consecințe asupra opțiunilor din domeniile politicilor sociale, în general, și asupra celor din domeniul educației, în special.

Stratificarea socială: destructurare și polarizare

Referirile la sărăcie, la aria ei de circumscriere sau distribuție și la efectele sociale probabile pe care le-ar genera, au devenit tot mai frecvente în ultimii 2-3 ani. Nu același lucru s-a întâmplat cu privire la bogăție, despre distribuția căreia știm încă foarte puțin în mod sistematic.

Intr-o societate aflată într-un proces rapid de polarizare a sărăciei și bogăției, de multiplicare și adâncire a inegalităților, este necesar să considerăm tendințele de stratificare socială, să dobândim o cunoaștere cât mai aprofundată a straturilor și categoriilor sociale, precum și a proceselor de mobilitate socială, respectiv a șanselor pe care le are o persoană provenită dintr-un strat de a coborî sau a urca pe scara socială. Aceasta cu atât mai mult cu cât raporturile de putere, reprezentativitatea sau adresabilitatea partidelor politice, stabilitatea democrației și a statului de drept sunt profund corelate cu și poate chiar dependente de procesele stratificării sociale.

Cea mai frecventă și globală diferențiere a categoriilor sociale, evasianam acceptată în analiza sociologică occidentală, se face considerând trei clase sociale:

- clasa de vârf;
- clasa de mijloc;
- clasa de jos.

Această diferențiere analitică globală ne poate ajuta să integrăm cu mai

multă claritate o serie de tendințe fragmentare și sectoriale privitoare, de exemplu, la stratificarea educațională și profesională sau la cea asociată cu distribuția avuției și veniturilor. Să considerăm, deci, abordarea sectorială și apoi pe cea globală.

Deocamdată și probabil că și în viitorul previzibil, stratificarea educațională de la noi este una profund similară cu cea din țările dezvoltate. Dispunem de un sistem de învățământ care, în ciuda unor neajunsuri vizibile, este competitiv și este în genere recunoscut că populația noastră se remarcă prin un nivel corespunzător de școlaritate, dacă se are în vedere ponderea absolvenților școlarizării obligatorii, numărul apreciabil al posesorilor de diplome de bacalaureat și proporția crescândă a cererii de învățământ superior, respectiv a absolvenților cu studii superioare. Problema actuală principală este de a nu coborâ sub standardele deja consacrate ale stratificării educaționale, ci de a le menține și, mai ales, de a institui acele mijloace și posibilități prin care să ridicăm baza de referință (școlarizarea obligatorie minimă), să evităm analfabetismul și să multiplicăm numărul "analistilor cognitivi", i.e. al persoanelor cu formăție superioară capabile să opereze creator cu cunoașterea, în principal afirmarea unei elite intelectuale.

Stratificarea profesională va cunoaște o dinamică strâns corelată cu cea a dezvoltării economico-sociale. Va crește spectaculos numărul profesiilor din servicii (mai ales în cele juridice, bancar-contabile și turistice, dar și în serviciile de asistență a populației), va scădea proporția intelectualității tehnice (deși pericolul unei scăderi peste o limită admisibilă pare iminent și îngrijorător) și se va accentua nevoia de profesii în sectoarele de producere, analiză și distribuție a cunoașterii, inclusiv în mass-media. În mod fundamental două tendințe vor deveni proeminente: schimbarea repetată a profesiei sau a profilului acestieia în cursul ciclului individual de viață și nevoia de permanentizare a învățării, recalificării sau perfecționării. Aceasta înseamnă că profesia

de la începutul ciclului matur de viață nu va fi neapărat coincidentă cu cea din faza finală apropiată de pensionare. Reprofesionalizarea va intra în constantă. De aici nevoia de multiplicare a centrelor de actualizare a pregătirii profesionale sau de reprofesionalizare, centre aproape inexistente încă în societatea noastră.

Dincolo de stratificarea educațională și profesională, profund corelate, trebuie să o avem în vedere pe cea asociată cu distribuția avuției și a veniturilor. Trecerea la privatizarea de masă va genera, într-un interval relativ scurt de timp, o schimbare profundă în distribuția proprietății și a avuției. Deja din datele superficiale de care dispunem rezultă că avuția și veniturile se distribuie astfel încât 2% sunt foarte mulțumiți iar 65% se plasează în zona nemulțumirii sau 31,6% dispun de venituri insuficiente pentru strictul necesar, 40,6% doar pentru necesitățile de bază, 22,6% pentru un trai decent, iar 0,8% pentru a cumpăra orice (vezi și studiul privind standardul de viață scris de C. Zamfir).

Argumente istorice și de comparabilitate ne îndeamnă să anticipăm că distribuția avuției va fi asociată cu inegalități tot mai mari. Într-o țară cum ar fi Marea Britanie, 1% din populație detine 21% din avuția personală (adică cea deținută de persoane și nu de organizații); 1% deține în proprietate particulară 75% din acțiunile corporatiste; sau 5% din populație dețin 90% din totalul proprietății, iar o proporție de 20% din populație este posesoare de acțiuni. Deocamdată la noi pare să se consacre ideologia că dacă vom avea "bogați" toți vom tinde să o ducem mai bine pentru că primii vor avea grija de restul populației. Dacă se va trece la aplicarea programului guvernamental de privatizare, proporția deținătorilor de acțiuni va fi inițial foarte mare. Problema este: pentru cât timp și cum se va finaliza redistribuirea? Oricum, concentrarea avuției va fi inevitabilă și rapidă, tinzând către o distribuție a avuției similară poate cu cea mai sus menționată sau poate de un alt tip, de exemplu latino-american.

Cea mai spectaculoasă schimbare nu s-a produs însă în distribuția avuției, încă dependentă de extensia privatizării, ci în cea a veniturilor, în special a celor salariale. Pe lângă salarizarea din sectorul bugetar, a apărut cea din sectorul privat și al regiilor autonome, la care se poate adăuga proporția salariaților cumularzi care participă în varii forme la procesul de redistribuire a veniturilor. Dar cea mai semnificativă schimbare constă în faptul că majoritatea populației salariale, concentrată în sectoarele bugetare, se confruntă cu o scădere în termeni relativi a salariailor și a puterii de cumpărare. Această populație salarială majoritară se află mai degrabă în zona sărăciei și, mai ales, a sărăcirii continue, confruntându-se și cu discrepanțe greu admisibile în raport cu salariații unor regii autonome care beneficiază de salarii corporatist-monopoliste. Cumulul salarial, posibil numai pentru un strat destul de subțire, se asociază cu căutarea de posibilități alternative de câștig, uneori cu fenomene de corupție, alteori cu multiplicarea pozițiilor remunerate dar cu execuții mai puțin performante.

Revenind la stratificarea clasială, este clar recunoscut că distribuția avuției și cea a veniturilor reprezintă principalele ei dimensiuni. Clasa de vîrf se află într-un proces extrem de dinamic de constituire. Proveniența membrilor ei e mai mult ghicită sau presupusă, obiect al speculațiilor din zona "folclorului" social sau jurnalistic. Moștenirile nu acționează încă decât marginal, întreprinzătorii se recrutează uneori din rândurile vechii nomenclaturi, alteori apar din cele mai neașteptate straturi. Psihologic, clasa de vîrf acționează ca un miraj pentru oricine și pentru toți, și fiecare speră să acceadă la ea pe cele mai diverse căi. De aici apariția unui veritabil spectacol social, dar și a unui "folclor" nou. Oricum, clasa de vîrf este încă într-un proces de structurare ce va mai dura, amplierea crescând după inițierea privatizării de masă și a apariției unei veritabile economii de piață.

Clasa de mijloc include, în țările

dezvoltate, cea mai mare parte a profesiilor și a populației datorită dezvoltării tehnologice care a sporit ponderea "gulerelor albe" și a creșterii considerabile a salariilor reale în relație cu sporurile de productivitate a muncii. La noi, în schimb, clasa de mijloc are o situație foarte grea. În virtutea tradiției postbelice clasa noastră de mijloc include profesiile intelectuale și funcționările de la ingineri, profesori și medici la diversitatea funcționarilor care lucrează în instituțiile publice sau birocratice. Covârșitoarea lor majoritate trăiește din salarii oferit de organizațiile bugetare, care, cum am văzut, îi plasează în zona sărăciei și a sărăcirii. Pe lângă această "veche" clasă de mijloc, una "nouă" tinde să se cristalizeze în jurul profesiilor manageriale, politice sau din lumea comunicățiilor, precum și în jurul micilor întreprinzători, care apar și dispar cu destulă frecvență, din rândul lor recrutându-se marii întreprinzători. Caracteristica dominantă a clasei noastre de mijloc este de a fi prinsă în situații contradictorii, aflându-se sub presiuni și influențe mai degrabă conflictuale. Aspirațiile înalte se lovesc de precaritatea mijloacelor, sărăcia le erodează permanent pozițiile sociale, speranțele le animă valorile în schimbare deși direcțiile sunt, dacă nu în zona confuziei, oricum într-o clar-obscurului.

Clasa muncitoare este amenințată intens de șomaj și inflație trăind din salariile oferite de întreprinderi care se află sub spectrul permanentei supraviețuirii sau din veniturile pe care cel puțin unii le obțin din mediul rural prin preluarea, fie și parțială, a proprietății asupra pământului. În ciuda frecvențelor greve și mișcări de stradă, este deocamdată o clasă "adormită" și ușor manipulabilă, dar care curând pare că își va asserta drepturile și cerințele.

Tărâimea este o clasă eterogenă. Prin puizeria de mici proprietari de pământ, cu venituri modeste dar cât de cât sigure, s-ar plasa în zona clasei de mijloc. Prin valorile împărtășite este tradițională, iar prin vîrstă pe cale de dispariție, chiar în ciuda unor tendințe

ce par contrare.

Stratificarea socială este, în ansamblu, pe calea destrukturării diferențierilor sociale moștenite din vechiul regim și în curs de restructurare a unor polarizări accentuate a avuției și veniturilor în condiții de extensie a mobilității sociale. Dar cel mai semnificativ și îngrijorător fapt este că totmai clasa de mijloc, care ar asigura generarea, consolidarea și stabilitatea democrației, se află în zona sărăciei și destrucției. Ponderea celor care beneficiază de binefacerile precare ale economiei de piață este întruitotul minoră, pe când proporția celor în suferință este covârșitor majoritară. Pe termen scurt și pe acest temei, nu se poate anticipa decât instabilitatea socială și a democrației. Politicile sociale nu pot "comanda" direcția de cristalizare a structurii sau claselor sociale, dar pot contracara destrucțările generatoare de instabilitate. Timpul așteptării a intrat în criză, pentru că ne aflăm în aria urgențelor care privesc raporturile salariale, cele dintre salarii și prețuri, asistența socială, facilitățile asociate mobilității sociale etc.

Politici sociale

Pe lângă politica economică și în strânsă relație cu ea, un sector vast, cel al politicilor sociale, trebuie considerat în elaborarea, aplicarea și evaluarea unui program de guvernare sau a unei direcții de dezvoltare națională.

Specificul politicilor sociale

Politicele sociale sunt strategii coerente și focalizate, promovate direct sau indirect de guvern în acele domenii "distributive" prin care se asigură "bunăstarea socială" sau un mod determinat de viață în comunitate. Ele vizează domeniul cum ar fi: veniturile personale și familiale, sănătatea, cultura, învățământul și (re)calificarea

REFORMA, GUVERNAREA ȘI POLITICILE SOCIALE

profesională, locuirea, serviciile de asistență personală oferite celor în nevoie etc. Guvernul instituie politici în aceste domenii fie direct, prin alocarea de servicii și beneficii, fie indirect prin reglementarea și/sau subvenționarea serviciilor private și/sau non-profit. Extensia agențiilor implicate în inițierea, aplicarea și evaluarea politicilor sociale este considerabilă, inclusiv structuri biocratice centrale și locale, sindicate, grupuri, corporații sau grupuri corporatiste (profesionale), instituții comunitare, non-profit, caritabile, religioase, voluntare etc. Politicile sociale pot fi inițiate și incluse în programul global de guvernare, dar pot fi elaborate și sub presiunea venită de la "bază", ca urmare a activităților diverselor mișcări sociale și sub influența grupurilor de interes. Inițiativile de la "bază" și cele de la "centru" uneori se întâlnesc, alteori se mențin într-o stare de tensiune. Oricum, politicile sociale au funcții rezolutive în raport cu conflictele de putere, de interes și care privesc distribuția bunăstării. Ele tind să răspundă unor nevoi sociale și economice esențiale, dar orientarea și funcțiile lor sunt asociate cu principii ideologice neomogene. Conținutul politicilor sociale are conotații ideologice și politice importante și influențează puternic structura și activitatea guvernării.

Politicile sociale interferează puternic mai ales cu cele economice, respectiv cu politicile monetare și fiscale, cu cele de dezvoltare (industrială, agricolă, a serviciilor) și cu cele privind piața muncii, dar și cu politicile promovate în sectorul public pentru asigurarea legalității, ordinii, integrării și protecției sociale, sau cu privire la imigrare, relațiile dintre muncă și capital etc. În privința relației dintre agențiile responsabile și subvenționarea funcționării, politicile sociale sunt inițiate în principal de autoritățile guvernamentale sub formă de servicii și beneficii publice și/sau personale directe, dar și prin reglementări și subvenții (inclusiv reduceri fiscale) care privesc diverse forme private de asistență socială. În abordarea macroeconomică keynesiană politicile sociale

sunt, de altfel, considerate ca părți componente ale politicii fiscale, care, la rândul său, este instrumentul esențial de reglementare a întregii economii pentru contracararea inflației și șomajului și generarea creșterii economice. Stabilizarea economică sau generarea și menținerea echilibrului s-ar realiza și prin tipurile de politici sociale promovate, prin expansiunea sau restrângerea lor. Creșterea cheltuielilor pentru politici sociale ar contribui la generarea de cereri crescând pe piață și, implicit, la scăderea șomajului și creșterea economică. Scăderea alocațiilor pentru politici sociale se asociază cu reducerile presiunilor inflaționiste sau a superactivității economice. Pe de altă parte, abordarea microeconomică neoclasică se bazează pe premsa că dezvoltarea nerestricțivă a pieței tinde să maximizeze alocațiile destinate politicilor sociale, cu excepția situațiilor în care efectele autodistructive ale competiției libere pe piață devin dominante sau în care un "bun public" de o importanță excepțională (de exemplu, apărarea națională) se impune ca prioritate absolută. Politicile sociale sunt considerate, din această perspectivă, în termenii măsurii în care ele sporesc sau diminuează eficiența economică a întreprinderii private prin limitarea efectelor autodistructive și prin promovarea "bunului public". Pentru economistii neoclasci, politicile sociale sunt consecințe ale eficienței economice și trebuie elaborate din această perspectivă.

Modele globale alternative de politici sociale

In general, politicile sociale apar ca efecte ale regimului de redistribuire a bunăstării. Proiectarea, aplicarea și evaluarea acestor politici depind de tradiții istorice, opțiuni ideologice și concepții privind dezvoltarea economică, dar și de distribuția raporturilor de putere și a relațiilor dintre diverse categorii sociale. Diversitatea acestor factori se asociază cu modele alternative de

politici sociale. Să ne referim pe scurt la două tipologii.

G. Esping-Andersen (1990) distinge trei tipuri de regimuri politice care promovează politici sociale diferite. Regimurile liberale, punând accent pe individualismul antreprenorial și competiția nelimitată de pe piața liberă, promovează reglementări și strategii care asigură beneficii particulare și o protecție socială redusă, bazată pe testarea raportului dintre mijloace și nevoi. Regimurile conservative tind să mențină puternice distincții sau diferențieri sociale, astfel că redistribuirea veniturilor prin politicile sociale se realizează la un nivel minimal. Regimul social-democrat a promovat un sistem comprehensiv extins de redistribuire a beneficiilor, prin politici sociale active de asistență și asigurare în cadrul pieței muncii.

Norman Ginsburg (1992) consideră că există o "diversitate structurată" a sistemelor de politici sociale, fiecare sistem având o unicitate generată de contextul național și istoric. Pentru SUA, cu o economie corporatistă de piață, ar corespunde politicile sociale bazate pe o combinație între voluntarism și liberalism. Voluntarismul implică două principii: a) persoana individuală și familia sunt pe deplin responsabile de propria bunăstare, alte organizații private oferind, dacă este cazul, sprijin pentru realizarea acestei responsabilități; b) rolul intervențiilor publice este unul de restaurare a auto-suficienței și responsabilității individuale sau familiale, evitând generarea dependenței de ajutorul public. Liberalismul american, cu conotațiile sale specifice, promovează politicile sociale centrate pe întâmpinarea anumitor nevoi, mai ales ale săracilor. Combinarea dintre voluntarism și liberalism se reflectă în dualismul american al programelor de politici sociale universale (de exemplu, sistemul de învățământ sau de securitate socială), pe de o parte, și ai programelor specifice destinate săracilor, pe de alta. În timp ce primul tip de programe este percepță socială în mod pozitiv

(i.e. bunuri colective necesare), al doilea este asociat cu o aură socială negativă (i.e. cheltuieli mari pentru 'leneși dependenti'). Pentru Germania, cu o economie socială de piață, politicile sociale sunt coextensive cu cele economice. Rolul statului este însă acela de a nu interfera cu procesele alocative ale pieței, inclusiv cu cele privind distribuția veniturilor și bunăstării. Statul are un rol reglator, iar individul și familia au responsabilitatea propriilor beneficii și bunăstări, astfel că "statul social" este produsul combinațiilor dintre piață, libertatea individuală și dreptatea socială. Modelul social-democrat din Suedia a promovat politici sociale bazate pe cele mai mari cheltuieli publice în lumea occidentală. Ideea centrală a sistemului a constat în promovarea solidarității sociale pentru limitarea competiției și inegalităților. Veniturile erau corelate cu performanță mai mult decât cu profitabilitatea capitalului, iar diferențierile salariale erau minimizate. Taxele personale și corporatiste erau foarte mari. Statul era nu numai reglatorul, ci și ofertantul de asigurări și protecții sociale. Totuși, un astfel de sistem etatist de promovare și aplicare a politicilor sociale a început, la sfârșitul anilor optzeci, să influențeze negativ rata investițiilor și să se asocieze cu o puternică recesiune economică. Modelul social-democrat a intrat în criză și este supus unei revizii radicale.

Oricare ar fi modelul considerat, din toate analizele rezultă cu claritate că economia de piață oferă cadrul de generare a unui sistem eficient și dinamic de politici sociale, atâtă vreme cât se află sub influența forțelor democratice. Dincolo de mesajul acestei generalități, se impun totuși diferențieri importante.

1. În privința rolului statului în promovarea politicilor sociale apar două alternative:

- statul ca reglator și ofertant de servicii sociale conduce la modelul paternalist de politici sociale; serviciile guvernamentale (publice) sunt, dacă nu exclusive, măcar

dominante în promovarea și aplicarea politicilor sociale, indivizii în nevoie devenind dependenți de ele.

b) statul cu funcții reglatoare care promovează politici și servicii sociale diversificate, aflate în competiție pe piață și bazate pe promovarea inițiativei și responsabilității individuale.

2. În privința rolului persoanelor individuale, două alternative par dominante:

- a) persoana beneficiară, care, confruntată cu nevoi, nu numai că se adreseză unui serviciu de protecție, dar devine și dependentă de acesta;
- b) persoana cu inițiativă, care, deși poate beneficia de sprijin când are nevoie, este, în ultimă instanță, responsabilă de acele inițiative care să o elibereze de dependența de un serviciu de asistență sau protecție.

In ultimul timp, opțiunea dominantă se orientează către statul cu funcții reglatoare, care promovează politici și servicii sociale diversificate, aflate în competiție pe piață și bazate pe promovarea inițiativei și responsabilității individuale. De exemplu, politica statală de abordare a șomajului ar trebui să conste în promovarea de strategii pasive și active, oferite de instituții publice și private, care să ajute persoana în nevoie să iasă într-un interval dat de timp, nu prea lung, din starea de șomaj. Responsabilitatea inițiativelor trebuie să-i aparțină, statul ajutându-l prin politicile promovate să dea curs acestor inițiative și să iasă din starea de dependență față de ajutorul de șomaj.

Trei rațiuni fundamentează o astfel de opțiune. Prima se referă la costurile politicilor sociale care, fiind ridicate, acționează ca o povară asupra activităților generatoare de venit. Politicile sociale sunt o necesitate, dar promovarea lor nu trebuie să se transforme într-o frână a creșterii economice prin atragerea exagerată de fonduri și mai ales prin cheltuirea lor ineficientă. Politicile

sociale trebuie să fie dominate de un etos al valorii și valorificării în condiții de eficiență, contribuind la inițierea și menținerea creșterii economice, nu la diminuarea și blocarea ei. A doua rațiune vizează evitarea acestor consecințe ale politicilor sociale care iau forma efectelor de dependență și dezangajare individuală, manifestate prin lipsă de inițiativă, de autonomie și responsabilitate. Statul paternalist, care are grijă de toți și de toate, trebuie suplinit de o diversitate de agenții promotoare sau realizatoare ale politicilor sociale. Serviciile publice, private și voluntare/non-profit trebuie să se afle în competiție iar individul să fie stimulat să evite orice dependență indusă și/sau menținută. În sfârșit, a treia rațiune se referă la raporturile manageriale dintre instanțele centrale ale birocrației de stat și cele regionale, locale sau comunitare. Controlul supercentralizat este generator de birocrații multiplicative care se autoânțează și se autojustifică, diminuând substanțial din efectele politicilor sociale promovate. Este necesară opțiunea pentru un nou sistem managerial în care piața cererilor și ofertelor să devină principalul reglator al politicilor sociale. Aceasta implică și o nouă cultură a inițiativei și a beneficiarii de deschiderile politicilor sociale, o depărtare de acele mentalități și atitudini în care profitabilitatea individuală se realizează exclusiv pe seama costurilor comunitare crescănde. Serviciile de protecție socială, ca și serviciile publice asociate politicilor sociale trebuie să asimileze principiile economiei de piață în funcționarea lor.

Așadar, este clar că opțiunea pentru un model sau altul de elaborare și aplicare a politicilor sociale depinde atât de tradițiile istorice ale comunității, cât și de nivelul dezvoltării ei economice. Diferențieri importante apar, desigur, și în funcție de valorile ideologice și politice luate ca referință de diversele partide politice sau mișcări sociale. Ilustrativ în acest sens este situația din țara noastră în perioada de după 1989, când s-a trecut la promovarea de reforme și în domeniul politicilor sociale. Cum o evaluare

globală a politicilor sociale promovate în perioada 1990-1994 riscă să fie prea generală, preferăm să le considerăm numai pe cele din domeniul politicii scolare.

Politici scolare și resurse umane

Asigurarea resurselor umane ale dezvoltării și politicile educaționale sunt interdependente. Deși politicile educaționale au și alte scopuri decât cele asociate cu schimbările din piața muncii sau cu nevoile sectoriale de forță de muncă, ignorarea dinamicii cererii și ofertei din sistemul resurselor umane riscă să le confere neajunsuri greu tolerabile. Si totuși, în timp ce în perioada comunistă relațiile dintre fluxurile scolare și cererile de forță de muncă tineau către corespondențe cât mai strânse, adesea forțate, în perioada de după 1990 aceste relații au devenit mult mai laxe sau sunt, mai degrabă, ignore. Unele programe de reformă sectorială nu se referă deloc la resursele umane necesare, iar fluxurile scolare din instituțiile care conferă diplome ce atestă profesionalizarea se bazează prea puțin pe prospectări sistematice ale cererii de calificări.

Una din problemele cele mai importante ale politicii educaționale și de asigurare a resurselor umane ale dezvoltării constă tocmai în accentuarea tendințelor de eliminare a corespondențelor dintre fluxurile scolare și cererile de calificări concomitent cu transformarea pieței muncii în principalul reglator al cererilor și ofertelor de scolarizare și profesionalizare.

Formularea acestei probleme nu se vrea a fi un apel implicit la reintroducerea planificărilor stricte, care s-au probat a fi destul de falimentare, ci de a conștientiza

necesitatea evaluării sistematice a nevoilor sectoriale și globale de resurse umane și de a orienta dezvoltarea sistemului de învățământ în consecință. Vom insista în continuare asupra politicilor scolare care ar contribui la dezvoltarea sistemului de învățământ.

Termenul cel mai adesea invocat pentru a caracteriza starea învățământului de la noi a fost și este cel de criză. S-a vorbit de o criză structurală (instituțiile existente nu ar fi suficient de adecvate și relevante în raport cu dezvoltările de perspectivă), una financiară (fondurile alocate sunt sub necesități), una a selecției (fie pentru că educația reproduce structura socială existentă și nu oferă șanse scolare sau oportunități profesionale adecvate pentru dezvoltarea talentelor, fie pentru că nu realizează corespondențele optime dintre fluxurile scolare și cererile profesionale ale pieței muncii sau dintre programele și nevoile de dezvoltare), alta a conținuturilor transmise (s-ar fi conturat un decalaj major între cunoașterea produsă social și cea transmisă școlar) sau a metodelor de transmitere și formare (prea tradiționale în raport cu solicitările) etc. Aproape că orice sector al învățământului a fost pus sub semnul crizei și implicit al analizei critice. În același timp, instituțiile educaționale atrag multiple speranțe și aspirații, sunt așteptate să joace un rol central în modelarea unui viitor mai bun. Poate de aceea perioada la care ne referim a fost nu numai una a crizelor, ci și a reformelor. Discursul critic s-a asociat cu formularea de schimbări alternative induse în sistem la intervale relativ scurte de timp, prin politici de remediere a crizei. Educația în criză a fost concomitent o educație în schimbare. Iar procesul continuă și în prezent în aceeași formulă, astfel că putem spune că ne aflăm într-un timp al reformelor educaționale sau al politicilor reformatoare așteptate să rezolve criza filosofilor educaționale și a valorilor care le corespund și să crească eficiența funcționării sistemului.

Să considerăm o ilustrare a acestei stări. Existența sistemului școlar finanțat public, care să ofere scolarizarea de bază

REFORMA, GUVERNAREA ȘI POLITICILE SOCIALE

pentru întreaga populație de vîrstă scolară corespunzătoare, precum și continuarea studiilor în mod selectiv, inclusiv la nivelul superior, de către cei capabili de performanțe mai înalte au fost și sunt opțiuni centrale ale politiciei educaționale din orice stat. Ritmul și nivelul realizării acestor opțiuni variază însă de la o țară la alta.

În România, în anii optzeci, educația de bază pentru toți copiii de vîrstă corespunzătoare avea durată obligatorie de 10 ani, preconizându-se să ajungă la 12 ani. De la o vîrstă timpurie (considerată de psihologi, 14 ani) erau definite filiere de profesionalizare în meserii tradiționale, obținerea de calificări fiind concomitentă cu pregătirea teoretică. La nivelul învățământului superior, fluxurile au fost puternic diminuate și orientate mai ales către forme serale sau fără frecvență de scolarizare. În 1980 în România se înregistrau 868 studenți la 100.000 locuitori, crescând până la sfârșitul deceniului cu doar 2,9%, în timp ce în SUA se consacraseră învățământul superior de masă iar în alte țări dezvoltate din Europa se finanța scolarizarea superioară a circa 30% din absolvenți de școală secundară. Învățământul postuniversitar era redus la minimum sau chiar blocat. Accentul pus pe învățământul de bază a fost o opțiune importantă și poate benefică dacă nu s-ar fi lovit de precaritatea resurselor alocate. Expansiunea sistemului se asocia cu o restrângere a bazei financiare de funcționare, în general a resurselor disponibilizate, astfel că a devenit inevitabilă scăderea standardelor de calitate. Creșterea populației școlare înrolată în învățământul secundar, cuplată cu restrângerea fluxurilor din învățământul superior și cu alocarea absolvenților pe poziții ocupaționale adesea incompatibile cu calificările conferite școlar au generat o stare contradictorie de suprașcolarizare aparentă și de subutilizare cronică a calificărilor în condiții de "șomaj" ascuns. Sistemul școlar concentra în interiorul său unele din cele mai acute crize ale sistemului social: expansiune cantitativă forțată la nivelul liceului în condiții de restrângere continuă a resurselor și de

scădere a calității, centralizare și monopolizare biocrată a deciziilor corelate cu o ignorare a mesajelor venite de jos, orientarea spre corespondență cât mai strânsă între diviziunea profesilor și diviziunea filierelor școlare în condițiile unei dinamici diferite a diviziunii muncii și a consacrației calificărilor, cultivarea spiritului de reproducere și supunere individuală atunci când inițiativa și independența în gândire se dovedeau tot mai necesare etc.

Politiciile educaționale de după 1989 au fost mai întâi reparatorii și exploratorii, în sensul că măsurile imediate au vizat recuperări de drepturi (ale personalului didactic, instituțiilor și elevilor/studenților) sau introduceri de schimbări sectoriale prea puțin corelate între ele, concomitent cu tatonări ale unor opțiuni legislative și reformiste mai radicale. Incoerența politicilor reparatorii a accentuat și mai mult criza sistemului educațional, mai ales datorită cuplării cu recesiunea economică globală care a dus la o scădere accentuată a resurselor alocate învățământului. Efectul cel mai dramatic s-a manifestat în scăderea și mai rapidă a standardelor de calitate, astfel că sistemul nostru de învățământ am putea spune că se află acum într-o "criză a calității".

Incoerența politicilor educaționale de după 1989, convertită într-o "criză a calității" ce pare să se cronicizeze tot mai mult, are mai multe rațiuni. Una dintre ele constă în accelerarea inițială a măsurilor reparatorii fragmentate pentru a întâmpina o largă varietate de revendicări. Eliberarea de constrângerile ideologice și centraliste s-a manifestat printr-o explozie de revendicări inițiate de elevi-studenți și de personalul didactic. Reducerea numărului săptămânal de ore și a normelor didactice, eliminarea unor constrângerile instituționale și manageriale, modificările din curriculum și mai ales ale strategiilor de evaluare și control, înființarea de noi instituții (mai ales în învățământul superior) fără o prospectare atentă a resurselor au fost numai câteva din schimbările realizate fragmentat și sub presiunea revendicărilor.

După numai câțiva ani efectele lor sistemic negative au și apărut, manifestate prin penuria de personal didactic calificat, ineficiența în folosirea resurselor existente și mai ales lipsa de resurse financiare suficiente pentru un sistem ultradiversificat, erodarea autorității și competențelor pedagogice etc. Un alt factor generator de politici aleatoare a fost reprezentat de relativul vid legislativ. Mare parte din vechile reglementări juridice au fost abrogate datorită incompatibilității lor cu noile opțiuni politice, iar altele noi n-au fost încă promovate, începând anul școlar 1994/95 fără o nouă lege a învățământului. Structuri și funcțiuni noi apăreau în sistem mult mai rapid decât posibilitățile de reglementare juridică globală și coerentă. De exemplu, instituțiile particulare de învățământ superior au apărut ca răspuns la cererile presante de educație superioară ale absolvenților de liceu, mai vechi sau mai noi, cereri care nu puteau fi întâmpinate de universitățile de stat datorită resurselor lor limitate. Nu a existat însă o bază juridică clară a inițierii și funcționării învățământului privat, cel mai adesea invocându-se prevederile unui decret-lege din primăvara anului 1990, aplicabil în economie și în sectoarele adiacente, sau ale unei legi promulgate în anii 1920 și întâmplător neabolite, privitoare la condițiile de organizare a asociațiilor și fundațiilor. În acest vid legislativ relativ au apărut peste 60 de universități sau instituții de învățământ superior particular și numai după 4 ani a fost promulgată Legea nr. 88/1994 privind acreditarea instituțiilor de învățământ superior și recunoașterea diplomelor. Probabil că rațiunea cea mai importantă a incoerenței politicilor școlare din perioada imediat următoare anului 1989 a constat în lipsa unor valori de referință incluse într-o filosofie clară despre dezvoltarea învățământului. Totodată, aceste valori, pentru a fi fost operative, ar trebui corelate strâns cu o concepție cât mai coerentă despre dezvoltarea viitoare a societății și despre tipul de personalitate ce ar fi corespunzător.

Opțiunea pentru reformarea sistemului de învățământ a început să devină treptat coextensivă cu opțiunea pentru dezvoltarea economiei de piață și a democrației pluraliste. Într-adevăr, conform unora din cele mai creditate analize, ar fi de neconceput dezvoltarea statului modern și promovarea unor noi politici sociale (publice) fără o reformă corespunzătoare a politicilor educaționale, în general, a celor școlare în special. De altfel, acestea din urmă dețin o pondere covârșitoare în ansamblul politicilor publice (împreună cu cele privitoare la sănătate și securitate socială). Totodată, valorile de referință ale reformei educaționale, pentru a avea efecte de durată, trebuie să-și găsească un corespondent adecvat în structuri manageriale adecvate și în noi strategii de finanțare. Altfel spus, reforma școlară și managementul global al sistemului de învățământ se află în raporturi de interdependentă, reflectând valorile de referință ale noilor politici sociale (publice) și ale guvernării.

Treptat, într-o perioadă relativ scurtă de timp, s-au conturat premisele unei noi reforme globale a învățământului. Din 1993 aceasta a început să fie promovată destul de sistematic. Obiectivele reformei școlare, ca de altfel ale oricărei alte reforme din domeniul politicilor publice, au tins în țările dezvoltate către o convergență accentuată cu unele din valorile specifice concepției neoliberale și social-democrate, mai ales cu cele privitoare la realizarea intereselor personale în vederea creșterii generale a standardelor de calitate. Relația dintre ofertele de servicii școlare și cererile personale diversificate tinde la noi să fie instituită și reglementată astfel încât să faciliteze controlul public al calității instituțiilor ofertante și să sporească posibilitățile individuale de utilizare optimă a serviciilor oferte. Realizarea unei astfel de relații presupune promovarea acelei politici școlare care să conducă la: generarea unei piețe competitive a serviciilor școlare, conștientizarea drepturilor individuale la educație și a căilor de realizare a acestora,

REFORMA, GUVERNAREA ȘI POLITICILE SOCIALE

supunerea instituțiilor școlare, ca ofertante de servicii, față de controlul tot mai accentuat al comunității și al beneficiarilor, introducerea de criterii clare, operaționale, de eficiență financiară și managerială, încurajarea și promovarea diversității ofertelor de servicii școlare pentru întâmpinarea opțiunilor potențial sau real diferențiate, grija față de cei capabili de performanțe înalte concomitent cu asigurarea unei protecții echitabile a talentelor. Fiecare din aceste direcții are consecințe evidente asupra organizării formelor sau instituțiilor de școlarizare, asupra finanțării, conducerii și evaluării învățământului sau asupra modului personal de orientare și planificare a opțiunilor școlare. Totodată, noi specificări devin dominante în elaborarea politiciei școlare. Dată fiind importanța acestora, referirea mai detaliată nici se pare necesară, cu atât mai mult cu cât ele tind să se constituie în priorități.

1. Prioritatea centrală a oricărei politici școlare actuale constă în asigurarea educației de bază (elementare) pentru toți copiii care au atins vîrstă modală de începere a școlarizării (6-7 ani). Dacă înainte de 1989 școlarizarea elementară a copiilor de la noi era riguros controlată, în perioada imediat următoare, prin eliminarea restricțiilor sau penalităților, proporția copiilor neșcolarați, mai ales a celor proveniți din familii defavorizate, a crescut rapid, anunțând o veritabilă "explozie" viitoare a analfabetismului în România. Aceasta în privința analfabetismului absolut, pentru că cel funcțional există și mai multe și probabil se va extinde și mai mult. Temeiurile unei asemenea tendințe trebuie identificate în faptul că alfabetizarea funcțională are conotații istorice variabile, depinzând de gradul de dezvoltare a cunoașterii și tehnologiilor din fiecare epocă. O persoană, de exemplu, care trăiește într-un mediu social și productiv intens computerizat, fără a dispune de cunoștințe informaticе elementare despre folosirea și utilitățile specifice ale computerelor, este la fel de analfabetă funcțională ca în cazul în care îi lipsesc

abilitățile clasice de citit, scris și socotit. Eliminarea analfabetismului prin școlarizarea elementară universală trebuie deci asociată cu evitarea sistematică a analfabetismului funcțional. Cel puțin două căi există în această privință. Prima constă în prelungirea perioadei de școlarizare obligatorie. Dacă în a doua jumătate a secolului XIX era suficientă o perioadă de patru ani pentru asimilarea deprinderilor de citit, scris și socotit, în prezent și cu atât mai mult în perspectivă, într-o societate în care informația și cunoașterea sau prelucrarea și utilizarea de noi informații sunt fundamentale, nu numai că trebuie prelungită școlarizarea obligatorie la 8, 10 sau chiar 12 ani, ci educația însăși intră într-un regim de permanență. De aici cea de a doua cale: flexibilizarea conținuturilor transmise școlar, astfel că asimilarea informațiilor fundamentale să se realizeze concomitent cu asimilarea noutăților cognitive și mai ales cu dezvoltarea abilităților de învățare continuă.

Asigurarea școlarizării universale de bază nu este o opțiune între altele ci prioritatea absolută a oricărei politici educationale naționale, întrucât numai pe baza realizării ei se construiește un sistem competitiv de învățământ de calitate, se tinde spre o valorificare optimă a talentelor existente și se asigură temeiul solid al dezvoltării economice, sociale și culturale.

2. O altă dominantă a politiciei școlare constă în asigurarea transferului de la "prioritatea conținuturilor" la "prioritatea abilităților". Încă de la începuturile sale școala a fost considerată ca instituția de transmitere a cunoașterii în vederea asimilării acesteia prin învățare. Această viziune este încă susținută cu obstinație, prelungindu-și inerția în ciuda mesajelor contrare. Competiția dintre disciplinele academice pentru ocuparea de poziții privilegiate în curricula școlare de la orice nivel al învățământului este omniprezentă. Mai mult, cantitatea de informație transmisă și așteptată să fie

reprodusă crește continuu. Învățământul nostru este, din acest punct de vedere, înalt performant. Ilustrativ în această privință este faptul că un elev sau un student al nostru, de nivel mediu, este foarte competitiv cu colegii săi din orice sistem dezvoltat de învățământ, cel mai adesea întrecându-i. Există însă o rămânere în urmă a performanțelor rezolutive și creative, respectiv a abilităților de abordare și rezolvare a problemelor și mai ales a celor inovative. Elevul/studentul nostru reproduce mult și inovează puțin, întrucât politica și practica școlară astăzi l-au forțat să învețe. Pe termen scurt poate fi performant, pe termen lung are șansa rămânerii în urmă pentru că tocmai abilitățile sau capacitatele învățării continue și inovative, ale modalităților specifice de a învăța par să fie subdezvoltate.

"A învăța să înveți continuu și inovativ" este noua prioritate a politiciei educaționale. În consecință, este necesar să se realizeze, la orice nivel de școlarizare, exerciții care conduc nu numai la asimilarea și reproducerea de informații, ci și, sau mai ales, la dezvoltarea gândirii și imaginatiei, a operațiilor mentale și a instrumentelor specifice unei activități independente de învățare, a abilităților de a explora implicațiile practice ale cunoașterii existente sau nou produse.

3. Permanentizarea învățării se asociază nu numai cu schimbări în instituțiile școlare, ci și cu o inevitabilă diversificare a instituțiilor de organizare și conducere a învățării, cu o nouă rețea de centre de instruire și perfecționare. Aceasta înseamnă că școala urmează să se dezvolte astfel încât să se afirme ca un sistem deschis. Se știe că ierarhia școlară instituțională s-a constituit în funcție de vîrstă demografică și intelectuală a elevilor și în funcție de gradul de dificultate și de specializare a cunoașterii. Scolarizarea elementară sau cea superioară s-a asociat cu anumite vîrste, conformându-se unei ierarhii statonice. Accesul în învățământul superior

se realiza în jurul unei anumite vîrste după promovarea unor examene precis specificate. Școala a fost, încă este și va rămâne o instituție a copilariei și a tinereții. Va trebui însă, pentru a întări nevoia de învățare permanentă, să se deschidă și persoanelor de vîrste mai înaintate, devenind astfel un sistem deschis. Dacă între nivelul de instruire școlară și gradul de angajare postșcolară în activități de învățare există un raport de proporționalitate, atunci școala trebuie să ofere posibilități instituționale de continuare a învățării. Aceasta implică: diversificarea ofertelor educaționale și eliminarea corespondențelor stricte dintre vîrstă și nivel de școlarizare, astfel că, atunci când cineva are nevoie și dispune de posibilități adecvate, se poate întoarce în sistemul școlar; ancorarea mai accentuată a școlii în societate, prin prospectarea și întărirea nevoilor de formare cognitivă și profesională ale persoanelor de diferite vîrste. Pe de altă parte, trebuie admis că școala a pierdut monopolul de a fi singura instituție a organizării și dirijării învățării. Politicile educaționale actuale trebuie, în consecință, să ofere multiple variante de parteneriat între școală și organizațiile nonșcolare. De altfel, acestea din urmă trebuie să dezvolte propriile centre de învățare și formare profesională. O fac fie pentru că învățământul tradițional nu răspunde cu operativitate necesităților lor de instruire, fie întrucât trebuie să afirme propria independență (uneori monopoliste) în consacrarea unumitor competențe profesionale ale personalului angajat. Dacă această tendință se va accentua, instituțiile școlare se vor cantona într-un sector al pregătirii generale, pierzând mare parte din piața forței de muncă datorită irelevanței profesionale a diplomelor conferite școlar.

Prin politica educațională trebuie să se promoveze o nouă "extensiune școlară" în care parteneriatul dintre școală sau universitate și organizațiile investite cu funcții sociale diverse să devină dominant și reciproc stimulativ

REFORMA, GUVERNAREA ȘI POLITICILE SOCIALE

pentru învățarea și formarea de competențe.

4. Orice politică educațională vizează nu numai obiectivele prioritare și modalitățile de realizare a acestora, ci și resursele necesare aplicării și finalizării. Este de ordinul evidenței că odată cu creșterea perioadei de obligativitate a învățământului și a necesității de înrolare a tuturor copiilor de vîrstă corespunzătoare sau odată cu extensia învățământului superior până la a deveni în unele țări dezvoltate "învățământ de masă", s-a produs nu numai o creștere a fluxurilor școlare, dar și a resurselor necesare unei școlarizări de calitate. După unele calcule și estimări, în acest secol la fiecare zece ani procentul din produsul intern brut (PIB) alocat învățământului s-a dublat. În țările dezvoltate, dacă în prima decadă a acestui secol un procent de 2% din PIB era suficient pentru acoperirea cheltuielilor școlare, în ultima decadă proporția a ajuns la circa 10%. Raportul dintre cheltuieli și rezultate sau performanțe, eficiența învățământului și eficacitatea școlarizării au început să fie evaluate cu tot mai multă strictete. O perioadă lungă de timp investiția în învățământ a fost considerată ca o investiție într-un "bun colectiv" și individual, pe cât de necesar pe atât de util. Creșterea fluxurilor demografice și de resurse cuplată cu importanța tot mai crescută a educației pentru ritmul și direcția dezvoltării au generat o nouă preocupare în elaborarea politicilor școlare: evaluarea răspunderii publice a școlii față de rezultatele sau performanțele produse. Vreme îndelungată, resursele erau pur și simplu alocate învățământului în funcție de anumite criterii, școala fiind considerată ca o instituție care își realizează menirea să publică de formare a tinerei generații. De circa o decadă, școala a început să fie solicitată să dea seamă de modul de utilizare a resurselor prin rezultatele obținute, respectiv prin calitatea absolvenților unui ciclu de școlarizare. Ea este responsabilă de rezultatele obținute și i se alocă resurse în funcție de calitatea

rezultatelor. Câteva consecințe derivă de aici. Mai întâi, justificările eșecurilor prin replici de tipul "elevii sunt leneși" sunt tot mai inacceptabile. Motivarea elevului de a învăța este un obiectiv al școlarizării, iar nerealizarea acestuia este echivalentă cu nerealizarea oricărui alt obiectiv cognitiv. Ca orice altă organizație socială, școala trebuie apreciată prin rezultatele produse în condiții date, controlul condițiilor conducând la un anumit nivel de eficiență funcțională. Școala producătoare de eșecuri sau de rezultate slabe prin folosirea resurselor alocate este la fel de indezirabilă ca orice altă organizație falimentară. A doua consecință constă în generarea unui gen de viață școlară, în care diferențele instituției concurează, pentru resursele disponibilizate, în funcție de rezultatele obținute și anticipabile. Părinții și elevii-studenții aleg școala care oferă șansele cele mai bune de a obține rezultatele dorite și trebuie să dispună de posibilitatea de a exercita un anumit control asupra condițiilor de realizare pentru a atinge un prag de optimalitate. De exemplu, personalul didactic care nu se preocupă de calitatea serviciilor de predare-învățare și mai ales de performanțele învățării este chestionat de beneficiarii care dispun de posibilitatea de a decide, între anumite limite, asupra utilizării resurselor publice alocate. Multiplicarea instituțiilor alternative de școlarizare, de exemplu a manualelor sau a altor mijloace de predare-învățare, este un indiciu al constituirii aşezsei piețe școlare, al cărei arbitru principal este reprezentat de rezultate.

Răspunderea publică a școlii prin rezultate față de modul de utilizare a resurselor disponibilizate se asociază cu schimbări juridice, manageriale, de gestionare sau administrare școlară, dar mai ales cu centrarea întregii activități pe criterii de calitate.

Politica școlară sau educațională formulează obiectivul și propune alocări de resurse în funcție de criterii de calitate a

performanțelor școlare cât mai atent circumscrise. Criteriile de calitate au o dublă referință. Pe de o parte, ele sunt intrinseci școlarizării, vizând ritmul progresului școlar și mai ales nivelul stadalizat al dezvoltării personale. Pe de altă parte, ele sunt extrinseci școlii, în sensul considerării valorii pe care cei din afara școlii o alocă rezultatelor școlare și implicit a prețului pe care sunt dispusi să-l plătească pentru valoarea percepță sau evaluată. Vreme îndelungată accentul a fost pus pe calitatea intrinsecă a școlarizării, considerată ca de la sine înțeleasă sau ca evidentă (educația școlară e bună prin ea însăși). Acest "de la sine înțeles" este acum chestionabil: nu orice educație școlară este de calitate, în orice condiții, cu orice resurse și pentru oricare comunitate sau cerință socială. Școlile trebuie să facă dovada răspunderii publice pentru rezultatele obținute, în funcție de acest criteriu alocându-li-se resursele.

5. Politicile unei țări în domeniul învățământului, și mai ales din învățământul superior, tind să fie tot mai mult armonizate cu cele ale altor țări din aceeași regiune sau din regiuni conexe datorită internaționalizării educației. De exemplu, țările membre ale Uniunii Europene sau cele din sistemul NAFTA (SUA, Canada și Mexic) instituie mecanisme specifice de armonizare a politicilor educaționale pentru facilitarea mobilității ocupaționale a forței de muncă și pentru aplicarea procedurilor academice și profesionale adecvate de recunoaștere a diplomelor școlare. Internaționalizarea educației nu este doar o consecință a caracterului universal al cunoașterii științifice transmise școlar, ci și a nevoii de realizare a unor anumite standarde de calitate a școlarizării în condiții de intensificare a comunicării și a mobilității sociale. Rezultă că orice politică educațională are atât un caracter național, cât și o dimensiune internațională.

Necesitatea racordării internaționale a standardelor naționale de educație devine imperioasă și prioritată.

6. Oricare ar fi direcțiile de dezvoltare a învățământului și obiectivele instruirii, acestea rămân simple deziderate dacă nu dispun de resursele necesare realizării. Din ansamblul resurselor, cele financiare sunt fundamentale. Acțiunile sau strategiile de procurare, repartizare, control și evaluare ale resurselor financiare sunt integrate în managementul finanțier. Uneori acesta este redus la simpla contabilizare a fondurilor și a circulației acestora conform unor reguli prestabilite. Această reducție riscă însă să aibă destule efecte negative asupra organizării și conducerii curente a instituțiilor școlare. Pentru evitarea lor, managementul finanțier trebuie considerat ca parte integrantă a managementului educațional care se referă și la conținuturi, personal didactic, fluxuri de elevi, predare-învățare etc. Din această aserțiune pot fi deduse două consecințe importante. Mai întâi, aceea că deciziile finanțiere ar trebui să nu preceadă ci să urmeze celor care privesc funcționarea învățământului, fiind fundamentate pe criterii pedagogice de organizare optimă a școlarizării. Altfel spus, deciziile privind cuantumul resurselor financiare și alocarea acestora nu pot fi adecvat formulate decât atunci când se bazează pe o analiză atentă a stării sistemului de învățământ și a direcțiilor de dezvoltare a acestuia pe o perioadă de timp. De multe ori această ordine este inversată, fixându-se mai întâi cuantumul resurselor pentru ca în acest cadru să se programeze și să se finalizeze o anumită politică educațională. Argumentul central în favoarea acestei ultime opțiuni constă în existența resurselor limitate, cel mai adesea insuficiente. Necesitatea compatibilității dintre cuantumul resurselor și obiectivele dezvoltării este o regulă fundamentală a oricărui management eficient. Totuși optimalitatea compatibilității nu trebuie identificată prin considerarea prioritară a resurselor, în funcție de acestea definindu-se obiectivele dezvoltării sistemului și ale proceselor ce îi sunt specifice. Învățământul deține o poziție strategică în sistemul social

REFORMA, GUVERNAREA ȘI POLITICILE SOCIALE

influențează pe termen lung dezvoltarea economică și culturală a acestuia, și deci resursele trebuie alocate în funcție de acest criteriu. În al doilea rând, managementul finanțier presupune un set de acțiuni programate și finalizate atât de către organismele sau autoritățile publice centrale de coordonare, cât și de către autoritățile locale și de către administrația fiecărei instituții școlare în parte.

Implicația este că elaborarea bugetului școlar ar trebui să fie precedată de identificarea nevoilor și formularea obiectivelor de școlarizare. Deși aceste operații sunt de competență autorităților școlare, ele nu pot fi finalizate decât prin prospectarea cerințelor specifice beneficiarilor școlarizației sau ale altor sisteme sociale. De exemplu, trebuie avute în vedere fluxurile demografice (e.g., câți copii vor fi școlarați în clasa I?), direcțiile dezvoltării economice și ale pieței muncii (e.g., care sunt sectoarele sociale sau profesioniste în expansiune, capabile să absoarbă o cantitate mai mare de persoane calificate?) etc. În cazul sistemului de învățământ public (de stat), estimările privind nevoile de școlarizare și resursele necesare pentru întâmpinarea lor devin obiect al negocierii cu alte autorități, în principal cu cele ale ministerului de finanțe sau ale autorității guvernamentale și legislative care elaborează și respectiv adoptă bugetul. Cel mai adesea negocierile sunt centrate pe volumul resurselor, iar rezultatele de până acum au dovedit că resursele alocate din bugetul de stat pentru funcționarea instituțiilor învățământului public s-au situat, mai mult sau mai puțin, sub nivelul cerințelor. În consecință, instituțiile de învățământ public tind să-și diversifice sursele de finanțare. Să considerăm învățământul superior public din țara noastră. Pe lângă fondurile financiare publice (obținute de la bugetul de stat într-o proporție ce variază instituțional de la 65% la 96%), instituțiile de învățământ superior public au tins să obțină fonduri proprii atât din prestarea unor servicii de cercetare, consultanță etc., cât și din surse externe

(exemplu: programul TEMPUS de asistență a dezvoltării învățământului superior românesc instituit de Uniunea Europeană). În perspectivă, se va pune accentul pe autonomia fiecărei instituții de învățământ superior public în gestionarea fondurilor financiare, concomitent cu instituirea unor mecanisme de potențare a răspunderii pentru modul eficient de folosire a fondurilor și cu diversificarea sursei de finanțare. În acest din urmă caz, sistemul mixt de finanțare va consta în combinarea finanțării de bază, principale, a cărei sursă va fi bugetul de stat, cu finanțarea complementară, realizată dintr-o diversitate de surse pe baza serviciilor instituționale oferite (cercetare, consultanță, taxe de studii etc.) sau a donațiilor și sponsorizărilor.

În politica de bugetare sau de subvenționare bugetară a învățământului două principii trebuie să tindă să fie aplicate cu tot mai multă insistență. Un principiu constă în descentralizarea bugetului. Acesta implică, pe de o parte, elaborarea de către fiecare instituție a estimărilor bugetare ținând cont de nevoile locale. Pe lângă politica școlară elaborată de autoritățile centrale de conducere și administrare a învățământului, s-ar dezvolta astfel politica regională (județeană) și cea instituțională a fiecărei unități școlare, desigur convergentă cu opțiunile strategice globale. Pe de altă parte, așa cum am mai menționat, fiecare instituție trebuie să dea seamă, să fie responsabilă de modul execuției bugetare, aplicând criterii de eficiență financiară și eficacitate pedagogică, odată ce prin descentralizare bugetul le-a fost alocat. Mai mult, fiecare instituție ar trebui să prospereze noi surse de finanțare, sporindu-și bugetul propriu. Un al doilea principiu constă în alocarea de fonduri bugetare în funcție de rezultatele obținute, potențând competiția performanțială între instituții. Bugetarea sau subvenționarea bugetară automată a oricărei instituții ar fi înlocuită cu una competitivă, ținând cont de performanțe, așa cum acestea rezultă din compararea inter-instituțională a rezultatelor. Problema nu constă atât în

generarea unei competiții între elevi, cât în stimularea personalului didactic să devină interesat tot mai mult în performanțele elevilor prin perfecționarea procesului de învățământ. Totodată, rezultă că pe lângă politica educațională elaborată la nivel global de autoritățile centrale, se stimulează implicarea autorităților regionale (județene) și instituționale în elaborarea unor politici școlare locale ghidate de criterii de eficiență financiară și eficacitate pedagogică. Planul bugetar devine tot mai convergent cu planul politiciei educaționale propriu-zise, centrată pe dezvoltarea personală a elevului/studentului.

Din ansamblul cheltuielilor recurente prevăzute în bugetul școlar, cele de salarizare a personalului și de subvenționare prin burse a elevilor-studenților dețin ponderea cantitativă cea mai importantă. În legătură cu salarizarea personalului didactic, se constată că salariul mediu din învățământ nu este întotdeauna competitiv cu cel din alte sectoare sociale. Deși este recunoscută importanța strategică a învățământului, salarizarea personalului este mai degrabă inferioară celei din alte sectoare, probabil datorită exclusivității subvenționării bugetare a învățământului. Din acest punct de vedere, învățământul dispune de posibilități reduse de atragere a celor mai bune cadre sau de menținere a acestora în sistem pe perioade mai lungi. Deși este unul din cele mai importante sisteme sociale de selecție și consacrare a talentelor, învățământul riscă să aplice pentru sine, în virtutea salarizării necompetitive a personalului, un principiu al "selecției negative": mai degrabă cei care nu reușesc în alte sectoare vor opta pentru o carieră în învățământ. Recunoscându-se consecințele riscante ale unei asemenea tendințe, în ultimul timp se acordă atenție elaborării unor politici încurajatoare și competitive de salarizare a personalului didactic. În privința sprijinirii financiare a studenților și elevilor, acordarea de burse este modalitatea cea mai frecventă. Există mai multe tipuri de burse, în funcție de surse sau de criteriile de acordare. Diversificarea

surselor de burse este extrem de importantă întrucât astfel se încurajează participarea beneficiarilor de calificări școlare în formarea propriului personal. Acordarea de reduceri fiscale agentijilor care oferă burse de studii încurajează diversificarea surselor de burse. Criteriile de acordare a burselor sunt predominant școlare, constând în atingerea anumitor performanțe în studiu. Ele sunt însă cuplate și cu criterii sociale, raportabile la veniturile familiei sau la posibilitățile de întreținere în școală. Se acordă astfel burse de studiu, burse de sprijin social, burse de merit etc. Pentru frecventarea învățământului superior, deși nu neapărat în exclusivitate, se oferă de către bănci împrumuturi de subvenționare a studiilor cu dobânzi reduse, returnabile după absolvire. În țara noastră ar trebui să se prospereze posibilitatea introducerii unui astfel de sistem.

7. Inegalitățile educaționale iau mai multe forme:

- inegalități de acces în anumite niveluri școlare sau la anumite surse de învățare;
- inegalități institutionale, între școli, din punctul de vedere al resurselor de învățare, calității climatului pedagogic, calificărilor specifice profesorilor etc.;
- inegalități cognitive între elevi, adică disparități între performanțele școlare ale acestora.

Inegalitățile educaționale le reproduc pe cele sociale, și chiar le accentuează, conducând la perpetuarea inegalităților ocupaționale, economice (între veniturile personale obținute) sau culturale.

Pornind de la aceste premise, ce tipuri de politici școlare pot fi elaborate și aplicate pentru a aborda inegalitățile din învățământ? Răspunsul la această întrebare trebuie să se bazeze pe datele realității. Dacă toate școlile elementare ar fi la fel de eficace, inegalitatea cognitivă dintre elevii care încep cursurile gimnaziale se va diminua cu mai puțin de trei procente, dacă toate școlile secundare (liceale) ar fi echivalente în privința eficienței, inegalitatea cognitivă dintre elevii din pragul bacalaureatului aproape că nu s-ar

modifica, dacă s-ar elimina toate barierele academice și economice ale accesului în învățământul superior, probabil că s-ar reduce unele disparități sau inegalități, dar într-o proporție foarte mică. În sfârșit, chiar dacă s-ar reduce inegalitățile școlare de acces în trepte superioare ale învățământului și la resurse diversificate de învățare, alte condiții ramânând identice, inegalitățile economice de la vîrstă adultă nu ar fi semnificativ modificate. Concluzia generală rămâne mai degrabă pessimistă: politicile școlare de abordare a inegalităților tind să aibă efecte marginale prea puțin semnificative, întrucât sursele inegalităților sunt exterioare școlii, iar școala se află în imposibilitatea de a le controla în vreun fel.

Chestionabile sau îngrijorătoare social se dovedesc a fi în prezent mai ales limitele inegalităților. Cu cât inegalitățile sunt mai profunde sau cu cât polarizarea socială devine mai accentuată, cu atât şansele stabilității sociale democratice sunt mai diminuate. De aceea politicile de abordare a inegalităților, inclusiv în învățământ, nu pot fi ignorate. Fie chiar și pentru efectele marginale ale acestora, ele sunt și trebuie promovate cu insistență în orice stat democratic. Să ne referim în continuare la unele opțiuni ale politicilor educaționale centrate pe inegalități.

Abordarea sistemică a inegalităților școlare atrage atenția asupra unei tendințe deosebit de semnificative: diferențele tipuri de inegalități sunt prea puțin corelate între ele. De exemplu, inegalitățile cognitive se pot manifesta într-o direcție, iar cele economice în alta (persoane sărare economic, dar care dispun de superioritate cognitivă sau culturală și persoane ignorante dar cu acumulări materiale). Fiecare tip de inegalitate trebuie să aibă propriile surse și forme de manifestare. Aceasta înseamnă că nici o strategie generală unică nu poate elmina diferențele și toate tipurile de inegalități. Din contră, trebuie să existe o varietate de strategii specifice centrate pe tipuri distincte de inegalități. Mai mult, întrucât reducerea inegalității dintr-un

domeniu are efecte limitate asupra inegalității dintr-o altă arie, este important să se formuleze o ordine a priorităților în abordarea inegalităților. Din acest punct de vedere, apreciem că prioritatea fundamentală a politicii educaționale centrată pe inegalități constă în asigurarea dezvoltării instituționale a școlilor.

Dezvoltarea instituțională. Forța și calitatea unui sistem de învățământ rezultă din instituțiile sale componente și relațiile dintre acestea. De aceea, pe lângă abordarea globală, bazată pe o ierarhie a priorităților, este importantă abordarea inegalităților la nivelul fiecărei instituții și între instituții din punctul de vedere al accesului, al dezvoltării cognitive și resurselor de învățare. Deocamdată, disparitățile dintre instituții sunt considerabile, generând inegalități structurale, de exemplu: între sat și oraș sau, în orașe, între diverse cartiere sau zone urbane, asociate cu inegalități între categorii sau straturi sociale. Problema nu este atât cea a disparităților inter-instituționale, pentru că oricum acestea vor exista, cât a bazei lor de generare, reprezentată de structura socială, respectiv distribuția egală a veniturilor pe categorii sociale. Totuși, învățământul de stat este subvenționat din fonduri publice, astfel încât fiecare este îndreptățit la oferte egale distribuite de servicii educaționale. Distribuția resurselor educaționale trebuie deci să se facă prin evaluarea nevoilor fiecărei instituții, indiferent de zona de rezidență sau de categoria socială de apartenență a copiilor pe care îi școlarizează. Totodată, beneficiarii serviciilor educaționale trebuie să disponă de mecanisme de control asupra modului de distribuire și utilizare a resurselor. Diferențierile inter-instituționale pot fi stimulate prin competiția între instituții din punctul de vedere al eficienței și calității utilizării resurselor. O școală care probează ineficiență și generează nemulțumiri în rândurile beneficiariilor va fi sanctionață atât de utilizatori, prin orientarea opțiunilor de frecvențare către alte școli mai eficiente sau de o calitate mai bună, cât și prin diminuarea

progresivă a resurselor alocate. În prezent, personalul didactic este prea puțin responsabil de calitatea prestațiilor lor pedagogice. Astfel, controlul părintilor sau al comunității asupra școlii este redus sau chiar inexistent, alocarea resurselor se face în mod birocratic, indiferent de performanțele consacrate școlar, iar dezvoltarea instituțională a fiecărei școli este un rezultat aleator al jocului unor forțe exterioare școlii. Admitând necesitatea diferențierii și diversificării școlilor, politica educațională a dezvoltării instituționale pentru diminuarea inegalităților implică trei seturi de acțiuni corelate:

- a) stimularea competitivității între instituții în funcție de criterii de eficiență a folosirii resurselor publice disponibilizate și de calitatea proceselor de predare-învățare;
- b) sporirea controlului public al părintilor și al beneficiarilor direcți (elevi și mai ales studenți) asupra modului de folosire a resurselor educaționale, concomitent cu extinderea libertății individuale de folosire alternativă a unor servicii pedagogice diversificate;
- c) instituirea unor mecanisme de răspundere publică a personalului didactic față de modul de utilizare a resurselor și de calitatea continuu îmbunătățită a proceselor pedagogice.

Aceste seturi de acțiuni sunt integrabile într-o strategie unitară în măsura în care accentul este pus pe complementaritatea lor. Răspunderea publică a cadrelor didactice dintr-o școală pentru rezultatele pe care le obțin se asociază cu controlul exercitat de comunitate asupra școlii și cu dreptul sau libertatea părintilor sau elevilor de a opta pentru acea școală în care serviciile educaționale oferite se situează la nivelul standardelor așteptate. În felul acesta, se speră în generarea unei competiții între școli pentru promovarea acelor inovații care ar concura la creșterea calității prestațiilor pedagogice.

8. Unei diviziuni profesionale crescânde și unei mobilități profesionale permanente ascendente nu poate să-i

corespondă o diviziune a specialităților școlare de tipul unul câte unul. De cele mai multe ori, între diviziunea școlară și diviziunea socială a pozițiilor profesionale există și trebuie să existe un decalaj. Un sistem de învățământ care în perspectivă ar treinde să fie astfel organizat structural încât să realizeze o diviziune școlară sincronă cu diviziunea socială a profesiilor ar ajunge la o diversificare extremă și ar fi, pe termen scurt sau lung, mereu neadaptat la mobilitatea profesională asociată cu schimbările ulterioare din cultură, știință, tehnologie și producție. Tendența specifică prezentului și cu atât mai mult viitorului începe să se contureze. Cea mai bună sau mai adecvată cale de specializare profesională la nivelul școlii secundare se fundamentează pe extinderea bazei de cultură generală, adică pe acele elemente, informații, cunoștințe sau abilități care anticipatează dezvoltarea științei și tehnologiei, culturii și vieții sociale și care sunt incluse în structura paradigmatică și creativă a acestora.

Structurile sau filierele de instruire școlară pregătesc forța de muncă nu pe direcțiile stricte ale specializațiilor existente în diviziunea profesională actuală a muncii, ci pe profiluri largi care permit adaptabilitatea ulterioară și mobilitatea solicitată de schimbările din modul de producție sau de cunoaștere. Specializarea mai profundă este tot mai mult amânată în timpul școlar, fără ca ea să ajungă să se identifice prin școală în mod univoc cu o poziție strict delimitată din diviziunea muncii. Pot fi specificate domeniile profesionale cuprinzătoare și delimitate solicitările caracteristice, dar în nici un caz nu putem ignora interferențele decât cu riscul de a face loc provizorului care, pe termen lung, își relevă neajunsurile.

În căutarea sincroniei și coerentei

Să revenim acum la punctele formulate în prima secțiune. Pe termen scurt,

probabil că era de așteptat ca tranzitia să se caracterizeze prin unele incoerențe și asincronisme. Ponderea acestora pe termen mediu este însă înalt chestionabilă, mai ales că au trecut aproape cinci ani de la începutul perioadei de tranzitie. Trecerea peste o limită tolerabilă riscă să genereze instabilitate pe termen lung și o scădere considerabilă a performanțelor dezvoltării.

In ultimă instanță, fie că analizăm guvernarea, stratificarea socială, politicile sociale, în general, sau un tip distinct de politici publice (în cazul nostru, cele educationale), de fiecare dată avem în vedere baza lor instituțională, adică sistemul de reguli și norme care reglementează relațiile sociale și recompensarea, respectiv sanctionarea, anumitor rezultate. Criza unei societăți în tranzitie este de fapt una instituțională, iar ieșirea din criză nu se poate realiza decât prin promovarea celor instituții care sunt centrate pe performanțe recompensabile social și individual și care dispun de un grad înalt de coerentă. In România, deocamdată, semnele acestei reconstrucții instituționale coerente și globale sunt încă destul de palide. Elocvențe în acest sens sunt dezvoltările din domeniile politicilor economice și ale celor sociale.

In timp ce politicile economice sunt centrate pe conceptul de piață iar regimul politic trebuie să fie organizat instituțional pe baza valorilor democrației, politicile sociale apar mai degrabă într-o poziție derivată sau secundară. Altfel spus, presupozitia de bază (uneori implicită, alteori explicită) a reconstrucției este că o economie de piață și un regim politic democratic ar asigura automat promovarea celor politici sociale de rezultatele cărora covârșitoarea majoritate a populației ar beneficia, fie prin modul în care este distribuită bunastarea, fie prin multiplicarea bunurilor colective și extinderea accesului la ele. In această alternativă avem de-a face în mod clar cu un model al "bunăstării reziduale". Numai că politicile sociale derivate dintr-un astfel de model sunt evaluabile din două perspective contradictorii.

a) Pe de o parte, politicile sociale nu ar trebui să frâneze ritmul dezvoltării sau creșterii economice prin diminuarea fondurilor de investiții, respectiv prin sporirea cuantumului alocațiilor sau subvențiilor sociale și prin accentuarea dependenței persoanelor beneficiare. De exemplu, protecția socială ar trebui să ofere celor îndrăguți doar mijloacele minime de satisfacere a nevoilor de bază concomitent cu stimularea inițiatiivelor personale de ieșire din starea de protecție. Bugetul sau alte surse nu ar trebui să fie grevante de alocații substanțiale pentru protecție iar persoanele în nevoie ar fi motivate să acioneze în direcția ieșirii de sub umbrela protecției în condițiile în care li s-ar oferi și spații de manifestare a inițiatiivelor și mijloace de evadare din lumea protecției. Conform modelului "bunăstării" reziduale, înainte de creșterea protecției trebuie să se asigure creșterea economică; sau mijloacele de protecție să fie astfel distribuite încât să stimuleze dezvoltarea economică.

b) Pe de altă parte, într-o societate polarizată social din punctul de vedere al modului de distribuire a avuției ponderea celor care au nevoie de asistență și protecție este departe de a fi minoră. O economie în recesiune, cum este cea a perioadei de început a tranzitiei, se asociază inevitabil cu o creștere a șomajului și săraciei, cu o diminuare a fondurilor alocate întreținerii sau dezvoltării sectoarelor publice (învățământ, sănătate etc.) și mai ales cu o creștere a surselor de tensiuni sociale generatoare de instabilitate. Prin menirea lor rezolutivă (a conflictelor sociale), compensatoare (pentru cei marginalizați) și de producere a unor bunuri publice de utilitate universală sau cât mai largă, politicile sociale ar trebui să facă față unei asemenea stări, adică ar trebui să conserve echilibrul social, să asigure acea distribuție a bunăstării care ar corespunde așteptărilor și speranțelor diverse ale populației la un nivel dat de acceptabilitate. Implicația acestei opțiuni este directă: politicile sociale necesită fonduri crescânde. Dar tocmai această opțiune riscă să diminueze fondurile investiționale și, implicit,

ritmul creșterii economice.

Aceste două alternative se bazează pe ideologii și opțiuni evident contradictorii. Prima amână pentru un mai târziu indefinit efectele protecției în vederea asigurării creșterii economice, pe când pentru a doua protecția generatoare de solidaritate și echilibru social este prioritară și presantă. Mutual exclusive în principiu, cele două alternative se configurață totuși în timp drept complementare. Atunci când mesajele recesiunii economice sunt mai dense și mai intense, strategia construcției instituționale, a distribuirii fondurilor bugetare și a facilităților recompensatoare se centrează pe stimularea tendințelor de creștere economică. Atunci când mișcările sociale protestătoare cresc în intensitate, se multiplică soluțiile de întâmpinare a nemulțumirilor prin sporirea protecției sociale. Totuși, tocmai această complementaritate generată prin alternare în timp și bazată pe o logică a adevarării inițiatiivelor la context riscă să se transforme într-o sursă a incoerențelor și asincronismelor. Pe termen scurt, problemele economice sau sociale par să fie abordate și soluționate. Pe termen lung, nici unele și nici celelalte nu dispun de soluții adecvate de configurare. Strategia globală rezultă a fi una a amânării crizei prin tratarea simptomelor și nu a cauzelor, ceea ce are sănse mari de a adânci criza și de a diminua posibilitățile de ieșire din ea. Dacă aceasta este situația, atunci a sosit timpul unei opțiuni clare pentru o nouă strategie globală centrată pe performanțe economice și sociale, care lasă de-o parte logica adevarării tatonante, conjuncturale și improvizatoare, propunând un model coerent al dezvoltării.

Ar fi greu de admis că politicele sociale ar detine o poziție marginală sau derivată într-un astfel de model. Mai degrabă, viitorul dezvoltării democrației depinde în mod fundamental de politicele sociale promovate. Când șomajul și săracia se extind, când sursele marginalizării sociale acționează în forță, diminuând sănsele participării sociale și accentuând apatia și alienarea pe un fond

conomic generalizat, când rata inflației și prețurile cresc odată cu lipsa de sens sau de posibilități de manifestare a inițiatiivelor, politica socială nu poate fi una reziduală sau derivată. Ea trebuie să devină scop și prioritățe a dezvoltării. Dar de unde să fie luate resursele? Aceasta este întrebarea adesea formulată, conținând implicit și răspunsul: lipsa de resurse ar face imposibilă ipostazierea politicilor sociale ca prioritare. Numai că nu e vorba de multiplicarea resurselor, ci de o cota totală altă abordare, centrată pe:

- a) utilizarea eficientă a resurselor disponibile;
- b) corelarea opțiunilor specifice strategiilor de dezvoltare socială și umană cu criterii clare de performanță a acțiunilor individuale și de recompensare socială a performanțelor cu utilitate individuală și comunitară;
- c) stimularea acelor politici economice care sunt coerente cu criterii de performanță și de recompensare individuală și comunitară a performanțelor.

Deocamdată, criza în care ne aflăm este una a criteriilor de evaluare a performanțelor și de recompensare. O criză, deci, a valorilor. Un exemplu ar putea fi suficient de ilustrativ. Recompensările cele mai substanțiale se orientează la noi către activitățile neproductive. Perseverăm în criză întrucât instituțiile și constrângările noastre instituționale definesc un set de recompensări ale performanțelor politice/ economice care nu încurajează activitatea productivă, ci pe cea distributivă (din comerțul cu amănuntul) sau redistributivă (lanturi de distribuitori ai aceluiași produs cu adăugiri perpetue de costuri suplimentare) sau parazită etc.

Exemplul de acest gen se pot multiplifica pentru că ele sunt la îndemâna. Si toate se bazează pe un principiu al separării politicilor sectoriale în condiții de primordialitate a abordării macroeconomice. Rezultatele de până acum nu dovedesc însă decât precaritate: reducerea ratei inflației și o creștere firavă a ritmului creșterii economice se cupleză cu extinderea săraciei și a

REFORMA, GUVERNAREA ȘI POLITICILE SOCIALE

polarizării sociale, a criminalității și insecurității, a lipsei de speranță și apatiei. Puse în balanță, neajunsurile sunt mult mai grele decât succesele. Cum să rezulte dintr-o astfel de stare stabilitatea social-politică, dezvoltarea tehnologică sau securitatea/prosperitatea individuală?

Modelele sectorializate sau fragmentate, economismul exclusivist și

supremația ideologică trebuie înlocuite de un nou globalism al abordării dezvoltării în care matricea instituțională generatoare ar fi centrată pe performanțe și criterii adecvate de recompensare individuală și socială. Numai astfel "îmaginează sociologică", de care vorbea Wright Mills, implică istoria socială cu cea individuală și prezentul cu viitorul.

Note și bibliografie

- D. Osborne, T. Gaebler, 1993, *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, A Plume Book.
- G. Espring-Andersen, 1990, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Norman Ginsburg, 1992, *Divisions of Welfare. A Critical Introduction to Comparative Social Policy*, London, SAGE Publication.