

The Dilemmas of the Education Reform in Romania: Shock Therapy, Innovation Infusion or Cultural Decommunisation?

DILEMELE REFORMEI ÎNVĂȚĂMÂNTULUI DIN ROMÂNIA: TERAPIE DE ȘOC, INFUZIE DE INOVAȚIE SAU DECOMUNIZARE CULTURALĂ?

CEZAR BÎRZEA

After seven years of transition, there is still the question whether the education reform can pass beyond the economic and social reforms or vice-versa, it has no other chance than becoming an annex of them.

Under the circumstances of the controlled, slow economic reforms, the education reform runs the risk of losing ground gradually, so that a gap may occur between the changes taking place in the social-economic field and the human resources.

With a view to prevent such a situation, the author puts forth a strategy based on three interdependent actions: the speeding-up, the restructure and the systemic reform.

În ultimul timp, interesul public pentru reforma învățământului a fost relansat. Pe de o parte, era inevitabil ca schimbările politice de la sfârșitul anului 1996 să nu aibă consecințe și asupra unui sector atât de important ca învățământul. Pe de alta, programul de reformă lansat de noul executiv și urgența problemelor de rezolvat, îndeosebi în următoarele luni, au readus în discuție vechea dilemă dacă reforma învățământului trebuie să fie o simplă anexă sau pivotul reformelor din alte sectoare.

Fără nici o îndoială, cei care sunt direct confrunțați cu problemele rezultate din privatizarea și liberalizarea autentică a economiei românești vor avea, pentru moment, alte priorități. Datoria noastră este însă să reamintim acel truism al politicilor globale după care nici o reformă nu este posibilă fără resurse umane, fără educație și fără competențe adecvate.

În această perspectivă, analiza care urmează are în vedere trei dimensiuni: reforma de accelerare, reforma prin infuzie și reforma sistemică. Evident, nu este vorba aici de trei reforme paralele, ci de trei obiective strategice, de trei fațete ale unui unic proces de reformă a sistemului educativ.

Reforma de accelerare

Una din dimensiunile importante ale oricărui program de reformă este temporalitatea exprimată prin

DILEMELE REFORMEI ÎNVĂȚĂMÂNTULUI DIN ROMÂNIA

durată, termene și ritm de desfășurare.

Din această perspectivă, reforma învățământului începută în România poate fi caracterizată printr-o durată prea mare, prin repere nedefinite și un ritm prea lent de desfășurare.

Singurele repere temporale precise sunt impuse de programele de asistență externă (Banca Mondială, Uniunea Europeană, UNICEF, Consiliul Europei), care au luat anul 2000 drept termen de încheiere a majorității proiectelor începute la mijlocul anilor '90.

Aceste repere sunt însă convenționale și se referă doar la programele respective, astfel încât nu conferă nici o certitudine privind durata reformei învățământului din perspectiva partenerilor români. Riscul unei prea mari flexibilități în acest domeniu este cel al tergiversării reformei și al pierderii pe parcurs a efectelor programelor de schimbare inițiate cu atâtea eforturi. Mai exact, dilatarea exagerată a dimensiunii temporale a reformei poate antrena următoarele consecințe:

a) reactivarea și amplificarea stării naturale de inerție a oricărui sistem social;

b) menținerea și consolidarea blocajelor sau apariția unor noi blocaje specifice fazei de implementare;

c) funcționarea paralelă și conflictuală, pe o durată prelungită prea mult, a unor structuri, instituții și competențe noi, alături de cele vechi;

d) ratarea unor oportunități de schimbare;

e) defazarea posibilă a ofertei de educație în raport cu cererea socială în continuă schimbare;

f) demobilizarea unora dintre actualii participanți la reformă;

g) creșterea costurilor proiectelor;

h) imposibilitatea evaluării finale a unui program care nu dispune de termene, obiective și resurse clar delimitate.

Din acest motiv, este necesară o accelerare și o circumscriere mai rațională a proiectelor. Este ceea ce am numit "reformă de accelerare", strategie care corespunde unor

demersuri similare din alte țări postcomuniste ("reforma de gradul II" în Polonia, "reforma reformei" sau "reforma de corectare a reformei" în Rusia, Bulgaria și Lituania). Mai exact, în contextul specific al României de după noiembrie 1996, sunt oportune unele măsuri de optimizare a raportului dintre ritm și durată:

a) planificarea riguroasă a etapelor și a termenelor, astfel încât să rezulte foarte clar responsabilitățile, rezultatele așteptate și modalitatea de evaluare publică a acestora;

b) alocarea la timp a resurselor și mijloacelor necesare, astfel încât să nu existe decalaje între partenerii angajați la cofinanțarea proiectelor;

c) raționalizarea și simplificarea deciziei, prin apropierea acesteia de agentul de execuție;

d) mobilizarea unor actori multipli, mai bine motivați și mai bine informați asupra proiectelor în desfășurare;

e) combinarea evaluării interne a proiectelor cu un sistem de evaluare externă la care să fie angajate atât instituțiile puterii, cât și reprezentanții ai societății civile.

Reforma prin infuzie

În pofida unei crize prelungite, începute încă din anii '80, a unor probleme acute și a unor constrângeri presante, sistemul de învățământ românesc nu este în totalitatea sa ineficient, inert sau anacronic.

De exemplu, rezultatele unei anchete internaționale privind învățarea matematicilor și științelor, publicate în revista *Newsweek* în numărul din 2 decembrie 1996 (anchetă realizată de Asociația Internațională pentru Evaluarea Randamentului Școlar și Institutul de Științe ale Educației din București), plasează România sub media generală, dar înaintea unor țări cu performanțe economice și sociale superioare (Danemarca, Portugalia, Cipru, Belgia francofonă, Letonia, Lituania etc.). În general, efortul de mo-



dernitate accelerată realizat în România la sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea a produs instituții durabile și decente, între care și învățământul, care nu au putut fi în întregime pervertite de guvernarea comunistă. Chiar dacă exemplele deseori invocate ale "olimpicilor" sau ale laureaților la concursurile de muzică nu sunt relevante pentru ansamblul sistemului educativ (cultura muzicală a populației școlare, în totalitatea sa, nu se poate măsura prin cele câteva cazuri de eforturi sau dotări individuale de excepție), nu este mai puțin adevărat faptul că învățământul românesc dispune de numeroase centre de excelență, unde performanțele academice sunt remarcabile. Prin destinul și finalitățile sale, învățământul românesc a fost și este o instituție europeană, astfel încât sloganul "întoarcerii la Europa", cel puțin în domeniul culturii și al educației, trebuie privit cu toată circumspecția necesară.

La nivelul unei strategii naționale cu repercusiuni intersectoriale, problema care se pune este aceea a valorificării acestor centre de sprijin, a nucleelor de inovare și competitivitate care pot fi activate, integrate și subordonate obiectivelor imediate ale reformei. Susținute și încurajate, aceste centre vor ajuta la multiplicarea și diseminarea schimbării, vor produce propriile inovații și vor dezvolta o adevărată cultură a reformei, fără de care deciziile luate în ministere sau în Parlament nu vor rămâne decât acte sterile, fără nici un ecou în sistemul educativ. În ultimă instanță, reforma nu este decât o imensă întreprindere de învățare socială, în care este angajat peste un sfert din populația țării. Cum sistemul educativ nu poate fi abordat frontal și exhaustiv, printr-o "undă de șoc" recepționată identic de către toți actorii, strategia infuziei de inovație presupune folosirea cu prioritate a unor centre de suport în jurul cărora să se construiască ulterior întregul țesut social al reformei.

Evident, aceasta nu înseamnă discriminare, marginalizare sau excludere ci, din contră, o reactivare progresivă a vieții asociative și comunitare, a capacității de inovare, a motivației pentru performanță și lucrul bine

făcut, a spiritului critic și a reflecției colective a actorilor sociali. Centrele de suport nu vor fi predestinate sau alese o dată pentru totdeauna. Șansa de a deveni centru de inovare va rămâne deschisă și accesibilă pentru toți, ceea ce va antrena și mult-asteptata schimbare "de jos în sus". Această emulație interinstituțională poate fi susținută, de exemplu, printr-un grant acordat prin licitație publică instituțiilor educative cu proiecte proprii de inovare. Este o metodă folosită deja la noi în finanțarea cercetării științifice universitare și experimentată cu mult succes și în învățământul preuniversitar din Ungaria și Slovenia.

În mod concret, strategia reformei prin infuzie se caracterizează prin următoarele trăsături:

a) folosirea centrelor de excelență și inovare (instituții pilot, grupuri formale și informale, profesori cu inițiativă și dorință de schimbare, experți și cercetători în științele educației, asociații profesionale, ONG) în conceperea, implementarea și evaluarea programelor de reformă;

b) realizarea principiului subsidiarității nu doar prin deconcentrare (transferul unor competențe la inspectorate și conducerea școlilor), dar și prin descentralizare verticală (autorități publice locale, comunități) și orizontală (societatea civilă);

c) creșterea rolului experților și al profesorilor în toate fazele de desfășurare a proiectelor; deși depinde în mare măsură de voința politică, reforma învățământului este o operă colectivă, care se realizează cu ajutorul unor actori specializați; formarea continuă a acestora și atragerea specialiștilor sunt condiții indispensabile ale unei "reforme prin infuzie";

d) înlocuirea treptată a structurilor, mentalităților și competențelor depășite prin metodele, experiențele și inovațiile produse în aceste centre de excelență;

e) susținerea capacității naturale de autoreglare și inovare a sistemului educațional, în prezent amenințată de blocaje financiare, organizaționale și motivaționale;

f) multiplicarea capacităților de co-

municare și informare în interiorul sistemului educațional, prin rețele informatizate, reducerea birocrăției și descentralizare administrativă.

Opțiunea pentru strategia prin infuzie este motivată, pe de o parte, de eșecurile bine cunoscute ale reformei de sus în jos, pe de altă parte, de insuficiența dezvoltare a vieții asociative și a societății civile care să propulzeze o reformă de jos în sus, produsă sub presiunea inovatorilor spontani și acumularea unei mase critice de inovații care să oblige puterea la adoptarea lor "post-factum".

În mod concret, punerea în aplicare a strategiei de reformă prin infuzie comportă următoarele măsuri:

a) constituirea unei rețele active de centre de inovație care să cuprindă toate zonele geografice și administrative, ansamblul actorilor și instituțiilor implicate în opera educativă;

b) folosirea acestei rețele nu atât într-un scop normativ ("modele de practici exemplare"), cât într-o perspectivă operațională și managerială: conceperea unor materiale pedagogice de referință, dezvoltarea unor proiecte alternative, implementarea noilor programe și manuale produse prin proiectul Băncii Mondiale, producerea unor "curricula" locale, adaptate cerințelor și condițiilor fiecărei școli, organizarea unor programe proprii de formare continuă a cadrelor didactice etc.;

c) constituirea unui nucleu operațional care să cuprindă Institutul de Științe ale Educației (cu atribuții de Agenție Națională de Dezvoltare a Educației, după modelul agențiilor similare din țările scandinave, Olanda și Republica Cehă), departamentele pedagogice, Biblioteca Centrală Pedagogică, inspectoratele școlare, CCD, centrele de asistență psihopedagogică, asociațiile profesionale etc.; aceste instituții vor fi interconectate prin Internet, ceea ce va facilita accesul la expertiză, baze de date, documentație, materiale pedagogice; între altele, acest nucleu va fi direct implicat în funcționarea structurilor

de reformă finanțate de Banca Mondială și Uniunea Europeană (comisii, subcomisii, grupe de lucru, școli pilot);

d) multiplicarea ocaziilor de formare continuă a actorilor angajați în procesul de reformă: profesori, părinți, manageri, reprezentanți ai sindicatelor și patronatului, formatori ai adulților, cadre medicale și specialiști în protecția copilului etc.;

e) instituirea unui sistem de control periodic al rezultatelor prin evaluare reciprocă (între instituții și centre de inovare), evaluare externă (reprezentanți ai puterii sau ai comunităților locale), rapoarte anuale privind starea sistemului;

f) reactivarea Consiliului Național al Reformei Învățământului ca un organism de reflecție critică și consultanță, similar "consiliului înțelepților" de la televiziunea publică; în învățământ, acest organism va avea ca prim obiectiv asigurarea coerenței și orientarea generală a diverselor programe de reformă și se va constitui ca un forum de dezbateră pe probleme-cheie ale educației.

Reforma sistemică

Analizele comparative referitoare la țările postcomuniste invocă, în general, patru tipuri de reformă educativă:

a) Reformele corective s-au inițiat pe fondul schimbărilor politice din anul 1989 și au avut obiective reparatorii imediate: eliminarea îndochinării politice, a centralismului excesiv, a controlului polițienesc al persoanelor și instituțiilor, al instruirii paramilitare etc. Fără o pregătire prealabilă, aceste schimbări ad-hoc au fost expresia negării spontane a educației comuniste și a fundamentelor sale ideologice.

b) Reformele de modernizare sunt intervenții de recuperare a decalajelor, de sincronizare cu instituțiile și structurile occidentale. Ele acționează îndeosebi la nivelul curricula, al metodelor de predare/învățare/examinare și al manualelor școlare. Din lipsa



resurselor sau a voinței politice, unele țări postcomuniste (îndeosebi Federația Rusă și Republica Belarus) au rămas la acest stadiu superficial al "conținuturilor fără fond".

c) **Reformele structurale** vizează deja structurile, cadrul legislativ, formarea profesorilor și managementul învățământului. Sub impactul împrumuturilor condiționate acordate de Banca Mondială, de exemplu, multe țări postcomuniste europene au adoptat programe de ajustare structurală care includ și reforme structurale în domeniul învățământului.

d) **Reformele sistemice** sunt mai profunde și au un caracter global, căci ele antrenează o adevărată schimbare de paradigmă în politica educațională. Ele vizează nu doar curricula sau cadrul legislativ, ci însăși logica internă a învățământului și relațiile sale cu sistemul social global. Reforma sistemică este de obicei rezultatul unor schimbări politice de anvergură, așa cum au fost programul "America 2000" al Administrației Clinton sau reforma spaniolă începută în 1978. În mod concret, reforma sistemică pune în discuție elementele-cheie ale oricărei politici educaționale: rolul statului, relația cu piața forței de muncă (dilema învățământ = serviciu social și/sau segment al pieței), sistemul de finanțare, controlul eficienței (controlul prin proces versus control prin rezultate, de unde dilema privind rolul normativ al standardelor naționale). Cu unele excepții (Slovenia, Ungaria, Republica Cehă, Polonia), cele mai multe dintre țările Europei centrale și orientale nu au trecut la reforme sistemice. Majoritatea acestor țări, între care și România, se află încă în faza de modernizare/restructurare.

În contextul nostru, reforma sistemică înseamnă în primul rând **decomunizare** culturală, morală, psihologică și managerială. Chiar dacă actuala configurație a coaliției de guvernare din România nu permite opțiunea pentru una singură din cele trei mari ideologii care determină de obicei politicile educaționale (creștin-democrația, liberalismul și social-democrația), un lucru este sigur: ceea ce au în comun actualele partide de guvernare

este o atitudine anticomunistă tranșantă. Această opțiune politică va avea consecințe directe asupra tuturor politicilor sectoriale. Fiind un sector social caracterizat de obicei printr-o mare perioadă de latență, sistemul educativ din România menține încă elemente din ceea ce se poate numi "comunism rezidual": atitudini, mentalități, relații sociale, structuri și chiar instituții întregi. Acțiunea lor se manifestă prin ceea ce psihanaliztii numesc "comportament vestigiu", sub forma unor reflexe colectiviste, egalitariste, paternaliste sau voluntariste care apar frecvent pe scena socială. Mai mult decât atât, sectoare-cheie ale managementului educațional, așa cum sunt finanțarea sau managementul resurselor umane, se mențin încă sub impactul unei formări inițiale anacronice, care continuă să producă executați docili, fără o cultură organizațională adecvată noilor cerințe.

Fără îndoială, schimbarea de paradigmă impusă de reforma sistemică nu va putea fi realizată doar în cei patru ani de referință ai Programului de Guvernare (1997-2000). Ea trebuie însă începută imediat, pentru ca starea prelungită de latență a sistemului să nu evolueze spre o formă de inerție cronicizată.

În această perspectivă, considerăm că următoarele cinci direcții de acțiune trebuie să facă deja obiectul unor programe prioritare:

a) **Renunțarea la monopolul statului** în organizarea, finanțarea și evaluarea ofertei de educație. Fără ca aceasta să însemne o dezetizare iresponsabilă (învățământul rămâne un serviciu social de care trebuie să răspundă autoritățile publice), formula Statului-Providență ca unic proprietar, producător și beneficiar al ofertei de educație nu mai este de actualitate. În acest sens, trebuie mai întâi susținute inițiativele încă timide de constituire a ceea ce în limbajul Uniunii Europene se numește "învățământ non-public": învățământul alternativ, învățământul comunitar și învățământul particular preuniversitar. Alte direcții sunt liberalizarea și dezvoltarea pieței manualelor școlare (acțiune începută prin producerea de manuale alternative), alegerea

ofertelor de educație și formare profesională după criteriul competitivității, angajarea parteneriatului tripartit (Guvern - patronat - sindicate) în definirea standardelor ocupaționale și corelarea ofertei cu cererea de educație, participarea sectorului privat în finanțarea și managementul învățământului profesional etc.

b) Identificarea unor noi surse de finanțare pentru învățământ și promovarea autonomiei decizionale în alocarea și managementul resurselor. La ora actuală, deși statul nu este capabil să finanțeze în întregime cererea socială de educație, lipsesc aproape total mecanismele de mobilizare și antrenare a altor surse de finanțare. Procesul decizional este centralizat, verigile intermediare existente acționând doar ca agenți de transfer sau de cheltuire a fondurilor alocate la nivel central conform unor proceduri și norme rigide. Deși legea administrației locale conține prevederi privind implicarea comunităților locale în finanțarea învățământului, lipsesc pârghiile economice care să permită procurarea de venituri proprii.

c) Ameliorarea controlului calității în învățământ. În prezent, aceasta se face preponderent prin examene de admitere sau examene finale care mai mult constată și omologhează eșecul decât să-l prevină printr-un tratament pedagogic diferențiat, corectiv și preventiv. În lipsa unor standarde de performanță, prestația pedagogică este extrem de inegală, ceea ce accentuează și mai mult marile disparități regionale și instituționale. Controlul prin definirea și evaluarea produselor învățării este o măsură prioritară de ameliorare a calității învățământului, alături de căile deja menționate (profesionalizarea managementului, descentralizarea deciziei, diversificarea finanțării, încorporarea promptă a inovației în practica educativă, restructurarea formării inițiale și continue a personalului didactic, modernizarea programelor și metodelor, diversificarea instituțională și structurală etc.).

d) Promovarea unei educații pro-democratice și pro-europene, printr-un învățământ centrat pe persoana umană, fondat pe

principiile democrației și drepturilor omului. "Dimensiunea europeană" a învățământului nu se exprimă prin cunoștințe punctuale despre Europa, inserate artificial în vechile curricula intolerante și monoculturale, doar pentru a seduce în campania noastră de integrare europeană. Ea înseamnă mai degrabă un spațiu natural de liberate și exercitare precoce a democrației în școală, prin conștientizarea problematicii sociale, rezolvarea în comun a problemelor și responsabilități asumate. Fără să ne construim o viață decentă în Cetatea de referință, fără să punem în aplicare valorile democrației participative, vom fi obligați să suportăm o tranziție fără sfârșit, ceea ce ar echivala cu un eșec istoric cu consecințe greu de imaginat.

e) Organizarea unui sistem de educație permanentă în care învățământul să dețină rolul de pivot, alături de alte instituții cu valențe educative precum familia, media, biserica, armata, centrele de educație a adulților, comunitățile, cluburile, asociațiile etc. În prezent, datorită emancipării individuale și colective, a solicitărilor social-economice și a presiunilor datorate globalizării, a crescut și cererea de educație mai multă și mai bună. Această cerere nu mai poate fi satisfăcută doar prin mijloacele tradiționale (extinderea duratei de școlarizare sau mărirea efectivelor). Ea trebuie întâmpinată cu noi oferte, în susținerea cărora trebuie antrenați noi parteneri sociali. Ministerul Învățământului, în noua sa ipostază de Minister al Educației, va trebui atunci să gestioneze nu doar resursele învățământului, care vor rămâne inevitabil sub nevoile reale ale populației, ci să conceapă, să dezvolte și să monitorizeze întregul sistem național de educație. Pentru aceasta, vor fi necesare nu doar pârghiile politice și administrative adecvate, ci și un **sistem de mobilizare și influență socială** care depășește cu mult posibilitățile rețelei operaționale de care dispune în prezent Ministerul Învățământului.

*

* *

Cele trei demersuri prezentate mai sus, împreună cu obiectivele și măsurile



adiacente, pot deveni direcții de acțiune care să pună în aplicare Programul de Guvernare în domeniul învățământului. În condițiile în care se va realiza un consens asupra acestor propuneri, ele trebuie urmate de **programe de reformă pe probleme specifice**: managementul, finanțarea, curriculum și manuale școlare, formarea profesorilor, învățământul superior, investițiile și construcțiile în învă-

țământ, educația adulților, formarea profesională, controlul calității, investițiile și construcțiile în învățământ, educația adulților, formarea profesională, controlul calității, examenele și evaluarea etc. Pentru a se evita disfuncțiile și risipa de resurse, considerăm că noile programe trebuie să pornească de la cele deja angajate și finanțate de parteneri externi.