

III. El sistema educativo inglés

Robert Cowen

Instituto de Educación, Universidad de Londres

3.1. El contexto social y político: un cambio de paradigma

Existe en Inglaterra, como en cualquier otro país, una larga trayectoria que nos permite entender la situación actual de la educación. Basta con identificar dos elementos de este largo recorrido para comprobar inmediatamente la importancia de los cambios que se han producido en el campo de la educación en los últimos treinta años en Inglaterra.

En primer lugar, entre 1870 y 1944 se creó en Inglaterra un sistema educativo de masas y, durante este período, se produjo asimismo un cambio de poder: el paso del control por parte de la Iglesia al control por parte del Estado –en el que el poder del «Estado» era una mezcla de poderes de las autoridades locales y centrales. La forma un tanto imprecisa pero normal de describir este patrón de poder del Estado en la educación se reflejó en la expresión «un sistema nacional, una administración local».

En segundo lugar, el énfasis en facilitar una educación elemental masiva que empezó en 1870 como proyecto de estado, cambió en 1944 a un énfasis en la enseñanza secundaria. La ideología de este proyecto, especialmente después de 1944, quedaba recogida en la expresión «igualdad de oportunidades educativas», y el proyecto político pretendía satisfacer –y alentar– la demanda social de igualdad de acceso a la educación. El Estado ayudaría a crear una sociedad más igualitaria (socialmente). Esta ideología y sus discursos han ido desmoronándose a lo largo de los últimos 25 años, lo cual no se debe únicamente a que se haya hecho especial hincapié en la expansión de la enseñanza superior.

El cambio histórico y crucial estriba en que el principio político troncal del sistema educativo es ahora la competencia económica, en lugar de la igualdad de oportunidades y la cohesión social.

El cambio en estos dos principios (quién controla el sistema educativo, y para qué sirve el mismo) tiene un punto de partida claro. Los cambios se produjeron rápidamente. Efectivamente, muchos de ellos son bien conocidos debido precisamente a la persona a quien se hallan asociados dichos cambios: la ex primera ministra Thatcher.

La etiqueta de «thatcherismo» marca un cambio importantísimo en la filosofía política, social y económica del Reino Unido. Los detalles de las reformas educativas que se han ido registrando en Inglaterra en los últimos 25 años tienen poco sentido si no existe un entendimiento general de la naturaleza del cambio político que se produjo.

El «thatcherismo» es una etiqueta que marca un proceso histórico. El «thatcherismo» es, asimismo, un mensaje político comprimido que hacía hincapié en la importancia de un estado pequeño y un sector económico liberado. Dicho sector más eficiente y agresivo competiría en un mundo de globalización económica con los países pertenecientes al bloque económico europeo; y, fuera de Europa, con los bloques económicos regionales de América del Norte y Asia: los nuevos «tigres» asiáticos, Japón y la economía (y la oportunidad) rápidamente crecientes representados por China.

Sin embargo, a pesar de la velocidad con la que los medios de comunicación definirían al mundo, cabe destacar que la creación de una visión neoconservadora del mundo llevó tiempo. Hubo largos debates y discusiones en el seno del propio partido conservador con el objetivo de buscar salidas al estado del bienestar que se había creado desde 1944 y al amplio consenso en torno a la idea de que la educación cumplía finalidades sociales más que económicas. Es decir, que el largo debate que se había producido en el partido conservador sobre las nociones del estado del bienestar había permitido la aparición de patologías en la economía (por ejemplo, en la indisciplina de los sindicatos y el fracaso por parte de los directivos británicos de vender sus productos en el extranjero), lo cual fue crucial a la hora de establecer la base de una visión alternativa. Dicha visión alternativa se fue definiendo lentamente y se convirtió en el discurso político del partido conservador. Ese discurso fue utilizado con grandes defectos prácticos en las elecciones generales de 1979.

En 1979, la tasa de inflación se hallaba alrededor del 25% anual. La política nacional estaba dominada y espoleada por luchas entre los sindicatos y el gobierno. El llamado Invierno del Descontento –marcado, por ejemplo, por imágenes que presentaba la televisión de montones de bolsas de basura no recogidas en las calles, mientras que los trabajadores iban a la huelga– llevó a la caída del gobierno laborista y, en 1979, a la elección de la primera administración conservadora de Thatcher. Se había elegido a un gobierno radical que de manera provocativa estableció una serie de prioridades y empezó a actuar en temas económicos, subrayando la necesidad de adaptarse a la competencia económica internacional y la necesidad, asimismo, de establecer una nueva disciplina social para recuperarse del largo declive de la posición económica británica entre las naciones.

La filosofía política del gobierno se materializó en una serie de acciones prácticas mientras estuvo en el poder. Se afirmaba que el Estado era demasiado grande y el gasto público excesivo. Lo que se necesitaba era que el Estado se retirara en cierto modo y dejara más espacio al juego del mercado. Una política de *laissez-faire* y una filosofía económica y un fuerte apoyo a la competencia entre instituciones e individuos (como los consumidores), que pudieran escoger entre dichas instituciones y servicios, y entre las instituciones y servicios que se ofrecían en el mercado, empezó a corregir las cosas. Se destruyeron las oligarquías y las burocracias. Y entre ellas, los sindicatos de mineros, la industria del acero, los ferrocarriles, el derecho, la medicina y el Servicio Nacional de la Salud, así como el propio servicio educativo, en cuyo seno se consideró que las escuelas y las universidades eran burocracias dominadas por profesionales.

Así pues, el principio estratégico consistió en que el Gobierno estableciera las reglas de la competencia no sólo para las instituciones económicas sino también para los servicios «de atención». Esta redefinición del universo social y económico seguía las ideas procedentes del seno del Partido Conservador y la Nueva Derecha, una agrupación laxa de grupos de presión intelectual incluyendo *think-tanks*, como el Instituto Adam Smith. El proceso fue largo y complejo pero provocó un cambio en el espectro político. Las políticas del Nuevo Partido Laborista bajo el liderazgo de Blair han suavizado en cierto modo los evidentes desastres del «thatcherismo» (en la vida del centro de las ciudades, por ejemplo, y el aumento de las desigualdades en la atención sanitaria); pero

el *New Labour* no ha intentado volver a las visiones de una economía dominada por el Estado y un estado del bienestar fuerte.

Los resultados económicos del «thatcherismo» a lo largo de un período de 20 años incluyeron la destrucción de las industrias pesadas en el Norte (como la minería y la fabricación de acero) y las ciudades de dichas zonas se convirtieron en museos de arqueología industrial. Se produjo un crecimiento masivo de las industrias de servicios. Ahora hay nuevos millonarios, la libra esterlina es hoy una moneda fuerte, y se han establecido nuevas plusmarcas en el valor de las acciones en bolsa. Cuando se entabló la nueva alianza entre el Partido Laborista y el mundo de la empresa, a finales de los años noventa, se produjo una gran inversión en el extranjero (en Estados Unidos), así como una gran inversión en el interior por parte de la Unión Europea, Japón y Corea del Sur hacia las regiones de Gran Bretaña. Para finales de los años noventa fue el norte de Europa, que no Gran Bretaña, la que empezaba a plantearse temas de disciplina laboral, se hallaba en un período de crecimiento bajo y pasaba por una serie de protestas callejeras sobre la atención sanitaria y las pensiones de los ancianos.

Los cambios en la concepción de la educación fueron espectaculares. Dentro del propio sistema educativo inglés se pasó del principio de igualdad de oportunidades educativas a ideas de efectividad y eficiencia. La idea central –y el principio operativo práctico efectivo que guió el invento social– fue el concepto del «mercado». Las finalidades de la educación se derivarían de las necesidades económicas, y en este contexto el individuo se convertiría en consumidor de la educación y la nación se modernizaría económicamente.

La visión educativa de los 30 años comprendidos entre 1944 hasta alrededor de 1974, que había hecho tanto hincapié en la igualdad de oportunidades educativas, empezaba a desvanecerse por el énfasis incipiente en la eficiencia del sistema educativo. Este último debería parecerse a la empresa en su gestión y producir alumnos, estudiantes y habilidades útiles para el futuro mercado laboral.

Así pues, en educación se produjeron cambios estructurales enormes: se creó un Plan de estudios nacional. Los ingleses no habían tenido nada semejante durante mucho tiempo. Se crearían exámenes nacionales para los niños de 7, 11 y 14 años. Además, se inventó el concepto de «gestión local de las escuelas», lo cual suponía que la financiación y la gestión de las mismas se pasa-

ban a la propia escuela y el papel histórico de las autoridades locales en educación que había tardado un siglo en desarrollarse empezó a decrecer.

Las consecuencias prácticas de todo ello fueron inmediatas. Los directores de escuelas se convirtieron en gestores. El poder de la autoridad local, especialmente en lo que se refiere a la financiación de la educación, se fue limitando y se hizo posible «tomar decisiones propias» –lo cual suponía que las escuelas podían escoger una financiación directa y un control desde Londres–. Los inspectores de Su Majestad fueron sustituidos en gran parte por un nuevo sistema de inspección, la llamada Oficina para Estándares en Educación. Se produciría una evaluación y medición del desempeño de los maestros y del rendimiento escolar.

La formación del profesorado pasó a manos de la nueva Teacher Training Agency (Agencia de formación del profesorado) dominada más por el Estado que por las instituciones académicas. La formación de profesorado se halla en la actualidad estrechamente vinculada a las escuelas y a la práctica de la enseñanza, y ha quedado muy alejada de las universidades.

Las universidades se vieron obligadas a entrar en el mercado: antes, el 95% del dinero universitario procedía de fondos públicos. Ahora, las universidades tendrían que convertirse en empresas y determinar la mejor forma de vender conocimientos, ofrecer servicios de investigación y llevar a cabo consultorías, y atraer a más estudiantes –que pagarían su matrícula–. Los estudiantes ya no recibirían financiación mediante becas estatales, sino que tendrían que trabajar durante sus estudios universitarios u obtener créditos con los que vivir, para devolverlos posteriormente cuando hubieran encontrado un puesto de trabajo. La determinación nacional del rendimiento de los académicos individuales y departamentos universitarios se introdujo también en ese período aboliendo, por otra parte, los cargos académicos de por vida.

El cambio en el discurso educativo ha continuado hasta el momento. El nuevo vocabulario incluye «evaluación y eficiencia», «control de calidad», padres y estudiantes como «consumidores», y el concepto de medición de un «producto con valor añadido». Se fue desarrollando un movimiento de «escuelas efectivas» que se convirtió luego en una especialidad académica. La gente empezó a hablar de las escuelas y universidades como entidades «gestionadas» y esos nuevos gestores empezaron a hablar de «nichos del mercado»: lugares donde los centros educativos podrían proporcionar servicios a

pequeños mercados y grupos especiales, siguiendo la pauta de las empresas competitivas.

En 1997, las políticas conservadoras, especialmente la «Nueva Derecha», habían perdido su atractivo electoral y el gobierno de Blair –el llamado nuevo gobierno laborista– subió al poder. La propia presencia mediática de Blair es considerable y sus tres prioridades, a saber, «*educación, educación y educación*» planteadas en un discurso durante la conferencia del Partido Laborista en 1996 se han hecho tan famosas como algunas frases de Thatcher.

Se ha hablado de nuevas colaboraciones entre los profesores y las autoridades locales, pero el énfasis en las normas y el «control de calidad» y la gestión y la competencia y «las escuelas que fracasan» se mantiene intacto.

También se mantiene con fuerza el proceso de toma de decisiones sobre la educación por parte del Gobierno central. Se han eliminado pocos controles de los que los gobiernos de Thatcher y John Major habían establecido sobre el sistema educativo, aunque el propio sistema educativo cuente con más personal y más dinero invertido en el mismo; y algunas cuestiones (como el sistema de exámenes) han cambiado de forma si bien, representado esquemáticamente, la situación sea muy parecida a la de hace 25 años.

3.2. El sistema educativo

En Inglaterra, el equivalente del Ministerio de Educación es el Department for Education and Skills (DfES), y se orienta a un sistema de escolarización obligatoria que se ofrece a los niños y jóvenes con edades comprendidas entre los 5 y los 16 años. El DfES dirige este sistema junto con las Autoridades Educativas Locales (LEA) con las cuales las relaciones han cambiado de forma importante.

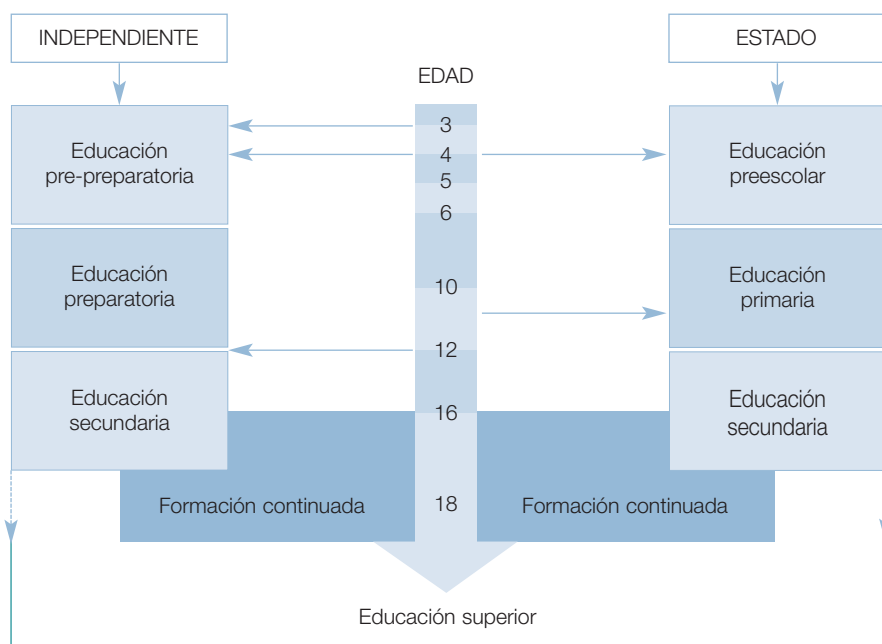
Resulta útil, en primer lugar, contemplar el sistema educativo en términos descriptivos simples.

La organización del sistema es como se muestra en el gráfico 3.1.

Las necesidades preescolares se cubren ya sea a través de las autoridades locales o por parte de entidades independientes. Además de las guarderías y parvulario, en las escuelas primarias, las autoridades locales pueden ofrecer guarderías de día, que aceptan a niños menores de 2 años. También hay guar-

GRÁFICO 3.1

Organigrama del sistema educativo inglés



Fuente: The British Council (<http://www.educationuk.org/>).

derías y parvularios privados organizados por padres y voluntarios o entidades independientes.

En Inglaterra la enseñanza obligatoria empieza a los 5 años y en la actualidad se está dando mucha importancia al aprendizaje de la lectura, escritura y cálculo en las escuelas primarias. Normalmente los niños procedentes de escuelas primarias van a la secundaria a los 11 años de edad. La enseñanza obligatoria acaba a los 16 años aunque muchos alumnos sigan en la escuela más allá de dicha edad. Aproximadamente el 90% de los alumnos de las escuelas estatales de enseñanza secundaria, en Inglaterra, van a las llamadas *comprehensive schools*, que admiten a alumnos entre los 11 y los 18 años de edad (algunas *comprehensive schools* sólo atienden alumnos con edades comprendidas entre los 11 y los 14 y otras de los 14 a los 18 años). A los 16 años de edad, los alumnos pueden pasar a los llamados *sixth-form colleges* o *tertiary colleges*.

TABLA 3.1

Número de alumnos (a tiempo parcial y jornada completa) de las escuelas del Reino Unido

2002-2003

	TOTAL
Maintained schools	
Parvulario	153.900
Primaria (incluidas las clases de parvulario)	5.178.200
Secundaria	3.995.000
Otros del sector público	
Escuelas especiales	105.600
Unidades de referencia de alumnos	12.400
Total escuelas «mantenidas» con fondos públicos	9.445.200
Privadas	
Escuelas corrientes	643.500
Escuelas especiales	5.900
Total escuelas privadas	649.500
Total escuelas	10.094.600

Nota: Incluye Escocia.

Fuente: Datos procedentes de: *The Education System in the United Kingdom (England, Wales and Northern Ireland) - 2002/03*, Department for Education and Skills (DfES) (2003).<http://www.eurydice.org/Eurybase/Application/frameset.asp?country=UK&language=VO>.

En Inglaterra, el certificado general de enseñanza secundaria se introdujo en 1988 y es el principal examen por el que pasan todos los alumnos de secundaria a los 16 años de edad o más. Los exámenes de nivel A del GCE (General Certificate of Education) suelen pasarse después del certificado general de enseñanza secundaria, al cabo de dos años más de estudios, normalmente en el Form VI de las escuelas secundarias, los colegios terciarios o los colegios de formación continuada.

La enseñanza postsecular se lleva a cabo en las universidades, centros de enseñanza superior o formación continuada, en institutos de tecnología, etc. Hay otras formas de educación que se ofrecen en forma de títulos y otros cursos de un nivel superior al nivel A del GCE o equivalentes. En Inglaterra, los títulos más corrientes para un primer grado son Bachelor of Arts (BA) o Bachelor of Science (BSc) y para un segundo nivel Master of Arts (MA), Master of Science (MSc), y Doctor of Philosophy (PhD). Los cursos de pri-

mer ciclo suelen ser de jornada completa y normalmente duran tres años. Los másters suelen exigir un mínimo de un año de estudios a jornada completa (y más corrientemente, dos años) o el equivalente a tiempo parcial. El tiempo mínimo para realizar un doctorado suele ser de tres años.

Sin embargo, poco a poco las líneas tan nítidas del gráfico 3.1 que se presentaba anteriormente se van desdibujando en los últimos tiempos. Por ejemplo, la educación para niños menores de 5 años, la educación preescolar (*nursery schooling*) todavía no es obligatoria, a pesar de que se están haciendo esfuerzos importantes en ampliar la oferta desde la perspectiva de la «educación para toda la vida» –aunque cabe destacar, asimismo, que un sistema global de oferta preescolar permitiría a más mujeres volver al mercado de trabajo con más rapidez. En la práctica, alrededor del 50% de los niños con edades comprendidas entre los 3 y los 5 años asisten al parvulario en Inglaterra (como de costumbre, en esos esquemas y en muchos servicios educativos, existen diferencias entre Irlanda del Norte, Escocia, País de Gales e Inglaterra).

Últimamente se ha suscitado mucho interés por la formación continuada –que ha incluido no sólo una oferta para los mayores, sino que también ha insistido en la mejora de las calificaciones profesionales y técnicas. Los esquemas habituales del sistema educativo no suelen reflejar esos temas.

Muchos de los problemas cruciales de la educación inglesa radican en la enseñanza superior –concretamente en las universidades y en temas que giran en torno a lo que se supone que deben hacer y el nivel de calidad requerido. Aunque los esquemas educativos incluyan visualmente a un sector universitario, no pueden afirmar nada sobre la calidad de dichas universidades.

La enseñanza privada afecta tan sólo a alrededor del 10% del grupo de edad correspondiente a nivel de primaria y secundaria. Pero desde la década de los setenta, el sector privado se ha visto reforzado políticamente. Por ejemplo, el gobierno conservador facilitó fondos públicos después de 1979, lo cual permitió disponer de dinero para que niños académicamente capaces y procedentes de familias menos favorecidas pudieran asistir a escuelas privadas de enseñanza secundaria. La Ley de Reforma Educativa de 1988 también vino a reforzar la enseñanza privada –para el Gobierno quedaba claro que el sector independiente tenía unos «niveles altos» y que esas escuelas no tenían por qué seguir el Plan de estudios nacional–. El Partido Laborista también ha abandonado una de sus ambiciones: la abolición de las *public schools* (que a pesar

TABLA 3.2

Números de las escuelas en Inglaterra 2002-2003

	INGLATERRA	REINO UNIDO EN SU TOTALIDAD
Sector público		
Parvulario	475	3.394
Primaria	17.861	22.638
Secundaria	3.436	4.284
Sector privado	2.180	2.380
Escuelas especiales		
Sector público	1.088	1.367
Sector privado	72	104
Total escuelas	25.472	34.556

Fuente: *The Education System in the United Kingdom (England, Wales and Northern Ireland) - 2002/03*, Department for Education and Skills (DfES) (2003).
<http://www.eurydice.org/Eurybase/Application/frameset.asp?country=UK&language=VO>.

del nombre son escuelas privadas), ese grupo de escuelas famosas por sus altos niveles académicos, su matrícula de coste muy elevado y los altos índices de éxito de sus alumnos, por ejemplo, a la hora de conseguir el acceso a las universidades más prestigiosas. El tema de la enseñanza privada está empezando a reaparecer también en un debate intenso sobre las escuelas islámicas.

Las escuelas judías y las escuelas para católicos también atraen fondos estatales. Hasta hace poco existía mucha oposición a financiar los costes de las escuelas que se centraban en los principios del Islam. Ahora esa resistencia se ha debilitado, probablemente por razones de orden político (de cohesión social y política), justicia e igualdad. Está claro que dichas escuelas también contribuyen a ampliar el abanico de decisiones en el mercado, y, por otra parte, es posible que se espere de ellas que hagan una aportación a las tasas de éxito en educación de los niños inmigrantes de primera y segunda generación.

Algunos esquemas de sistemas educativos incluirán o no centros de formación del profesorado, pero aunque lo hagan es muy probable que no dejen claro el tema de quién las controla. En realidad éste ha sido uno de los grandes cambios que se han producido en la educación inglesa en los últimos 25 años. Antes, las universidades habían sido muy influyentes en la oferta de formación del profesorado. Ciertamente para el año 2000, el control de la formación del

profesorado había pasado firmemente a la TTA (Agencia de Formación del Profesorado), que hacía hincapié en los nexos entre la formación del profesorado y los estándares, subrayando por otra parte que sus objetivos consistían en aumentar el número y la calidad de personas que se subían al tren de la enseñanza, y elevar los estándares y la calidad de la formación inicial del profesorado. El reclutamiento de los nuevos profesionales haría hincapié asimismo en vías alternativas de entrada en el mundo de la enseñanza (como por ejemplo, haber realizado algún otro tipo de trabajo antes de dedicarse a la enseñanza). La TTA está fuertemente vinculada con las escuelas donde se realiza mucha formación del profesorado. Su énfasis radica, como es natural, en unos estándares elevados para los nuevos profesores –cosa que tiende a definirse en términos de competencias: conocimiento de la materia y habilidades que permitan al profesorado enseñar de forma «efectiva». La política de este cambio sigue siendo difícil ya que el Gobierno, la TTA, las escuelas y las universidades suelen tener distintos puntos de vista.

3.3. Problemas actuales en el sistema educativo

Existen varios problemas acuciantes:

1. Quién rige el sistema.
2. Problemas de habilidades y estándares y el nexo entre el sistema educativo y el mundo del trabajo.
3. Nuevas crisis en la enseñanza superior.

3.3.1. Cuestiones de administración

Se incluyen cuestiones sobre si el poder está en manos de los profesionales o los políticos –y, en caso afirmativo, los políticos a qué nivel. Los poderes de la Secretaría de Estado para la Educación quedaron, por ejemplo, sumamente reforzados gracias a la Ley de Reforma Educativa de 1988.

Buen ejemplo de este tema son los detalles de la cuestión de la administración de las escuelas. Tradicionalmente, el grupo de profesionales –ya se tratara de académicos universitarios, directores de escuelas y maestros de escuela, y los administradores profesionales en las Autoridades Educativas Locales– daba mucha importancia a la definición del estilo y al ideario de las escuelas e

incluso al plan de estudios y el sistema de exámenes. Ahora se ha producido un cambio importante en la ubicación del poder. Ha pasado (simultáneamente) al Gobierno central y a la educación de los «consumidores».

Este aspecto puede ilustrarse si hablamos de la administración del sistema educativo. Para la administración del sistema escolar principal, los aspectos básicos quedaron establecidos en la Ley de Reforma Educativa de 1988. Tal como se indicaba anteriormente, el gobierno conservador había empezado a alterar el equilibrio entre las Autoridades Educativas Locales (LEA) y el «centro» (el poder concentrado en Londres). Pero este cambio en el control de las estructuras educativas no fue una mera «centralización».

Hubo dos cambios en las formas de financiación de las escuelas que contribuyeron a variar también la política de administración de las escuelas y su regulación.

En Inglaterra, todas las escuelas mantenidas por las Autoridades Educativas Locales (que anteriormente se habían llamado *Maintained Schools*) tienen sus propios presupuestos que ellas mismas gestionan. Cada escuela tiene un cuerpo rector constituido por los llamados gobernadores electos que son padres, personas procedentes de la comunidad local con algunos maestros y algunos gobernadores nombrados por la LEA. La labor de los gobernadores junto con la del director de la escuela consiste en ocuparse de la financiación. Ello significa también la dotación de personal que normalmente es el elemento más costoso del presupuesto escolar. El personal es nombrado y despedido por esas entidades rectoras.

Las escuelas siempre habían tenido «entidades rectoras» pero solían ser grupos dominados por los maestros y era ya una tradición que las *maintained schools* no fueran dirigidas por «los gobernadores» sino por los directores de la escuela, siempre funcionando dentro de las políticas establecidas por las LEA.

La Ley de Reforma de 1988 fomentó el final de esta cultura, y ello gracias a dos cambios importantes. Ambos cambios desplazaban la ubicación del poder de decisiones: el poder de las autoridades locales sobre las escuelas disminuyó y el potencial de aparición de un «mercado educativo» aumentó al desplazar el control a las unidades que competirían en ese mercado, las escuelas.

La primera política, que suena muy «democrática», es la de las Escuelas de Gestión Local (que se representa con las siglas LMS). Sin embargo, ello no

aumentó el poder de las LEA sino que aumentó la independencia de las escuelas individuales «del» control de la autoridad local. Las LMS significaron que el 80% del dinero público concedido a la escolarización tenía que pasar directamente desde las LEA a los directores de escuela y entidades rectoras de las escuelas «estatales» individuales, las financiadas con dinero procedente del Estado. O sea que estas escuelas se convertían en algo mucho más independiente económicamente –aunque una escuela tuviera que sobrevivir atrayendo al número suficiente de alumnos, normalmente haciendo su propio «marketing» y mejorando su posición en los exámenes nacionales del rendimiento de los alumnos.

La analogía con los cuadros de la liga profesional de fútbol, según se entiende en Inglaterra (o en Italia o en España), está clara. De esta forma, el director de la escuela y la entidad rectora de la misma, como interlocutores políticos y administrativos, se parecían mucho más al director gerente y al consejo de administración de una empresa comercial, o de un club de fútbol.

Dentro de esa amplia filosofía encaminada a conseguir que el sistema escolar aportara algo a la posición económica nacional, y dentro de la filosofía de que las propias escuelas debían crear un mercado, y un mercado competitivo dentro del que se ofreciera toda una gama de servicios educativos, se fomentó también la aparición de una tercera clase de escuela después de la promulgación de la Ley de Reforma Educativa de 1988: el *City Technical College* (CTC). Esta nueva institución no consiguió atraer el tipo de financiación del mundo de la industria y la empresa que se había esperado. Sus nuevos planes de estudios, que podían variar y especializarse (incluyendo un énfasis en los idiomas modernos así como en la ciencia y la tecnología), no consiguieron gran éxito. El modelo de estas escuelas era, definido a grandes rasgos, el de las «escuelas imán» de los Estados Unidos de América. Se mantiene la sospecha de que cuando los «Ministros de Educación» practican personalmente el turismo educativo y la transferencia educativa internacional, el desastre está servido.

Si lo tomamos desde el punto de vista de la política de la administración del sistema escolar, los CTC fueron un elemento adicional prometedor para el mercado: se trataría de un mercado complejo con muchas opciones suponiendo, por otro lado, que la elección por parte de los padres sería uno de los principales reguladores de la calidad de las escuelas. Este principio derivaba directamente

de la filosofía política de los años ochenta sobre la oferta educativa. Tal como se indicaba anteriormente, el nuevo discurso sobre la educación contiene expresiones como «cliente» y «nicho de mercado». Este vocabulario sigue siendo utilizado en los centros educativos de Inglaterra.

3.3.2. Habilidades y trabajo

Éste es un tema que se ha considerado problema central en la educación inglesa en los últimos 25 años. Un ejemplo de ello es la nueva legislación introducida desde junio de 1997 cuando Blair accedió por primera vez al poder. Estaba la Ley Marco de Estándares Escolares de 1998 que introducía medidas para elevar el nivel de los mismos; la Ley de Enseñanza Superior y Docencia de 1998 que afectó a la formación del profesorado, las matrículas de los centros para los estudiantes, las becas y los préstamos; la Ley de Aprendizaje y Habilidades del año 2000 que reformaba las organizaciones responsables de la financiación del sector de formación continuada, y la Ley de Educación de 2002 que apuntaba también a los estándares y la innovación en las escuelas.

Se ha dado mucha importancia al hecho de ofrecer más educación antes y a más niños; a las horas dedicadas a la escritura, la lectura y el cálculo en las escuelas primarias; a un nuevo plan de estudios para niños de 3 a 5 años, y se están formulando requisitos para el tamaño de las clases para los niños de 5 a 7 años, en los que no podrá haber más de 30 alumnos bajo el cuidado de un solo profesor titulado. En realidad, el énfasis en las habilidades (Skills) viene marcado quizás por la reorganización administrativa del propio «Ministerio de Educación». En 2001 el Ministerio de Educación y Empleo se reestructuró para constituir dos nuevos departamentos como ministerios, el Ministerio de Educación y «Habilidades» (DfES), responsable de la enseñanza, educación y formación continuada, y el Ministerio de Trabajo y Pensiones (DWP) que es responsable de temas de bienestar, pensiones, empleo y discapacidad.

Con bastante rapidez el Ministerio de Educación (DfES) estableció las siguientes áreas prioritarias adicionales: elevar los estándares de la enseñanza en los años intermedios mediante la ejecución de una estrategia para los escolares de 11 a 14 años (clave 3); crear una fase coherente 14-19 en educación, y hacer avanzar la enseñanza superior hacia una meta del 50% de participación para el año 2010. Dentro de esta nueva filosofía de gestión han quedado establecidos muchos objetivos: el tipo de vocabulario que se utiliza es que «el

80% de niños de 11 años deberían alcanzar el nivel esperado» –nivel 4 o más en los exámenes nacionales en inglés y matemáticas (de acuerdo con su nivel de capacidad de leer y escribir)–, y «el 75% de los niños de 11 años deberían alcanzar el nivel esperado para su edad en cálculo». El énfasis en las habilidades y el vocabulario de normas y metas y competencia también alcanza al campo de la enseñanza superior, y especialmente la enseñanza universitaria.

3.3.3. Nuevas crisis en la enseñanza superior

Estas crisis tienen que ver con la creación en los últimos 25 años de un sistema universitario de enseñanza que pasó de aproximadamente 45 universidades a un centenar –y la cuestión sobre cómo se puede controlar la «calidad» en semejante sistema–, y un segundo tema afín del que se hablará brevemente al final de este apartado: ¿Cómo manejar la ampliación de la proporción del grupo de edad que pasa por enseñanza superior cuando esa proporción pasa de menos del 20% a aproximadamente al 40% en un par de décadas?

Los esfuerzos, por supuesto, están relacionados. Si los estudiantes son «consumidores», entonces ¿cómo se demuestra la calidad del «producto» que están consumiendo? Así pues, hay que realizar esfuerzos por establecer un «control de calidad»: hacer que la labor de las universidades resulte medible y transparente.

Los agentes de control para este fin incluyen los *Higher Education Funding Councils* (HEFC). Los miembros de los HEFC son nombrados por la Secretaría de Estado para la Educación e incluyen a algunos académicos como miembros minoritarios. Las universidades ahora compiten por conseguir financiación de los HEFC, dentro de una fórmula nacional. Las universidades han de «ganarse la vida» en el mercado decidiendo aumentar el número de estudiantes, obtener investigación financiada desde fuera o aumentar la producción de publicaciones de investigación. Hay medidas públicas de resultados en la investigación, rendimiento docente y dichas medidas son el *The Times Higher Education Supplement*, que es un semanario para personal universitario, lo mismo que el *The Times Educational Supplement*, que es muy leído por personas que trabajan en las escuelas. Para ofrecer este «producto» las universidades han tenido que aumentar el número de personas dedicadas a su gestión. Se requiere información sobre la productividad del personal, la

carga docente, la creación de cursos, la gestión de los mismos y la atención al estudiante antes de que se produzca una evaluación externa.

Tal como se indicaba anteriormente, una estrategia anterior a la promulgación de la Ley de Reforma Educativa de 1988 consistió en reducir la cantidad de dinero de los presupuestos universitarios financiados a partir de los impuestos, obligando así a las universidades a entrar en el mercado: un mercado de estudiantes extranjeros que acudían con becas de investigación y, por otra parte, investigación en colaboración con la industria. Una segunda estrategia, por supuesto, consistió en dar publicidad a los resultados (por ejemplo, de la medición por parte del HEFC) de la investigación y la docencia. Ello sirvió para construir un mercado. En general, las universidades reciben puntuaciones numéricas, y las mismas conllevan, por lo menos en el caso de la investigación, compensaciones monetarias (o penalizaciones). En la medición de la docencia, que hasta hace poco llevaba a cabo la Quality Assurance Agency, también se emite una puntuación numérica pero, en la actualidad, la principal compensación afecta más a la reputación de la institución que al aumento directo en los ingresos monetarios. Se puede afirmar que los problemas actuales del sistema educativo son las soluciones de los últimos veinte años.

3.4. El debate público sobre la educación, perspectivas y propuestas de soluciones

El cambio de paradigma que se ha producido en los principios de gestión del sistema educativo, ese amplio «enfoque de mercado» de la educación inglesa, forma parte de la respuesta a la crisis política, social y económica de finales de la década de 1970. Este cambio de paradigma no ha cesado de momento, a pesar de que haya cambiado el partido político en el poder. De modo que, en muchos sentidos, el debate público contemporáneo sobre la educación y la lucha por hallar «soluciones», lleva ya treinta años de duración.

Esa extraña mezcla que es la «política educativa» inglesa ha existido durante por lo menos un par de décadas, es decir, en el período durante el cual los ingleses intentaban elaborar las nuevas reglas para dirigir un sistema educativo «enmarcado en el mercado».

Un sistema educativo «enmarcado en el mercado» posee cuatro características:

- requiere que el Estado defina unas reglas «nacionales» de competencia (definiciones de «estándares», «calidad», «rendimientos»);
- la distribución del dinero público debería vincularse a aquellos rendimientos que puedan mejorarse mediante la gestión adecuada;
- así pues, las instituciones educativas se convierten –en sí mismas– en «un mercado» de centros que compiten entre sí; y
- esa red de centros educativos se juzga, en parte, por su aportación a la economía nacional.

De esta posición básica proceden las políticas educativas actuales en Inglaterra. Dichas políticas son una extraña mezcla de tecnocracia, política práctica, comentarios académicos y lo visionario.

Las preocupaciones tecnocráticas incluyen la gestión. El gobierno central y muchas autoridades locales están debatiendo ahora de qué modo formar a los directivos educativos, y cómo reforzar las competencias gestoras. El énfasis dentro del servicio educativo se ha desplazado de la tendencia a tener como directores de escuela a los maestros más brillantes (la antigua tradición inglesa), a escoger a aquellos que tienen una formación en gestión que les permita asumir la responsabilidad de dirigir las escuelas.

La diana de estas nuevas habilidades es un debate nacional permanente –un debate en los medios de comunicación, en los círculos gubernamentales y políticos, incluso entre los profesionales de los propios servicios educativos. Hay muchos educadores universitarios que en la actualidad se especializan en estudios sobre eficiencia y estándares. En el ámbito gubernamental existe en la actualidad un continuo debate y preocupación por los objetivos de capacidad del cálculo y capacidad lectora y escritora; por las técnicas que miden lo que importa en una escuela que fracasa; por cómo rescatar a esas escuelas que fallan nombrando a nuevos directivos. Se está dando una enorme publicidad a la medición del rendimiento de las escuelas (y universidades), y publicidad también de dichas mediciones en los medios de difusión. Se organizan debates televisivos –y la información es «noticia» cuando se habla de si los niveles de los exámenes hacia el final de la escolarización han ido cayendo por-

que hay cada vez más estudiantes que obtienen puntuaciones más altas, o bien si ello se debe a una mejora en la docencia. Éstas son las preocupaciones tecnocráticas: preocupación sobre si los mecanismos de mejora del sistema educativo funcionan.

En segundo lugar, se han producido cambios en los principios políticos y la política educativa y la política práctica –es decir, la política de atracción de la clase media para que vote a unos partidos políticos concretos.

En realidad, se han producido algunos incidentes desagradables en los medios de comunicación y un debate público más bien personalizado, dado que algunos miembros del partido laborista han enviado a sus hijos a escuelas privadas, como por ejemplo el propio Blair.

Sin embargo, el nuevo Partido Laborista acepta en la actualidad que es bueno tener escuelas independientes y privadas dentro del sistema, sobre todo por sus elevados niveles de rendimiento. Es decir, que la vieja posición del Partido Laborista, que defendía que las escuelas privadas con un fuerte sesgo de clase social debían quedar abolidas, ha cambiado a la propuesta de que dichas escuelas deberían mantenerse, alegando que una diversidad de muchos tipos de las nuevas y viejas formas de escolarización es buena, y que debería ayudar a aumentar el nivel de los rendimientos de las escuelas financiadas por el Estado.

Los miembros del Partido Laborista pueden ahora, sin violación evidente de sus principios políticos, enviar a sus hijos a las escuelas privadas. Un debate parecido que implica a un principio político semejante e importante es el tema de cómo financiar la enseñanza superior. La tendencia creciente es contestar diciendo que hay que aumentar el precio de la matrícula y facilitar los «préstamos» a los estudiantes. Esta respuesta contradice a aquella tradición postbélica según la cual la igualdad de acceso a la enseñanza superior (en un sistema reducido de enseñanza superior) se basaba, en parte, en conceder a todos los candidatos académicamente cualificados una pequeña beca que pagaba la matrícula y facilitar, además, el dinero suficiente para que los estudiantes pudieran realizar sus estudios con dedicación completa. Así pues lo que surge ahora es una contradicción entre la aspiración de ampliar el sistema hasta aproximadamente el 50% del grupo de edad –una forma de oportunidad– y la necesidad de pagar el coste correspondiente. La preocupación (y el debate)

está en si los estudiantes de la clase trabajadora con la capacidad oportuna se negarán a aceptar la carga de la deuda que implicaría un sistema de préstamos.

El concepto de «mercado» es algo que los académicos y comentaristas del sistema educativo tienen cada vez más claro. Existe una diferencia extraordinaria entre los conceptos de «mercado» en el sistema educativo inglés y el «mercado» en la competencia ordinaria del mundo de la empresa.

En educación, no existe un verdadero «mercado», y, desde luego, no existe un libre mercado con una competencia perfecta. Existe, eso sí, un casi mercado en el que el Estado va manipulando eternamente las normas y reglas del mercado. Por ejemplo, se recordará que la financiación del sistema quedó consolidada gracias a la Ley Marco y de Estándares Escolares de 1998. Dicha ley confirmaba el principio del *Local Management of Schools*, pero venía a aclarar administrativamente de qué forma los presupuestos de la LEA se dividirían según un conjunto nacional de reglas. Establecía una fórmula de reglas nacionales «sobre unos criterios objetivos» para la distribución del dinero a cada una de las escuelas. Así pues, básicamente, si las escuelas tenían el mismo número de alumnos de edades concretas, obtendrían el mismo presupuesto. Pero (según se subrayaba anteriormente) si tenían más alumnos, obtendrían más dinero. En la idea de «mercado» hay un incentivo. El mercado –y sus reglas de financiación según las define el Estado central– es el que rige la situación y no lo hace ya cualquier desigualdad histórica que se hubiera acumulado con el tiempo entre escuelas parecidas. Pero la fórmula consigue dos objetivos: no se trata meramente de una regla que configura el comportamiento diario de las escuelas, sino que es una regla que construye un mercado. Las reglas del mercado pueden cambiarse por acción del Estado.

Del mismo modo, el sistema de «control de calidad» para medir los «niveles» de las universidades sigue cambiando. Ello es en cierto modo bueno, ya que el concepto original de control de calidad era sumamente burdo y simplista. Pero el punto clave aquí no es que las «reglas del mercado» sean malas o que sea malo que «el mercado» domine la situación.

El punto clave es que las «reglas del mercado» –las reglas que miden el rendimiento y las condiciones bajo las cuales se puede ofrecer dicho rendimiento– son, en realidad, reglas construidas y alteradas por burocracias como los *Higher Education Funding Councils*. Son estas las reglas de los organismos semigubernamentales impuestas burocráticamente y de una forma perfecta-

mente legal sobre las universidades y que definen el estilo de mercado dentro del cual compiten las mismas. El sistema está dominado por el Estado, las reglas pueden cambiarse, y las universidades tienen que reaccionar a menudo de prisa y reunir una cantidad de información muy importante.

En realidad, los costos son tan elevados y en las universidades las protestas de los *Vice-Chancellors* (el equivalente de los rectores en España) han sido tan fuertes que todavía no está claro si seguirán los próximos ejercicios en garantía de calidad sobre la investigación (y sobre la docencia) aunque es cierto que está programado un Ejercicio de Evaluación de la Investigación por parte del *Higher Education Funding Council* para 2008. Ya ha empezado el trabajo de recogida de información al respecto.

Por último, existe el debate ligeramente más visionario sobre cómo prepararse, educativamente hablando en las nuevas formas para el siglo XXI. Las principales respuestas están apareciendo ya en forma de la aceptación del concepto de «aprendizaje de por vida» y una mejora en la formación en el puesto de trabajo, un nuevo énfasis en la educación preescolar y el cuidado de los niños, y la educación durante la jubilación.

Ese debate visionario es objeto de contradicciones que surgen del debate tecnocrático sobre niveles, control de calidad y medición de los resultados. Así que la retórica del mercado tiene dificultades de convivir con las prácticas de las burocracias de un Estado grande para recoger una información que permitiera el funcionamiento del mercado. Y la retórica de la «elección» y «el consumidor» se abre paso con dificultad debido a la creciente desigualdad de la distribución de la riqueza en Inglaterra, al fracaso relativo de la educación entre algunos grupos –concretamente chicos y algunas minorías étnicas– y a la aparición de grandes bolsas de pobreza en las ciudades.

La exclusión social y la cohesión social están empezando a aparecer como uno de los precios que el sistema educativo inglés «enmarcado en el mercado» tiene que pagar por sus eficiencias tan cuidadosamente gestionadas. Existe, efectivamente, la clara conciencia de que el sistema educativo está «en crisis», pero la naturaleza de dicha crisis se está empezando a contemplar desde una óptica distinta. Ajustarse a la globalización económica no constituye la única finalidad del sistema educativo que ahora deberíamos alcanzar. Lo que se observa en la actualidad es una preocupación algo tardía por la educación de los ciudadanos. En realidad algo parecido a lo que sucediera en el siglo XIX.

Bibliografía

- CAMPBELL, C., LUNT, I., GILLBORN, D., WARREN, S., VINCENT, C., WHITTY, G., SAMMONS, P. y UNIVERSITY OF LONDON. INSTITUTE OF EDUCATION (2002): *Developing inclusive schooling: perspectives, policies and practices*. Londres: Institute of Education University of London.
- CHITTY, C. y DUNFORD, J. (1999): *State schools: New Labour and the Conservative legacy*. Londres: Woburn Press.
- CHITTY, C., WHITTY, G. y CAMPAIGN FOR STATE EDUCATION (2002): *Comprehensive secondary education: building on success*. Londres: Campaign for State Education.
- CRAWFORD, K. (2003): *Contemporary issues in education: an introduction*. Dereham: Peter Francis.
- FURLONG, J. y WHITTY, G. (2000): *Teacher education in transition: re-forming professionalism?* Buckingham: Open UP.
- GEARON, L. (ed.) (2002): *Education in the United Kingdom*. Londres: David Fulton Publishers Ltd.
- GEWIRTZ, S. (2002): *The managerial school: post-welfarism and social justice in education*. Londres: Routledge.
- GILLBORN, D., MIRZA, H. S. y OFFICE FOR STANDARDS IN EDUCATION AND OFSTED (2000): *Educational inequality: mapping race, class and gender: a synthesis of research evidence*. Londres: Office for Standards in Education.
- GILLBORN, D. y YOUDELL, D. C. (2000): *Rationing education: policy, practice, reform and equity*. Buckingham: Open UP.
- HOLT, G. y NATIONAL FOUNDATION FOR EDUCATIONAL RESEARCH IN ENGLAND AND WALES (2002): *Education in England, Wales and Northern Ireland: a guide to the system* (3.^a ed.). Slough: Nfer.
- LAWTON, D. (1992): *Education and politics in the 1990s: conflict or consensus?* Londres: Falmer P.
- POWER, S., WHITTY, G. y WIGFALL, V. (2003): *Education and the middle class*. Buckingham: Open UP.

Recursos en Internet

Adult Learning Inspectorate, Inglaterra:

<http://www.ali.gov.uk/>

Department for Education and Skills, Inglaterra:

<http://www.dfes.gov.uk/index.htm>

Higher Education Funding Council, Inglaterra:

<http://www.hefce.ac.uk/>

Learning and Skills Council, Inglaterra:

<http://www.lsc.gov.uk/>

Office for Standards in Education, Inglaterra:

<http://www.ofsted.gov.uk/>

Qualifications and Curriculum Authority, Inglaterra:

<http://www.qca.org.uk/>

Teacher Training Agency, England:

<http://www.canteach.gov.uk/index.html>