

---

## Estado y Educación en Europa y los Estados Unidos: situación actual y tendencias de futuro

Francesc Pedró (\*)

---

*Describe el autor cómo la quiebra del Estado del Bienestar supone una ruptura del modelo educativo caracterizado porque el Estado se encarga de la provisión y control de la educación para todos los ciudadanos. El nuevo contexto, marcado por una crisis de dos tipos: económica y coyuntural y estructural o de ajuste de los sistemas educativos, exige una serie de transformaciones. Entre ellas se destacan la descentralización y redistribución del control estatal y la participación de la comunidad y los agentes sociales en su gestión. Señala también las posibles tendencias de futuro, marcadas por una búsqueda de eficiencia basada en la evaluación externa del sistema, tanto en lo referente a sus resultados o productos como en los medios para lograrlo. Entre esas tendencias se encuentra la privatización, entendida no tanto como un intento de traspasar al sector privado las responsabilidades educativas, sino como de acercar al sector público los beneficios de una gestión privada más eficiente.*

### Consideraciones previas

Se supone que los estudios comparativos de la educación han de servir al propósito de la orientación de políticas mediante el recurso a la evaluación de las experiencias de otros países. Este es el objeto del presente ensayo. Para cumplir con este propósito es preciso tener la absoluta certeza de que se están comparando elementos o aspectos similares o equivalentes de los sistemas educativos. Como en el presente caso nos hemos ocupado de las tendencias actuales y de futuro, conviene tomar en consideración algunas cuestiones que dificultan la clarificación de cuanto se expone en este ensayo.

Para empezar, al tratarse de un estudio de tendencias se presupone un esfuerzo de generalización de la información que aporta cada país o elemento, así como un verdadero ejercicio de inducción. Tratándose como se trata de una característica que comparten todos los estudios comparativos de tendencias, esto no tendría mayor importancia. Si se trae aquí a colación es por el hecho de que los países aquí contemplados son muy diversos entre sí, especialmente si tomamos en cuenta la inclusión de los Estados Unidos en un ensayo que, sólo dentro de los parámetros de la Comunidad Económica Europea, ya sería de por sí complejo.

La otra cuestión es la del objeto material de la comparación: el Estado y su papel en educación. Por razones de comodidad y simplicidad hemos tomado aquí un

concepto acaso excesivamente amplio de Estado: la estructura centralizada de la legislación y del gobierno que se sirve de una administración constituida jerárquicamente. Debe aclararse a este respecto que en no pocas ocasiones a lo largo de este ensayo se hace equivaler la noción de Estado a la de poderes públicos, porque de este modo se clarifican sus relaciones con la iniciativa privada.

En último término se ha preferido ofrecer una panorámica general, en lugar de detenerse en el detalle del distinto papel que desempeña el Estado en los sucesivos niveles educativos, lo cual hubiera sido mucho más fácil pero acaso también menos provechoso a los efectos del propósito que se pretende: una panorámica comparativa general. Vayan por delante, pues, estas advertencias.

## 1. Del Estado del Bienestar a la razón de Estado

El referente remoto para nuestro análisis lo constituye la doble voluntad política de proveer, por un lado, y de controlar, por otro, la educación que han de recibir los ciudadanos de un Estado moderno. Las razones que subyacen a esta voluntad política son múltiples y han sido analizadas ya en otros lugares <sup>(1)</sup>.

Prácticamente desde que, en el siglo XVIII, Prusia <sup>(2)</sup> empezara a atraer la atención de un número creciente de educadores y de políticos por sus considerables avances en materia de escolarización pública hasta mediados del presente siglo, el papel del Estado en materia de educación no dejó de acrecentarse. Probablemente, la máxima expresión de este crecimiento llegó con el llamado *Estado del Bienestar*, una especie de *Leviathan* bondadoso y un tanto autocomplaciente, dos de cuyos brazos más poderosos eran precisamente la sanidad y la educación públicas <sup>(3)</sup>. Desde mediados del presente siglo hasta hoy la evolución ha sido muy otra. Y la que se prevé para el futuro más inmediato prosigue parecida línea alternativa.

En efecto, hasta mediados de la década de los años setenta predominaba en Europa y en los Estados Unidos una concepción según la cual el Estado debía convertirse en el proveedor de la educación formal por excelencia -y, en general, de todos los denominados servicios públicos- para la totalidad de los ciudadanos, sin otro coste para ellos que los impuestos y con las miras puestas en la igualdad de oportunidades. Sin embargo, hoy en día, tan sólo unos quince años después, en los mismos países prevalecen otras concepciones sobre el papel del Estado en la provisión de los servicios públicos. Se ha dicho y repetido hasta la saciedad que el Estado del Bienestar ya no existe y se arguye, paradójicamente, que ha dejado de existir por razón de Estado, porque los Estados europeos -y, por descontado, los Estados Unidos- ven cercano el momento en que quedarán exhaustos si no ponen freno al gasto público, dos de cuyos grandes focos son el sistema sanitario y de pensiones y, por supuesto, el sistema educativo.

En suma, y ésta será la tesis que intentaremos demostrar aquí, el papel del Estado en los sistemas educativos de la Europa comunitaria y de los Estados Unidos ha ido mutando desde mediados del presente siglo. Hoy el Estado busca un nuevo reparto de responsabilidades en el que adoptar, sin lugar a dudas, una función evaluadora de nuevo cuño, introducir nuevas concepciones acerca de lo

que son los servicios públicos y adoptar fórmulas para gestionarlos que más que nuevas han de ser consideradas extrañas a lo público, por ser las propias y hasta ahora exclusivas de la gestión empresarial privada. Como veremos, en esta mutación han confluído diversos factores que van desde los crecientes deseos de descentralización y de participación en la administración y gestión de los sistemas educativos, tanto por parte de las autoridades locales como, en general, por los principales integrantes de la comunidad educativa (profesores, familias y estudiantes), hasta el cambio en los paradigmas que rigen las concepciones del Estado y del gobierno de los sistemas educativos.

En este recorrido, empezaremos por ver cuáles son las dimensiones de las distintas funciones que el Estado ejerce en materia educativa, así como hasta dónde alcanza su cuota de mercado si lo consideramos empresario del servicio público de la educación.

## **2. El Estado como proveedor del servicio público de la educación. Panorámica comparativa**

En los países objeto de este estudio, el Estado <sup>(4)</sup> sigue siendo, con mucho, el principal proveedor de educación; no sólo, claro está, del servicio público de la educación sino, en términos mucho más generales, de toda la educación escolar. Es, pues, el principal empresario del sector educativo. Pero, también es, a la vez, el rector, en el sentido más amplio del término, del conjunto del sistema educativo y, por consiguiente, tanto de los centros que de él dependen directamente y de los cuales es, en cierto modo, empresario, como de aquellos otros que son de iniciativa privada, sean o no financiados en todo o en parte con fondos públicos. En esta medida, se configura como el garante de que toda educación se atiene a lo prescrito por los principales textos legales -generalmente las Constituciones y Cartas Magnas o las Leyes básicas de educación- en lo que respecta a sus objetivos y, también en la mayoría de países, en lo que se refiere a sus contenidos y métodos. Dispone, para ello, de un cierto número de instrumentos que le confieren un poder directo e indirecto sobre el sistema educativo como pueden ser, por ejemplo y respectivamente, la inspección escolar y la formación y la certificación del profesorado.

### **2.1. El Estado, rector del sistema educativo**

En Europa los Estados siguen conservando el control de la mayor parte de las funciones relacionadas con la provisión educativa <sup>(5)</sup>, en mayor o menor medida según se trate de sistemas más o menos centralizados. Entre las más relevantes hay que contar con:

- El establecimiento y promulgación de los fines de la educación y de los objetivos de los niveles educativos, por lo menos en el nivel más general de concreción.
- La administración y el gobierno del sistema educativo, en términos generales, así como la supervisión y el control de su funcionamiento.
- La financiación del sistema educativo y, particularmente, del parque escolar público y de los centros subvencionados o concertados.
- La organización del sistema educativo en sus distintos niveles, ciclos y modalidades institucionales.

- Las prescripciones curriculares de los distintos niveles, ciclos y modalidades institucionales, así como la homologación de títulos, acreditaciones y certificados, cuando no su expedición directa.
- La acreditación y homologación y, generalmente también, la formación inicial del profesorado de los distintos niveles educativos.

Por supuesto, todo cuanto antecede rige para el período de la escolaridad obligatoria y en menor medida para los niveles, ciclos y modalidades institucionales que quedan fuera de este período -muy especialmente la educación preescolar y la formación postsecundaria (universitaria y no universitaria)-. Se sobreentiende con ello que el Estado es el garante de que, sea mediante la provisión escolar pública, mediante la privada o directamente de manos de la familia <sup>(6)</sup>, todos los ciudadanos reciben un capital mínimo de formación. Por la existencia de estos mínimos, el Estado se garantiza que sus ciudadanos disponen de los instrumentos básicos para una correcta socialización o, dicho de otro modo, para una adecuada inserción social, cultural, política y laboral.

Un ejemplo obvio de las funciones que desarrolla el Estado como rector del sistema educativo lo constituye la fijación del período de escolaridad obligatoria. No deja de ser significativo a este respecto el hecho innegable de que en los últimos treinta años este período haya crecido hasta alcanzar en algunos países lo que probablemente sea su cota máxima: la mayoría de edad civil que se sitúa entorno a los dieciocho años de edad. En efecto, en 1960 la edad media de fin del período de la escolaridad obligatoria en los países comunitarios era de 14,1 años de edad; hoy esa media es ya de 15,6 años de edad y probablemente seguirá aumentando en el futuro siguiendo la tendencia patente en la **Tabla I**. Está claro que el control ejercido por el Estado durante el período obligatorio se ha incrementado ostensiblemente en un plazo de tiempo relativamente corto.

## Tabla I

### Evolución de la edad de fin de período de la escolaridad obligatoria en los países comunitarios

Edad (en años)	1960	1992
13	1	0
14	7	2
14	2	4
16	0	4
17	0	0
18	0	2

Fuente: Elaboración propia. En 1960 los países comunitarios eran diez, en 1992 ya son doce.

En países como Bélgica y la R.F.A. la duración del período obligatorio alcanza hasta los 18 años de edad, aunque no necesariamente a tiempo completo. En los Países Bajos, por el contrario, el período de obligatoriedad fue ampliado en

la pasada década por su extremo inferior, hasta incluir a los niños de 5 años de edad, lo cual era normativo desde mucho antes en el Reino Unido.

Lógicamente, las razones que subyacen a una decisión de tamaña importancia, tanto desde el punto de vista social como económico, no son banales. Basta considerar el abanico que va desde la complejidad creciente de los saberes que constituyen el capital cultural mínimo para una ciudadanía responsable, hasta la necesidad de contar con una población activa mucho más cualificada de base. En suma, el Estado viene a garantizar mediante su implicación en la educación tanto que se socializa correctamente como que el sistema educativo sirve de forma adecuada al progreso y al desarrollo del país.

Así, la creciente competitividad internacional comporta a veces estrategias alternativas como, por ejemplo, el horizonte francés del denominado *Objectif 2000*: dotar a un 80% del grupo de edad correspondiente de la titulación equivalente al bachillerato. Por cierto que, en los países europeos, esta competitividad no sólo se contempla como algo necesario frente a los Estados Unidos y, muy especialmente, frente al Japón, sino que incluye también una vertiente intercomunitaria. En efecto, los países miembros de la CE han suscrito un Acta Única que entrará en vigor en 1993 en la cual se permite la libre circulación de trabajadores y profesionales. En los países más meridionales, donde la formación profesional y técnica es, comparativamente, más endeble, una posible inmigración de población cualificada procedente del resto del territorio comunitario es un riesgo que debe tomarse como hipótesis de trabajo.

## 2.2. El Estado como empresario

Además de regir el destino del conjunto del sistema educativo para garantizar su orientación hacia una adecuada socialización, el Estado es también el empresario más importante del sector educativo si se considera el conjunto de la oferta pública de educación en contraposición a la oferta de la iniciativa privada, sea o no subvencionada por fondos públicos. En este sentido, la **Tabla II** muestra el porcentaje de la población escolar que recibe educación en centros privados en los países comunitarios.

**Tabla II**

### **Porcentaje de la población escolar que asiste a las escuelas privadas en los países comunitarios, en los diferentes niveles educativos**

Países	Preescolar	Primaria	Secundaria	Formación Profesional	Total
Bélgica franc.	28,4	39,6	66,0	60,0	47,5
Bélgica nerl	70,5	61,6	58,0	67,0	71,7
Dinamarca	8,0	7,7	9,0	96,0	12,0
España	37,0	35,0	30,0	28,0	33,0
Francia	14,0	17,0	24,0	22,0	20,4
Grecia	8,7	6,7	4,0	9,0	6,0
Irlanda	1,0	3,2	0,0	4,0	2,0

Italia	59,0	7,5	15,0	16,1	10,0
Luxemburgo	0,0	5,0	5,0	12,0	8,0
Países Bajos	69,8	68,3	71,8	87,0	72,3
Reino Unido	10,6	4,6	10,0	0,0	7,0
R.F.A.	7,9	1,0	10,0	0,0	7,0

Fuente: Freedom of Education in the European Community (Strasbourg: European Parliament, 1987) y OCDE: L'enseignement dans les pays de l'OCDE, 1987-88. Recueil d'informations statistiques (París: OCDE, 1991)

En conjunto, no puede decirse de ningún modo que en la Europa comunitaria la provisión educativa no esté en manos del Estado, aunque es cierto que en determinados niveles educativos la oferta privada es mayoritaria. Otro tanto puede decirse de los Estados Unidos, donde la participación privada en la enseñanza obligatoria afecta aproximadamente al 10% del total de alumnos matriculados.

En la citada **Tabla II** sobresalen notoriamente dos países donde es el sector privado el que acoge a la mayoría de los alumnos: se trata de Bélgica y los Países Bajos. Lo que explica la mayoría de la iniciativa privada en los dos países anteriormente citados es una tradición histórica vinculada en parte a las confesiones religiosas y su peso específico en la vida política y, en algunos casos, una peculiar manera de resolver o evitar las guerras escolares. Como consecuencia, en estos países el Estado ha asumido tradicionalmente la responsabilidad de la financiación de este sector de forma continuada y estable, sin tomar la forma de unos conciertos o convenios individuales (al estilo francés o español, por ejemplo) relativamente más precarios como fórmulas a los ojos de los centros privados. Inversa y lógicamente, en aquellos países como el Reino Unido, Italia y la R.F.A., donde nunca ha existido semejante tradición, el porcentaje de alumnos en centros públicos es mucho mayor. Francia y España cuentan, por su parte, con un porcentaje importante de alumnos en centros privados (20 y 30%, respectivamente).

En lo que respecta a la presencia del Estado en los distintos niveles educativos, la misma **Tabla II** muestra claramente dos tendencias. La primera se refiere a la mayoría de niños en edad preescolar que asiste a centros del sector privado. No hará falta recordar aquí que los esfuerzos de los últimos años, tanto en Europa como en los Estados Unidos, se han centrado en universalizar la educación secundaria y en democratizar el acceso a la educación superior y que la intervención del Estado en la educación preescolar se ha visto limitada básicamente por dos hechos: por encontrarse este nivel fuera del período obligatorio y por atribuírsele a la familia el papel protagonista en la educación durante la edad más temprana. Pese a todo, la oferta escolar pública - generalmente local- ha crecido considerablemente en los últimos treinta años.

La segunda tendencia, que cabe inducir de una lectura entre líneas, es que un cierto número de padres prefiere que sus hijos se eduquen durante la escolaridad primaria en centros privados para pasar después a inscribirlos en centros públicos de educación secundaria. Las razones últimas probablemente tienen

que ver con una mejor preparación para el acceso a la educación superior, mayoritariamente dependiente del sector público y con una atmósfera bien distinta a la que se respira en los centros de educación secundaria académica de iniciativa privada. Más allá de estas tendencias, cabe reconocer que la lectura de los datos no permite inferir, de ningún modo, un panorama de conjunto y demuestra el peso que la propia tradición de cada país tiene en la expansión o retroceso de la oferta escolar privada.

En resumen, el Estado sigue siendo el principal empresario y proveedor de la educación escolar. Si se hace el recuento, materialmente, de los alumnos europeos escolarizados en centros que reciben en todo o en parte fondos públicos, se obtiene como resultado que se trata de la inmensa mayoría. De otro lado, la mitad de los 3.800.000 docentes que ejercen en la CE son funcionarios estatales y algo más de un tercio son funcionarios de las autoridades regionales o locales. En ningún país comunitario, ninguna empresa, ni siquiera multinacional, cuenta con un número de trabajadores equivalente al número de docentes funcionarios del correspondiente Estado <sup>(7)</sup>.

### **3. Un nuevo contexto para la política educativa**

Hasta aquí hemos realizado un breve recorrido por las funciones que el Estado ejerce en materia educativa y su alcance cuantitativo. A partir de ahora intentaremos inferir un cierto número de tendencias de futuro, para lo cual nos será extremadamente útil fijar los rasgos generales del contexto en cuyo seno se mueven actualmente los sistemas educativos de los países que nos ocupan.

La principal nota distintiva de dicho contexto lo constituyen los efectos de la doble crisis acaecida desde mediados de los años setenta hasta hoy. Por una parte se trata de una crisis coyuntural económica, pero, por otra, también de una crisis estructural de los sistemas educativos. La conjunción de ambas crisis aporta un nuevo contexto en el que el Estado debe reformular su papel <sup>(8)</sup>.

En lo que respecta a la crisis económica, sus efectos más directos sobre los sistemas educativos se refieren, por supuesto, a la reducción del gasto público. Pero hay otros efectos indirectos, no tan obvios y que tienen que ver con la manera cómo ese gasto se lleva a cabo. Por un lado, en una época de crisis económica no sólo se reduce la inversión pública, sino que se hace más necesario establecer prioridades. Desde la perspectiva actual, la época de grandes inversiones en educación, en capital y recursos humanos, que fueron los años sesenta y principios de los setenta parece haber dejado la impresión de que el sistema educativo es un pozo sin fondo, que nunca puede llenarse y donde nunca hay suficiente para contentar demandas, cuantitativas y cualitativas, siempre crecientes. La pregunta que los políticos y los administradores parecen hacerse más o menos en secreto es: ¿y dónde están los resultados de aquellas inversiones millonarias? <sup>(9)</sup>

En semejante contexto, el gasto público en educación tiene que competir, en el seno de un mismo Estado, con otras posibles inversiones cuyos resultados aparentan estar mucho más al alcance de la mano, son mucho más visibles y, en última instancia, se dirá, necesarios a corto plazo. En los últimos años, la

educación ha dejado de ser "la prioridad de las prioridades" y han ocupado su lugar, casi sucesivamente, otras preocupaciones como el desempleo, la ocupación de los jóvenes, la protección social y la recuperación económica. El envejecimiento de la población, especialmente en Europa, tendrá además una gran relevancia a largo plazo. Un estudio prospectivo de la OCDE aventura que, en los próximos cincuenta años, el coste total del gasto social se incrementará en un tercio, en términos reales, suponiendo que el volumen y la escala de los beneficios sean constantes y que el gasto aumente o disminuya en proporción al número de beneficiarios. Este aumento global de un tercio, y esto es lo verdaderamente preocupante, esconde graves desigualdades entre los sectores afectados: frente a un aumento del 40% en el gasto sanitario y del 100% en el coste de las pensiones, aparece un descenso del 15% del gasto en prestaciones familiares y del 20% en educación. Nunca hasta ahora nadie se había atrevido a imaginar que llegaría el día en que el gasto público en educación disminuiría de forma tan tajante <sup>(10)</sup>.

Incluso en un contexto de crisis las demandas educativas -por ejemplo: mejor educación durante más tiempo- siguen su propia lógica de escalada y no dejan de crecer. El Estado se ve, en semejante situación, sobrecargado <sup>(11)</sup> de necesidades a las que debe dar salida y en una coyuntura económica que no permite hacerlo con todas por igual. Ante la perspectiva de dejar exhausto el Tesoro, la solución lógica consistirá, pues, en establecer prioridades para el gasto público. Estas prioridades pueden fijarse en base a diferentes criterios.

Uno de los posibles es la rentabilidad de las inversiones previas, es decir, los resultados obtenidos por cada sector de inversión. El sector educativo ofrece rentabilidad esencialmente a largo plazo, lo cual le hace poco atractivo a quien desea presentar ante todo resultados a corto plazo.

Los efectos de la crisis coyuntural económica son, por consiguiente, mucho más importantes que una simple reducción monetaria o porcentual ya que implican una nueva concepción del papel del Estado en la provisión de los servicios públicos y, por descontado, bajo un nuevo *ethos*: el de la *accountability*, es decir, de la rendición de cuentas, de la auditoría y de la evaluación de resultados. Este *ethos* aparece además en un momento en que los contribuyentes muestran su insatisfacción por el deterioro de los servicios públicos, que no tan sólo se atribuye a factores tales como la pérdida de poder adquisitivo de los funcionarios, y su consiguiente descontento y desinterés, sino a la incapacidad, algunos dirán que congénita, del Estado para dispensar estos servicios de forma satisfactoria, eficaz y eficientemente.

Una primera alternativa la constituye el acercamiento entre quien dispensa los servicios y quien los recibe y acostumbra a tomar la forma de la descentralización o de la desconcentración. La privatización aparece como una segunda alternativa, complementaria, y que algunos toman por una panacea que aportará mayor calidad a menor coste, ya se refieran a la privatización, sin más, de determinados servicios públicos o, lo que es más frecuente, a la adopción de criterios propios de la empresa privada para la administración y la gestión de dichos servicios, incluyendo la progresiva introducción del concepto de competitividad.

La segunda crisis es de carácter estructural, de ajuste de los sistemas educativos a un nuevo contexto social, económico, tecnológico y, en cierta medida, también demográfico. No hará falta insistir aquí en los trascendentales cambios sociales producidos en las dos últimas décadas tanto en Europa como en los Estados Unidos (desde los cambios en la concepción de la familia hasta la incorporación de la mujer a la vida activa), ni en la relevancia del progreso tecnológico y la generalización de las aplicaciones de las nuevas tecnologías, ni en la forma en que éste y otros factores han contribuido a cambiar los perfiles profesionales, ni en la internacionalización de la economía <sup>(12)</sup>. Destacaremos tan sólo dos fenómenos por su especial significación para la política educativa: la deriva de las concepciones sociales hacia posturas especialmente críticas para con el Estado y que exigen una mayor participación social en el sistema educativo y, en segundo lugar, el impacto del desempleo juvenil que viene a demostrar la imposibilidad de regir el sistema educativo, en lo que al ámbito de la profesionalización y de la cualificación se refiere, a espaldas de los agentes económicos.

Cabe preguntarse si estos razonamientos y estrategias son patrimonio exclusivo tan sólo de unos gobiernos, concretamente de los de corte neoliberal o conservador. La respuesta, en cuanto se refiere a Europa, es que no. A decir verdad, los gobiernos conservadores y neoliberales, especialmente en los países con estructuras políticas descentralizadas, reaccionaron con mayor velocidad y adoptaron medidas correctoras con mayor presteza ante los primeros síntomas de alarma. Pero, hoy en día, las estrategias son comunes también a los gobiernos de corte socialdemócrata, aunque aparezcan matices algo distintos en las exposiciones de motivos. El producto resultante es, también en el terreno educativo, notablemente parecido y equivalente.

#### **4. El alcance de las transformaciones**

De qué modo las tesis que se acaban de describir tienen su reflejo en cuanto ha acontecido recientemente y está aconteciendo en los sistemas educativos de los países objeto de nuestro estudio constituye el objeto de las páginas siguientes. En ellas se discuten algunos de los desarrollos más sobresalientes con respecto a tres líneas fundamentales de reequilibrio del poder del Estado en materia educativa: la descentralización, la participación social en el gobierno de los sistemas educativos y, por último, la apertura a los agentes económicos.

##### **4.1. Descentralización y redistribución del control estatal poder central versus poder local**

La primera de estas líneas se refiere a la redistribución de poder entre el centro y la periferia. La cuestión es más compleja de lo que parece a simple vista porque muchos países que inicialmente podrían presentarse como centralizados poseen de hecho formas de administración local, mientras que otros de tradición preferentemente regionalizada o local cuentan con importantes fuerzas que presionan en favor de la centralización. Hasta el punto de que hay quien sostiene, como Brian Holmes <sup>(13)</sup>, que es imprudente afirmar de manera categórica que un sistema de administración de la educación es o bien centralizado o bien descentralizado. La asignación de responsabilidad a la

formulación, adopción e implementación de las políticas es particular para cada nivel y para cada tipo de enseñanza. Así, por ejemplo, el fuerte peso conferido a los municipios en materia de enseñanza primaria hace que, en determinados países europeos, no pueda hablarse propiamente de estructura administrativa centralizada. Este es el caso, por ejemplo, de Dinamarca y Holanda, donde todas las escuelas estatales del nivel primario (dejando aparte las privadas) son de hecho mantenidas y dirigidas por las autoridades municipales.

También sería probablemente inadecuado hablar de centralización en un país como Irlanda, dado el considerable peso que en la conducción de las escuelas primarias tiene la iniciativa no estatal.

Lo cierto es que, bastante antes de la oleada de reformas que asoló Europa durante la década de los ochenta, en muchos países europeos ya se había desarrollado una importante tendencia hacia la descentralización <sup>(14)</sup>. Italia abrió paso, en 1970, a una regionalización administrativa que, sin embargo, no ha tenido por el momento demasiadas consecuencias en el ámbito educativo, con la excepción de la formación profesional, enteramente regionalizada. Los llamados *provveditori agli studi* existentes en las provincias tienen funciones que, si bien han aumentado de forma considerable en los últimos tiempos, siguen siendo delegadas y ejecutivas. En Francia, todas las decisiones fundamentales relativas a la enseñanza obligatoria (planes de estudios, nombramientos de profesorado y de personal directivo y de inspección, localización de escuelas, etc.) parten del Ministerio de Educación Nacional, aunque un reciente movimiento de desconcentración funcional ha hecho que cobren cada vez más importancia el Departamento y el *Inspecteur d'Academie*, director de los servicios departamentales de enseñanza. A la vez se ha reconocido un espacio para la presencia de las lenguas minoritarias como el vasco o el catalán en los programas escolares.

La tradición de autonomía municipal ha sido también una tendencia constante en Bélgica, pese a que la Constitución de 1831 y la legislación posterior la desconocieran en buena medida. A esa tradición de carácter local se han unido después las reivindicaciones de carácter lingüístico. La situación no puede considerarse completamente estabilizada, pero es clara la tendencia a una siempre mayor descentralización tanto a través de los poderes públicos subordinados (provincias, municipios) como a través de las dos comunidades (flamenca y valona) cada una de las cuales cuenta con su respectivo Consejo Cultural y Ministerio de Educación. No obstante, aspectos sustanciales organizativos (líneas básicas del plan de estudios, sueldos, subvenciones, etc.) siguen centralizados. Bélgica se halla, pues, a medio camino en un proceso de abierta federalización, y el sistema educativo refleja actualmente tanto esas tendencias como las resistencias consiguientes.

En la Europa meridional, el país que está viviendo un proceso de cambio administrativo más sustancial es España. Conservando todavía hoy una estructura administrativa básicamente centralizada, la educación, en todos sus niveles, ha sido ya transferida a varios gobiernos regionales autónomos, como los de Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía y Valencia, y, en principio, otras Comunidades Autónomas cuentan también con que les sea transferida. En ellas

suele haber una consejería o departamento de educación -que hace las veces de ministerio regional- y algunas han creado un aparato administrativo propio de cierta envergadura, generalmente de talante centralizador. Mientras tanto, el Ministerio de Educación y Ciencia central sigue conservando importantes cometidos referentes a la ordenación general del sistema educativo, al currículum, a la alta inspección, etc.

En realidad, el concepto de descentralización de los poderes de decisión y de gestión ya estaba presente desde la década de los ochenta tanto en el mundo empresarial como en ciertos sectores gestores de los servicios públicos. Como es habitual, el sector educativo se encontró a la zaga de este cambio en profundidad <sup>(15)</sup>. Sin embargo, el Estado, frente a las dificultades de implementación de políticas y estrategias cada vez más complejas, decidió finalmente redistribuir el poder entre el centro y la periferia en nombre de la eficacia de las acciones educativas y, en el fondo, esperando aliviar en la medida de lo posible el fardo de las cargas económicas que recaían sobre las autoridades centrales.

Naturalmente, los problemas pendientes de solución son todavía muchos. ¿A quién debe conferírsele más poder? ¿Quién debería ser el principal destinatario de la transferencia de responsabilidades: las autoridades regionales o locales, los centros de enseñanza en cuanto tales, los claustros o equipos docentes o, tal vez, los propios docentes a título individual? Si el destinatario fuera el centro escolar en cuanto tal, confiriéndole nuevas cotas de autonomía, pudiera ocurrir - como sucede con frecuencia en Francia o en España- que el consejo escolar de centro tuviera mayores cotas de poder que el director y su equipo y se dificultara la gobernabilidad de la escuela. Por otra parte, en los países de tradición descentralizada, tiende a subsistir, en el nivel equivalente a la región o a la comunidad local, una estructura que representa la autoridad del Estado pero que, cada vez con mayor frecuencia y gracias a medidas de desconcentración, se ve investida de poderes de negociación y de control sobre los centros escolares, ejerciendo como contrapoder de las estructuras regionales o locales que, en principio, creían tener un competencia plena en estos asuntos.

Pero lo que realmente vino a complicar las cosas en la primera mitad de la década de los ochenta fue la aparición simultánea de nuevas políticas en favor de la mejora de la calidad de la enseñanza y la utilización estratégica, a tal fin, del movimiento de redistribución del poder entre centro y periferia. Así, es fácil ver que en algunos países la descentralización ha sido más un ejercicio retórico que otra cosa, mientras que en otros, la proverbial autonomía local o regional ha sido contrarrestada mediante el establecimiento de objetivos nacionales precisos y mínimos a lograr, o bien por la creación de complejas matrices de evaluación de los resultados académicos. Allí donde existía una autonomía relativa de los centros escolares, las nuevas políticas de reajuste que toman en consideración los efectos de las crisis antes descritas tienden a ser consideradas por algunos como un movimiento en favor de la re-centralización de la gestión del sistema educativo, en detrimento de las autoridades locales o regionales, pero conservando, cuando no aumentando, el grado de autonomía de los establecimientos escolares.

Frecuentemente ocurre que el Estado utiliza las transferencias a los consejos escolares de centro como contrapeso a las nuevas competencias concedidas a las autoridades locales, o viceversa, como ha sucedido en el Reino Unido, en Australia y en Suecia, donde la descentralización puede conllevar una recuperación de poder por parte de la administración central, a costa de disminuir las competencias de las autoridades locales en materias muy valiosas como los programas escolares y la evaluación de los resultados de los alumnos.

#### **4.2. La democratización y la participación en el gobierno de los sistemas educativos**

Otra línea que ha contribuido a la redefinición del papel del Estado la constituye el acrecentado protagonismo otorgado a la comunidad educativa, esto es, a los propios profesores, a las familias y a los estudiantes de modo preeminente, aunque también a los representantes de la comunidad local, en la vida escolar cotidiana y en la administración y gestión del centro escolar. Aunque esta evolución puede ser considerada la consecuencia lógica de un proceso de descentralización, lo cierto es que debe mucho a la ebullición social y política de finales de los años sesenta y principios de los setenta.

La presión en favor de la participación de la comunidad social en la escuela aparece en Europa y los Estados Unidos en un momento de efervescencia de los movimientos contestatarios. Tiene un punto de referencia en los sucesos de París y Berkeley en 1968 y una traducción en el terreno de las teorías pedagógicas que tiende a cuestionar el papel del Estado como *Big Brother* en el terreno educativo, cuando a no defender abiertamente la desescolarización. Todo ello se hace en un contexto en el que predominan las pedagogías antiautoritarias y de corte contestatario: ¿de quién es la escuela: del Estado o de la comunidad? ¿a los intereses de quién debe servir? ¿deben contentarse los profesores con ser meras correas de transmisión de la ideología dominante?

El rediseño de los modelos de dirección y gestión de los centros educativos en profundidad, en cuyo seno se sustituyen valores tradicionales en los sistemas educativos por otros nuevos -por ejemplo, introduciendo la comprensividad en la enseñanza secundaria-, permite hallar fórmulas de compromiso que dan, al menos en apariencia, un nuevo protagonismo a los actores fundamentales - profesores, familias y estudiantes, cuando ello es posible- en detrimento del poder ejercido directamente por el Estado (programas escolares, exámenes de reválida, etc.) o, indirectamente, a través de sus representantes en el centro (dirección e inspección).

Por estas y otras razones, distintas formas de colaboración de los padres en la vida y en la gestión de las escuelas han recibido un cierto impulso en los últimos años <sup>(16)</sup>. Los Estados Unidos, por ejemplo, muestran desde hace tiempo una intensa actividad en este sentido. En el Reino Unido, el *Taylor Report* (1977) recomendó una atención particular a este respecto, sugiriendo que en las juntas de gobierno de las escuelas hubiera una representación de los padres equivalente a una cuarta parte del total de los miembros. En cualquier caso, este informe subrayó fuertemente la necesidad de que cada escuela tuviera su propia junta de gobierno para asegurar que fuera regida con el mayor conocimiento

posible de los deseos y sentimientos de las familias y de la comunidad local <sup>(17)</sup>. Pocos años después, la Ley de 1980 estableció ya la norma de que uno o dos representantes de los padres deberían formar parte de esa junta directiva, dando así cobertura legal a una realidad que venía siendo ya practicada. Más recientemente, la Ley de 1988 constituye una verdadera pirueta, pues consigue hacer crecer el papel de los padres en detrimento, no del Estado, sino del poder de las autoridades locales.

En Francia, la participación de los padres en el consejo escolar ha sido igualmente asegurada, así como la del alcalde u otros representantes de la comunidad local. En España la legislación anterior a 1985 establecía ya como obligada la participación de un determinado número de representantes de las familias en los consejos escolares; a partir de 1985 esta obligación se ha visto reafirmada y en los consejos se reúnen profesores, padres y representantes de las autoridades locales, además de algunos alumnos de los cursos superiores. Con competencias más o menos decisivas, existen órganos en la práctica totalidad de países europeos que aseguran la participación de los padres y de otros representantes de la comunidad.

Más complejo es el caso del profesorado. Su protagonismo en quehaceres otros que la mera transmisión de conocimientos se acrecienta desde la década de los sesenta. Con el paso del tiempo, nuevas tareas que antes dependían directamente del Estado recaen ahora sobre el profesorado: desde la evaluación de los aprendizajes académicos (antes confiada tradicionalmente a organismos exteriores a la escuela como, por ejemplo, las universidades o la inspección) hasta el diseño final de los programas escolares o su adaptación al medio local, sin olvidar el ejercicio del control sobre la vida del centro, reduciendo el rol del director.

Como se sugiere en diversos estudios de la OCDE y del CERI <sup>(18)</sup>, todo ello es, en parte, consecuencia de una decidida ola en favor de la descentralización y de la participación social en la vida escolar. Pero también es verdad que no es ajeno a ello el hecho de que a lo largo de la década de los ochenta los docentes han hecho saber a la sociedad su creciente insatisfacción tanto con sus remuneraciones como con sus condiciones de trabajo, a veces con huelgas salvajes como las vividas en Grecia, Italia, España, Irlanda y el Reino Unido, así como en algunas grandes ciudades y regiones de los Estados Unidos.

Por otra parte, la descentralización significa, de hecho, cosas distintas en países diferentes: desde una regionalización hasta una desconcentración del poder, desde conceder poderes a las autoridades locales hasta hacer lo propio con los centros escolares. Sea cual sea el significado, la tendencia hacia la descentralización y los cambios que conlleva en el reparto de poder en materia educativa se traducen inevitablemente en cambios en la gestión de los centros y, en cierta medida, en las tareas que desarrolla el profesorado, mayores en número y para algunas de las cuales no cuenta con la debida preparación, ya sea en la organización del trabajo de los alumnos, o en el reparto y la gestión de los recursos escolares, o en la rendición de cuentas a las autoridades locales y estatales. Y, lo que también es muy importante, la descentralización acrecienta la conciencia profesional de los docentes. Tal y como se lee en un reciente

informe de la OCDE, “una creciente participación en las decisiones disminuye la impresión de impotencia y de aislamiento que con frecuencia experimentan los docentes empleados de una pesada maquinaria administrativa. Al participar en la toma de decisiones, también puede fomentarse que otorguen su confianza a quienes administran el centro. En efecto, les tranquiliza saber que existen estructuras y recursos propios para limitar toda influencia excesiva de cualquier minoría. Los docentes tienen acceso a informaciones distintas a las que emanan del director <sup>(19)</sup>.

### **4.3. La apertura a los agentes económicos**

La crisis económica, y en particular el desempleo juvenil, han forzado a los sistemas educativos europeos a aprender rápidamente la lección de la necesaria apertura a los agentes económicos. La crisis ha coincidido, además, con la generalización de los usos industriales, profesionales y comerciales de las nuevas tecnologías y con el inicio de la definitiva internacionalización de las economías europeas, ya en abierta competencia -por separado o bajo el paraguas comunitario- con los Estados Unidos y Japón. Los empresarios son los primeros interesados en recordar que cada año hay sólo 39 nuevos estudiantes de tecnología por cada 100.000 habitantes en los países comunitarios, mientras que las cifras para los Estados Unidos y el Japón son 77 y 76, respectivamente. A medio plazo, las consecuencias de esta desigualdad pueden ser terribles para la supervivencia de las industrias europeas de un buen número de sectores y podrían dejar a Europa en una situación de dependencia científica y tecnológica que vendría a añadirse a la que ya sufre en materia energética y, en cierto modo, también manufacturera <sup>(20)</sup>.

Unas exageradas tasas de desempleo juvenil -que en los países de Europa meridional rozaron el 50% en algún momento- que contrastaban con la falta de personal cualificado en determinadas áreas, demostraban fehacientemente que, más allá de los efectos directos de la crisis económica, existía latente con anterioridad una crisis de ajuste de los sistemas educativos a la realidad sociolaboral, económica y tecnológica <sup>(21)</sup>. El desarrollismo de los años sesenta había ocultado la verdadera dimensión del problema del desajuste entre las demandas de los mercados laborales y la labor de cualificación profesional ejercida por las escuelas. En un momento de gran crecimiento económico, los mercados laborales absorbían, sin demasiados problemas, el producto egresado de los sistemas educativos. Prácticamente no había tiempo para cuestionarlo. En un momento de crisis, las demandas se restringen y se vuelven mucho más selectivas con la oferta. Es en este momento cuando, junto a los problemas de orden cuantitativo oferta-demanda, se hacen también evidentes los desajustes de orden cualitativo y se cuestiona el producto ofertado por los sistemas formativos.

El recurso a los agentes económicos es hoy visto como imprescindible especialmente en los niveles y ciclos educativos donde los jóvenes más cerca están del mercado laboral, es decir, en la formación profesional y en la educación superior. En ambos, el Estado no sólo ha aceptado de buen grado la participación de los agentes económicos en detrimento de algunas de sus competencias, sino que se ha visto obligado a fomentarla soportando a menudo

y, por lo menos en apariencia, un coste económico, generalmente en términos de desgravaciones fiscales y por lo tanto de reducción de ingresos en las arcas del Estado <sup>(22)</sup>. No deja de ser significativo, por otro lado, que aunque en el proyecto original de la CE las políticas culturales y educativas quedan al margen del Tratado como una garantía del respeto que la futura Comunidad tendrá para con la diversidad cultural característica de Europa, la Comisión haya emprendido acciones y programas precisamente en estos dos niveles, aquellos que cuentan con un mayor valor económico <sup>(23)</sup>.

En la formación profesional es hoy ya impensable en Europa diseñar programas, llevarlos a la práctica y evaluarlos sin contar con los empresarios, los sindicatos y las autoridades locales o regionales. Las prácticas en las empresas vuelven a situarse en la vanguardia de los componentes importantes de la oferta de formación profesional en muchos países. En la R.F.A., donde siempre han tenido un papel central, el Estado ha garantizado incentivos a las empresas que aumenten el número de plazas de aprendices de acuerdo con la demanda de lugares de trabajo. En Francia e Italia, las prácticas han sido revisadas y reforzadas últimamente; se busca atender con ellas las necesidades de formación del 15% de los jóvenes de 16 a 18 años de edad. En los Países Bajos se espera que el número de aprendices se doble en la próxima década hasta llegar a significar un 20% de los jóvenes de este tronco de edad. En el Reino Unido, sin embargo, desde 1975 las prácticas en el contexto de la formación profesional escolar han tendido a la baja para ser transferidas, en la práctica, a los programas no formales al estilo del *Youth Opportunities Programme* y de su sucesor, el *Youth Training Scheme*.

Pero la participación de los agentes económicos va más allá de las prácticas. En todos lados una de las cuestiones más importantes es cómo conseguir un sistema de formación que incluya mecanismos de autoregulación para hacer posible su adecuación continua a las cambiantes necesidades del entorno económico. Los mecanismos institucionales para llegar a un acuerdo y tomar decisiones sobre los cambios, la renovación o la reforma de la formación profesional están presentes, con mayor o menor éxito, también en todas partes. Veamos tan sólo algunos ejemplos. El *Bundesinstitut für Berufsbildung* (BIBB) en la R.F.A., el *National Council of Vocational Qualifications* (NCVQ) en el Reino Unido, y las *Commissions Professionnelles Consultatives* (CPC) en Francia tienen por común objetivo asegurar que los contenidos de los programas de formación técnicos y profesionales se adecuan, periódicamente, a las necesidades económicas. Todos estos organismos buscan el acuerdo entre la administración pública y los agentes sociales en relación a los contenidos de la formación profesional, pero su estatuto y su autoridad varían considerablemente <sup>(24)</sup>.

En la educación superior, el diseño de los programas o las prácticas en empresas e industrias son, de hecho, la mitad del problema. La otra mitad la constituye la investigación científica y tecnológica, para el fortalecimiento de la cual también se ha recabado en los últimos años una ingente participación de los agentes económicos. Y ello no sólo para estimar cuál debería ser su orientación sino, de hecho, para llevarla en la práctica mediante el establecimiento de contratos de investigación. Es un hecho que, por esta y otras razones, el Estado ha estimado

más conveniente retirarse de determinados ámbitos de las universidades en los que ejercía su poder de manera directa para buscar otros mecanismos indirectos como, por ejemplo, la financiación acorde con los resultados académicos o de investigación <sup>(25)</sup>. Es decir, se ha aplicado la lógica del mercado. Y ello ha sido posible gracias a que el mercado tiene, de hecho, un gran interés por el producto humano (titulados) y material (resultados de la investigación) ofertado. Comparativamente, el interés del mercado en otros niveles educativos es, salvando el caso de la formación profesional, mucho más reducido, si existe.

En último término, conviene tomar en consideración el fenómeno de la formación ocupacional. Se trata de una nueva modalidad de cualificación profesional que conoce un gran desarrollo a causa de la crisis económica, pues en parte se postula como una respuesta al reto del desempleo juvenil. Sus resultados no interesan aquí tanto como el hecho de que, en su búsqueda de soluciones a la cuestión de la falta de cualificación de un sector importante de la población juvenil que cabe cifrar en un 10% <sup>(26)</sup>, el Estado confía esta responsabilidad no a la administración educativa, sino a la administración laboral, precisamente por juzgar que se encuentra mucho más cercana a los intereses y necesidades del mercado laboral. Lo verdaderamente curioso es el fenómeno de rivalidad que a partir de entonces es frecuente hallar entre ambas administraciones en todos los países comunitarios, como si el Estado hubiera pretendido introducir un esquema de competitividad para forzar los resultados.

## 5. Tendencias de futuro

La evolución reciente de los sistemas educativos apunta en la dirección de la búsqueda de modelos más eficaces de gobierno, de fórmulas mucho más flexibles pero, a la vez, mucho más exigentes con los resultados obtenidos en un horizonte de mejora de la calidad de la enseñanza. Hasta el momento se han definido con cierta claridad dos modelos distintos: la aproximación de tipo mercado y la aproximación de tipo servicio público. Ambos serán analizados seguidamente así como una eventual alternativa: la privatización. Pero para comprender estas tendencias de futuro es preciso analizar la consolidación del nuevo paradigma que, en materia de política educativa, es hoy la *accountability*.

### 5.1. El nuevo paradigma de la accountability

La *accountability*, término de difícil traducción y que podría hacerse equivaler a la capacidad de rendir cuentas, ha existido desde siempre en los sistemas educativos estatales o públicos. De hecho, cuando en 1991 se propuso en Inglaterra y Gales que en el salario de los docentes se contemplara la variable de los resultados académicos obtenidos por sus alumnos, en realidad se estaba abogando por la recuperación del sistema de "pago por resultados" que imperaba allí alrededor de 1870 <sup>(27)</sup>.

Como paradigma, la *accountability* <sup>(28)</sup> aparece a finales de los años sesenta en los Estados Unidos y a finales de los setenta, muy esporádicamente, en el continente europeo. Se acostumbra a recordar, en este sentido, el impacto de la conferencia que el Primer Ministro británico, James Callaghan, dictó en el Ruskin College de Oxford, en Octubre de 1976. En ella se ponía de relieve la necesidad

*de demostrar fehacientemente que la calidad de la educación iba en aumento y que de ningún modo se estaba produciendo un descenso en los niveles académicos. En suma, se venía a postular que los responsables de la educación debían estar en condiciones de rendir cuentas ante la comunidad.*

*Invocando este término se sostiene hoy en día que es necesario controlar y evaluar, externamente a la escuela, el rendimiento y el logro de los alumnos, y que se han de encontrar nuevas fórmulas que permitan auditar cuanto acontece en las escuelas y, por consiguiente, en el conjunto del sistema educativo. Se trata de que éste rinda cuentas, como empresa pública o estatal, a la ciudadanía en general y a sus representantes, del mismo modo que lo hacen las restantes empresas públicas y bajo los mismos criterios con que una junta directiva informaría a sus accionistas. Guy Neave la define del siguiente modo: "el control del rendimiento profesional en su aplicación al sistema educativo para conseguir un mejor conocimiento y uso de las condiciones óptimas que han de permitir lograr las finalidades y los objetivos sobre los que existe un acuerdo público" (29). En esta formulación actual, la *accountability* rige como paradigma en la práctica totalidad de los sistemas educativos de los países desarrollados, aunque sus efectos sobre su marcha y funcionamiento aún estén pendientes de comprobación.*

En principio, la *accountability* aparece vinculada a los problemas derivados de la implementación de políticas educativas progresistas durante la década de los setenta, tales como los programas de igualdad de oportunidades en educación o de lucha contra la discriminación racial. Debe mucho al hecho de que la educación se convirtió en la "prioridad de las prioridades" fundamentalmente en un nivel retórico: establecer finalidades humanitarias de carácter vago justificadas en nombre de un beneficio económico igualmente vago es poco operativo si verdaderamente se desean alcanzar objetivos prácticos y cuantificables. Sin embargo, a finales de los ochenta, su lógica entra a formar parte de los requisitos bajo los que se supone que debe funcionar el Estado y, por ende, sus distintos brazos.

Se trata, pese a todo, del resultado obvio de la consonancia de cierto número de factores. Para algunos es la expresión de la rotura del consenso acerca de qué es lo que la educación debe aportar al individuo, a la comunidad y al país. Otros ven en ella la mera trasposición de unas actitudes y prácticas propias del mundo de la empresa, de la ingeniería y de la ciencia al aula, en una especie de reduccionismo económico-tecnócrata. Sea como sea, la *accountability* no sólo tiene que ver con la mejora del servicio público de la educación, sino que es un nuevo paradigma de aplicación en los restantes sectores de la actividad pública y social que desarrolla el Estado. En parte, el debate sobre ella tiene que ver con la administración y distribución de los recursos humanos, económicos y materiales, tareas que se han convertido en cotidianas y primordiales en el Estado moderno. Y, en esta medida, la *accountability* apunta a la naturaleza de la responsabilidad que se supone incumbe a quienes gestionan esa administración. Por consiguiente, se trata de algo mucho más amplio y complejo que el simple examen de los procesos y los productos educativos, pues cuestiona, en última instancia, quién debe determinar sobre qué debe rendirse cuentas, de qué modo, quién debe hacerlo y ante quién.

## 5.2. Nuevas estrategias de evaluación de los sistemas educativos

En este contexto, la gran obsesión con que se abre la década de los noventa es, sin duda alguna, la de la eficacia y, por ende, el énfasis en la evaluación de los sistemas educativos <sup>(30)</sup>. Se argüirá que esto no es nuevo porque ahí están, incólumes, los servicios de inspección escolar. De hecho, todos los sistemas educativos cuentan con organismos y cuerpos administrativos destinados a controlar el funcionamiento de los mismos y a poner remedio a sus eventuales disfunciones. Este es el papel tradicionalmente asignado a los servicios de inspección, presentes bajo una u otra forma en la práctica totalidad de los sistemas educativos. Pero lo cierto es que las nuevas estrategias de evaluación aparecen bajo el paradigma de la *accountability*, y conllevan la creación de instituciones *ad hoc* a las que se quiere imprimir un nuevo talante.

En términos generales, se parte de que la legislación en vigor prevé un mecanismo específico de evaluación, ya sea de los resultados globales del sistema de enseñanza y de formación profesional, ya sea de cada nivel concreto: los ejemplos de Francia, de Inglaterra y Gales y de Suecia ilustran el primer caso, mientras que los de España y los Países Bajos el segundo. Las estrategias de evaluación no sólo tienen por objeto la regulación y el desarrollo del sistema - tareas tradicionalmente desempeñadas por la inspección-, sino por encima de todo el permitir la rendición de cuentas por parte de las instituciones docentes y/o de los niveles de la administración responsables de la puesta en práctica de las políticas diseñadas. Y, no en menor medida, verificar que los contenidos y los objetivos de la educación responden a las necesidades, intereses y capacidades de los alumnos, para lo cual es necesario que los insumos (la especificación de los objetivos y del contenido de la enseñanza) puedan ser adaptados, cambiados y variados en función de los productos (resultados logrados por los alumnos) y viceversa.

Para conseguirlo, el Estado refuerza las unidades responsables de la evaluación o crea otras nuevas, no tan sólo a nivel central sino también a nivel regional o local. Así, por ejemplo, en Inglaterra se ha creado un grupo de reflexión sobre *Assessment and Testing*, así como un *Schools Examination and Assessment Council*. Años atrás ya se creó un consejo de homologación de los programas de formación del profesorado, así como un equivalente para los títulos de la formación profesional <sup>(31)</sup>. La inspección, en este contexto, ve reforzadas o ampliadas sus competencias, como en el caso del Reino Unido, de Francia o de los Países Bajos, al tiempo que en numerosos países, así como por parte de organismos internacionales, se llevan a cabo investigaciones encaminadas a desarrollar indicadores de contexto, de proceso, de *input* y de resultados que contemplan todos los niveles de decisión, desde el central hasta el nivel, más concreto, del centro escolar.

Tanto la legislación como la presión de los Parlamentos y de la opinión pública tienden a insistir en la necesidad de que los poderes públicos, a diversos niveles, publiquen regularmente informes de situación sobre el estado de la enseñanza basándose en el conjunto de informaciones disponibles, ya se trate de los datos más asépticos de la investigación-evaluación o de los sondeos públicos de

opinión <sup>(32)</sup>, como de los datos más matizados procedentes de la inspección, de la investigación-acción o de los resultados de los proyectos de centro <sup>(33)</sup>.

En general, los procedimientos adoptados dependen del modelo de gestión del sistema educativo. Allí donde existe una tradición de gestión centralizada, como en Francia, las instituciones educativas y las autoridades locales y regionales tienen cada vez mayor responsabilidad en el terreno de la evaluación. Así, los inspectores centrales ya han dejado de tener el papel principal en la evaluación de los profesores de secundaria. En su lugar, se utiliza una gama más amplia de métodos evaluadores y, a nivel ministerial, la reciente Dirección General de Evaluación y Prospectiva hace acopio de informes de situación de procedencia diversa, incluidos sondeos públicos. En Bélgica se observa también esta tendencia a incluir en el proceso de evaluación a nuevos participantes, como las autoridades locales. Por el contrario, allí donde se emprenden procesos de descentralización en profundidad, como en España, o bien allí donde han predominado tradicionalmente las estructuras descentralizadas, como en los países anglosajones, se utilizan los procedimientos de evaluación del sistema educativo para conferir un nuevo poder directivo al Estado, que se erige en el único concededor en profundidad de la marcha y de la evolución del sistema educativo, muy por encima de las posibilidades de las autoridades locales y regionales que generalmente no disponen de la infraestructura necesaria para llevar a cabo intentos parejos al Instituto de Evaluación español o al *Schools Examination and Assessment Council* británico. De este modo, el Estado, argumentando la necesidad de contar con instrumentos que le suministren información sobre la marcha del sistema educativo, dispone fácilmente de un nuevo dispositivo con el que supervisar las diferencias interterritoriales y, en extremo, corregirlas variando el reparto de poder entre centro y periferia.

### **5.3. Hacia nuevos modelos de gobierno de los sistemas educativos**

El paradigma de la *accountability* ha dado lugar al menos a dos nuevos modelos de gobierno de los sistemas educativos. En ambos las estrategias de evaluación juegan un papel primordial.

Cuando el Estado marca las reglas del juego, pero se considera que sólo la elección de los usuarios (o clientes <sup>(34)</sup>) puede aportar mejoras y, por consiguiente, se les otorga mayor poder en este sentido, nos encontramos ante una aproximación de tipo mercado al gobierno de los sistemas educativos. Se sobreentiende que la clientela se siente atraída por la calidad del producto y que esta calidad sólo puede aumentarse si se establece una competición entre las instituciones que ofrecen dicho producto al mercado. Es, pues, el mercado quien está en la base de la evaluación del rendimiento de las instituciones y de su subsiguiente categorización.

El mejor ejemplo de esta aproximación lo constituye actualmente Inglaterra y Gales <sup>(35)</sup>. Allí la Ley de 1988 ofrece a las familias la libre elección de centro (público), nuevos poderes en los consejos escolares de centro, la posibilidad (a través de un voto secreto remitido por correo) de sustraer un centro escolar de la tutela de la autoridad local competente para hacerlo pasar a depender del Estado, y la publicación y la difusión de los resultados de los alumnos de cada

centro, por parte de las mismas escuelas o de las autoridades locales. Es decir que, bajo esta óptica, sólo se toman en consideración los resultados de los alumnos en *tests* o exámenes públicos casi exclusivamente cognitivos <sup>(36)</sup>. El proyecto de centro y la misma gestión escolar corren el riesgo de verse guiados únicamente por este objetivo, sin tomar verdaderamente en cuenta la complejidad y la necesaria sutileza de la implementación de estrategias de enseñanza y aprendizaje que no negligjan la dimensión más formativa y personal del acto de aprender. En la práctica, esto significa que, en materia de evaluación, los docentes pueden perder una parte de su tradicional autonomía. Ya sea porque se les imponen, de nuevo, exámenes o *tests* exteriores o bien porque se les restringe la libertad de acción, guiándoles -si vale el eufemismo- mediante los resultados de *tests* estándares o de niveles logrados por grupos de alumnos de referencia. Puesto que el cuerpo docente puede implicarse poco, en general, en los procesos de mejora sistemática de los programas de estudios, el resultado final es que, en definitiva, el Estado recupera poder en términos de control de la acción instruccional de los docentes y, en general, sobre la gestión y la vida cotidiana de los centros, por el intermediario de instituciones exteriores.

En cuanto se refiere a la aproximación de tipo servicio público, el diagnóstico de la situación de partida es el mismo. El papel que juega la evaluación de los resultados de los alumnos en los modelos sueco, holandés o francés puede parecer, en principio, muy semejante al inglés. Pero, cuando se analizan en profundidad, aparecen notables diferencias. Así, en Suecia o en Francia el criterio del domicilio sigue rigiendo el centro de enseñanza al que se asistirá, aunque se haya introducido algo más de flexibilidad. Más bien, lo que caracteriza esta otra aproximación es que la mejora de la calidad de la enseñanza que se postula ha de venir por la vía de las limitaciones, las incitaciones y el apoyo, y no por la exclusiva acción de las fuerzas del mercado.

A pesar de que la evaluación y la auditoría también están presentes, lo cierto es que no se pretende desarrollar una competitividad salvaje entre los centros escolares sobre la base de los resultados obtenidos por los alumnos. Se quiere, por el contrario, ayudar a los centros a obtener mejores resultados por medio de una amplia difusión de las informaciones pertinentes que provienen de distintas fuentes de evaluación y de un desarrollo sistemático de la formación de las personas implicadas, a todos los niveles de la jerarquía. En este contexto, la escuela y su proyecto no son sólo invitados a centrar la acción sobre los resultados de los alumnos sino a hacerlo principalmente sobre los medios para alcanzar determinados niveles de logro más allá del dominio estrictamente cognitivo o académico. La consideración de los niveles y los resultados logrados por los alumnos aparece como un elemento esencial de la evaluación de necesidades que debe realizarse en una fase inicial de auto-análisis. La misma consideración merece también la necesidad de rendir cuentas ulteriormente de los resultados obtenidos tanto al Estado como a los usuarios-clientes en general.

#### **5.4. El horizonte de la privatización**

La privatización se ha definido como “una palabra desagradable que describe un maravilloso proceso” <sup>(37)</sup>. De hecho significa multitud de cosas: en algunos casos, una tendencia a dejar en manos de la iniciativa privada la prestación de

determinados servicios públicos; en otros, la adopción de determinadas cualidades de lo privado por parte de lo público, especialmente en términos de eficacia de la gestión y de aprovechamiento de recursos. En cualquier caso, hablar de privatización en el terreno educativo significa introducir una variable con la que se busca fomentar la competitividad entre el sector público y el privado, así como entre los centros de ambos sectores, para estimular la aparición de mejoras e innovaciones y, no en menor medida, para garantizar la existencia de un amplio abanico de alternativas (ideológicas, religiosas, metodológicas, etc.) que permitan a las familias ejercer el derecho a la libre elección de centro. El argumento fundamental de los partidarios de la privatización es que permitiría crear una relación más directa, sin intermediarios, entre los ofertores de educación, las escuelas y los docentes, y los consumidores, las familias y sus hijos. Es crear, en la medida de lo posible, un mercado libre de educación <sup>(38)</sup>.

Hasta ahora, la escuela privada había sido, en muchos países comunitarios, el centro de numerosos debates políticos y el punto de partida de numerosas crisis. Hoy en día, las llamadas guerras escolares <sup>(39)</sup> de Bélgica, Francia, España, Italia o los Países Bajos es improbable que se reproduzcan desde la perspectiva de ideologización que las caracterizó en su momento. Pero hay un factor nuevo que ha venido, tal vez, a suplirlo: el del deterioro de los servicios públicos. El movimiento antiestatista se basa en la común creencia de que el Estado -antes Estado del Bienestar- es incapaz de superar los límites actuales en materia de calidad y de cantidad de servicios ofrecidos a la ciudadanía, precisamente en un momento en que las aspiraciones y las demandas no dejan de crecer. Por ello, es lógico que determinados sectores vean en el retorno a la ética del libre mercado, de la libre oferta de servicios -sanitarios y educativos, principalmente- una eventual solución. No es extraño, pues, que en cierto número de países el Estado considere seriamente el refuerzo de la red privada.

En la práctica, nadie defiende en los países industrializados la privatización del servicio público de la educación en el sentido de abrirse a un mercado puro. Más bien se trata de ganar para el sistema público los beneficios de una gestión privada, siendo el principal de ellos la capacidad de medir los resultados en términos de eficiencia y eficacia, como ya hemos visto. Efectivamente, dejando de lado los principios de orden ético, religioso o ideológico que pueda haber tras la elección de un centro escolar, resulta evidente en toda Europa que una de las causas más coincidentes que lleva a los padres a optar por las iniciativas no públicas es, sencillamente, instrumental: la supervisión de cuanto acontece en el aula parece quedar más garantizada, a los ojos de las familias europeas, donde existe un proyecto claro y definido de buen principio y que conlleva unos mecanismos no menos claros y definidos de autoridad y de control, tanto de los alumnos como de los maestros.

Como en otros sectores de la vida social y económica, aparece aquí una referencia implícita a lo que acontece en los Estados Unidos. Ciertamente, los movimientos norteamericanos que predicán, de un lado, el retorno a los aspectos básicos de la educación escolar y, de otro, la búsqueda de la excelencia no sólo en el ámbito de la educación superior, sino también de la secundaria <sup>(40)</sup>, no dejan de tener cierta influencia sobre los planteamientos europeos que demandan un

retroceso del Estado en estas materias y, por contra, un aumento de la iniciativa privada que inevitablemente ha de contar con financiación pública. Si la búsqueda de la excelencia se reconoce como una cualidad propia de los centros privados, no puede extrañar que en los Estados Unidos se promueva, con fondos públicos, la creación de las denominadas *Magnet Schools*, gestionadas privadamente, y que vienen a ser el equivalente a los polos de excelencia en el ámbito empresarial. La aportación del Estado a este tipo de centros de excelencia, especialmente de educación secundaria académica y superior, pero también de formación profesional, es también un hecho tanto en el Reino Unido como en Francia <sup>(41)</sup>.

Así, pues, en los países que nos ocupan, la privatización debe entenderse en un sentido relativo: gestionar y administrar la educación con la lógica y el *ethos* del sector privado <sup>(42)</sup>, introducir algunas variables de mercado en el funcionamiento del sistema educativo como, por ejemplo, la competitividad y, finalmente, seguir confiando en el papel complementario al Estado que el sector privado ha jugado tradicionalmente en la educación europea y norteamericana, garantizando su pervivencia en el futuro o concediéndole incluso un mayor protagonismo.

Para hacerlo caben dos alternativas. La primera y más directa consiste en financiar al individuo: dar a los padres la cantidad de dinero equivalente a lo que se gasta por término medio en educación por alumno en el sector público y dejar que sean las familias las que compren, por así decirlo, la educación que quieren o necesitan para sus hijos <sup>(43)</sup>. Ya sea bajo la forma de *vouchers*, subvenciones, cheques escolares o certificados, ya se trate de un cheque en blanco o de una cantidad preestablecida que demanda del cumplimiento de determinadas condiciones, esta alternativa ha resurgido con fuerza, especialmente en el Reino Unido y en los Estados Unidos.

La segunda alternativa consiste en subvencionar directamente a los centros, lo cual constituye la opción mayoritaria. Sin embargo, esto no significa que los centros de iniciativa privada se sustraigan al control del Estado. Nada más lejos de la realidad. Es un hecho que la mayoría de la oferta privada de educación en Europa está, en mayor o menor medida, subvencionada por el Estado, el cual exige, a cambio, un cierto número de contraprestaciones, garantías y controles. Mediante ellos se pretenden dos finalidades: de un lado, garantizar que los centros privados subvencionados cumplen los estándares de calidad que les hacen susceptibles de recibir subvenciones; de otro, velar por el buen uso de los fondos públicos. La cuestión que aquí se plantea es si, mediante semejantes controles, el Estado garantiza no sólo la equiparación entre los centros de los cuales es titular y empresario, sino también controles eficaces sobre quienes escaparían de otro modo a su tutela.

La **Tabla III** resume la situación actual en los países comunitarios en lo que respecta a la financiación pública de centros no públicos y, al mismo tiempo, a las limitaciones que el Estado impone a estos centros en términos de prescripciones curriculares. Puede verse que existe un claro vínculo entre el hecho de recibir subvenciones públicas y el deber de someterse a los requerimientos curriculares y a un sistema de exámenes estatal <sup>(44)</sup>. De hecho, tan sólo cuatro casos escapan a este control. Por una parte, la escuela

privada *stricto sensu* de Bélgica, Irlanda y el Reino Unido. En estos tres países existe una política diferente para los centros no públicos (subvencionados con fondos públicos) y para los privados en sentido estricto al estilo de las prestigiosas y elitistas *Public Schools* <sup>(45)</sup> británicas. Por otra parte, y este es el caso de mayor relieve a nuestros efectos, tan sólo la escuela primaria subvencionada danesa puede recibir subvenciones sin tener que seguir los criterios estatales en lo que se refiere al currículum y al sistema de exámenes. La excepción, podría decirse, confirma la regla.

**Tabla III**

**Modelos de subvención y control estatal del sector educativo privado en los países europeos**

		¿Son subvencionadas directamente por el Estado las escuelas de este sector?	
		Sí	No
¿Se espera de las escuelas de este sector que sigan un currículum nacional y que estén sujetas a exámenes estatales?	Sí	Bélgica (NE)	Grecia (P)
		Francia (NE)	Italia (P)
		Irlanda (NE)	Luxemburgo (P)
		Países Bajos (NE)	
		R.F.A. (NE)	
		Dinamarca (NE gymnasium)	
	No	Dinamarca (ed. Primaria)	Bélgica (P)
			Irlanda (P)
			Reino Unido (P)

. Fuente: Guy Neave, "The Non-State Sector in Education in Europe: a conceptual and historical analysis" *European Journal of Education* 20:4 (1985), p. 334.

Evidentemente hay quien da por sentado que este control representa una restricción indebida a la libertad de organización de la enseñanza que debiera caracterizar el sector no público. Por el contrario, los partidarios de este control siempre destacan el hecho de que el Estado tiene la obligación de garantizar que los centros subvencionados no tienen una calidad educativa inferior a la de los centros públicos y, claro está, el buen fin de los fondos públicos.

Este debate teórico es extremadamente complejo y es seguro que continuará, periódicamente, formando parte de las primeras planas de los periódicos de los países comunitarios. Incluso así, en la práctica, difícilmente podría sostenerse que los sistemas educativos de estos países tiendan a la estatalización, ni mucho menos. En este debate, la existencia de un sector no público, es decir, también no privado en sentido estricto, en la medida en que haya una política de

coordinación con la oferta escolar pública y en la medida en que pueda mantener su carácter distintivo, seguirá garantizando el tipo de educación que las familias estimen oportuno, pero seguirá sin resolverse la cuestión de porqué en las ciudades sí y en el mundo rural no, y la de la obvia limitación de plazas de estos centros.

En política, y aún más en política educativa, difícilmente hay una respuesta que contente a todos por igual. La práctica demuestra que en la Europa comunitaria, del mismo modo que los liberales a ultranza en materia educativa, partidarios del desmantelamiento de las redes públicas, nunca lo han conseguido o nunca se han acordado de hacerlo una vez instalados en el poder, tampoco los partidarios de la desaparición de la oferta privada que preconizan el refuerzo de las redes públicas y la conversión en cuasi públicos de los centros de iniciativa privada han podido lograr su objetivo. Probablemente habrá que concluir que, en la Europa de nuestros días, resulta imposible hallar un nuevo modelo de sistema educativo que no contemple la concurrencia de una oferta privada plural que, necesariamente, si no se quiere acabar fomentado el elitismo y limitando el derecho a la libertad de enseñanza -constitucionalmente reconocido en toda Europa- ha de completar la oferta pública. En una época de restricciones económicas, las relaciones entre las redes estatales y las privadas han de plantearse desde la óptica de la complementariedad y no desde la competencia o la sustitución.<sup>(46)</sup>

## 6. Conclusiones

El papel del Estado en educación en Europa y los Estados Unidos sigue siendo amplio, complejo, diverso y, en determinados ámbitos, irrenunciable. No sólo se trata del principal empresario del sector sino que, además, sigue detentando la facultad de regir el destino del sistema educativo en su conjunto. Sin embargo, tanto la crisis económica como la crisis de ajuste sufrida por los sistemas educativos desde mediados de la década de los setenta han aportado nuevos elementos que han ido redimensionando este papel protagonista. Por razones diversas, el poder centralizado se ha ido reduciendo en favor de las periferias, ya sean regionales o locales. El Estado, además, se ha visto obligado a conceder cotas notables de participación en el gobierno de los centros educativos a los principales actores: profesores, familias y estudiantes. Y, no en último lugar, ha tenido que replantear sus estrategias en cuanto se refiere a la formación profesional y superior y a la investigación para dar cabida, en lugar preeminente, a los agentes económicos.

La evolución más reciente apunta a la consolidación del nuevo paradigma de la *accountability*, cuya principal consecuencia es un cambio sustancial en las fórmulas de gobierno y gestión de los sistemas educativos para dar cabida a la auditoría participativa y a la rendición de cuentas. Y ello tanto porque en la medida en que son mecanismos de control del poder son exigencias de la democracia, como por el hecho de que, sin ellas, no existe posibilidad de juzgar los progresos en materia de calidad de la educación por los que tanto se aboga desde los distintos sectores implicados. La privatización, en última instancia, aparece, más que como un *desideratum*, como un referente: las cualidades y

el *ethos* de lo privado, se argumenta, tienen que servir de acicate a la labor de lo público.

En esta evolución, donde la nota dominante es de talante económico-tecnocrático, no debería descartarse la posibilidad de una reacción que, más tarde o más temprano, pretendiera recuperar para el debate socio-político y pedagógico el justo lugar que deben ocupar los valores personales y sociales en el proceso educativo. Hoy, paradójicamente, lo menos valioso en términos de mercado y lo más difícilmente evaluable.

## Notas

(1) Conviene anotar aquí tres de las obras más significativas al respecto, especialmente en cuanto se refiere al papel del Estado: Fritz K. Ringer, *Education and Society in Modern Europe* (Bloomington & London: Indiana University Press 1979), Margaret S. Archer, *Social Origins of Educational Systems* (London: Sage, 1979) y Carlo M. Cipolla, *Educación y desarrollo en Occidente* (Barcelona: Ariel, 1983).

(2) En 1717 el rey Federico Guillermo I, sin duda influido por el pietismo, dió un impulso sin parangón en otros países a la enseñanza pública con un Decreto que prescribía que "en todos los lugares donde existan escuelas, los padres deben ser obligados, bajo riguroso castigo, a enviar sus hijos a ellas, mediante el pago de dos dreier como retribución escolar a la semana, asistiendo diariamente en invierno y una o dos veces a la semana en verano para que no olviden completamente lo que han aprendido en invierno". Tomado de Lorenzo Luzuriaga, *Historia de la educación y de la pedagogía* (Buenos Aires: Losada, 1969), pág. 154.

(3) Esta tesis se desarrolla en profundidad en la obra de Keith MacMillan, *Education Welfare. Strategy and Structure* (Longman: London and New York, 1977). Las conexiones entre el Estado del Bienestar y la educación se desarrollan en Grace, G.R.: *Education: commodity or public good?* (Wellington: Victoria University Press, 1988) y, muy especialmente, por lo que respecta a las implicaciones educativas de la crisis del Estado del Bienestar, en Lauder, H.: *Education, Democracy and the Crisis of the Welfare State*. (Christchurch: University of Canterbury Press, 1987).

(4) En propiedad, debiera decirse los Estados, tanto en el caso de la R.F.A. como, claro está, en el de los Estados Unidos. En ambos casos, los poderes federales son más bien reducidos.

(5) Tomamos como punto de partida para desarrollar este punto la esquematización de los aspectos esenciales de los sistemas educativos que se conoce con la denominación de *IBE International Guide to Educational Systems*, que debemos a Brian Holmes. Esta tipología es utilizada habitualmente por la Oficina Internacional de Educación (UNESCO, Ginebra). Puede completarse con el *International System for Classifying Education* (ISCED), que debemos a J. Lauwerys. Véase sobre este punto: Agustín Velloso y Francesc Pedró, *Manual*

de *Educación Comparada. Vol. I. Conceptos básicos* (Barcelona: PPU, 1991), pp. 151 y ss.

(6) Como acontece, por ejemplo, en el Reino Unido donde no es obligatoria la escolarización en una institución escolar, necesariamente.

(7) O, en su defecto, de la autoridad pública competente. En el territorio comunitario sólo el 15% de los docentes son empleados de organismos privados (Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, Eurostat). Sobre la cuestión del mercado laboral de los docentes en el territorio comunitario y sus distintos modelos puede verse el reciente estudio de Guy Neave, *The Teaching Nation. Prospects for teachers in the European Community* (Oxford: Pergamon Press, 1992), especialmente el cap. V..

(8) Una aportación interesante a este análisis, por la diversidad de perspectivas incluidas, lo constituye la obra de Ian McNay y Jenny Ozga (eds.), *Policy-Making in Education. The Breakdown of Consensus* (Oxford: Pergamon Press, 1985). La influencia de los aspectos económicos en la reciente evolución de los sistemas educativos se desarrolla en la obra *Education and the Economy in a Changing Society* (Paris: OECD, 1989) y, más recientemente, en Ginsburg, Mark B. (ed.): *Understanding Educational Reform in Global Context. Economy, Ideology and the State*. (New York: Garland, 1991).

(9) Sin embargo, estas preguntas acostumbran a amagar segundas intenciones y ataques indirectos, por ejemplo, a los defensores de políticas que insisten en mantener los niveles de gasto público en educación o a quienes abogan por la relevancia de la investigación educativa. Así se demuestra en Grace, Gerald: "The New Right and the Challenge to Educational Research." *Cambridge Journal of Education* 21:3 (1991): 265-275 y en House, E.R.: "Gran política, pequeña política." *Cuadernos de Pedagogía* 202 (1992): 51-57. (10) *The OECD Observer* 148 (Octubre-Diciembre 1987). Hasta qué punto esta disminución del gasto público en educación se traducirá en un recorte de las prestaciones o obedece más bien al ahorro derivado de nuevas formas de administrarlas y de gestionarlas es algo mucho más difícil de predecir.

(11) La expresión de "Estado sobrecargado" fue acuñada en la obra de Guy Peters, F. and R. Rose: *The Overloaded State*. (London: Sage, 1977), donde se analizaban en profundidad algunas de las tesis que aquí se exponen.

(12) Las transformaciones del contexto de los países europeos y los efectos de ajuste de sus sistemas educativos han sido abordadas recientemente, de forma muy acertada, por Ingemar Fägerling y Britt Sjöstedt, "Planeamiento y gestión de la educación en Europa: tendencias y desafíos" *Perspectivas* 77 (1991), pp. 93-108, y en Husén, T., A. Tuijnman, and W.D. Halls, ed.: *Schooling in Modern European Society. A report of the Academia Europaea*. (Oxford: Pergamon Press, 1992), así como en Francesc Pedró: "Tendencias en educación: tradición e innovación en la escuela europea" *Investigación y Ciencia* (en prensa). En lo que se refiere estrictamente a las transformaciones tecnológicas y su impacto en los sistemas educativos puede verse Francesc Pedró (coord.), *Noves technologies, noves professions. Les noves technologies i els seus efectes sobre*

*l'ocupació i la formació en diversos sectors de l'activitat econòmica, a Catalunya i a Europa* (Barcelona: INCANOP, 1990).

(13) Brian Holmes, *International Yearbook of Education*, vol. XXXV (Paris: UNESCO-BIE, 1983), p. 31.

(14) De esta tendencia anterior a la década de los ochenta se da buena cuenta, a escala mundial, en la obra de Juan Monreal y Antonio Viñao, *Modelos de administración educativa descentralizada. Su aplicación a la región de Murcia* (Murcia: Universidad de Murcia, 1982).

(15) Así se pone de manifiesto en Jon Lauglo y Martin McLean (eds.), *The Control of Education. International Perspectives on the Centralization-decentralization Debate* (London: Heinemann, 1985).

(16) Para un examen comparativo de las formas de participación de las familias en los órganos de gobierno de los centros educativos europeos puede consultarse K. Schleicher, "Home-School Relations and Parental Participation" en Maurice Galton y Alan Blyth (eds.), *Handbook of Primary Education in Europe* (London: David Fulton, 1989).

(17) Citado en K. Fenwick y P. McBride, *The Government of Education* (Oxford: Marint Robertson, 1981), p. 211.

(18) OCDE, *L'enseignant aujourd'hui. Fonctions, Statut, Politiques* (Paris: OCDE, 1990) y OCDE/CERI, *La décentralisation et l'amélioration de l'école: Nouvelles perspectives et conditions propices au changement* (Paris: OCDE/CERI, mimeo, 1989). Ver también la obra de Guy Neave, *The Teaching Nation*, anteriormente citada.

(19) OCDE/CERI, *La décentralisation et l'amélioration de l'école*, op. cit., pág. 59.

(20) Diversas publicaciones auspiciadas por grandes empresas así lo dan a entender. Véase, por ejemplo, European Round Table of Industrialists, *L'educació i la competència professional a Europa* (Barcelona: Institut Català de Noves Professions, 1990). Todo ello acaba traduciéndose, por ejemplo, en la presencia de 77 y 89 investigadores por cada 10.000 personas activas en Estados Unidos y en Japón, respectivamente, frente a una media comunitaria escasamente superior a 40 investigadores. Cfr. *The OECD Observer* 176 (June-July 1992).

(21) De nuevo, no estará de más recordar la afirmación implícita en el título de la obra de Nash, R.: *Schools can't make jobs*. (Palmerston North: Dunmore Press, 1983).

(22) Lo cierto, sin embargo, es que este aparente coste puede traducirse, en última instancia, en un ahorro para el Estado, aunque sólo sea en términos de lo que hubiera tenido que invertir de no existir la concurrencia del sector privado. Esto puede aplicarse especialmente en el terreno de la dotación e infraestructura de los centros universitarios para la investigación.

(23) Véase Ingo Richter, "European Communities" en Ian K. Birch e Ingo Richter, *Comparative School Law* (Oxford: Pergamon, 1990), pp. 337-349. Para una descripción muy documentada de los programas comunitarios en educación, pueden consultarse: Neave, G.: *La Comunidad Europea y la Educación*. (Madrid: Forum Universidad-Empresa, 1987) y Calzada, Teresa-Eulàlia y Berta Gutiérrez, ed.: *Guía de la Educación en la Comunidad Europea*. (Madrid: ICE de la Universitat Autònoma de Barcelona/CIDE, 1989).

(24) Jean-Pierre Jallade, "Recent Trends in Vocational Education and Training: an Overview" *European Journal of Education* 24:2 (1989), pp. 103-126.

(25) Guy Neave y Frans A. Van Vught, *Prometheus Bound. The Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe* (Oxford: Pergamon, 1991).

(26) Francesc Pedró, *La respuesta de los sistemas educativos europeos al reto del desempleo juvenil. Tendencias europeas en materia de estrategias para prevenir, reducir o paliar los efectos del desempleo juvenil* (Madrid: CIDE, en prensa).

(27) B. Simon, *Education and the Labour Movement, 1870-1920* (London: Lawrence and Wishart, 1965).

(28) La literatura sobre el tema es copiosa. He aquí algunos clásicos: T. Becher, M. Eraut y J. Knight, *Policies for Educational Accountability* (London: Heinemann, 1981). T. Becher y S. Maclure (eds.), *Accountability in Education* (Slough: NFER, 1978). D. Lacey y D. Lawton (eds.), *Issues in Evaluation and Accountability* (London: Methuen, 1981). G. Neave, "Accountability and Control" *European Journal of Education* 15 (1980), pp. 49-69. Acaso la obra más comprensiva sobre el tema sea Kogan, M.: *Educational accountability*. (London: Hutchinson, 1986).

(29) Guy Neave, "Accountability in Education" en George Psacharopoulos (ed.) *Economics of Education. Research and Studies* (Oxford: Pergamon, 1987), pág. 71.

(30) Esta tesis se amplía en Guthrie, J.W.: "The evolving political economy of education and the implications for educational evaluation." *Educational Researcher* 42:2 (1990): 109-131. La cuestión de la evaluación educativa y sus implicaciones políticas ha generado una copiosa literatura comparativa en los últimos años. He aquí algunos ejemplos significativos: Colin Power y Robert Wood, "National Assessment: a Review of Programs in Australia, the United Kingdom and the United States" *Comparative Education Review* 28:3 (1984), pp. 355-377. Pierre Laderrière, "Les pays industriels et l'évaluation. Le contexte de développement d'une nouvelle stratégie" *Administration et éducation* 1 (1989). Laderrière, Pierre: "How should we assess in education?" *Contemporary European Affairs* 3:4 (1990): 28-34. Norris, Nigel: *Understanding educational evaluation*. (New York: St. Martin's Press, 1990). Psacharopoulos, George S.: *Evaluation of Education and Training: what room for the comparative approach?* (Dijon: University of Bourgogne, 1992).

- (31) El *National Centre of Vocational Qualifications*, véase más arriba.
- (32) Al estilo de los que realiza anualmente Gallup, por cuenta de la administración federal, para conocer el grado de satisfacción de los ciudadanos con respecto al sistema educativo de los Estados Unidos.
- (33) Este último punto es particularmente relevante. Las fuentes más notables para la práctica del auto-análisis del establecimiento escolar se encuentran en D. Hopkins, *Doing School-Based Review: instruments and guidelines* (Louvain: Acco, 1988).
- (34) La consideración que merece el ciudadano en esta nueva coyuntura no es la de usuario, ni tan sólo la de contribuyente, sino más bien la de cliente. Cfr. OECD: *Administration as service. The public as client*. (Paris: OECD, 1987).
- (35) Estas tesis se reflejan en el reciente libro blanco sobre la reforma inglesa: Department for Education: *Choice and Diversity. A new framework for schools*. (London: HMSO, 1992) que constituye una verdadera apología de la aplicación del liberalismo a la política educativa.
- (36) Véase Caroline Gipps, "National Assessment and School Evaluation in the United Kingdom" *Scuola democratica* 3-4 (1989), pp. 171-188.
- (37) P. Clarke, "The Argument for Privatisation" en J. Neuberger (ed.), *Days of Decision. Privatisation: Fair Shares for All or Selling the Family Silver* (London: Papermac, 1987), p. 66.
- (38) Una buena exposición de motivos se encuentra en Stuart Sexton, *Our Schools-A Radical Policy* (London: Institute of Economic Affairs, 1987). Stuart Sexton fue asesor de Mrs. Thatcher para cuestiones educativas y uno de los promotores de la reforma inglesa actualmente en curso. La crítica a los postulados inherentes a la privatización se encuentra, por ejemplo en Burns, Robin. J: "Privatisation and Education Crisis in Comparative Perspective." In *Contemporary Perspectives in Comparative Education*, ed. Robin J. Burns y Anthony R. Welch. 3-34. (New York: Garland, 1992). Un examen cuantitativo del impacto efectivo de las tesis privatizadoras sobre los sistemas educativos europeos se encuentra en Psacharopoulos, George S.: "The Privatization of Education in Europe." *Comparative Education Review* 36:1 (1992): 114-126.
- (39) Sobre este punto puede verse Octavi Fullat, *Escuela pública, escuela privada* (Barcelona: Humanitas, 1983) y también mi trabajo titulado *L'escola privada a Europa* (Barcelona: Societat Catalana de Pedagogia, Institut d'Estudis Catalans, mimeo, 1991).
- (40) Estas son, por ejemplo, algunas de las tesis que se analizan en Chubb, J.E. y T.M. Moe: *Politics, Markets and America's Schools*. (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1990).
- (41) He ahí un claro ejemplo en el que se demuestra la coincidencia en las estrategias entre gobiernos de distinto signo político. Es más, el Partido Laborista

británico ha reorientado su política educativa para conseguir el aprovechamiento para la red pública de las prestigiosas, y privadas, *Public Schools*.

(42) Tal y como se defiende en Daniel Haag, *The Right to Education: What Kind of Management?* (Paris: UNESCO-BIE, 1982).

(43) D.P. Doyle y B.S. Cooper, "Funding the Individual? A Chapter on the Future of Chapter 1" en D.P. Doyle y B.S. Cooper (eds.), *Federal Aid to the Disadvantaged* (Lewes: Falmer Press, 1988).

(44) Estas cuestiones se debaten desde la perspectiva comparativa en dos obras recientes: William Lowe Boyd y James G. Cibulka (eds.), *Private Schools and Public Policy. International Perspectives* (London: Falmer Press, 1989) y Geoffrey Walford (ed.), *Private Schools in Ten Countries. Policy and Practice* (London: Routledge, 1989).

(45) *Curioso caso de perversión del lenguaje, pues se trata en verdad de escuelas privadas creadas originariamente con la voluntad de ofrecer un servicio público, de carácter caritativo. De ahí su denominación original que aún mantienen, como corresponde a un país donde la tradición juega un papel muy relevante en todas las esferas de la vida.*

(46) Esta tesis se desarrolla con más detalle, entre otros lugares, en Ronald Fletcher, *Education in Society: the Promethean Fire* (London: Penguin, 1984).