

Las políticas de igualdad de oportunidades en Francia y Reino Unido: Una mirada global, una lectura local

*Antonio Luzón
Mónica Torres*
(Universidad de Granada)

"Antes tenía 45 alumnos por clase, pero eran disciplinados y llegaban puntuales y limpios, y eso que había pobreza. Ahora tengo 30 alumnos por clase, pero la disciplina ha desaparecido, llegan tarde y van sucios. ¿Qué puedo darles?", -se pregunta la vieja maestra, la más afectada por el drama humano que estalla a mitad de la película. Y se responde a sí misma: -"Pues sólo algo de lo que más falta les hace: afecto".

(Bertrand Tavernier en la película «Hoy empieza todo», 1998)

Resumen

El artículo analiza, desde una perspectiva comparada, las políticas educativas inglesas y francesas centradas en la igualdad de oportunidades, en concreto, las Zonas de Acción Educativa (*Education Action Zones*) y las Zonas de Educación Prioritaria (*Zones d'Action Prioritaire*). A lo largo del análisis se va poniendo de manifiesto que, si bien son dos planteamientos diferentes en dos contextos políticos y sociales igualmente dispares, ambas están convergiendo en cuanto a la manera de entender política y educativamente el concepto de igualdad de oportunidades, así como en la forma de abordarlo. En definitiva, ambas son reflejo de un proceso de hibridación entre tendencias nacionales y tendencias globales.

Palabras claves: Discriminación positiva, Discriminación positiva, Igualdad de oportunidades, Zonas de Acción Educativa, Zonas de Educación Prioridad, Polos de Excelencia.

Introducción

Durante la segunda mitad del siglo XX hemos asistido a un proceso de rápida transformación de los sistemas de educación nacionales, consecuencia de profundos cambios estructurales de orden socioeconómico y político, interrelacionados entre sí, de gran trascendencia y repercusión mundial, que vaticinan un cambio de época. Debido a la expansión educativa, consecuencia de la institucionalización de la educación obligatoria por la mayoría de los Estados, unida a la socialización y aculturación del individuo, los sistemas educativos modernos, en su evolución, han ido adquiriendo un alto grado de sistematización e institucionalización y grandes niveles de rentabilidad social, dentro de estructuras estatales y modelos organizativos, cada vez más isomórficos. Sin embargo, los sistemas educativos, cada vez menos nacionales y más supranacionales, han tenido que hacer frente, desde diversas perspectivas y enfoques, a múltiples problemas, marcados y determinadas por el fenómeno de la globalización, lo que ha motivado la existencia, durante las últimas décadas, de una corriente reformadora de gran trascendencia y enorme interés. No obstante, las grandes esperanzas albergadas en cuanto a su contribución al desarrollo de las economías nacionales y a paliar las desigualdades sociales, se han visto mitigadas y cuestionadas durante las dos últimas décadas.

Ante este panorama de crisis aparente, donde, desde diversos ángulos (Cowen, 2000; Green 2001; Braslavsky y Aguerro, 2003; Dubet, 2004; Baker and Letendre, 2005) se pronostica la disolución, reformulación o simplemente adaptación de los sistemas educativos ante las exigencias imperativas de la nueva economía con un ritmo creciente del grado de innovación y la presencia, cada vez más significativa, de la sociedad del conocimiento que promueve un nivel de transferencia de conocimientos cada vez más importante para el desarrollo. También hay que considerar y tener en cuenta el efecto y repercusión que estos cambios están produciendo sobre las esferas políticas, socioculturales y laborales. La aparición de sistemas de formación continua a lo largo de la vida (*lifelong learning*), modelos de enseñanza individualizada y a distancia (*aprendizaje permanente*), junto a la imparable creación de campus virtuales, constituyen señales evidentes del enorme potencial que auspicia una nueva tecnología social apropiada y acorde con la sociedad del siglo XXI. Sin embargo, en este proceso continuo de cambios, a partir de la década de los ochenta, han aflorado y surgido con fuerza nuevas experiencias reformadoras (descentralización, cuasi-mercados, equidad,...) avaladas por novedosas políticas educativas, donde se muestra cómo a pesar de la pautada estandarización de los sistemas educativos, persisten diferencias sustanciales en cuanto a la organización y estructura de ciertos niveles de escolarización, sobre todo referidas al carácter universalista de la educación secundaria obligatoria. A pesar de que los sistemas educativos han mejorado su equidad interna en cuanto a incremento de tasas de escolarización y universalización, pero sin embargo no se puede decir lo mismo en cuanto a la desigualdad de acceso y *output*, según ingreso y clase social (Calero y Bonal, 1999).

En este escenario, nos ha parecido interesante analizar desde una perspectiva comparada, los mecanismos y procesos de intervención que han adoptado los sistemas educativos para la regulación y normalización de políticas educativas relacionadas con la equidad. Concretamente de los dispositivos desarrollados, así como el impacto de las políticas denominadas de "discriminación positiva", referidos a Francia e Inglaterra, porque precisamente estos dos países simbolizan la construcción y diseño de políticas educativas y modelos pedagógicos para compensar las diferencias sociales y mitigar las *desigualdades escolares y fracaso escolar*, que cuestionaban la eficacia intrínseca de los sistemas educativos. La creación de zonas de educación prioritaria (ZEP) en Francia y las zonas de acción educativa (EAZ) en Inglaterra pone de manifiesto la concentración de alumnado escolar y socialmente desfavorecido, que pretende conjugar la democratización con la

pedagogía, es decir se trata de superar la disyuntiva de un sistema educativo segmentado, adaptado a una minoría privilegiada, a un sistema escolar que permitiera a todos el éxito académico.

Por tanto, el análisis comparado, aunque de forma esquemática y sucinta, de estos programas institucionales, nos ayudará a comprender mejor, no sólo la naturaleza de determinadas políticas educativas de carácter compensador, sino a distinguir y establecer nuevas categorías de análisis, tales como las formas y modos de regulación basadas en la descentralización y autonomía local, la territorialización de la desigualdad y sus efectos en materia educativa, así como su incidencia y desafíos en la vida democrática. Partimos de similitudes y diferencias encaminadas, no sólo a describir unos mecanismos socioeducativos con rasgos comunes en el tiempo y en la forma, sino que en los casos de Francia e Inglaterra, la comparación introduce factores explicativos tendentes a conseguir una comparación más "estructurada", con un marcado carácter heurístico.

En este sentido, coincidimos con el postulado de los sociólogos Agnès Van Zanten y Stephen Ball (2000; pág. 113), en un artículo titulado "Comparar para comprender" en el que afirman que: "la comparación internacional no sólo sirve para comprender mejor la especificidad de cada contexto nacional y las interacciones entre los contextos, sino también para elaborar teorías de alcance sobre la evolución de las configuraciones del ámbito escolar en las sociedades contemporáneas".

Sueños sin espejo: La política de la compensación de las desigualdades sociales

El optimismo y esperanzas que albergaron los sistemas educativos nacionales de los países industrializados después de la Segunda Guerra Mundial, a través del acceso a la educación secundaria de una gran masa escolar, sobre todo procedente de capas sociales desfavorecidas, pronto se vieron frustrados por los problemas añadidos, hasta ahora inéditos, que se estaban produciendo. El paso de una institución escolar "elitista" a un sistema de escolarización de "masas", pronto ocasionó el desencanto por sus promesas incumplidas. En sociedades de gran tradición democrática como son la francesa y la británica, la contradicción era evidente, no se podía admitir que el advenimiento de la "democratización escolar" ayudara a fomentar y mantener las injusticias sociales. Así, los sistemas públicos de educación se erigen en garantes de una educación "para todos". Principalmente el Estado es el cauce a través del cual se articula la universalización y estandarización de una educación obligatoria para todos. El acceso a la escuela, a los conocimientos, a la cultura ha constituido uno de los ejes principales de las políticas educativas de las últimas décadas. En Francia, durante el período comprendido desde 1960 hasta 1980, tras la instauración de la V República, se suceden una serie de cambios estructurales en la educación francesa, fundamentalmente la ampliación de la escolarización obligatoria hasta los 16 años y la reestructuración de la enseñanza secundaria, debidos principalmente al aumento masivo de los efectivos escolares a todos los niveles¹. Esta demanda generalizada de educación, motivada fundamentalmente por un incremento de las expectativas sociales y mejores condiciones de vida junto a la escasez de mano de obra cualificada, provoca una oleada de reformas que modifican en profundidad la organización de la educación francesa (Prost, 1997; Weiler, 1998). En el Reino Unido, predomina un clima de consenso político en materia educativa después de la Segunda Guerra Mundial, basado en una concepción de la educación como un elemento central para la consecución del crecimiento económico y de la armonía social, que va a favorecer una nueva ordenación del sistema educativo. De hecho, la Ley de Educación de 1944 va a sentar las bases para un sistema nacional de educación donde se establece la educación como un bien público, gratuito y obligatorio y tras la llegada al poder de los laboristas en 1965, comprensivo².

Sin embargo, la reducción de las desigualdades de acceso en función de la localización geográfica (rural o suburbial), condiciones económicas, origen socio-cultural o al sexo, la reducción del fracaso escolar han originado grandes movimientos y creado importantes centros de atención de las políticas educativas. Francia y Gran Bretaña no han sido una excepción. Las estrategias de intervención educativa en esta dirección han sido múltiples y variadas, desde todas las esferas socioeducativas y vertientes políticas. Pero nos vamos a centrar exclusivamente en el análisis de las políticas de discriminación positiva, sus mecanismos y sus dispositivos. En definitiva, se trata de fijar la mirada en cómo los sistemas educativos francés y británico han pretendido neutralizar las desigualdades sociales y su repercusión en los elevados índices de fracaso escolar en zonas sensibles o desfavorecidas, o la reducción de obstáculos socioculturales, determinantes en un sistema más equitativo. Este movimiento orientado hacia las aspiraciones y políticas igualitarias de la educación, equiparable a todos los países industrializados a partir de los años sesenta, se cristaliza alrededor de la noción ambigua de democratización de la educación.

En busca de la igualdad social a través de la educación

Las políticas de discriminación positiva surgen en este contexto de euforia y desarrollo económico descrito anteriormente, al igual que otras políticas sociales de bienestar del mismo rango, para garantizar la igualdad de acceso a la educación y mantener uno de los pilares básicos de la sociedad del bienestar a cargo del Estado, como es el principio de igualdad de oportunidades. Las estrategias de intervención obedecen a políticas de carácter compensador. Como acertadamente afirma el sociólogo francés François Dubet (2004), estos programas institucionales, estaban basados en una creencia

fundamental: en una socialización, entendida como el sometimiento a una disciplina escolar racional que engendra la autonomía y libertad de los sujetos. En este sentido, dichos programas devienen en liberadores en la medida que la escuela está sometida a valores y reglas universales.

El desmesurado incremento de alumnado y su presencia en niveles educativos anteriormente clasistas y segregadores, reservados a clases más acomodadas, favorecieron el surgimiento de mecanismos de selección más sutiles, con el objetivo de clasificar al alumnado para el ciclo de la educación secundaria superior o bachillerato (*baccalauréat*) en función de sus intereses y aptitudes. El sistema educativo francés abrió la enseñanza secundaria obligatoria a un mayor número de estudiantes, pero la derivación hacia la enseñanza técnica y profesional de gran parte de este alumnado, mantuvo inamovibles los niveles de éxito escolar, estratificación social y pertenencia a una determinada categoría profesional (Weiler, 1998). El *collège unique* había democratizado el acceso a la educación secundaria (*collège démocratique*) pero no había reducido la desigualdad social desde el punto de vista de los resultados del alumnado. La democratización y la igualdad, no sólo de acceso, sino de resultados estaban en el fondo de la cuestión. Se pasó, por tanto, de una escuela "prometedora" a una escuela de "incertidumbres" (Rui Canário, 2002). Precisamente las Zonas de Educación Prioritaria (*Zones d'Action Prioritaire, ZEP*) se idearon como un mecanismo de discriminación positiva, explícitamente destinada para abordar los altos índices de fracaso escolar en capas sociales especialmente sensibles, muestra de la desigualdad educativa latente. Esta política, que se incluye dentro de la ola de reformas del Partido Socialista, iniciadas por Alain Savary, en las que se declara la educación como prioridad nacional, tenía como objetivo prioritario la lucha contra la desigualdad social mediante el refuerzo selectivo de la acción educativa, sobre todo en aquellos lugares o zonas socialmente desfavorecidas, donde la tasa de fracaso escolar y absentismo escolar era bastante elevada. Una propuesta que, aunque nunca ha sido reconocida por el gobierno socialista francés, tiene una filiación directa con las Áreas de Educación Prioritaria (*Educational Priority Areas*) creadas por el gobierno laborista en la década de los sesenta.

Una vez propuestas en 1981, la definición de Zonas de Educación Prioritaria (*ZEP*) en una primera fase por las autoridades académicas regionales y locales, a través de los indicadores estadísticos nacionales, los servicios educativos centrales insisten en la necesidad de dotar a las ZEPs de proyectos educativos específicos y coherentes, enfocados hacia el éxito escolar. La respuesta positiva del alumnado de las áreas de especial dificultad, se orientó, como afirman los sociólogos Pierre Merle y Marie Duru-Bellat en un Coloquio celebrado en Marsella en 1997, titulado «Defender y transformar una escuela para todos» (*Défendre et transformer l'école pour tous*), hacia una democratización cualitativa más que cuantitativa, es decir hacia la reducción y disminución de las desigualdades entre grupos sociales y niveles escolares, ligadas a la ampliación de la escolarización y mejor funcionamiento de la institución escolar.

Esta acción educativa localizada, fue apoyada a su vez por una serie de dispositivos exteriores, nacionales, regionales y locales, de naturaleza múltiple, inéditos en la acción educativa, tales como las áreas administrativas de salud, trabajo, tiempo libre, juventud, agricultura y vivienda, pero sin hacer una mención expresa al currículum.³ Aunque la izquierda siempre ha hecho de la escuela pública una de sus grandes causas, en este caso, en consonancia con la primera etapa iniciada por los socialistas franceses, que comenzaron con una política educativa socialdemócrata, lo que suponía ir más allá de un sistema educativo meritocrático, mediante la aplicación de una serie de reformas de carácter universalista y compensatorio. Sin embargo, como apunta Fernández-Mellizo (2003) fracasaron en las medidas llevadas a cabo y aplicaron posteriormente una política educativa de carácter republicano,⁴ que implicaba un sistema educativo universal, pero de carácter meritocrático.

La política de las ZEP estuvo marcada por la continuidad hasta 1990 con un nuevo relanzamiento, introducido después del impulso modernizador del nuevo gobierno socialista, que tras la victoria en las elecciones de 1988, vuelve a incluir la educación como uno de sus principales objetivos. El nuevo ministro, Lionel Jospin, no dudó en reafirmar la importancia de la escuela calificándola como el «corazón de la República». Comenzó a gestar un ambicioso proyecto educativo que se concretó en la *Ley de orientación sobre la educación*, aprobada el 14 de julio de 1989, coincidiendo con el bicentenario de la Revolución Francesa. La nueva ley, -aún en vigor hasta la aprobación por el Parlamento de una futura ley de orientación titulada "sobre el futuro de la escuela" - no planteó tanto una reforma estructural del sistema educativo, sino más bien una renovación continua y progresiva de éste. Determinó los objetivos de la política educativa francesa para los próximos diez años e intentó dar respuesta a los problemas acuciantes del sistema educativo francés, como la creciente demanda de educación en los niveles educativos superiores y la ausencia de una formación más acorde con las necesidades económicas del momento (Egido y Hernández, 1991).

En esta nueva etapa reformista de la izquierda francesa, al inicio de la década de los noventa, surgió con fuerza la voluntad política de atender las necesidades educativas de aquellos sectores socialmente desfavorecidos, sobre todo para un sistema educativo de carácter republicano, históricamente habituado a un tratamiento uniforme de las desigualdades educativas en nombre de la igualdad de oportunidades y principios universalistas. Sin embargo, el objetivo primordial de esta política se centró ahora en el éxito escolar del alumnado, sobre todo el que procedía de aquellas áreas geográficas más deprimidas. Se revalidó de nuevo la confianza en una política compensatoria basada en la discriminación positiva, pero con una mirada local, centrada principalmente en el éxito del alumnado, focalizando las acciones en el centro escolar. Así, el relanzamiento y potenciación de las ZEP a partir de la década de los noventa mediante la *Carte de l'éducation prioritaire*,⁵ supuso un compromiso de apoyo por parte de las respectivas academias a los proyectos educativos aprobados en cada una de las zonas, poniendo especial énfasis en la eficacia de los mismos. Se buscó la estabilidad necesaria para su ejecución y puesta en práctica por parte de los equipos pedagógicos, mediante la adopción de una serie de medidas muy localizadas y tendentes a una mayor rentabilidad y eficacia de las ZEP, puntos débiles de esta política educativa. A pesar de constituir un vivero de experiencias innovadoras, que por añadidura iban a tener su influencia y repercusión en el resto del sistema educativo, y de revolución social, para los más optimistas, durante esta nueva etapa se comienza a cuestionar los resultados de esta política y se inicia un periodo de estudios comparados sobre el carácter pedagógico y rendimiento escolar del alumnado.⁶

A finales de la década de los noventa, se reafirma con un nuevo impulso reformista la escolarización de alumnado de medios especialmente difíciles con una nueva regulación de los dispositivos y mecanismos de las políticas públicas que atañen directamente a las ZEP, se pretenden evitar situaciones de verdadero apartheid social. La educación prioritaria en zonas socialmente desfavorecidas sigue siendo un objetivo prioritario del gobierno socialista de Lionel Jospin, pero con una orientación y matices diferentes. Después de quince años de existencia de las ZEP, la legitimidad adquirida durante esos años es suficiente para dar a esta política un nuevo impulso, sin perder de vista que ahora el eje central del sistema educativo y, sobre todo, de los centros que se encuentran en las zonas de educación prioritarias, ha de ser el éxito escolar del alumnado⁷. La novedad que aporta este nuevo impulso reformista, es la creación y fomento de redes de educación prioritaria (*Réseaux d'Éducation Prioritaire*, REP) con el objetivo de impulsar el espíritu colectivo de los respectivos agentes sociales e implicarles nominalmente a colaborar en el éxito escolar del alumnado de forma cooperativa⁸. Catherine Moisan (2001) destacaba en su evaluación las dificultades de dirección y coordinación que entrañaba una ZEP, sobre todo por la dispersión de

experiencias y divergencia de criterios pedagógicos, teniendo como consecuencia el aumento de la brecha existente entre centros ZEP y fuera de ellas.

Así, las redes se benefician de toda una serie de servicios complementarios, reforzados por parte de los equipos departamentales y académicos⁹. Los responsables de cada red se comprometen mediante un proyecto (*contrat de réussite*) a su puesta en práctica. En él reflejan los objetivos pedagógicos de la red, que han de estar dentro del marco de prioridades fijado por el Ministerio de Educación. Todos los centros (collèges y escuelas) de las ZEP forman parte de la REP (*Réseaux d'Éducation Prioritaire*), de esta forma la red incorpora unos equipos a la acción y reflexión que le pueden aportar la experiencia necesaria para afrontar una acción coordinada. En este sentido, decía Jack Lang, Ministro de Juventud, Educación e Investigación durante la apertura de un Coloquio internacional titulado «La discriminación positiva en Francia y en el mundo» celebrado en marzo de 2002, que había que combinar la creación de más escuelas con mejores escuelas. Venía así a justificar y ratificar la política ZEP desempeñada en Francia durante los últimos veinte años, lanzando el reto de que la "escuela del éxito" en medios populares pasaba por una verdadera «democratización del saber». Ya no bastaba con el viejo adagio de los años sesenta «dar más a quien menos tiene» sino se trata de «dar lo mejor o hacerlo lo mejor posible», por lo que había que cultivar la excelencia pedagógica en las zonas educativas de acción prioritaria. La confirmación a esta política la expresó de forma categórica diciendo, «la escuela tiene poder y el poder de la escuela ha de ser prioritario en contextos difíciles». Ello vino a animar la dinámica emprendida en la educación prioritaria, difícil en sí misma, a pesar de que el costo de un alumno perteneciente a una ZEP sea un 10% más que otro que se encuentra fuera. La interacción entre la singularidad local de este proceso de escolarización y el peso de la tradición centralizadora escorada hacia una mayor desconcentración, ha abierto nuevas miradas hacia formas de regulación territorial y la importante movilización y coordinación de medios y recursos que supone.

En el Reino Unido, durante la década de los sesenta y tras la llegada al poder del partido laborista en 1964, se van a poner en marcha una serie de reformas encaminadas a conseguir la igualdad de oportunidades en educación. Entre las más significativas debemos señalar la institucionalización de la escolarización comprensiva en 1965 y la creación de programas de compensación de desigualdades sociales, ambas impulsadas por el pensador socialista, Anthony Crosland. Con la implantación de la escolarización comprensiva, la política educativa inglesa refleja el clima social de optimismo pedagógico vivido durante esa época. Así, Ted Short, quien fuera Secretario de Estado del viejo laborismo, afirmó que "si es un error seleccionar y segregar a los niños... tiene que ser un error en todas partes" (citado en Kerchkhoff *et al.*, 196, pág. 34).

Una vez que se establecieron las bases legales para una educación obligatoria, comprensiva y gratuita para todos y, de acuerdo, con el clima de consenso político en educación fundamentado en los postulados de las teorías del capital humano, se ponen en marcha una serie de políticas conducentes a la compensación de desigualdades sociales y a la distribución de recursos. En el Reino Unido, es crucial la importancia de las recomendaciones políticas publicadas en el Informe Plowden (1967). El informe Plowden es la conclusión de una serie de estudios de investigación y de informes que se centran en los problemas de desigualdad social y en el papel central de la educación¹⁰, inspirado en el movimiento de educación compensatoria americano *War on Poverty*.

En dicho informe, concretamente en el capítulo cinco, es donde se establece una política concreta de discriminación positiva; la *Educational Priority Areas*, definida como "una de las propuestas más imaginativas del Informe Plowden" (citado en

Smith, 1987, pág. 25). Esta política se basó fundamentalmente en la dotación de recursos extra, tales como la construcción de nuevos edificios escolares, el aumento del número de profesorado, así como de una mayor dotación de incentivos y de formación específica, y la creación de programas específicos que vinculaban a las escuelas con su entorno. Al año siguiente de la publicación del Informe Plowden, 572 escuelas de primera en Inglaterra y Gales, fueron seleccionadas en base a un índice cuantitativo establecidos en el mismo informe en el que se consideraban tanto aspectos sociales, escolares como del entorno¹¹.

Cinco años después de la publicación de Plowden, a pesar de los resultados positivos que arrojó una primera evaluación, desaparecen las EPA en 1972¹². Las razones son diversas, desde la disminución del gasto en educación a partir de 1972 (Smith, 1987), sobre todo coincidiendo con la crisis económica de los 70, hasta la falta de apoyo político por parte del gobierno conservador de Heath, sin olvidar, por supuesto, la evolución que se va produciendo en la concepción de la desigualdad social o de la equidad y en sus causas, bien estructurales en un primer momento, bien individuales. Así, las políticas de discriminación positiva que entendían la desigualdad causada, principalmente, por aspectos estructurales se fue debilitando y progresivamente reemplazando por otra centrada en la atención de grupos especiales o de alumnos con necesidades educativas. De hecho el término de EPA fue sustituido por el de "desventaja educativa" (DES, 1974)¹³. Así, durante la década de los setenta, estos programas se fueron reformulando y concretándose en diversas iniciativas basadas fundamentalmente en la formación para el empleo para grupos o alumnos deprimidos.

A finales de los años noventa, tras la llegada al poder de Tony Blair y, por tanto, del regreso del laborismo después de una ausencia de dieciocho años, se retoma un discurso en el cual la educación vuelve a ser un pilar básico y central de los ejes de actuación del laborismo. El mismo Blair afirma en 1997 que daría prioridad absoluta en su política a la "educación, educación y educación" (Whitty, 2000; pág. 145) y, consecuentemente a su papel en la reducción de la desigualdad social y educativa. Se ponen en marcha, pues, unas iniciativas destinadas a conseguir la igualdad de oportunidades. Éstas son las Zonas de Acción Educativa. De hecho, en *Excellence in Schools* (DfEE, 1997), el primer documento sobre política educativa donde se desarrollan las EAZ, previo a la aprobación de la Ley de Estándares Educativos (1998), se afirma que los objetivos principales del gobierno son "eliminar el bajo rendimiento en las zonas más deprimidas del país". En este informe se deja entrever una nueva concepción de la desigualdad y como señala Hyland (2002, 248) "está construido en términos de conocimiento, habilidades, valores y deficiencias de grupos excluidos". Por tanto, las EAZ reflejan un giro importante desde el tratamiento de las desigualdades estructurales hasta el tratamiento de déficits, principalmente escolares, de personas excluidas.

Las Zonas de Acción Educativa (*Education Action Zones*) fue la iniciativa por excelencia del neolaborismo en la educación, anunciadas como «portaestandarte de una nueva cruzada en la que se unen empresas, escuelas, autoridades locales y padres para modernizar la educación en las zonas socialmente desfavorecidas y con bajo rendimiento académico... centrada en el aumento de los estándares educativos de una manera nueva e imaginativa» (DfEE, 1997). Estas iniciativas se resumieron brevemente en uno de los primeros documentos sobre política educativa del primer gobierno de Blair, *Excellence in Schools* (DfEE, 1997), y se desarrollaron y concretaron posteriormente en la Ley de Estándares Educativos de 1998 con el objetivo de aumentar los estándares en la escuelas que componen cada una de las zonas.

Las EAZ son corporaciones (*partnerships*) que fomentan la colaboración entre las autoridades educativas locales (LEAs), los padres, la comunidad local, las organizaciones voluntarias, las empresas y los propios órganos de gestión de los

centros escolares. Las EAZ están compuestas por veinte escuelas aproximadamente, de las cuales dos o tres son de enseñanza secundaria y el resto, son de enseñanza primaria. Las EAZs se establecían después de un proceso competitivo entre diferentes proyectos de zonas. Así, entre septiembre de 1998 y enero de 1999 se establecieron las primeras veinticinco zonas y entre septiembre de 1999 y abril de 2000 las cuarenta y ocho siguientes, en total el ministerio de educación ha aprobado setenta y tres EAZ con una vida de entre tres y cinco años, lo que supone un 6% de la población escolar (Reid y Brain, 2003) y más de 1300 escuelas. En la actualidad, todas las zonas o bien están próximas¹⁴ o han finalizado su período estatutario y esta política está siendo reemplazada por otras iniciativas, tales como las denominadas zonas *Excellence in Cities* (EiC) o *Excellence Cluster* que están absorbiendo las EAZ.

El gobierno de cada zona depende de un foro de acción educativa (*Education Action Forum*), máximo responsable de la toma de decisiones sobre cualquier asunto que afecte a la misma. Está compuesto por todos los agentes implicados en ella, desde representantes de las autoridades educativas locales, de las empresas, de los propios centros, hasta una o dos personas nombradas directamente por el Ministerio de Educación. Es responsabilidad suya formular un plan de acción para aumentar los estándares educativos y ponerlo en práctica. Este plan debe ser aprobado por el Secretario de Estado y revisado anualmente por el Ministerio, y debe incluir objetivos de logro específicos para cada una de las escuelas. El Ministerio elabora unas orientaciones para los programas de las EAZ centradas en temas como la mejora de la enseñanza y el aprendizaje, el trabajo con las empresas y otras organizaciones voluntarias, la reducción de la exclusión social y el apoyo a familias y alumnado.

Las EAZ tienen, por tanto, ciertas concesiones legislativas e importantes elementos de desregulación. Así, por ejemplo, el profesorado puede establecer o fijar nuevos salarios o adaptar los objetivos del Plan Nacional de Estudios, primando la enseñanza de las letras y de los números. La financiación de este proyecto corre a cargo tanto de fondos públicos como privados.

Tendencias globales, resistencias nacionales

Ahora bien, en qué medidas son políticas divergentes o en qué medida ambas están siendo influidas por tendencias de carácter supranacional. En este punto, es necesario realizar una comparación entre ambas políticas para comprender no sólo cómo van evolucionando las configuraciones educativas a través de procesos de «hibridación» de políticas (Van Zanten y Ball, 1997), sino también cómo se va construyendo social y globalmente la diferencia. Hatcher y Leblond (2001) consideran que los ejes que vertebran ambas políticas son la asignación de recursos adicionales, la innovación en métodos de enseñanza y la capacidad de movilizar la acción local. No obstante, además de éstos, es necesario analizar cómo dos tendencias globales, de corte neoliberal, están reorganizando o, incluso, determinando estas políticas.

La territorialización o la zonificación como principio regulador en una nueva organización.

Tanto las EAZ como las ZEP suponen una organización por zonas. En ambas se postula que la territorialización o la zonificación es la única estrategia para reconocer y atender la diversidad y, consecuentemente, para obtener mejores resultados educativos. En este sentido, en el *Rapport de la Commission Education- Formation du Xe Plan 1989-92*, se afirma la «absoluta necesidad de la diversidad en educación. Hoy día se reconoce que la uniformidad engendra desigualdad» (Citado en Charlot 1994: 40).

El reconocimiento de la diversidad implica llevar a cabo una diferenciación en la provisión de recursos y, por tanto, una descentralización en la toma de decisiones y

una desregulación en las formas de actuación. Si bien, éste es el nuevo principio regulador en ambos contextos influido, sin duda, por tendencias globales que suponen nuevas formas de regulación estatal, que dibujan nuevas fronteras entre lo público y lo privado, y que establecen nuevos procesos de regulación y evaluación; es, al mismo tiempo, la gran diferencia entre ambos. Mientras que el contexto anglosajón ha tenido una gran tradición en políticas descentralizadoras, en el contexto francés, de tradición centralista, se produce un fuerte contraste, de tal manera que se inicia una ruptura con los más de cien años de tradición republicana en la educación.

No obstante, a pesar de la divergencia en las tradiciones nacionales, en ambos contextos se introducen, paralelamente, nuevas estrategias de control central en políticas descentralizadas. Así, en Francia la política de las ZEP legitima lo local de una forma novedosa en la educación pero que, según Charlot (1994), supone actualizar más que desplazar el control del estado centralizado. De hecho, los ZEP están sujetos al control estatal a través tanto de la posición estructural que ocupan –están bajo el control de las *académies*–, como de la relación contractual que mantienen con la administración. A partir del relanzamiento de las ZEP en 1998 se pone cierto énfasis en la adopción real de una perspectiva empresarial a través del sistema de contratos entre las escuelas y la zona. Cada contrato es específico para cada zona, está limitado en el tiempo y evaluado en términos de progreso en resultados académicos medidos en pruebas nacionales para la mayoría de niños de entre ocho y once años.

En el Reino Unido, las EAZ no dependen directamente ni de los centros, ni de las LEAs, ni del poder central, sino que cada zona tiene un órgano de gestión propio compuesto por todos los sectores implicados, incluidos representantes del Ministerio con derecho a veto. No obstante, también están controladas por contratos. De hecho, a pesar de la aparente descentralización, los contratos deben seguir las orientaciones y directrices establecidas por el gobierno central. Por tanto, cada contrato es un plan detallado de acción anual, en el que se proponen acciones y costes, se prevén consecuencias y se evalúa por parte de la Oficina Estándares Educativos (*Office for Standards in Education*), dependiente del Ministerio. En ambos casos, pues la validación de lo local requiere nuevas formas de regulación por el centro.

El partnership y los polos de excelencia como principios reguladores de una nueva estrategia de gobernación

A pesar de las diferencias en la regulación de la educación en la tradición francesa e inglesa, en el discurso de las EAZ y en el de las ZEP, está presente la tendencia global que supone un nuevo modo de gestión y de provisión de los servicios públicos (Whitfield, 2001). Este nuevo modo de gestión está vinculado directamente al discurso empresarial y está representado bajo el principio de colaboración o de "experimento con la democracia". Así, la política inglesa relacionada con las zonas está basada en el *partnership* y la francesa en torno a los *polos de excelencia* (2000), mediante la colaboración de instituciones de prestigio a las Redes de Educación Prioritaria (REP), con el objetivo de aumentar los recursos al servicio del aprendizaje de los escolares y así abrir la calle a las vías de la excelencia, como si se tratase de un fenómeno de ósmosis.¹⁵ La tipología de socios o instituciones colaboradoras (*partenaires*) son de tres tipos: instituciones culturales de reconocido prestigio (museos, teatros, orquestas, óperas, deportivas, o personalidades del mundo del espectáculo como novelistas, poetas, músicos; o del ámbito deportivo); centros de enseñanza superior (institutos que impartan clases preparatorias para el ingreso en las Grandes Escuelas, colaboración con prestigiosos centros de investigación, intercambio de profesorado y alumnado) y grandes empresas de amplia trayectoria nacional e internacional que pongan al servicio de las redes y zonas tanto su experiencia en recursos humanos, como las formas de organización y gestión empresarial.

Aunque el grado de desarrollo de estas políticas es considerablemente superior en Inglaterra, ambas suponen en definitiva, parafraseando a Reid y Brain (2003), un "mercado de redes en educación" que implica no sólo el fomento de la relación entre diferentes escuelas sino también el fomento de la relación entre las escuelas y su entorno de forma que se creen redes que proporcionen estructuras de apoyo para alumnos y familias en contextos desfavorecidos, que se fomente, en definitiva, el capital social (Gamarnikow y Green, 1999).

Este discurso que ha impactado en ambas políticas, aunque con importancia relativa, tiende a presentarse como un modelo idealizado que presupone que el obtener el consenso entre los miembros implicados en la educación es escasamente problemático. En ambos casos, se olvida con frecuencia quién tiene el poder de decisión y en quién recae la obligación de la implantación, quién, en definitiva, participa y a quién se le excluye.

Así, por tanto, en ambas políticas hay una contradicción fundamental, por un lado, la de abrir las escuelas al ámbito local a través de un nuevo modelo de gestión de los servicios públicos a través de nuevas formas de colaboración, al mismo tiempo que se mantiene un control, lo suficientemente centralizado, con las consecuentes tensiones entre los miembros implicados.

Consideraciones finales

Para concluir esta visión comparada sobre la política de discriminación positiva en Francia e Inglaterra, hemos de afirmar en primer lugar que, nos llama poderosamente la atención la consolidación y reforzamiento de esta política con los gobiernos de izquierda, en base al desarrollo de una estrategia orientada hacia la reducción de las desigualdades sociales mediante la educación, y donde interviene la sociedad civil, a través de las asociaciones locales, entre ellas las asociaciones de padres. Se trata de una política consolidada que se utiliza como modelo innovador en el marco de las políticas educativas que persiguen la atención a la diversidad y el incremento de los niveles de equidad en sus sistemas de educación. Máxime cuando algunos sociólogos manifiestan que la territorialización de la desigualdad no se puede achacar al sistema educativo, sino al sistema socioeconómico imperante que aglutina la marginación y la pobreza en áreas geográficas y espaciales determinadas. De ahí la acción integrada, no solamente educativa, en los barrios y zonas rurales especialmente sensibles.

Sin embargo, las políticas de lucha contra la desigualdad social y educativa mediante la sectorización escolar corren el riesgo de acentuar más esa diferencia que se pretende combatir, de hecho en Inglaterra se está redireccionando y regulando esa política a través de la progresiva desintegración de las EAZ. El establecimiento y consolidación de redes públicas de actuación educativa, pone en evidencia una dualidad encubierta del sistema educativo. Se corre el riesgo de consolidar un sistema educativo paralelo, que reproduce las desigualdades sociales, donde una de las vías sería la educación prioritaria, destinada para ciudadanos de segunda o tercera categoría. Además, legitimado por un sistema educativo que persigue la democratización y la lucha contra la exclusión y fragmentación social.

Otra consideración que se evidencia es la irrupción de nuevas formas de regulación y estrategias de gobernación a través de distintos mecanismos y dispositivos locales con el objetivo de dotarlos de una mayor eficacia. Se delega el poder central en actores locales, convirtiéndolos, junto al profesorado, en protagonistas de la acción educativa y salvadora. Se enfatiza la necesidad de colaboración de los padres, elemento imprescindible en el éxito escolar del alumnado, pero con la capacidad y nivel de

decisión limitado. Encontramos que medidas pretendidamente descentralizadoras no lo son tanto. En esta misma dirección, apuntamos que los proyectos educativos han de atenerse a las directrices emanadas del poder central con carácter operativo y decisorio, con lo cual los actores implicados pierden protagonismo, ya que la legitimidad les viene impuesta desde fuera.

En definitiva, se trata de nuevas formas de regulación social que tienden a administrar la desigualdad social y educativa en estrategias, aparentemente dispares y diferentes, pero que obedecen a la lógica de la sociedad global actual.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUERRONDO, I. y BRASLAVSKY, C. (2003). Escuelas del futuro en sistemas educativos del futuro. Buenos Aires: Papers Editores
- BAKER, D. P. y LETENDRE, G. (2005). National Differences, Global Similarities. World Culture and the Future of Schooling. Stanford: Stanford University Press
- CALERO, J. y BONAL, X. (1999). Política educativa y gasto público en educación. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor
- CANARIA, R. (2002). "Politiques de discrimination positive: perspective historique". Colloque International la discrimination positive en France et dans le monde. Paris. 15-25
- COWEN, R. (2000). "¿Comparando futuros o comparando pasados?". Propuesta Educativa, 23, 32-38

- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND EMPLOYMENT (1997). Excellence in schools. Londres: HMSO
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND EMPLOYMENT (1998). The EAZ handbook. Londres: DfEE
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SCIENCE (1974). Educational disadvantage and the educational needs of immigrants. London: DES
- DUBET, F. (2004): "¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo?", en TENTI, E. (2004). Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina. Buenos Aires: IIPE-Unesco.
- DURU-BELLAT, M. y MERLE, P (1997). "La démocratisation impossible? Usages sociaux de l'école et inégalités sociales des cursus scolaires". SAVOIR, 3-4, 310-331
- EGIDO, I. y HERNÁNDEZ, A. (1991). "El sistema educativo en Francia". Cuadernos de Pedagogía, 190, 68-81
- FERNÁNDEZ MELLIZO, M (2003). Igualdad de oportunidades educativas. La experiencia socialdemócrata española y francesa. Barcelona: Ediciones Pomares
- GAMARNIKOW, E. y GREEN, A. T. (1999). "The third way and social capital: Education action zones and a new agenda for education, parents and community?" International Studies in Sociology of Education, 9, 1, 3-22.
- GREEN, A. (2001). Convergencias y divergencias en los sistemas europeos de educación y formación profesional. Barcelona: Ediciones Pomares
- HALSEY, A. H. (1972). Educational Priority. Londres: HMSO
- HATCHER, R y LEBLOND, D. (2001), "Education Action Zones and Zones d'Éducation Prioritaires", en RIDDELL, S. y TETT, L. (eds.) (2001). Education, Social Justice and Inter-Agency Working: Joined Up or Fractured Policy?, 29-57. Londres: Routledge
- HYLAND, T. (2002). Third way values and post-school education policy. Journal of Education Policy, 17, 2, 245-258
- KERCKHOFF, A., FOGELMAN, K., CROOK, D. y REEDER, D. (1996). Going Comprehensive in England and Wales. Londres: Woburn Press.
- MEURET, D. (1994). "L'efficacité de la politique des zones d'éducation prioritaires dans les collèges". Revue française de pédagogie, 109, 41-64.
- MOISAN C., SIMON J. (1998). Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire. Paris: INRP
- PROST, A. (1997). Éducation, société et politiques. Paris: Éditions du Seuil
- POWER, S., *et al.* (2004). "Paving a third way? A policy trajectory analysis of education action zones". Research Papers in Education, 19, 4, 453-475.
- REID, I. y BRAIN, K. (2003). "Education Action Zones: mission impossible?". Journal Studies in Sociology of Education, 13, 2, 195-213.

- SMITH, G. (1987). "Whatever happened to educational priority areas?". *Oxford Review of Education*, 13, 1, 23-28.
- VAN ZANTEN, A. y BALL, S. (2000). "Comparar para comprender: Globalización, reinterpretaciones nacionales y recontextualizaciones locales de las políticas educativas neoliberales". *Revue de l'Institut de Sociologie*, I, 4, 113-131
- WEILER, H. N. (1998). "Por qué fracasan las reformas: Política educativa en Francia y en la República Federal de Alemania". *Revista de Estudios del Currículum*, I, 2, 54-76
- WHITFIELD, D. (2001). *Public services or corporate welfare*. Londres: Pluto Press.
- WHITTY, G. (2000). *Teoría social y política educativa. Ensayos de sociología y política de la educación*. Barcelona: Ediciones Pomares.

Notas

¹ Durante el curso 1952-53 había escolarizados en la escuela elemental obligatoria, desde los seis años a los catorce, cerca de 3,3 millones de alumnos. A principios del año 1968 había escolarizados en este mismo nivel educativo, de educación obligatoria, más de 4,8 millones de alumnos. Entre 1966 y 1975 se construyeron 2.354 *Collèges* (Centros de Educación Secundaria inferior, nivel con carácter obligatorio), lo que equivale a decir un *Collège*, por cada día laborable durante 9 años (Prost, 1997, pp. 156-160).

² En 1965, con la llegada al poder del partido laborista, y siguiendo las directrices marcadas en las Circular 10/65, las autoridades educativas locales reorganizan la educación secundaria en términos comprensivos, superando la diferenciación entre las escuelas de gramática, las modernas y las técnicas.

³ En el año 1982, coincidiendo con el comienzo del curso, entraron en funcionamiento un total de 362 ZEP, que involucraban a un 8% de alumnado de escuelas maternas y elementales y a un 10% de estudiantes de collèges e institutos.

⁴ Véase los instrumentos de política educativa en relación con la igualdad, según el pensamiento político en Fernández Mellizo, M (2003): *Igualdad de oportunidades educativas. La experiencia socialdemócrata española y francesa*. Barcelona: Ed. Pomares; pág. 57.

⁵ La política compensatoria ratificada por el gobierno socialista a principios de la década de los noventa supuso la creación de 192 nuevas ZEP hasta un total de 554 zonas, repartidas por todo el territorio nacional, concentrándose fundamentalmente en tres grandes áreas geográficas, el norte del país, la región parisina y la franja mediterránea.

⁶ Véase el estudio realizado por Meuret (1994) sobre la eficacia de la política de las zonas de educación prioritaria, junto a la no menos interesante investigación realizada por Catherine Moisan, inspectora general de la Educación Nacional, en diferentes escuelas y *collèges* de ZEP de varias academias, en los niveles de CE2 (*Cours élémentaire, 2^o année*), en el ecuador de la educación primaria, y en 6^{ème} (*sixième*), primer curso de la educación secundaria obligatoria. Esta evaluación despeja algunas dudas sobre el fatalismo que rodea a las ZEP ya al mismo tiempo también resalta la relevancia de la dirección o pilotaje de los ZEP, desempeñando un papel relevante en el éxito o fracaso del proyecto.

⁷ A comienzos del curso 1998-99 entraron en funcionamiento 291 nuevas ZEP, lo que supone un total de 865 desde 1981, lo que supone un incremento de 34% respecto al relanzamiento de 1990.

⁸ Entre los cursos escolares 1998 y 1999 se agruparon a través de las REP (*Réseaux d'Éducation Prioritaire*) más de un millar de collèges con más de 7 000 escuelas (*écoles*), a las que también se unen más de 170 institutos (*lycées*), especialmente profesionales.

⁹ Citemos por ejemplo los proyectos locales y departamentales de planificación de los ritmos de vida del niño y del adolescente (ARVE) a través de los cuales se regulan las actividades extraescolares, deportivas y de tiempo libre o los dispositivos pedagógicos orientados a la adaptación e integración escolar (AIS).

¹⁰ Entre los más importantes antecedentes del Informe Plowden debemos señalar el Informe Newsom, *Education in the slums*

¹¹ Este índice fue alterado en varias ocasiones según el peso que se le asignaba a cada uno de sus componentes. Fue, en 1981 cuando los componentes individuales en relación al logro escolar, obtuvieron una valoración especial.

¹² Desaparece incluso la denominación de EPA que va a ser sustituida por *Social Priority School* a partir de 1975 para aquellos centros que seguían manteniendo una financiación extra.

¹³ Véase el Libro Blanco, *Educational disadvantage and the educational needs of immigrants* (DES 1974) donde aparece desarrollada esta concepción.

¹⁴ En mayo de 2005 todas las EAZ existentes en ese momento tiene que transformarse en las iniciativas tales como *Excellence in Cities* (EiC) y *Excellence Cluster*.

¹⁵ Circular sobre los polos de excelencia de 8 de febrero de 2000 BOEN n° 8 de 24 febrero 2000.