

L'educació al Regne Unit*

Howard Glennerster **

Introducció

Tony Blair, en el seu famós discurs a la Conferència del Partit Laborista de 1996, va assegurar que les prioritats dels laboristes eren «educació, educació i educació». Més de deu anys més tard és el moment de preguntar-se si aquella afirmació s'ha fet realitat.

Rellegint el discurs de Tony Blair, un economista difícilment podrà estar-hi en desacord, com a mínim en tant que diagnòstic; l'economia moderna sembla presentar una demanda voraç de persones altament qualificades. Durant els últims quinze anys, el nombre de joves que han accedit a l'educació secundària s'ha triplicat de mitjana. Això representa un creixement inaudit en el nombre de llicenciats que accedeixen al mercat laboral. Algú podria haver esperat que això faria disminuir els ingressos dels llicenciats en comparació amb els no llicenciats. De fet, la diferència a la dècada de 1990 era més gran que l'any 1974 (Machin, 1999). Però a l'hora de la veritat, i malgrat el ràpid creixement del nombre de llicenciats, la taxa de rendibilitat privada entre els graduats universitaris homes va mantenir-se entre les més altes d'Europa, mentre que la de les dones seguia essent de llarg la més alta l'any 2003 (OCDE, 2006). Els nivells de dotació de capital humà del Regne Unit entre la població treballadora s'ha transformat en els últims 25 anys. L'any 1974, més de la meitat dels homes i dos terços de les dones d'entre 16 i 69 anys no tenien cap mena de qualificació. L'any 2000, aquestes dades se situaven en el 16% i el 19%, respectivament. El 1974, només un 4% de la força laboral masculina tenia títol; el 2000, la dada era del 16%. Només l'1% de les dones tenia un títol l'any 1974; avui el té un 13%. Si aquest increment hagués estat superior a la creixent demanda de persones amb qualificació superior, els diferencials salarials s'haurien reduït i les retribucions serien menys moderades en comparació, per exemple, amb altres tipus d'inversions i en comparació amb les retribucions en d'altres països.

(*) Versió revisada i actualitzada de «United Kingdom Education 1997-2005», publicat a *Oxford Review of Economic Policy* (Oxford, Oxford Univ. Press), 18 (1), pp. 120-136. El 4 de setembre de 2001 es va presentar una versió prèvia d'aquest estudi a la secció d'economia de la British Association for the Advancement of Science Conference a Glasgow. Voldria expressar el meu agraïment pel seu suport a tots els qui van fer comentaris sobre aquella versió i a l'ESRC (Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics).

(**) Howard Glennerster és catedràtic emèrit a la London School of Economics, on va donar classes durant trenta-cinc anys. El seu treball s'ha centrat en el finançament i l'economia dels serveis de benestar social, amb especial referència a la salut i l'educació. Entre els seus llibres es poden destacar: *The State of Welfare: The economics of social spending* (amb John Hills); *Understanding the Finance of Welfare: What it costs and how to pay for it*; i *British Social Policy: 1945 to the present*. Correu electrònic: H.Glennerster@lse.ac.uk

Uns nivells alts de preparació no només són necessaris per garantir la salut d'una economia; també tenen impacte en la distribució dels ingressos. La distribució de les destreses és un dels factors que determina la distribució dels ingressos. Una mà d'obra poc qualificada atraurà i mantindrà empreses que necessitin una població poc qualificada. Un nivell baix de qualificació està lligat a una alta taxa d'atur i a ingressos baixos (Layard *et al.*, 2001). Les concentracions elevades de població amb una baixa qualificació en àrees pobres dificulta el rescat de les àrees amb altes concentracions de pobresa, tal com mostra el nostre treball al Centre d'Anàlisi de l'Exclusió Social (CASE) (Lupton, 2001). Per tant, no és casualitat que el Regne Unit presenti un dels nivells de desigualtat en el rendiment educatiu més elevats d'entre les economies avançades i, alhora, una de les majors dispersions pel que fa a la distribució d'ingressos. La manca de coneixements aritmètics és un dels factors que més clarament permeten preveure situacions de pobresa i baixos ingressos en etapes avançades de la vida als EUA (Murnane *et al.*, 1995). Unes qualificacions pobres i uns resultats acadèmics baixos són factors que permeten preveure situacions d'exclusió social en etapes avançades de la vida, encara que es prenguin en consideració altres condicionants, com ara la pobresa dels pares (Hobcraft, 2000). Tal com mostrava l'informe Moser (1999), el nivell d'analfabetisme funcional al Regne Unit és molt més alt que a d'altres països europeus.

En resum, Blair i el seu govern mereixen la millor nota per haver encertat el diagnòstic: si es vol eradicar la pobresa infantil i abordar l'exclusió social, la clau és augmentar les destreses bàsiques de les franges més baixes de població i garantir un subministrament suficient de treballadors més ben qualificats, que deixaran de rebre salaris escassos.

Amb tot, per a un economista les veritables preguntes són les següents: aquesta política prioritària, s'ha traduït en un augment dels recursos? quins n'han estat els resultats? s'ha produït una millora en els resultats escolars, no només entre els alumnes mitjans sinó, i especialment, entre els més pobres i els que obtenen mals resultats? els canvis vers un major finançament de l'educació secundària, han suposat una millora de l'eficiència i l'equitat del sistema?

Aquest estudi analitza tres qüestions: el finançament general; els resultats escolars; el finançament de l'educació secundària.

Despeses en educació 1997-2003

Destinar més diners a les escoles no garanteix resultats millors. Entre els economistes hi ha una gran controvèrsia sobre aquest punt (Burtless, 1996). Un estudi publicat a l'*Economic Journal* (Gundlach *et al.*, 2001) afirma que durant els darrers 25 anys i a la majoria de països de l'OCDE, Gran Bretanya inclosa, els resultats dels estudiants s'han mantingut tossudament estables, tot i que s'han incrementat les despeses per alumne en termes reals. Els

autors s'afegeixen a la conclusió de Hanushek (1997) sobre l'educació als EUA i parlen de «fracàs productiu» a les escoles dels països de l'OCDE (vegeu també Burtless, 1996). Segons l'informe, haurien estat els mestres, i no els alumnes, qui s'haurien beneficiat de l'increment en despesa educativa. Així doncs, la despesa ha augmentat, però els resultats no. Els mestres costen més, però produeixen el mateix. El rendiment per lliura gastada en educació ha disminuït.

Es poden formular moltes objeccions tècniques en relació amb les dificultats de mesurar la productivitat en educació (Gundlach *et al.*, 2001), i, més encara, en relació amb el concepte de productivitat aplicat a l'educació. La mesura utilitzada són els resultats obtinguts en exàmens de matemàtiques. Fins i tot en cas que aquests no milloressin, una millora dels resultats en la resta del currículum podria indicar una millora del rendiment. Altres indicadors, com ara els resultats GCSE¹ o els índexs de permanència, mostren tendències més favorables. Amb tot, si deixem això de banda i ens concentrem només en els resultats dels exàmens, què mostren les dades més recents? Les dades utilitzades per Gundlach *et al* només arriben fins a 1995. Les conclusions, segueixen essent aplicables en el cas del Regne Unit? Abans de fixar-nos en els resultats escolars hem d'analitzar les despeses d'educació al Regne Unit després de 1995 i, en particular, des de 1997.

Resulta que el curs 1975-1976 la despesa pública en educació va assolir el punt més alt, fins un 6,5% del PIB d'aquell any. A aquesta xifra hauriem d'afegir-hi encara un 0,3% corresponent a la despesa privada. Les posteriors retallades en despesa pública van anar reduint aquesta xifra fins arribar al 4,7% el 1988-1989. La demografia va influir en aquesta evolució, però aquest és només un dels elements a tenir en compte. La despesa universitària va veure's reduïda malgrat l'augment constant del grup d'edat «en estat de risc». La taula 1 mostra el desglossament de despeses per sector. Els efectes del cicle econòmic expliquen algunes de les variacions. A mesura que l'economia va sortir de la recessió i va creixent, però, el pressupost d'educació es manté relativament estable i s'endú una part proporcionalment petita del creixement. En tot cas, i amb el pas dels cicles, la part de l'activitat econòmica general que l'Estat va destinar a educació va anar disminuint. Davant el descens de la despesa pública, els ciutadans van respondre augmentant la despesa personal i retornant la despesa total de l'economia en educació fins el 6,1 per cent. La despesa privada va créixer fins a suposar una cinquena part de la despesa total en educació al país. Sens dubte, darrere d'aquest fet hi ha una complexa sèrie de factors. Quan l'Estat retalla les despeses per sota del nivell de creixement dels ingressos, al cap d'un breu període d'ajustament la despesa privada creix per compensar, tot i que, evidentment, els beneficiaris no seran els mateixos. El percentatge de la població que va a escoles privades *no* ha augmentat des de l'any 1984-1985 (vegeu taula 1). El que passa és que els pares que tenen fills en escoles privades estan disposats a pagar taxes més altes

1 GCSE: Certificat General d'Educació Secundària.

perquè els estàndards educatius dels seus fills segueixin creixent. Les taxes augmenten un 6% anual en termes efectius o un 3,5% en termes reals². Aquestes dades contrasten amb la variació pràcticament inexistente de la despesa pública per alumne a meitat de la dècada de 1990 (vegeu taula 2). Els pares han de destinar més recursos a l'educació secundària dels seus fills i també hi ha una despesa major en cursos de formació públics i privats.

(2) Segons una informació personal de l'Isis, Independent Schools Information Service, 2001.

Taula 1. Despesa real en educació, Regne Unit (bil·lió de lliures als preus de 1995-1996, ajustat a la deflació del PIB)

	Despesa actual (neta)				Capital total	Total beques estudiants	Total despesa pública en educació	Despesa privada en educació ^c	Despesa pública en educació (% de PIB)	Total despesa en educació (% de PIB)	
	Primària	Secundària	Educació superior postgrau i d'adults	Altres ^a							Atíns ^b
1974-75	6.6	7.8	6.4	1.7	2.6	25.1	3.7	1.3	30.0	6.4	6.7
1975-76	6.2	8.0	6.4	1.8	2.7	25.6	3.4	1.4	30.3	1.6	6.8
1976-77	6.2	8.0	6.3	1.8	2.8	25.6	2.9	1.3	29.9	2.0	6.6
1977-78	6.2	7.7	6.0	1.8	2.5	24.4	2.2	1.2	27.8	2.2	6.1
1978-79	6.2	7.8	6.0	1.9	2.6	24.6	1.8	1.3	27.5	2.3	5.9
1979-80	6.1	7.6	6.1	2.0	2.7	24.4	1.7	1.4	27.5	2.3	5.7
1980-81	6.3	8.0	6.4	2.1	2.5	25.3	1.8	1.4	28.5	2.4	6.1
1981-82	6.2	8.2	6.3	2.1	2.4	25.2	1.4	1.4	28.0	2.6	6.1
1982-83	6.1	8.2	6.4	2.1	2.5	25.3	1.4	1.4	28.1	2.7	5.9
1983-84	6.1	8.3	6.6	2.2	2.5	25.7	1.4	1.5	28.5	2.5	5.8
1984-85	6.0	8.1	6.6	2.2	2.5	25.5	1.2	1.5	28.1	2.6	5.6
1985-86	6.0	8.1	6.6	2.2	2.5	25.4	1.2	1.4	27.9	2.6	5.4
1986-87	6.5	8.6	7.0	2.5	2.2	26.9	1.2	1.3	29.4	2.8	4.9
1987-88	6.9	8.8	7.2	2.5	2.2	27.6	1.2	1.2	30.1	2.9	4.8
1988-89	7.2	8.8	7.2	2.6	2.1	28.0	1.2	1.3	30.4	3.0	4.7
1989-90	7.6	8.8	7.5	2.8	2.2	28.8	1.6	1.2	31.7	3.4	4.8
1990-91	7.7	8.5	7.6	2.9	2.2	28.9	1.6	1.3	31.8	3.8	4.8
1991-92	8.1	8.7	7.7	2.9	2.4	29.9	1.7	1.6	33.1	4.5	5.1
1992-93	8.9	9.0	8.1	2.5	2.0	30.5	1.6	1.9	34.0	5.1	5.2
1993-94	9.1	9.0	8.7	2.4	2.0	31.3	1.6	2.1	35.0	5.4	6.0
1994-95	9.3	9.1	8.9	2.5	2.3	32.3	1.8	2.3	36.0	5.8	6.1
1995-96	9.4	8.8	10.7	2.4	2.2	33.5	1.7	1.7	36.8	6.4	6.1
1996-97	9.4	8.9	11.0	2.8	2.2	34.3	1.2	1.4	36.9	6.8	4.9
1997-98	9.8	8.8	11.0	2.8	2.2	34.5	1.3	1.2	37.0	7.3	6.0
1998-99	10.0	9.5	9.5	2.0	1.7	32.7	1.4	1.6	35.7	7.5	5.6
1999-2000	10.4	10.1	9.4	2.5	1.2	33.6	1.5	1.4	36.6	7.9	4.5
2000-01	11.4	10.9	9.8	2.6	1.3	36.0	2.4	1.5	39.9	8.2	5.5
2003-04										4.6	5.3
2007-08										5.6 (previsió)	6.2

Notes: Les cursives indiquen estimacions de l'autor. ^a Educació especial i altres despeses administratives; ^b sanitat escolar i serveis socials, menjadors escolars, transports i IVA; ^c despesa dels consumidors privats en educació segons l'ONS (1997b); taula 4.7 i edicions anteriors.

Fons: Glennerster (1998); ONS (1997b); DFES (2000); Tresoreria i pàgina web del DFES; informació directa d'autoritats d'Escòcia i Gal·les; OCDE (2006).

Taula 2. Recursos per alumne. Índex en termes reals

	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-2000	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
Anglaterra ^a	100	99	97	102	107						
Índex de primària	100	99	97	98	102						
Índex de secundària											
Índex de totes les escoles	100	99	97	100	108	114	118	124	128	135	
Escòcia ^b	100	99	98	98	101	104					
Índex de primària											
Índex de secundària	100	99	97	97	100	101					
Regne Unit ^c	100	100	100	102	106	113	120	125	129		
Índex de totes les escoles											

Notes: ^a Despeses escolars per alumne; ^b despeses escolars corrents pressupostades per alumne; ^c finançament fiscal per alumne. «En termes reals» significa que a la despesa s'hi ha aplicat una deflació basada en el deflactor general del PIB, no en un d'específic per a l'educació.

Fonts: Departament d'Educació i Ciència (DfES, 2000; 2006); Govern d'Escòcia.

La recuperació de la despesa pública va durar poc temps. A partir de 1995, el percentatge del PIB destinat a despesa pública va anar decreixent. Aquesta tendència va començar amb els conservadors i va continuar amb els laboristes, que el 1997 van prometre respectar els plans conservadors. Els cursos 1998-99 i 1999-2000 va caure fins el 4,5%, per sota del moment més baix de retallades de l'era Thatcher i el nivell més baix des de principis de la dècada de 1960 (Glennerster, 1997, inclou dades d'aquell període).

Amb tot, a rel de la Revisió General de la Despesa del Govern Laborista de l'any 2000 (HM Treasury, 2000) es va produir un increment substancial en la despesa en educació. Entre 2000-01 i 2007-08, el percentatge del PIB destinat a educació creixerà un punt percentual fins assolir el 5,6% el curs 2007-08, al nivell que es trobava quan Thatcher va començar a aplicar les seves retallades (vegeu taula 1). Això s'ha traduït en un increment d'un terç en termes reals de la despesa en alumnes d'escola pública entre els anys 2000 i 2005 (vegeu taula 2). Aquesta mesura no ha suposat una reducció substancial del volum de les aules (vegeu taula 3), sinó un augment de la despesa en equipaments i en salaris dels professors. L'altra prioritat principal era introduir l'accés universal als serveis de preescolar per a tots els nens de tres i quatre anys. Probablement, la disminució del gruix d'aquest grup d'edat hi hagi ajudat, però en tot cas aquesta ha estat la major ampliació experimentada en la cobertura de l'educació universal des de 1945.

Taula 3. Dimensions de les escoles angleses i escoceses a l'educació pública, 1977-2006^a

Escoles de primària angleses

	1977	1980- 81	1985- 86	1990- 91	1993- 94	1996- ^b 97	1997- 98	1998- 99	1999- 00	2000- 01	2006
% de classes amb més de 31 alumnes	43	30	26	26	32	28	29	26	22	17	
Ràtio d'alumnes per classe	27	25	26	26	27	28	28	28	28	27	26

Escoles de secundària angleses

	1977	1980 81	1985- 86	1990- 91	1995- 96	1996- 97 ^b	1997- 98	1998- 99	1999- 00	2000- 01	2006
% de classes amb més de 31 alumnes	20	13	10	4	8	6	7	7	8	8	
Ràtio d'alumnes per classe	21	21	20	21	22	22	22	22	22	22	22

Notes: ^a Només escoles del sector públic; no inclou classes impartides per dos o més mestres ni els *sixth-form colleges*. ^b A les dades de 1996-97, les classes de primària

i secundària inclouen les escoles mitjanes, però no els *sixth-form colleges*.

Fonts: ONS (1997a, Taula 3.6) per a les dades a partir de 1980-81. Comunicacions particulars del Departament d'Educació i Treball. Font per a dades a partir de 1996-97: pàgina web de la DfES del 2006, comunicacions particulars.

Escoles primàries escoceses		1997-98	1998-99	1999-00	2000-01
% de	1-20 alumnes	12	11	12	14
classes amb	21-30 alumnes	68	71	73	72
	+31 alumnes	21	19	15	14
Ràtio d'alumnes per classe		25	25	25	24

Escoles secundàries escoceses		1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01
Ràtio alumne/professor		13	13	13	13	13

Notes: (i) Informació de classes d'educació secundària no disponible per l'estructura del currículum; (ii) no hi ha informació sobre classes d'educació primària anterior a 1997/98; (iii) la informació de primària correspon només a classes de *single-stage* (per grups d'edat); (iv) les classes amb 30 alumnes o més amb dos mestres no s'han inclòs a les dades, excepte per al curs 1997-98, on no existeixen dades diferenciades. Dades arrodonides a l'alça.

Font: comunicacions particulars del Govern Escocès.

Rendiment escolar

Ja hem discutit alguns dels problemes vinculats al fet de mesurar quelcom tan polièdric com el rendiment escolar. És difícil posar-se d'acord sobre quina funció pretenen acomplir les escoles i quina importància donen a cada vessant del rendiment: ciutadans tolerants, joves quantitativament capaços, bons pares... En tot cas, poca gent discuteix que una de les funcions principals de les escoles és impartir coneixements i destreses en els elements clau del Currículum Nacional.

Les escoles van aconseguir uns petits ingressos mitjançant recursos extraordinaris entre 1995 i el 2000. Les crítiques expressades per Gundlach *et al.* (2001) i els seus predecessors nord-americans es basen en el fet que les escoles públiques obtenen mals resultats perquè tenen poca pressió competitiva i perquè no existeix cap mitjà per mesurar-ne el rendiment des de fora que suposi un estímul extern. Cap d'aquests punts és d'aplicació per al Regne Unit des de principi de la dècada de 1990.

Les escoles, i les escoles de primària en particular, han experimentat el canvi més gran de tota una generació pel que fa al patró d'incentius que les regeix. La pressió que va propiciar aquest canvi venia de molts flancs, però en tot cas els resultats van concordar amb el que els economistes defensa-

(3) Escoles que imparteixen els dos darrers cursos d'educació secundària, preparatoris per al *level A*, la segona i última prova estàndard que es du a terme a l'educació secundària

ven, tant abans com després. Es deia que el control dels recursos educatius havia de tornar a exercir-se en l'àmbit de l'escola, ja que això permetria que les decisions relatives al personal, a la combinació entre personal i tecnologia, l'elecció de proveïdors i el control de les feines de manteniment les prenguessin els qui tenien més coneixement de la situació local, que en podien supervisar el rendiment i prendre'n mesures correctives de forma més eficient (Chubb i Moe, 1990; Ladd, 1996; Burgess, 1997). Quan un alumne trenca una finestra amb una pilota, ja no cal enviar una carta al govern provincial que, sis mesos més tard, enviarà algú per reparar-la: un vidrier local pot canviar-la aquella mateixa nit.

D'altra banda, pot ser que els estàndards relatius que els alumnes van assolint i què s'ha d'ensenyar i la millor manera de fer-ho no l'hagin d'avaluar els professors individuals de cada classe: la vella tradició britànica. D'aquí prové l'argument d'un Currículum Nacional i d'exàmens nacionals que estableixin estàndards relatius i, més recentment, hores de llengua i de matemàtica obligatòries. Quan un mestre es troba davant d'una classe difícil o d'una assignatura amb la qual no se sent del tot segur, l'opció més normal i més comprensible és que aquest mestre dediqui més temps a d'altres tasques.

Però això per si sol no era suficient: hi havia d'haver incentius perquè les escoles rendissin al seu límit de producció possible, i no per sota. Això s'assoliria amb una sèrie de mesures de pressió aplicades sobre les escoles per part del govern anterior: una major llibertat d'elecció per als pares acompanyada d'un sistema de finançament basat en els alumnes (vals quasi de mercat), exàmens a nivell estatal i publicació dels resultats. És cert, tal com es queixen molts pares, que no poden dur els seus fills a les escoles més populars, que no creixen per satisfer la demanda tal com ho fan les privades. Amb tot, l'amenaça que els pares puguin canviar els seus fills d'escola o no triar-ne una que obtingui uns mals resultats, amb les conseqüències econòmiques que això comporta, suposa un incentiu real que fa que les escoles es preocupin pels resultats acadèmics dels seus alumnes. Això té conseqüències tan bones com dolentes, tal com discutirem més endavant. Amb tot, la manca d'un motiu d'eficiència, del que es queixava Gundlach *et al.* (2001), ja no existeix. El sistema complet d'exàmens d'alumnes de 7, 11, 14 i 16 anys no va ser efectiu fins el curs 1995-96. Per tant, fins a mitjan de la dècada dels noranta no va entrar en vigor tota la bateria de reformes interconnectades. En total, van representar un pas significatiu cap a una educació «quasi de mercat» (Glennester, 1991).

Vistes en conjunt, i per bé o per mal, es tracta d'una sèrie de mesures derivades en gran part d'una teoria microeconòmica i que va suposar un canvi profund en els pressupòsits sota els quals treballava l'escola. El més interessant d'aquest estudi és que, a diferència del que va succeir en sanitat, on moltes de les mesures de quasi-mercat que s'havien adoptat anteriorment van veure's diluïdes per l'arribada dels laboristes al govern, es va conservar

el sistema de reforma educativa de Thatcher i, en tot cas, encara es va aprofundir. La part de pressupostos que es va descentralitzar va augmentar; es van seguir fent els exàmens de rendiment i se'n van seguir publicant els resultats. A més a més, un experiment que havia començat amb el govern anterior va ampliar-se a escala nacional i va estendre's a les hores de matemàtiques. Es van establir recomanacions sobre la manera d'impartir aquestes assignatures durant unes hores determinades cada dia.

Abans d'examinar el que ha succeït des de 1995 i 1997, val la pena recordar les dades de rendiment escolar a la Gran Bretanya durant els 30 anys anteriors. Durant aquest període només es disposa de resultats comparables en matemàtiques i no podem saber fins a quin punt els canvis en els resultats obtinguts en aquest àmbit són extrapolables a la resta d'assignatures. Es fa difícil mesurar els nivells de destreses durant períodes llargs de temps, ja que els plans d'estudis varien. Amb tot, les matemàtiques són una destresa nuclear de la qual es poden examinar els coneixements bàsics i que no experimenta gaires canvis. Tenint en compte aquestes qualificacions, els estudis apunten que no es va produir cap millora significativa de les capacitats bàsiques en matemàtiques entre els estudiants d'educació secundària des de mitjan de la dècada del seixanta; de fet, hi va haver un lleuger empitjorament. També suggereixen que el pobre rendiment dels estudiants amb pitjors resultats, que ha caracteritzat l'educació britànica durant tants anys, havia tingut continuïtat.

Tendències més recents dels resultats obtinguts en ciències mostren una certa millora. Els resultats del nivell O, el GcSE i del nivell A⁴ han millorat durant aquest període, tot i que el GcSE ha canviat significativament la naturalesa dels exàmens finals i que les quotes de permanència incideixen tant com els coneixements bàsics en el nombre d'alumnes que obtenen el nivell A (vegeu un resum de tendències i objeccions a Glennerster, 1998). Així, deixant de banda les objeccions, l'equilibri de proves suggereix que les destreses bàsiques en matemàtiques dels estudiants dels primers cursos d'educació secundària no van millorar durant un llarg període que arriba fins a 1995. Tenint això en compte, els resultats de coneixements nacionals resulten d'allò més sorprenents.

Els exàmens que han ofert aquests resultats estan dissenyats per veure fins a quin punt els alumnes han assolit els estàndards que es consideren necessaris per a esdevenir un ciutadà funcional. Existeixen uns nivells d'assoliment esperat per a les edats de 7, 11, 14 i 16 anys (vegeu taula 4). La taula 5 mostra el percentatge d'alumnes que assoleixen els nivells esperats a cada edat en els temes sotmesos a examen.

(4) Nivell O: La primera de les dues proves estàndard que es duen a terme a l'educació secundària. GcSE: Certificat General d'Educació Secundària. Nivell A: La segona i última prova estàndard que es du a terme a l'educació secundària

Taula 4. Proves d'assoliment d'abast nacional

etapes clau	nivells	edats
1	1 + 2 ^a	7
2	3 + 4 ^a	11
3	5 ^a + 6	14
4	7 + 8	GCSE

Nota: ^a Nivell d'assoliment esperat

Fonts: Butlletins estadístics del DfES (04/1998; 08/1999; 03/2000; 04/2001).

La pauta general de resultats sembla molt clara. Hi ha hagut una millora constant a tots els nivells i en totes les assignatures (excepte alguna petita relliscada) al llarg dels 5 anys. La millora ha estat especialment sorprenent al nivell 4 (final de l'educació primària). Per posar un exemple, el percentatge d'alumnes amb el nivell de competència esperat en matemàtiques en acabar l'escola primària va ser del 75% l'any 2006. Això suposa una millora del 45% respecte de 1995. La millora, però, presenta un alentiment a partir de 2000. Els resultats dels exàmens de lectura i matemàtiques havien patit un lleuger descens al nivell 4. Amb tot, la situació general del període és certament remarcable (si ens creiem les dades, cosa que discutirem més endavant).

És impossible assignar un pes relatiu a cap de les mesures llistades anteriorment, però és cert que la combinació de totes elles sembla mostrar un canvi de ritme en els resultats dels alumnes, com a mínim a l'educació primària, i això malgrat l'increment mínim dels recursos assignats a les escoles en el període en qüestió.

Amb tot, convé ser escèptics.

- ¿És possible que simplement alumnes i professors hagin après a fer exàmens i que en realitat no hi hagi una millora de fons? El fet que les millores hagin estat tan substancials i s'hagin estès tant en el temps posen en dubte aquesta interpretació. A més a més, els exàmens són molt amplis i detallats, i reflecteixen prou bé el pla d'estudis nacional. Si els alumnes obtenen bons resultats en aquests exàmens, tot fa pensar que han d'haver assolit competències ben sòlides.
- Alguns crítics (Tymms, 2004) suggereixen que hi ha altres motius per dubtar de les dimensions de la millora. És possible que alguns exàmens s'hagin fet més fàcils o, com a mínim, que les preguntes s'hagin formulat de forma més senzilla. També s'han plantejat i abordat determinades objeccions pel que fa a qüestions estadístiques. La validació externa plantejava certs dubtes pel que fa a la possibilitat de comparar els exàmens de lectura i els seus resultats al llarg del temps, si bé aquesta crítica no sembla-

va aplicable als d'escriptura i de matemàtiques. No obstant, i fins i tot tenint em compte les observacions dels crítics, resulta molt difícil concloure que no hi ha hagut un canvi significatiu.

És possible que els exàmens realitzats per a una mostra nacional d'alumnes de 13 anys l'any 1999 com a part d'un estudi internacional per analitzar el rendiment escolar (per a l'Associació Internacional per a l'Avaluació del Rendiment Educatiu, recollit a OCDE, 2001a) suposin un argument en contra més fiable. Els resultats de matemàtiques i ciències l'any 1999 van resultar *no ser* estadísticament diferents dels de 1995. Amb tot, la varietat de destreses avaluades en aquest estudi internacional no és el mateix que en els exàmens nacionals a Anglaterra. Els exàmens internacionals se centren en escoles d'educació secundària, només avaluen una mostra de centres i els incentius dels alumnes per obtenir-hi uns bons resultats són mínims, mentre que els exàmens d'avaluació nacional són rellevants tant per als professors com per als alumnes. Finalment, el progrés a què ens hem referit anteriorment era particularment destacable a l'educació primària, però no a la secundària. Amb tot, s'hauran d'analitzar amb cura els resultats que aquest estudi internacional ofereixi en el futur. Els resultats d'un estudi més recent de l'OCDE són més favorables, tot i que no són estrictament comparables (OCDE, 2001b).

Taula 5. Rendiment general 1995–2006. Escoles públiques (% que assoleix el nivell esperat)

		1995 ^a	1996 ^b	1997 ^c	1998	1999	2000			2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nivell 2 (7 anys)	Lectura	78	78	80	80	82	81	Lectura	84	84	84	85	85	84	
	Espectura	80	79	80	81	83	84	Espectura	86	86	81	82	82	81	
	Matemàtiques	79	82	84	85	87	90	Matemàtiques	91	90	90	90	91	90	
Nivell 4 (11 anys)	Lectura	49	57	67	71	78	83	Anglès	75	75	75	78	79	79	
	Espectura	–	–	53	52	54	55								
	Matemàtiques	45	54	62	59	69	72	Matemàtiques	71	73	73	74	75	76	
Nivell 5 (14 anys)	Anglès	55	57	57	65	64	64	Anglès	64				74	72	
	Matemàtiques	58	57	60	59	63	65	Matemàtiques	66				74	77	
	Ciència	56	57	60	62	55	69	Ciència	66				70	72	

Notes: Escoles participants: ^a90%; ^b95%; ^c90%.

Fonts: Butlletins estadístics del DfES (04/1998, taula 19; 04/2001, taula 18; SFR40 2001), www.dfes.gov.uk (secció d'assistència i resultats).

¿Escoles pobres?

Un dels temors expressats pels crítics del nou sistema d'elecció escolar i de finançament escolar (Glennerster, 1991) era que creixeria la distància entre escoles, especialment entre les d'àrees riques i les d'àrees pobres. A l'hora de la veritat, sembla que els efectes combinats de les estratègies descrites

no justifiquen aquests temors, tot i que es podria fer molt més per evitar possibles efectes nocius.

La taula 6 mostra què ha succeït any rere any a l'escola mitjana (és a dir, l'escola que ocuparia la posició central en un rànquing de la millor a la pitjor). La taula mostra també els resultats de l'escola situada just al quart superior i la situada just al quart inferior (és a dir, les escoles dels percentils 75 i 25). La taula 6 mostra també els resultats a l'etapa clau 2 (11 anys). Al moment de redactar aquest estudi, només es disposa de dades detallades en aquest sentit fins l'any 2000.

Taula 6. Diferència entre els resultats de les escoles 1995–2000. Escoles públiques (% d'alumnes que aconsegueixen els nivells esperats)

Etapa Clau 2: 11 anys, Nivell 4+		1995	1997	1998	1999	2000
Anglès	Percentil 75	65	78	80	84	88
	Mitjana	50	67	67	73	78
	Percentil 25	35	52	52	61	64
Matemàtiques	Percentil 75	63	78	75	83	85
	Mitjana	47	65	61	72	74
	Percentil 25	31	50	44	59	60
Ciències	Percentil 75	88	86	85	92	96
	Mitjana	76	73	73	83	88
	Percentil 25	60	58	57	71	77

Fonts: Butlletins estadístics del DfES (04/1998, taula 19; 04/2001, taula 18).

En tot cas, s'ha produït un increment *major* a les escoles més pobres. Un cop més, aquest fet és especialment clar a les escoles primàries. La distància entre l'escola del quartil superior i la de l'inferior en matemàtiques a l'edat d'onze anys era del 32% el 1997 i del 25% el 2000. Va passar dels 30 als 24 punts en anglès i dels 28 als 19 en ciències. Hi ha algunes dades que indiquen que no van ser els alumnes més pobres de les escoles més pobres els qui van millorar, però les diferències no van ser destacables.

La retallada de diferències al final de l'educació secundària no és ni de bon tros tan important. Amb tot, l'efecte segueix present. A l'edat de 14 anys, la distància entre l'escola del quartil superior i la de l'inferior en anglès era de 32 punts el 1995, i de 26 el 2000. La variació en matemàtiques i ciències va ser escassa, tot just una millora general. En tot cas, però, la distància no es va *ampliar*.

Un fet que resulta potser encara més sorprenent és que les escoles amb un nombre més alt d'alumnes amb dinar gratuït (per sobre del 40%) s'han anat posant al nivell de les escoles on menys d'un 5% dels alumnes tenen accés a dinar gratuït. La prestació de dinars gratuïts com a indicador de pobresa ha estat sempre molt relacionada amb un baix rendiment escolar. Si

prenem l'escola mitjana de cada grup com a indicador, veiem que el 1997 a les escoles més pobres només el 37% dels nens d'onze anys assolien el nivell de resultats esperat en anglès i matemàtiques (vegeu taula 7). L'any 2000 aquesta xifra havia arribat al 55% i al 53%, mentre que en ciències els nens que assolien el resultat esperat passava del 45% al 70%. Aquests són uns resultats molt encoratjadors, tot i que n'hi ha prou de fixar-se en les dades de l'etapa clau 3 per abandonar l'optimisme. El 1997, cap alumne d'aquestes escoles assolía els nivells esperats en anglès, matemàtiques o ciències. El 2000, encara cap alumne assolía el nivell en anglès, i només un 14% i un 13% ho feien en matemàtiques i ciències. Així doncs, queda molt per fer en aquestes escoles situades en zones pobres.

Taula 7. Escoles riques i pobres (% d'alumnes que assolixen els nivells esperats)

		Riques			Pobres			
		1997	1999	2000	1997	1999	2000	2001
Etap clau 1	Lectura	91	93	94	62	67	70	70
	Escriptura	92	94	94	62	68	71	73
	Matemàtiques	94	91	98	70	76	81	82
Etap clau 2	Anglès	80	87	89	37	48	55	55
	Matemàtiques	79	85	86	37	49	53	52
	Ciències	85	92	95	45	60	70	76
Etap clau 3	Anglès	75	84	83	0	8	0	0
	Matemàtiques	78	82	83	0	9	14	14
	Ciències	79	78	79	0	5	13	13

Notes: Riques = menys d'un 5% d'alumnes amb dinars escolars gratuïts; pobres = més d'un 40% d'alumnes amb dinars escolars gratuïts.

Fons: Butlletins estadístics del DfES (04/1998, taula 19; 04/2001, taula18).

Sens dubte, el nostre estudi per al CASE sobre l'opinió dels pares en àrees molt pobres quant als serveis escolars confirmen aquests resultats (Mumford, 2001). Pràcticament la meitat dels enquestats afirmaven tenir la sensació que les escoles primàries, en particular, estaven millorant. Entre les raons adduïdes hi havia determinades mesures especials adoptades per millorar les escoles més pobres, la introducció de deures i activitats extraescolars, millores físiques a l'edifici, la consciència que milloraven els resultats acadèmics, l'expulsió d'alumnes conflictius i una sensibilitat creixent vers les necessitats de les poblacions pertanyents a minories ètniques.

¿Quines objeccions hem de plantejar en relació amb aquestes dades?

- En primer lloc, convé objectar l'existència d'un efecte sostre. Les escoles de la part alta es troben ja a prop dels seus objectius i, per tant, tenen poc espai per a la millora. Les escoles de la part baixa, en canvi, difícilment poden fer altra cosa que no sigui millorar. El problema d'aquesta objecció

és que també es podria haver aplicat durant els 30 anys en què no es va produir cap millora. El canvi que s'ha produït ara és real.

- És cert que les escoles de la part alta poden estar obtenint uns resultats encara millors, per sobre dels nivells esperats i que, per tant, és possible que la desigualtat no hagi disminuït. Ens trobem davant del vell debat sobre pobresa relativa o absoluta. Ambdues són importants, però es pot aduir que la pobresa absoluta, si considerem l'analfabetisme funcional, té una importància major. És possible que a les escoles riques alguns alumnes siguin molt més ràpids llegint els seus Harry Potter o fent servir Internet més enllà dels nivells establerts en els tests d'abast nacional, però això no entra en els objectius generals del govern; l'objectiu era augmentar les destreses dels alumnes fins un nivell mínim. El que importa és que hi ha hagut una millora real de les destreses bàsiques dels alumnes pobres i, per tant, de la seva capacitat d'operar a la societat moderna.

Així doncs, tornant a l'article de Gundlach *et al.* (2001), a l'*Economic Journal*, el «fracàs productiu» que descriu difícilment pot correspondre's a la situació del Regne Unit a partir de 1995. La despesa es va estancar, però el rendiment va créixer d'una manera desacostumada en els darrers 30 anys. En realitat, es podria parlar d'«explosió productiva». Sembla ser que la combinació de reformes de la dècada passada ha suposat un canvi de situació. Les reformes inclouen: responsabilitat sobre el pressupost descentralitzat, establiment d'estàndards nacionals, un cert poder perquè els pares puguin canviar d'escola, diners per recolzar les decisions d'alumnes i escoles i certes exigències de «bones pràctiques» (hores de matemàtica i de llengua). És impossible determinar la contribució precisa de cada element al total de les reformes: tots ells s'han aplicat alhora i són interdependents. Algunes reformes van ser anteriors, sobretot la introducció del GCSE. Probablement, els elements quasi de mercat van afectar sobretot les escoles secundàries, mentre que l'obligatorietat de les hores de matemàtica i de llengua va afectar només l'escola primària.

Una de les meves primeres preocupacions (Glennerster, 1991) era que aquesta competència incités una actitud selectiva o la competència per aconseguir els millors alumnes i que no milloraria l'eficiència. Hi ha proves discutibles que apunten que les mesures han propiciat una actitud selectiva (Gerwitz *et al.*, 1995; Gorad i Fitz, 1998). En tot cas, les millors escoles no han desenvolupat tota la competència possible per atraure els millors alumnes; els incentius en aquest sentit són més grans per a les escoles amb un pitjor rendiment. Les investigacions dutes a terme pel CASE en barris pobres suggereixen que una de les respostes dels directors d'escola ha estat buscar activament una diversitat més àmplia d'alumnes intentant vendre les seves escoles més enllà de la seva zona de reclutament tradicional. És possible que això hagi tingut efectes secundaris, o una certa influència de grup en els pitjors alumnes d'aquestes escoles, o que els resultats mitjans hagin augmentat per la mera presència d'alumnes més capaços o més motivats. Sabem

que els alumnes menys capaços milloren més en un entorn d'aptituds diversificades que no pas empitjoren els més capaços pel fet d'abandonar un entorn més selecte (hi ha moltes dades al respecte, de vegades contradictòries, però trobareu una anàlisi econòmica dels efectes d'influència de grup a Gran Bretanya a Robertson i Symons, 1996). En resum, necessitem saber moltes més coses de les dinàmiques que han motivat aquests canvis en el rendiment dels alumnes.

Amb tot, és clar que moltes de les escoles més marginals tenen molt poca competència efectiva. En primer lloc, hi ha hagut poques oportunitats perquè entrin noves escoles al mercat, que oferirien una alternativa quan les escoles menys populars o de menor qualitat no rendeixen com cal. Les comissions escolars locals exerceixen de *cartel* i bloquegen l'aparició de nous centres, però ja s'està elaborant una nova legislació per acabar amb aquestes restriccions. Hi ha pocs pares a les zones més pobres que intentin enviar els seus fills a escoles que no sigui la més propera. El càstig que suposa la marxa d'alumnes, doncs, té un efecte escàs. A més a més, encara hi ha incentius per a les escoles perquè siguin selectives. La millora del valor afegit de les escoles es produeix només molt poc a poc. El govern no ha fet prou per compensar les escoles per les exigències extraordinàries que suposen els alumnes conflictius o amb un pobre rendiment. L'ideal seria que a les escoles els fos indiferent acceptar un alumne amb menys potencial o amb més problemes que d'altres alumnes. Aquesta indiferència s'aconseguiria si rebessin recompenses addicionals suficients per acceptar alumnes conflictius. Hem de trobar una manera més rigorosa i objectiva de decidir els recursos que s'assignen a les escoles de zones marginals.

El finançament de l'educació secundària

Un dels canvis fonamentals introduïts pel govern laborista s'ha produït en el finançament de l'educació secundària. En aquest àmbit tenia l'oportunitat de corregir els errors del govern precedent, però va fracassar. De fet, en moltes de les coses que va encertar a les escoles, va equivocar-se a l'educació secundària. A l'hora d'escriure aquest estudi s'estan replantejant les polítiques de govern.

En l'immediat període de postguerra, i especialment després de 1962, el Regne Unit tenia un sistema de finançament de l'educació secundària que era ideal per a una petita elit. Grans quantitats de fons públics es destinaven a un grup de població molt limitat. El 4% del grup en edat d'assistir a la universitat de l'època gaudia de generoses ràtios alumne/professor i de despeses parcialment pagades, malgrat tenir una bona situació econòmica. El valor dels beneficis de l'educació secundària derivats de la cinquena part rica de la població el 1980 eren més de cinc vegades superiors als derivats de la cinquena part més pobre (Glennerster *et al.*, 1995). Els costos unitaris de l'educació secundària eren tan alts que Hisenda mantenia uns criteris d'accés molt estrictes. Això tendia a reduir la proporció d'estudiants no pertanyents a la

classe mitjana que hi accedien, com mostren investigacions tan antigues com la del Robbins Committee (1963). Els governs van anar retallant les ajudes a les matrícules per alumne i les van reduir fins la meitat en termes reals durant les dues dècades posteriors a 1974. També van retallar els generosos ajuts als estudiants i van començar a substituir-los per un pla de crèdits que no s'adaptava a les necessitats dels estudiants més pobres (vegeu més endavant).

A més de poc equitatiu, el sistema de finançament previ a 1997 també va resultar econòmicament ineficient i desastrós per a la reputació internacional de les universitats britàniques. Molts estudiants que haurien estat en posició d'incrementar el seu potencial productiu en cas d'entrar a l'educació superior se'n van veure exclosos i tampoc van rebre cap senyal que els fes optar per un bon curs de baix cost que hauria suposat un impuls per als seus futurs ingressos. Els estudiants que accedien a cursos d'alt cost que conduïen a uns ingressos baixos de per vida també es beneficiaven de la matrícula gratuïta. L'educació superior és una forma d'inversió; els qui hi tenen accés obtenen, de mitjana, uns bons resultats en termes d'ingressos futurs (Blundell *et al.*, 1999). Amb tot, el mercat de capitals no funciona de forma efectiva quan l'actiu és la vida d'un individu, ja que els qui obtenen uns ingressos inferiors als de la majoria es veuen endeutats de per vida. Per aquest motiu, una de les mesures vàlides que pot adoptar un govern és posar a l'abast dels estudiants crèdits que aquests retornaran només si els seus ingressos els ho permeten (crèdits vinculats als ingressos). Aquesta línia d'argumentació ha estat desenvolupada pels economistes a partir de les propostes de Milton Friedman, el 1962 (Glennerster *et al.*, 1968). El govern conservador anterior havia arribat pràcticament al final d'aquesta via; el sistema eximia els pobres de retornar els crèdits, però presentava moltes de les característiques dels crèdits hipotecaris i només cobria part de les despeses de manutenció. Alguns crítics havien defensat els pagaments vinculats als ingressos.

Després d'un gran estudi sobre el finançament de l'educació superior, el Comité Dearing va presentar el seu informe l'any 1997, just després de les eleccions (Dearing Committee, 1997). Recomanava que els llicenciats fessin una contribució equivalent al 25% del cost mitjà de la matrícula sobre una base vinculada als ingressos *mentre treballaven* (recomanació 79).

Finalment, el govern laborista només va implementar aquestes idees parcialment, d'una forma tant impopular com errònia, de manera que només va aconseguir reunir uns fons molt reduïts.

El primer tram del pla del govern va consistir a transformar la beca de manutenció en un crèdit més generós vinculat als ingressos, realitzat a través de la Student Loans Company (entitat financera de caràcter públic), i que seria retornat a través d'Hisenda. Això minimitzava els riscos d'impagament i ofería un mecanisme de retorn eficient vinculat a la capacitat fiscal individual i al benefici que cada persona obtingués del sistema. Això va suposar un gran èxit. Durant anys, el departament d'Hisenda s'havia oposat a aquesta idea,

que implicava oferir un suport més generós als estudiants sense que el cost total d'aquests ajuts aparegués com a despesa pública. Però part del risc de l'operació l'assumia la Student Loans Company i els estudiants es comprometien a retornar part del cost de la beca, fet que minimitzava les futures càrregues dels contribuents. I això, abans de la comptabilitat dels recursos; avui, l'efecte serà més transparent i els beneficis del nou sistema molt més grans. Fins aquí, tot perfecte.

Amb tot, el govern va cometre una sèrie d'errors crucials (Barr, 2002).

Taxes

El govern necessitava de manera immediata diners en efectiu per a les universitats, ja que algunes es trobaven al caire de la fallida. En aquests casos, de poc els hauria servit rebre les taxes dels estudiants amb diversos anys de retard. Hisenda no estava disposada a acceptar que l'increment dels ajuts a les universitats no es comptabilitzés com a despesa pública, malgrat l'augment del flux d'ingressos que suposaria una mesura així. Així doncs, el govern va optar per cobrar les taxes per avançat. Això havia de permetre un pagament extraordinari per a les universitats sense haver d'augmentar la despesa pública. Els estudiants pobres en quedarien exempts, però els pares del terç més ric pagarien 1.000 lliures l'any. De sobte, aquesta mesura va donar mala fama a tot el sistema.

- Es va vulnerar el principi de gratuïtat de l'educació universitària al moment de fer-ne ús. L'hostilitat que va generar l'incompliment d'aquest principi ha deixat en segon terme el bon sistema de crèdits vinculats als ingressos per a cobrir les despeses de manutenció. Sembla que ningú no s'adona del fet que els fills de pares pobres no han de pagar taxes i així, a pesar de l'intent d'ajudar els més pobres, envia un senyal negatiu a la població.
- Precisament a causa de la impopularitat d'aquesta mesura, les taxes van mantenir-se baixes i va aplicar-se de forma completa només a una minoria d'estudiants. Com a conseqüència, les quantitats obtingudes per taxes van ser petites en comparació amb les necessitats de les universitats: els ingressos totals per taxes universitàries a Anglaterra va ser de només 350 milions de lliures el curs 2001-2002, i de 400 milions el curs 2003-2004 (resposta per escrit de *Hansard*, transcripcions parlamentàries del Regne Unit, de 9 de juliol de 2001), mentre que la despesa total en educació superior i de postgrau al tombant de segle va rondar els 10.000 milions de lliures (vegeu taula 2).
- Les institucions no van poder variar les taxes ni per adaptar-les als diversos costos d'ensenyament als diversos centres, ni tampoc per competir en qualitat i en costos. Les taxes no van variar en funció de la carrera, tot i que algunes carreres costen cinc vegades més que d'altres. Això fa que

els estudiants siguin indiferents davant dels grans recursos que requereix un curs d'enginyeria en comparació amb els pocs que en costa un de matemàtiques o d'informàtica, que, a més a més, és el que la majoria d'empreses demanen als estudiants d'enginyeria.

- El sistema es basava en la disponibilitat dels pares de pagar i no en les decisions dels propis estudiants sobre si valia la pena fer-se càrrec de les despeses dels cursos en el futur.
- El risc de fracàs o de resultats poc satisfactoris entre estudiants de classe treballadora sembla que va ser major que els dels estudiants de classe mitjana (Naylor *et al.*, 2001). Si hagués estat voluntat dels polítics, hi havia maneres millors d'abordar aquest problema que recorrent a taxes vinculades a la capacitat de retornar els crèdits. Per exemple, un sistema de beques de manutenció per a estudiants dels dos últims cursos d'educació secundària procedents de famílies amb pocs recursos.

Crèdits de manutenció

La nova forma de finançar la manutenció dels estudiants, un crèdit a retornar posteriorment per via fiscal, també tenia molts punts dèbils.

El pitjor, que el govern va aplicar una taxa d'interès zero. La quantitat a retornar era la quantitat prestada indexada per preus i prou. A la pràctica, això ha tingut dues conseqüències:

- Quan Hisenda va transformar els costos del sistema de crèdits en despesa pública, l'element de subvencions per crèdits va adquirir un gruix considerable: fins aproximadament un terç del cost del sistema (Barr, 2001). Els beneficis potencials, doncs, són molt més reduïts.
- Els pares rics van aprofitar el sistema per servir-se'n. En el fons, ¿qui es resisteix a aprofitar un crèdit sense interessos si pot fer-ho? Aquest, com a mínim, va ser el cas dels crèdits econòmics per a estudiants sense garantia de devolució als Estats Units: va fer augmentar el cost en despesa pública del sistema perquè sí.

Per pal·liar parcialment aquesta tendència, es va limitar la disponibilitat de crèdits, introduint un sostre en funció dels ingressos familiars i dels ingressos per beques. Això, però, fa que el sistema sigui molt més complex del necessari. Les instruccions destinades a les autoritats locals per a la correcta aplicació del pla contenen 150 pàgines. A més a més, entre d'altres coses, la mesura suposava un element desincentivador per a les universitats a l'hora d'oferir beques als estudiants pobres.

Els límits sobre la quantitat que els estudiants podien obtenir eren excessivament baixos, especialment per als qui vivien en zones cares.

La primera mesura d'aconseguir més diners a les universitats mitjançant les taxes dels estudiants va ser impopular i va recollir pocs diners. Les universitats punteres van plantejar la possibilitat de deixar d'acceptar estudiants del país o d'obligar al pagament complet de les taxes. El govern va tornar-ho a intentar el 2001, després de les eleccions. Però mentrestant, a Escòcia, ja havia començat a marcar la pauta.

Escòcia

El tema de les taxes va convertir-se en un element central de les eleccions escoceses i, després que es formés un govern de coalició, els escocesos van acostar-se molt més a un sistema raonable: les taxes es retornarien després del batxillerat mitjançant el mateix mecanisme amb què es retornen els crèdits de manutenció: per via fiscal. Un cop més, fins aquí tot perfecte.

Amb tot, el sistema segueix aplicant un interès del zero per cent i té un llindar molt més alt que a Anglaterra: 17.500 lliures, pràcticament el doble que el nivell anglès. Així, els escocesos veuen els seus límits de despesa pública encara menys alleugerits que els anglesos.

Un nou començament: una taxa de batxillerat modificada

Després d'un debat ferotge, el govern Blair va aconseguir aprovar, per una escassíssima minoria del Parlament, un canvi molt substancial en la manera de finançar l'educació superior al Regne Unit, que entrava en vigor el curs 2006-07. El nou mètode de finançament és només un principi, però suposa un canvi substancial que, si funciona i resulta políticament sostenible, podria garantir un sistema de finançament universitari creixent i que, a més de permetre la redistribució social, facilitaria que les principals universitats del Regne Unit es mantinguessin al capdavant dels rànquings de centres mundials. Aquest nou mètode combina l'aplicació de diversos principis d'unes bones finances públiques i de llibertat educativa. Trobareu un historial del cas a Barr i Crawford (2005).

- Les persones amb més ingressos haurien de pagar més.
- Els qui s'han beneficiat de forma excepcionalment alta de finançament estatal haurien de pagar més (el principi de benefici).
- Les flaqueses del mercat de capitals humà requereixen una certa intervenció estatal.
- Això és d'aplicació especialment en el cas de les famílies pobres.
- Les inversions en capital humà es tradueixen en una sèrie de grans beneficis privats i públics.

- El cost diferencial tant dels cursos com de la seva qualitat haurien de formar part de decisions d'inversió individuals.
- Les universitats no haurien de dependre totalment de l'Estat per garantir-ne així la llibertat intel·lectual. Governar les universitats a partir d'una economia amb una direcció i un control centralitzats no funciona.

Amb les noves disposicions, les universitats poden cobrar taxes de matrícula als estudiants del país fins a un màxim inicial de 3.000 lliures l'any. També poden cobrar menys i modificar les taxes en funció de les assignatures. A l'hora de la veritat, la majoria d'universitats han decidit cobrar el màxim per a tots els cursos. El límit sobre les taxes es mantindrà fins el final d'aquesta legislatura, però si el sistema sobreviu és probable que vagi augmentant regularment. En el moment que es va establir, el límit suposava al voltant d'un quart de les despeses de matrícula dels estudiants universitaris del país.

Les universitats rebran l'equivalent de la taxa quan l'estudiant vagi a la universitat i mentre durin els seus estudis. Amb tot, aquesta suma la paga en realitat la Student Loans Company, que demana un préstec per cobrir el diferencial entre la taxa que es paga i els diners recuperats dels llicenciats durant la seva vida laboral. Les devolucions estan vinculades al preu del curs, però no estan subjectes a interès. L'únic que passa a formar part de la despesa pública en educació i que figura als comptes públics com a despesa de govern són els costos de cobrir aquest diferencial i les possibles no devolucions.

Les devolucions dels exestudiants es realitzen per via fiscal: una «taxa de graduació» en funció de l'impost sobre la renda que es cobra com una deducció dels ingressos en origen. Això redueix l'amenaça d'evasió d'impostos. La devolució està vinculada als ingressos; no hi ha devolució si els ingressos d'un llicenciat o d'un exestudiant no arriben a les 15.000 lliures l'any i hi ha un impost marginal del 9% sobre els guanys que superin aquesta quantitat.

Per treure profit d'aquest guany, les universitats han de convèncer un organisme del govern central que estan fent tot el possible per reclutar alumnes de famílies pobres i d'escoles públiques situades en zones pobres. També han de dedicar una part dels recursos que obtenen per l'ingrés de taxes a oferir beques per a estudiants de famílies pobres que cobreixin unes taxes que, d'una altra manera, aquests estudiants no serien capaços de pagar.

A més a més, el govern ha reintroduït beques estatals per a estudiants de famílies pobres que els permetin cobrir com a mínim una part de les seves despeses de manutenció mentre són a la universitat. Totes aquestes mesures han estat necessàries per convèncer diversos parlamentaris descontents del partit que ocupa el govern.

La paradoxa és que amb la introducció de taxes de matrícula, el resultat final pot ser un *increment* dels incentius de les universitats per acceptar estudiants de famílies pobres i reduir els costos perquè aquestes famílies puguin accedir a la universitat. L'Institute for Fiscal Studies de Londres ha demostrat que l'impacte de les noves mesures tindrà un gran efecte redistributiu per a rics i pobres, i també per a les dones, i que li costarà més al govern del que havia previst per culpa de determinades cessions que va haver de fer durant el tràmit parlamentari (Dearden, Fitzsimons i Goodman, 2004).

La complexitat d'aquestes últimes reformes i les poques energies destinades a explicar-les poden afectar-les negativament, però la idea central que projecten ofereix un exemple poc comú de millora de l'eficiència i l'equitat en el finançament estatal de l'educació superior.

En resum

Durant els primers tres anys de feina, el govern Blair va reduir les despeses en educació fins el nivell més baix del PIB des de principis de la dècada de 1960 per complir la promesa electoral de respectar els plans pressupostaris endegats pels conservadors. En canvi, entre 2000 i 2007-08, el pressupost en educació s'haurà incrementat un punt percentual del PIB i haurà passat del 4,6% al 5,6%.

Els canvis més importants en educació a Anglaterra, i que no ha seguit el nou govern d'Escòcia, s'han produït en els àmbits del finançament i els incentius oferts a les escoles, i també pel que fa als canvis de finançament de l'educació superior.

Entre els canvis en l'ensenyament a Anglaterra hi ha la introducció d'un pla d'estudis nacional, l'avaluació regular dels alumnes, la publicació dels resultats d'aquests exàmens per escoles, la devolució a les escoles de part dels pressupostos, la flexibilització de l'elecció d'escola per part dels pares, i l'assignació de fons en funció dels alumnes com a base del finançament escolar. Tot això ha dut l'escola, en efecte, a una situació de quasi mercat. A rel d'aquests canvis, els estàndards de rendiment escolar van experimentar una millora general substancial, que es va veure reflectida també en una millora de les escoles més pobres i entre els alumnes més pobres, tot i que aquests encara es troben a una gran distància dels millors. A pesar de les discussions sobre l'abast real de la millora, sembla evident que s'ha produït un canvi de ritme en els estàndards escolars a Anglaterra, si bé és cert que no tothom n'està convençut.

Després de corregir els fracassos inicials de disseny dels programes, el nou patró de finançament universitari a Anglaterra s'ha convertit en un model únic a Europa. Ara, les universitats poden cobrar taxes de matriculació als estudiants locals de fins a 3.000 lliures l'any. Tot i que la universitat rep les ajudes quan l'estudiant arriba al centre, aquest només paga la taxa i retorna els

crèdits que hagi utilitzat per cobrir les seves despeses un cop s'ha graduat. La devolució es calcula com un percentatge dels ingressos i es paga com una part de la declaració de renda només si els ingressos superen un cert mínim. Un altre organisme s'encarrega de cobrir el diferencial entre el flux de despeses de les universitats i les devolucions dels llicenciats. El nou sistema de finançament entrava en vigor el curs 2006-07 i el seu efecte és de llarg abast, de manera que requerirà una avaluació futura.

Annex taula 1. Percentatge d'alumnes en escoles privades en comparació amb els alumnes totals

	2-4 anys	5-11 anys	12-15 anys	16-18 anys ^b	Tots els alumnes
1974-75 ^a	2.0	3.2	7.0	11.4	5.5
1979-80	4.8	4.5	6.9	18.3	5.8
1984-85	4.8	5.0	7.4	17.5	6.2
1989-90	5.7	5.1	7.7	16.9	6.7
1994-95	5.6	4.7	7.3	18.4	6.3
1999-2000 ^c	6.0	5.0	6.7	16.5	6.2

Notes: Edat el 31 d'agost de 1999. ^a A Anglaterra i Gal·les; al Regne Unit la resta d'anys. ^b Aquests càlculs no inclouen els alumnes d'escoles públiques els dos últims anys d'educació secundària i en universitats. ^c Les dades de 1999-2000 són provisionals. Les dades d'Escòcia són estimatives. Les dades de Gal·les són de 1998-99.

Fons: Departament d'Educació i Treball; Assemblea Nacional de Gal·les; Govern d'Escòcia; Departament d'Educació d'Irlanda del Nord.

Referències

- Barr, N. (2001) *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford, Oxford University Press.
- Barr, N.; Crawford, I. (2005) *Financing Higher Education: Answers from the UK*. Londres, Routledge.
- (2002) «Funding Higher Education: Policies for Access and Quality», informe presentat al Comitè d'Educació i Destreses de la Cambra dels Comuns (entrada-16, sessió de suport 2001-2, 24 d'abril).
- Blundell, R.; Dearden, L.; Meghir, C.; Sianesi, B. (1999) «Human Capital Investment: The Returns from Education and Training to the Individual, the Firm and the Economy». *Fiscal Studies*, (Oxon, Blackwell Publishing) 20 (1) pp. 1-23.
- Burgess, R. L. (1997) «Fiscal Reform and the Extension of Basic Health and Education Coverage», a C. Colclough [ed.], *Marketising Education and Health in Developing Countries: Miracle or Mirage?* Oxford, Oxford University Press.
- Burtless, G. (1996) *Does Money Matter? The Effect of School Resources on Student Achievement and Adult Success*. Washington DC, Brookings Institution.
- Chubb, J. E.; Moe, T. M. (1990) *Politics, Markets and America's Schools*. Washington DC, Brookings Institution.

- Dearden, L.; Fitzsimons, E.; Goodman, E. (2004) *An Analysis of the Higher Education Reforms*. Londres, Institute of Fiscal Studies.
- Dearing Committee (1997) *Higher Education in the Learning Society*. Londres, HMSO.
- DfES (2000) Departmental Report 2001. Department for Education and Science, Londres, Stationery Office.
- (2006) «Funding Time Series» [Accessible a: www.dfes.gov.uk].
- Butlletins estadístics, 04/98; 08/99; 03/00; 04/01, SRF40, accessibles des de la pàgina web del DfES: www.dfes.gov.uk.
- Gerwitz, S.; Ball, S.; Bowe, R. (1995) *Markets, Choice and Equity in Education*. Buckingham, Open University Press.
- Glennerster, H. (1991) «Quasi-markets for Education?», *The Economic Journal* (Blackwell Publishing, Royal Economic Society) 101 (408), pp. 1268–1276.
- (1997) *Paying for Welfare: Towards 2000*. Hemel Hempstead, Prentice Hall.
- (1998) «Education: Reaping the Harvest?», a H. Glennerster; J. Hills [eds] *The State of Welfare: The Economics of Social Spending*. Oxford, Oxford University Press.
- Glennerster, H.; Falkingham, J.; Barr, N. (1995) «Education Funding, Equity and the Life Cycle», a J. Falkingham and J. Hills [eds] *The Dynamic of Welfare*. Londres, Prentice Hall.
- Glennerster, H.; Wilson, G., and Merrett, S. (1968) «A Graduate Tax», *Higher Education* (Dordrecht, Springer) 1 (1), pp. 26–38.
- Gorard, S.; Fitz, J. (1998) «Under Starter's Orders: The Established Market, the Cardiff Study and the Smithfield Project», *International Studies in the Sociology of Education* (Routledge) 8 (3), pp. 365–376.
- Gundlach, E.; Woessman, L.; Gmelin, J. (2001) «The Decline of Schooling Productivity in OECD Countries», *The Economic Journal* (Blackwell Publishing, Royal Economic Society) 111 (471), pp. 135–147.
- Hanushek, E. A. (1997) «The Productivity Collapse in Schools», a W. Fowler [ed.] *Developments in School Finance 1996*. Washington DC, US Department of Statistics, National Centre for Education Statistics.
- HM Treasury (2000) *New Public Spending Plans 2001–2004, Cm 4807*. Londres, Stationery Office.
- Hobcraft, J. (2000) «The Roles of Schooling and Educational Qualifications in the Emergence of Adult Social Exclusion», *CASEpaper 43*. Londres, London School of Economics (Centre for Analysis of Social Exclusion).
- Ladd, H. F. (ed.) (1996) *Holding Schools Accountable: Performance-Based Reform in Education*. Washington DC, Brookings Institution.
- Layard, R.; McIntosh, S.; Vignoles, A. (2001) *Britain's Record on Skills*. Londres, London School of Economics, Centre for Economic Performance.
- Lupton, R. (2001) «Places Apart?: The Initial Report of CASE's Areas Study», *CASEReport 14*. Londres, London School of Economics (Centre for Analysis of Social Exclusion).
- Machin, S. (1999) «Wage Inequality in the 1970s, 1980s and 1990s», a P.

- Gregg and J. Wadsworth [ed.] *The State of Working Britain*. Manchester, Manchester University Press.
- Moser Report (1999) *Improving Literacy and Numeracy: A Fresh Start*. Londres, DfEE.
- Mumford, K. (2001) *Talking to Families in East London: A Report on the First Stage of Research, CASEpaper 9*. Londres, London School of Economics (Centre for Analysis of Social Exclusion).
- Murname, R.; Willett, J.; Levy, F. (1995) «The Growing Importance of Cognitive Skills in Wage Determination», *Review of Economics and Statistics* (Cambridge, EUA, MIT Press) 77 (2), pp. 251–264.
- Naylor, R.; Smith, J.; McKnight, A. (2001) «Sheer Class: The Extent and Sources of Variation in UK Graduate Earnings Premium», *CASEpaper 54*. Londres, London School of Economics (Centre for Analysis of Social Exclusion).
- OCDE (2001a) *Education at a Glance: OECD Indicators*. Paris, OCDE.
- (2001b) *Knowledge and Skills for Life. First Results from PISA 2000*. Paris, OCDE.
- (2006) *Education at a Glance: OECD indicators 2006*. Paris, OCDE
- ONS (1997a) *Office of National Statistics: Social Trends 1997*. Londres, Stationery Office.
- (1997b) *Office of National Statistics: Annual Abstract of Statistics*. Londres, Stationery Office.
- Robbins Committee (1963) *Higher Education, Cmnd 2154*. Londres: HMSO.
- Robertson, D.; Symons J. (1996) «Do Peer Groups Matter: Peer Group versus Schooling Effects on Academic Attainment», *CASEpaper 4*. Londres, London School of Economics (Centre for Analysis of Social Exclusion).
- Tymms, P. (2004) «Are standards rising in English primary schools?», *British Educational Research Journal* (Oxfordshire, Routledge Journals, Taylor & Francis Ltd.), 30, (4), pp. 478-494.

Paraules clau

finançament educatiu, economia de l'educació, educació al Regne Unit, reforma educativa

Abstracts

Este estudio evalúa los resultados de las políticas de educación del gobierno laborista británico entre 1997 y 2005. Tony Blair aseguró que su gobierno convertiría la educación en un asunto prioritario. La primera parte del estudio evalúa el grado de gasto educativo en comparación con el resto de la economía. Después de un descenso en el porcentaje de los ingresos nacionales dedicados a educación en los años previos al 2000, que obedecía a los planes de gasto anteriores de los conservadores, se produjo un incremento significativo del gasto. La segunda parte del estudio analiza el impacto del cambio de incentivos que las escuelas han experimentado en cuanto a los resultados escolares. Entre estos cambios hay la introducción de un plan de estudios nacional, el examen regular de los alumnos, la publicación de los resultados de estos exámenes por escuelas, la devolución a las escuelas de parte de los presupuestos y la flexibilización de la elección de escuela por parte de los padres, y la asignación de fondos en función de los alumnos como base de la financiación escolar. Todo eso ha llevado a la escuela, en efecto, a una situación de quasi mercado. La tercera parte del estudio analiza la financiación de la educación superior. Después de corregir los fracasos iniciales de diseño de los programas, el nuevo patrón de financiación universitario en Inglaterra se ha convertido en un modelo único en Europa. El estudiante devuelve los créditos que haya utilizado para pagar las

Cette étude évalue les résultats des politiques d'enseignement du gouvernement travailliste britannique entre 1997 et 2005 ; Tony Blair avait assuré que son gouvernement ferait de l'enseignement une affaire prioritaire. La première partie de l'étude évalue le niveau des dépenses éducatives par rapport au reste de l'économie. Après une baisse du pourcentage des revenus nationaux consacrés à l'enseignement dans les années antérieures à l'an 2000, qui obéissait aux plans de dépenses antérieurs des aux conservateurs, il se produisit une augmentation significative de la dépense. La deuxième partie de l'étude analyse l'impact du changement des incitations vécu par les écoles en ce qui concerne les résultats scolaires. Parmi ces changements, il y a l'introduction d'un cursus national d'études, l'examen régulier des élèves, la publication des résultats de ces examens par écoles, le remboursement aux écoles d'une partie des budgets et la flexibilisation du choix de l'école de la part des parents, ainsi que la dotation de fonds en fonction des élèves comme base du financement scolaire. Tout cela a mené l'école, en effet, à une situation de quasi-marché. La troisième partie de l'étude analyse le financement de l'enseignement supérieur. Après avoir corrigé les échecs initiaux de la conception des programmes, le nouveau modèle de financement universitaire en Angleterre est devenu un modèle unique en Europe. En effet, l'étudiant rembourse les crédits qu'il a utilisés pour payer les frais d'inscription et couvrir ses frais

This work assesses the outcome of the education policies of the Labour Government in Britain between 1997 and 2005. Tony Blair promised that his government would make education a priority issue. The first part of the study evaluates the level of investment in education in the context of overall government spending. Despite an initial drop in the percentage of the national revenue dedicated to education in the years prior to 2000 – in keeping with the previous spending plans of the Conservatives – a significant increase in spending followed. The second part of the study analyses the impact of the changes imposed on schools in relation to performance. These included the introduction of a national study plan, the regular examining of pupils, the publication of exam results by schools, the refunding of parts of the school budget, increased freedom for parents to choose their children's school, and the allocation of funds according to pupil numbers as the basis for school financing. The result of this approach has been to leave schooling in what is effectively a quasi-market situation. The third part of the study deals with the financing of third-level education. Despite some initial shortcomings in design, the British approach to funding university education has now become

tasas y cubrir sus gastos cuando se ha licenciado, en función de los ingresos y mediante la declaración de renta. Los estudiantes procedentes de familias pobres reciben becas estatales que cubren tanto las matriculas como los gastos.

lorsqu'il a terminé sa licence en fonction de ses revenus et grâce à la déclaration d'impôts. Les étudiants provenant de familles pauvres reçoivent des bourses d'État qui couvrent aussi bien les frais d'inscription que les autres frais.

a model of its kind in Europe. Following graduation, the student repays the loans taken out to cover university fees and expenses through tax returns, according to his/her level of income. Students from poor families receive state grants covering both registration fees and living expenses.