

OBSERVATORIO

SOCIAL DE LA EDUCACIÓN

2011
SEPTIEMBRE
05

Cifras y letras
ELVIRA S. LLOPIS

El impacto de los recortes en la educación
JOSÉ CAMPOS Y JUAN MARTÍNEZ

Equidad en la inversión educativa
ALEJANDRO MORDUCHOWICZ

La formación profesional:
niña bonita o patito feo
ESTELLA ACOSTA

La educación pública: un valor estratégico
para el cambio de modelo productivo
FERNANDO ROCHA



Fundación 1º de Mayo | Centro Sindical de Estudios
C/ Arenal, 11. 28013 Madrid. Tel.: 913640601. Fax: 913640838
www.1mayo.ccoo.es | 1mayo@1mayo.ccoo.es



INDICE

Cifras y letras ELVIRA S. LLOPIS.....	03
El impacto de los recortes en la educación JOSÉ CAMPOS Y JUAN MARTÍNEZ.....	10
Equidad en la inversión educativa ALEJANDRO MORDUCHOWICZ.....	17
La formación profesional: niña bonita o patito feo ESTELLA ACOSTA.....	26
La educación pública: un valor estratégico para el cambio de modelo productivo FERNANDO ROCHA.....	31

Cifras y letras

ELVIRA S. LLOPIS

Directora del Área de Políticas Públicas, Políticas Sociales y Estado del Bienestar y vicepresidenta de la Fundación 1º de Mayo

Asistimos a un inicio de curso especialmente convulso. Las cifras relativas a la educación se exponen en los medios de comunicación de manera incesante (e inusualmente coincidente), para poner de manifiesto la amplitud de los recortes a la educación pública.

Se habla mucho de educación en estos días.

Se habla de horarios del profesorado, de plantillas de los centros; se habla de gasto educativo, de necesidad de optimizar recursos para rebajar el déficit público; de porcentaje de fracaso escolar, de abandono educativo temprano; de calidad de la enseñanza, de bachiller de la excelencia, de alumnado que debe ser orientado a la formación profesional; de equidad, de esfuerzo; se dice hoy, se desdice mañana; se habla y no se habla; se dice, pero no se escucha; se hace; se hace a pesar de las voces de protesta.

Y se exponen muchas cifras a modo de argumento.

Es verdad que las cifras son contundentes, se miren como se miren, bien sea en términos absolutos (3.000 profesionales menos de la educación en la Comunidad de Madrid), en términos porcentuales (los sindicatos estiman en un 6,4 por ciento el recorte de personal en los centros educativos), en términos distributivos (uno de cada cinco interinos se quedará en el paro); en términos cualitativos: España tiene peores resultados que la media de los países de la OCDE en competencias básicas según nos recuerda, edición tras edición, el informe PISA; en términos relativos (España es el país que menos gasta en educación, “no es verdad”, “sí, es verdad, si lo pones en relación con el PIB”, “eso no es gasto es esfuerzo”, “pues entonces la Comunidad de Madrid es la que menos esfuerzo hace en educación”).

Pero no se debate sobre educación.

No se dice lo que de verdad importa, lo que realmente está en juego en estos momentos en la educación en España que no es otra cosa que el modelo educativo.

La educación es, no debe olvidarse, uno de los pilares esenciales del modelo social europeo, de lo que se viene denominando Estado del Bienestar, y que, desde el pensamiento ultraliberal que se está refundando a marchas forzadas so pretexto de dar salida a la crisis, está siendo vапuleado, expoliado, pervertido, expropiado, mercantilizado, privatizado.

La cuestión no es baladí, y deberíamos subrayar que, a pesar de que con frecuencia se dice (y es cierto) que no hay un único modelo de Estado del Bienestar, sí creo que se puede afirmar que existe un sustrato básico: el modelo social supone la garantía, establecida en términos de derechos, de una segunda redistribución de la riqueza (la primera vendría dada por la retribución salarial) en las sociedades industrializadas, redistribución que se realiza bajo los principios básicos de solidaridad, equidad e igualdad de oportunidades.

Un modelo que, en principio, favorece la cohesión social atemperando el conflicto, a la vez que facilita una cierta movilidad social.

Ha sido la educación el factor con una incidencia mayor en la movilidad social de los últimos cuarenta años: España, con datos de 2004, era el país con mayor movilidad intergeneracional, con un 40 por ciento de estudiantes universitarios cuyos padres eran trabajadores manuales; una movilidad que se inicia, por cierto (y hay que reconocerlo), a partir de la Ley 14/1970 de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE), conocida como “ley Villar Palasí”.

Una ley que reguló y estructuró, por primera vez el sistema educativo español en su conjunto, y cuyas características más relevantes fueron la generalización de la educación de los 6 a los 14 años para toda la población, en el doble sentido de integración en un sistema único, y de escolarización plena. para lo cual se dejó de lado el, hasta entonces, principio de subsidiariedad del Estado en la educación, reconociendo, por el contrario, su función en materia de planificación de la enseñanza (reconociendo, además, la relación entre educación y mundo del trabajo), provisión de puestos escolares y de personal docente; una función que no podía ejercerse sino configurando un sistema educativo centralizado (lo que supuso una mayor uniformidad de la enseñanza), y una disminución proporcional de la presencia de la enseñanza privada, que nunca estuvo donde no hubo negocio.

Ha sido el incremento del nivel educativo general de la población lo que contribuyó, junto con la industria, al crecimiento económico y el desarrollo económico de nuestro país, y fue también el nivel educativo, con una cierta sobrecualificación y decisiones fundamentalmente de ámbito político relativo a la adquisición de determinadas competencias que no eran demandadas en esos momentos por el mercado de trabajo, lo que permitió que las empresas pudieran afrontar, con bastante éxito, los desafíos productivos de la segunda mitad de los 90 relacionados con el cambio tecnológico y la entonces incipiente globalización, tal y como ha puesto de manifiesto en diversos estudios Jordi Planas.

Ha sido la generalización de la educación y la extensión y mejora de la calidad de la enseñanza pública los factores que han contribuido a la incorporación de las mujeres al trabajo productivo, al mayor nivel cultural de la población, a la integración de lo que se denomina “segunda generación” de la inmigración, y también a la erradicación de la pobreza extrema.

Fue la educación y su generalización una de las prioridades del regeneracionismo ilustrado (que daría lugar al nacimiento de la sociedad burguesa y al propio concepto de ciudadanía en sentido moderno, esto es, a la concepción del ser humano como sujeto de derechos): en 1813, el conocido como “Informe Quintana” (que se convertiría en norma legal en 1821), sienta las bases de la escuela uniforme, gratuita y pública, así como su carácter universal, estableciendo que “en cada pueblo que llegue a cien vecinos no podrá dejar de haber una escuela de primeras letras” (Art. 12.1).

Fue la educación una de las prioridades de la II República española, que construiría 13.570 escuelas entre 1931 y 1933, elevó sustancialmente el sueldo de maestros y

maestras, adoptando otras medidas para mejorar la actividad educativa y dignificar al profesorado de lo que entonces se denominaba “educación elemental”, al crear la sección de Pedagogía en las Facultades de Filosofía y Letras y facultar el acceso de quienes tenían la titulación de magisterio a la Universidad.

Es la educación, y esto es también de suma importancia, uno de los indicadores internacionales de desarrollo humano.

Es la educación, en definitiva, condición de ciudadanía y de democracia efectiva, en la medida en que la educación debe ser conocimiento crítico, conocimiento competencial y no solamente, con ser esto sumamente importante, adquisición de destrezas y adecuación estricta a las demandas del mercado de trabajo.

Pero para ello, el sistema educativo debe jugar bien su papel.

Un papel que alguien tan poco sospechoso de ser sindicalista o “de los de la ceja” como Kant (1724-1804, por si alguna ex ministra de educación se siente tentada de hacer algún comentario del que luego se tenga que retractar), definía así en sus Lecciones de Pedagogía: “No se debe educar a los niños conforme al presente, sino conforme a un estado mejor, posible en lo futuro, de la especie humana”. Con esa definición sentaba el filósofo prusiano un principio básico, cual es el de que la educación no debe reproducir la sociedad de la que forma parte, sino que debe actuar como un factor de cambio social.

De ahí que sea tan importante, en el debate educativo, dejar sentado qué queremos de la educación (factor de reproducción o de cambio social) y sólo en función de esa misión, de esa finalidad última, será posible determinar qué hay que entender por calidad educativa (equidad o excelencia), cómo concebir su financiación (gasto o inversión; estabilidad presupuestaria o déficit razonable; reforma de la fiscalidad o recortes en los servicios públicos), qué agentes deben jugar en esa financiación (gasto público o gasto privado), quienes son responsables de garantizar esa función (empresas privadas o servicios públicos), y bajo qué condiciones (creación de centros educativos, dotaciones de los centros en términos de recursos materiales y también de recursos humanos, condiciones de trabajo del profesorado y demás profesionales de la educación).

Con sus luces y sus sombras, la educación en España, tal y como la concibe el texto de la Constitución Española, debe ser interpretada como un factor de cambio social.

Sin embargo, algo ha estado fallando en los últimos años para la educación jugara bien su papel, porque la población en edad de trabajar que cuenta con estudios superiores es sólo ligeramente superior a la media de la OCDE (1 punto porcentual); pero el 50 por ciento de esta población cuenta con estudios inferiores a educación Secundaria de Segunda etapa, lo que supone 18 puntos más que la media OCDE. En el caso de quienes cuentan con un nivel educativo igual o equivalente a la educación Secundaria de Segunda etapa, España mantiene un diferencial negativo de 20 puntos con respecto a dicha media. A todas luces se trata de lo que cabría considerar una auténtica “anomalía educativa” en España con relación a los países más desarrollados.

Efectivamente, algo ha fallado; y no ha sido el sistema educativo.

El tan manoseado informe PISA viene sosteniendo desde hace ya mucho tiempo que “el propio rendimiento está influido por las circunstancias en las que se desarrollan los aprendizajes, los condicionantes de partida, los entornos sociales, económicos y culturales de alumnos y centros educativos.”.

Con relación a éstos últimos, los centros educativos, afirma el último informe PISA que, “La variación del rendimiento de los alumnos puede deberse a diversas causas que tienen que ver con los factores propios de cada sistema educativo; entre ellas, los recursos humanos, materiales y financieros puestos a disposición de los centros, los procesos educativos derivados de las diferentes formas de organizar los centros y las enseñanzas dentro de ellos, de los funcionamientos de los equipos docentes o del trabajo en las aulas”.

Ambas afirmaciones nos permiten explicar, al menos en parte, esa anomalía educativa a la que aludíamos.

A nuestro entender, parte de las causas de este elevadísimo abandono educativo temprano hay que buscarlas en el mercado de trabajo, y desde una doble perspectiva, además: de un lado, porque el sistema productivo que ha venido desarrollándose hasta ahora, que se ha caracterizado por una excesiva concentración de sectores con mano de obra intensiva y puestos de trabajo de muy baja cualificación, han incentivado o, al menos, inducido, ese abandono temprano de la educación y la formación, en la medida en que no eran necesarios requerimientos formativos para el desempeño de los puestos de trabajo ofertados.

A ello hay que añadir el elevado porcentaje de subempleo que ha venido protagonizando el mercado de trabajo en nuestro país, y que, además se ha intensificado en los últimos años, que no hace sino desincentivar el esfuerzo educativo que las personas hacen y que, al menos en parte, está condicionado a las expectativas de desempeñar determinados puestos de trabajo.

De otro lado, porque la existencia e intensificación de un mercado de trabajo muy inestable, con bajos salarios, alta temporalidad y alta precariedad ha hecho también muy inestables y precarios los ingresos familiares, y por consiguiente, muchas familias no han podido sostener el coste de oportunidad que suponía que sus miembros más jóvenes continuaran sus estudios en lugar de incorporarse al mercado de trabajo y aportar así sus ingresos.

No de otro modo se puede entender el hecho de que las tasas de actividad de la población en función de su nivel de estudios se mantengan relativamente estables cuando se empezaron a dejar sentir los primeros efectos de la crisis excepto entre quienes contaban con estudios “inespecíficos” desde el punto de vista de su inserción laboral, como son educación Secundaria Primera etapa y Bachillerato.

Siendo así, el principal reto que tiene la educación en nuestro país es reducir el fracaso escolar y el abandono educativo temprano, prestando especial atención a la detección precoz de las dificultades de aprendizaje y mejorando la atención a la diversidad en la educación primaria y secundaria obligatoria.

Un reto que, a poco que se piense en él con seriedad, no puede ser abordado desde la escasez de recursos públicos, tanto menos cuanto que el sistema educativo español es uno de los que presenta mayores cotas de equidad, muy próximas a las del país desarrollado más equitativo en materia de educación, que es Finlandia, y, además, la capacidad del sistema educativo español para contrarrestar el efecto del estatus social, económico y cultural del alumnado es mayor en los niveles socioeconómicos más desfavorecidos y menor en los niveles más favorecidos.

En estos días en que la reforma de la Constitución se pretende abordar desde una actitud inequívocamente antidemocrática, que rompe el pacto constituyente, sería bueno recordar que los artículos 1.1 y 9.2 del texto constitucional obligan a los poderes públicos a una labor permanente de eliminación de las situaciones de desigualdad económica, social y cultural que dividen y fragmentan a la ciudadanía de un país, y que, para ello,

y también según el propio texto constitucional, la educación juega un papel fundamental (art. 27 CE).

Sin embargo, las medidas que se han ido perfilando como respuesta a la crisis económica y, aún más, como pretendidos elementos estratégicos para salir de ella con una cierta solvencia y sostenibilidad, apuntan a lo que en palabras de Antonio Baylos y Antonio Lettieri, podríamos caracterizar como un uso antisocial de la crisis económica que se inclina por una política fiscal restrictiva que consiga un recorte del déficit y haga volver a las economías europeas a los parámetros de Maastricht, a la par que reverdecen, estos sí, los argumentos y discursos del más neto corte neoliberal.

Cuando en 2010 la Comisión Europea señaló la necesidad de cumplir el límite de los déficit públicos a menos del 3 por ciento del PIB de acuerdo con el Pacto de Estabilidad, el Gobierno protagonizó un drástico giro conservador, patente en el diseño del denominado “Plan de Austeridad 2010-2013” y en el que se preveía un recorte de 50.000 millones de euros hacia políticas de ajuste y la retirada de las políticas de estímulo económico adoptadas en los años anteriores.

Este recorte afectó directa y drásticamente a los servicios públicos (en un primer momento, básicamente, a los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, que se vieron paralizados en su todavía muy incipiente implantación), al empleo público, que ya venía arrastrando una tasa de reposición de tan sólo el 30 por ciento) y a los salarios de trabajadores y trabajadoras públicos que experimentaron la reducción del 5 por ciento de los salarios (reducción que podía llegar hasta el 12 por ciento en función de los distintos tramos salariales, y que llevó a la convocatoria de una huelga sectorial el 8 de Junio).

De este modo, y aunque arrastramos un déficit histórico en materia de gasto público que se deja sentir también en educación, el esfuerzo que se realizó durante los años 80 y la primera mitad de los 90, ha dejado paso a una auténtica “desinversión” educativa que se ha dejado sentir en todos los tramos educativos (también en la enseñanza universitaria, que está experimentando unos recortes presupuestarios brutales justo cuando deberían haber visto incrementados sus presupuestos para hacer frente a los retos de la implantación del modelo Bolonia), y que se ha cebado en uno de los factores más determinantes de su calidad, que es el profesorado.

Un profesorado que han visto como “Los salarios de los profesores han crecido en términos reales entre 1996 y 2008 en casi todos los países y en casi todos los niveles educativos, salvo en España que han descendido 6 puntos para los profesores de E. Primaria y 7 puntos para los de E. Secundaria [a pesar de que] en horas netas de clase, el profesorado español supera en los tres niveles descritos al profesorado de la Unión Europea y también al de la OCDE”

En las mismas fechas el Gobierno, desoyendo, menospreciando y ninguneando el papel que el diálogo social (y por tanto, los agentes sociales, que desde los inicios de la crisis propusieron un Pacto Social para abordarla) puede y debe desempeñar en momentos como los que transitamos desde el inicio de la crisis para el conjunto de la sociedad (no para “la economía”, expresión con la que se pretende ocultar las repercusiones sociales y humanas que las distintas medidas que se están adoptando tienen) acomete su Reforma Laboral, que fue contestada por el sindicalismo de clase con la Huelga General del 29 de septiembre.

Es importante traer aquí esas coincidencias en el tiempo porque, a su calor, comenzó a articularse un discurso hacia la función pública que se ha ido intensificando paulatinamente.

Un discurso por el que se generaba una brecha entre quienes trabajan para las distintas administraciones públicas y quienes lo hacen para la empresa privada, y que encontraba su punto de fisura en el supuesto estatus privilegiado de trabajadores y trabajadoras públicos, derivado de contar con un empleo estable (no es cierto: en las administraciones públicas existe un porcentaje de temporalidad del 26,2 por ciento, lo que supone que una de cada cuatro personas asalariadas en el sector público no tiene empleo estable, algo que sabe muy bien el profesorado interino que no va a tener trabajo este curso), en momentos en que el paro ya era muy elevado, en un gran número de casos, de larga duración, y a las puertas de un cambio legislativo que supone una mayor facilidad para el despido.

Esa primera “criminalización” de los trabajadores y trabajadoras públicos, que debían ser solidarios desde su “privilegiada” situación laboral, sería usada por la derecha para avalar la decisión de incrementar el horario lectivo del profesorado. “20 horas son, en general, menos de las que trabajan el resto de los madrileños”.

Esperanza Aguirre ha hablado.

El drástico recorte del gasto público se materializó en la reducción de los Presupuestos Generales del Estado para 2011 de 35.602,77 millones de euros o, en términos porcentuales, del 10 por ciento (conviene recordar, además, que los PGE de 2010 experimentaron una congelación con relación a los del año anterior).

Es difícil concebir mejor caldo de cultivo para que la derecha ultraliberal, crecida con los resultados de las elecciones autonómicas de mayo, no arremetiera con fuerza contra la educación pública que, como es sabido, es una de las competencias transferidas a los gobiernos autonómicos.

Porque, además, allí donde habían podido (véase el caso de la Comunidad de Madrid), llevaban años haciendo los deberes. Y haciéndolos a conciencia.

Esa paladín de la libertad (de los mercados) que es Esperanza Aguirre lleva años socavando los servicios públicos, significativamente la sanidad pública y la educación pública.

El mecanismo ha sido sencillo:

Primer paso: regalos fiscales que suponen menores ingresos en las arcas públicas, fijación enfermiza con el déficit cero en los Presupuestos Regionales, por tanto disminución del gasto público en la provisión de servicios.

Segundo paso: A menores recursos, mayor necesidad de eficacia y eficiencia en el gasto público (¿quien lo pondría en duda?); luego necesidad de gestión privada, siempre más eficaz y eficiente que la pública. Evidentemente, una cosa no se sigue de la otra por dos razones.

En primer lugar porque está por demostrar que la gestión privada sea más eficaz ni más eficiente que la pública salvo, claro está, a costa de reducir costes o, dicho de otra manera, de reducir plantillas o de rebajar salarios, o de incrementar la carga laboral, o de disminuir las prestaciones (en su cantidad o en su cobertura), o de devaluarlas, o de las cinco cosas a la vez.

En segundo lugar, porque de ser cierto que la gestión pública es menos eficaz, en manos de los gobiernos está el que no sea así. Hágase.

Tercer paso: Establecimiento de mecanismos diversos para sostener con fondos públicos la provisión privada de servicios públicos. Aquí entran los conciertos con las clínicas privadas, los nuevos modelos hospitalarios y, por supuesto, los conciertos con la enseñanza privada. Como estos mecanismos, en general, implican la compra de un servicio, una vez realizada la transacción, las condiciones de prestación del servicio en cuestión son opacas a la ciudadanía. En ocasiones, auténticos agujeros negros.

En enseñanza sabemos algunas cosas: segregación por sexo en las aulas, resistencia a la escolarización de alumnado inmigrante, actividades complementarias de carácter aparentemente voluntario pero realmente obligatorio (que se cobran, naturalmente, a las familias), presencia (¿o intrusión?) de la Iglesia (católica, por supuesto)...

Cuarto paso: (previsión) Lo que Vicenç Navarro denomina “Estado Social de baja intensidad” o, si se prefiere, porque es más breve, estado asistencial.

Consecuencias: dualización, fragmentación social, pérdida de universalidad, pérdida de equidad, merma en la igualdad de oportunidades, invasión del criterio mercantil en lo político.

Y pérdida de derechos.

Pérdida de derechos para los colectivos más vulnerables, para la gran mayoría de la población; pérdida en el contenido real del propio concepto de ciudadanía. Pérdida en el modelo de sociedad que hemos conquistado, que queremos mantener, que tenemos que defender. ♦

NOTAS:

¹ Informe PISA 2009

² Idem

³ Idem

⁴ Baylos A. y Lettieri A.: “El uso antisocial de la crisis económica” (documento electrónico en <http://baylos.blogspot.com/> Consulta electrónica del 8 de septiembre de 2010)

⁵ Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2010. Informe español.

El impacto de los recortes en la educación

JOSÉ CAMPOS

Secretario general de FECCOO. Miembro del Consejo Ejecutivo Mundial de la IE

JUAN MARTÍNEZ

Gabinete de Estudios de FECCOO

Durante 2009, una vez que el Gobierno reconoció la existencia de la crisis económica, el mensaje transmitido desde instancias políticas era que su superación debía basarse en una mejor educación, investigación y formación que lograra la máxima cualificación tanto del alumnado escolarizado como del resto de la ciudadanía que carecía de dicha cualificación y sentasen las bases de un nuevo modelo productivo. Frases como la del ministro Gabilondo -“*la educación es la mejor política social y también la mejor política económica*”- eran unánimemente compartidas. Ya en plena crisis, con una notable reducción del Producto Interior Bruto (PIB), la inversión educativa alcanzó su máximo, el 5,03%, ayudada en parte por ese mismo descenso.

De este modo la educación cobraba un protagonismo desconocido, ocupando un primer plano en los debates la propuesta de Pacto social y político por la educación. Se imponía el concepto de inversión, vinculado a las expectativas de futuro asociadas a la educación. Sin embargo, una vez más, este Pacto se vio frustrado porque los intereses políticos volvían a primar sobre los educativos, utilizándose la educación como arma de confrontación entre los dos grandes partidos estatales.

Dos años después, los medios de comunicación, las redes sociales y los debates políticos también están plagados de información educativa, pero en negativo: protestas sindicales, denuncias y movilizaciones. En la Federación de Enseñanza de CCOO queremos ofrecer una descripción rigurosa de lo que ocurre, analizando con los datos oficiales más recientes los cambios producidos desde el estallido de la crisis, entre los cursos 2008-2009 y 2010-2011, completados con la previsión para el actual 2011-2012.

Para poder demostrar que ese discurso, aparentemente unánime, y al que incluso se han sumado en estos días grandilocuentes manifestaciones de altos próceres del PP, no responde a la realidad, hemos cruzado los datos de inversión educativa, escolarización y plantillas en la enseñanza pública y en la privada, analizado los recursos humanos y materiales. Hemos de subrayar entre paréntesis que algunas administraciones públicas vuelven a considerar la inversión en educación como un gasto a reducir. No obstante, hay que reconocer la existencia de excepciones positivas en cuanto a su inversión educativa en determinadas comunidades autónomas.

Para empezar, las demandas actuales son mayores que las del curso 2008-2009. No nos referimos al debate de la calidad y la lucha contra el fracaso escolar; ni a los medios para la mejorar la atención a la inclusión y a la atención a la diversidad –el mayor déficit de nuestra educación- tal y como propone la LOE que cinco años después de su aproba-

ción no está plenamente desarrollada en todas las comunidades. Simplemente se trata de saber si se atiende el crecimiento vegetativo del sistema. Por ejemplo, el porcentaje de alumnado de la red pública ha crecido en estos dos cursos un 5,24% y el profesorado para atenderlo un 2,16%: dos veces y media menos, algo inédito en la historia de nuestra democracia. Es un gigantesco paso atrás después de años de esfuerzo y lucha sindical para mejorar la ratio profesor/alumno

Por comentar un elemento común a todos, es cierto el discurso oficial sobre el retorno al sistema educativo de muchos jóvenes que han perdido su puesto de trabajo a raíz de la crisis y que abandonaron prematuramente sus estudios en los años de bonanza económica para trabajar en los sectores de servicios o de la construcción. En las actuales circunstancias la última esperanza de inserción laboral y social es la mejora de su cualificación.

Un dato que avala este fenómeno es que en los dos últimos años las enseñanzas postobligatorias han crecido un 13,2% (casi el 25% en FP con las previsiones del actual curso). Sin embargo, no se dice que mientras en Secundaria hay 117.681 estudiantes más, éstos son atendidos por 1.949 profesores menos. La reducción de plantillas sobrepasa el estricto marco educativo para convertirse en un atentado directo contra su capacidad para recuperar el futuro de un significativo porcentaje de nuestros jóvenes y desenmascara el discurso oficial.

El alejamiento entre discurso y realidad que afecta al propio Ministerio de Educación. No obstante, al menos se ha mantenido la política de becas y se han puesto en marcha el Plan Educa 3 y el de nuevas tecnologías Escuela 2.0. Con todo, el crecimiento en dos años del 10,5% de alumnado en la enseñanza pública en Ceuta y Melilla -casi 2.750 personas- sólo ha sido acompañado por un aumento del 1,4% de la plantilla, 34 personas, que son casi la mitad de la media. No resulta extraño que se hayan agravado las condiciones educativas en unos ámbitos que tienen las peores "ratios alumnado/unidad" de España, hasta superar los límites máximo fijados por la ley, como ha advertido el Consejo Escolar del Estado.

Del mismo modo el personal de servicios educativos y complementarios de estas dos ciudades tampoco ha crecido, pese al aumento del alumnado con necesidades educativas especiales. Por ejemplo, el colegio de educación especial de Melilla ha pasado de 30 alumnos en seis años a 90 y se mantiene el mismo número de personal de apoyo educativo (cuidadores). A todo ello se suma el notable empeoramiento de las condiciones laborales y provisión de puestos de trabajo existentes en la enseñanza en el exterior, donde han dejado de cubrirse las vacantes y se también se obstaculiza la actuación sindical.

Estos datos iniciales son un indicio de lo que está pasando y puede pasar. La diferencia entre curso (septiembre/agosto) y año presupuestario (enero/diciembre) ha disfrazado o atrasado recortes previsibles cuando se estudian los Presupuestos de las Comunidades. Es decir, lo que ya ha pasado viene en gran medida definido por los Presupuestos del 2010 y estos fueron muy desiguales (negativos en Baleares, Canarias, Extremadura, Galicia y Madrid).

Pero este año todas las administraciones educativas han recortado considerablemente sus Presupuestos hasta alcanzar una reducción global de 2.350 millones de euros. En la mayoría de ellas la reducción supera el 4,5% y 4,7%, apreciándose el impacto de los recortes salariales a las trabajadoras y trabajadores de la enseñanza, sin contar con el sufrido por todos los funcionarios a nivel estatal. Ese porcentaje se supera en Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra y el propio Ministerio (solamente Andalucía y el País Vasco registran unas cifras inferiores, lo que implica que, además de los recortes salariales, resultado de los

incumplimientos de los acuerdos laborales firmados en su día, tienen que producirse recortes educativos adicionales. Esto explica la actual situación de Galicia, Navarra y Madrid, con decisiones políticas que exceden sus previsiones presupuestarias, la de Cataluña, tras la desaparición de la sexta hora, y tras el cambio de gobierno, la de la Comunidad Valenciana, con la pérdida de más de 1.000 puestos de trabajo, o de Murcia, con la anulación de derechos laborales alcanzados de todo tipo. Asimismo se anuncian otras posibles sorpresas en Extremadura o La Rioja. En Castilla-La Mancha el recorte impuestos por su nuevo gobierno no se justifica por el presupuesto sino que responde a decisiones políticas.

Mantenemos fuertes discrepancias con las recién publicadas cifras estimativas del total de gasto público educativo del Ministerio, que reducen este recorte hasta los 800 millones de euros respecto de 2009, e incluye otra financiación, como la dedicada a la formación profesional para el empleo o la realizada por las corporaciones locales; no refleja el mero impacto de la reducción salarial y siempre se producen importantes diferencias entre esas estimaciones y la realidad –la formulada para el 2010, posterior a los recortes salariales, tiene una desviación superior a los 1.200 millones si se observa el documento actual). Pero lo preocupante es que esos datos estimativos muestran un retroceso del PIB educativo desde el 5,03% al 4,79% en dos años, pese a la caída general de éste, lo que revela una acusada desaceleración de la inversión educativa, que se contradice con las afirmaciones políticas al uso.

El cruce de datos de escolaridad y plantillas muestra tendencias preocupantes. En la enseñanza pública de todas las comunidades –salvo en Murcia y Navarra, inmersas en conflictos posteriores- el crecimiento del número de alumnos es superior al de la plantilla para atenderlo. Por primera vez en algunas se ha producido un descenso real de plantillas. En otras los incrementos del 2009 compensan los descensos del 2011.

La reducción de plantillas afecta especialmente a Canarias (donde 8.463 alumnos más son atendidos por 1.200 profesores menos) y a la Comunidad de Madrid (un crecimiento de 35.527 alumnos con 226 profesores menos), pero también a la Comunidad Valenciana (27.629 alumnos más y 13 profesores menos), Extremadura (7 profesores menos y 689 alumnos más) y Galicia (125 profesores menos para 8.527 alumnos más). Navarra fue la única autonomía en que decreció el alumnado de pública y experimentó la plantilla docente experimentó un crecimiento notable.

Estos descensos o congelaciones de plantillas tienen repercusiones distintas: reducción de unidades escolares, agrupamiento de alumnado en ámbitos rurales, supresión de programas de atención a la diversidad, de desdobles y otros programas para garantizar la equidad del sistema educativo, incremento de la jornada lectiva del profesorado y la decisión de no cubrir las sustituciones de profesores.

Esta situación se agrava considerablemente si sumamos el hecho de que por primera vez las previsiones iniciales del Ministerio para el curso 2011-2012 no contienen datos sobre el profesorado, lo que constituye todo un indicio que justifica nuestras protestas en Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid o Navarra. Y esto cuando, si se mantienen las actuales tendencias de reparto de la escolarización, el crecimiento global de la enseñanza pública puede exceder del 8% en tres años.

En la enseñanza privada, que en estos dos últimos años ha experimentado un crecimiento global menor –del 2,14% frente al 5,24%-, desciende el número de alumnos en Aragón, Asturias, Cataluña, Extremadura y Galicia, pero aquí las modificaciones de plantilla son más homogéneas y, en general, su crecimiento se aproxima al del alumnado, aunque con comportamientos muy diversos. En algunas comunidades se aprecia un crecimiento superior al del alumnado, mientras que en otras es inferior y hay des-

censos de plantilla. Se observa un descenso poco significativo en la mayoría: Aragón, Asturias, Canarias, Navarra, pero importante en Cataluña, Extremadura y la Comunidad Valenciana. En muchas autonomías se ha producido de forma simultánea un descenso del alumnado que es relativamente proporcional; pero en Canarias hay 55 profesores menos para atender 1.569 alumnos más, en la Comunidad Valenciana 1.882 menos para un incremento de 9.333 alumnos y en Navarra de 15 profesores para 1.427 alumnos más. Estos datos pueden variar significativamente en 2012 tras anuncios como el formulado por el Gobierno valenciano de ceder suelo público para crear “centros de iniciativa social”, lo que realmente significa que serán gestionados durante 75 años por empresas privadas. Es un compromiso político del gobierno del PP nivelar la oferta de plazas públicas y concertadas/privadas en todas sus comunidades.

Hay que insistir en que a las realidades presupuestarias se suman las decisiones políticas, con frecuencia acompañadas de medias verdades o meras falsedades, como las practicadas por la presidenta Aguirre, cuando dice que en Madrid no ha habido recortes educativos. Es cierto que la plantilla global ha mejorado, pero oculta que el crecimiento del 6,4% del alumnado de la enseñanza pública se ve acompañado de un descenso de plantillas de 226 personas, que atienden a 35.527 alumnos más; mientras que el del 4,1% en la enseñanza privada, un 56% menos que en la enseñanza pública, conlleva un aumento de su plantilla de 2.056 personas, que sí es acorde con los 20.000 alumnos en que ésta ha crecido. Una situación que se suma al hecho de que ya era la Comunidad con menor inversión educativa de España.

Esta situación se grava por el hecho de Madrid es la comunidad autónoma con menos inversión educativa.

Todo ello provoca que empeoren los ratios de alumnos por profesor y por unidad, factores clave en una atención más individualizada que mejore la calidad de nuestros sistemas educativos e incide negativamente en la atención a la diversidad, su mayor hándicap reconocido. En un período tan importante, y a falta de los efectos que puedan producirse en el curso recién iniciado, esas “*ratios*” han empeorado en la gran mayoría de Comunidades Autónomas, de forma muy grave, a nivel global, en Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid y Ceuta y Melilla; solo ha existido una mejora significativa en Navarra y muy ligera en Andalucía, Cantabria y Murcia; y no ha cambiado en Castilla y León y el País Vasco.

Asistimos a un deterioro del sistema educativo, y muy especialmente de la enseñanza pública, que está en la base de las actuales movilizaciones de protesta. Los motivos de las actuales movilizaciones están bien delimitados: ataques a la enseñanza pública y razones educativas que el profesorado ha colocado en primer lugar. Pero es justo decir que, simultáneamente, asistimos a una importante reducción salarial, se endurece el acceso a la jubilación, se pierden derechos como consecuencia de la reforma laboral y se pretende sumar incrementos de jornada lectiva en algunas comunidades. Unas condiciones que alientan poco el esfuerzo que la sociedad demanda del profesorado, y más cuando tenemos que soportar una campaña de difamación impulsada por dirigentes de las administraciones públicas que hasta hace poco se jactaban de “recuperar su autoridad”.

Por lo que respecta al tiempo lectivo del profesorado, los datos relativos a España del reciente informe del OCDE *Panorama de la Educación 2011* desmienten rotundamente las declaraciones en sentido contrario de responsables de algunas administraciones educativas, como la consejera de Educación de la Comunidad de Madrid, que han acusado al profesorado de la enseñanza pública de trabajar poco, para justificar el incremento de dos horas lectivas semanales. Es evidente que estos ataques se han lanzado con la más absoluta demagogia, tratando de enfrentar al resto de la comunidad educativa, y a la so-

ciudad en general, con el profesorado. Sin embargo, del informe internacional se deduce que las horas que el profesorado español dedica a impartir clase supera a la media de la OCDE y de la Unión Europea, tanto en Primaria como en Secundaria. Concretamente, en España los profesores de Primaria tienen 800 horas lectivas, frente a las 779 de sus colegas de la OCDE, y 755 de la UE. Por lo que respecta a Secundaria, el profesorado español dedica 713 horas lectivas, 701 el de la OCDE y 659 el de la Unión Europea. Además, un profesor de Primaria español tiene 200 horas de clase más que uno de Finlandia, el país que mejores resultados obtiene en los informes PISA.

En la universidad y la investigación la situación no difiere demasiado de la que padece la escuela pública. Se están produciendo descensos generalizados en los presupuestos de las universidades en 2011, mayoritariamente superiores a los derivados de la mera reducción salarial. En Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Cataluña, Galicia, Madrid y Navarra llevan sufriendo estas reducciones desde hace dos años.

Los datos publicados son menos actuales que en los niveles no universitarios, lo que impide profundizar en las relaciones causa/efecto en cada comunidad, pero los globales del Ministerio indican que esos recortes presupuestarios han coexistido con un 10% más de alumnado –cerca de 150.000 estudiantes más alcanzando un máximo histórico– en el curso pasado, que, a su vez, coincidía con la adaptación definitiva a al Espacio Europeo de Educación Superior, con una oferta de 2.338 grados, 2.429 master y 1.624 doctorados.

En cuanto a la investigación, reclamada como el elemento esencial para superar la crisis económica, a tenor de las Leyes de la Ciencia y de Economía Sostenible, la realidad confirma que el gasto en 2011 será inferior en muchos casos al del 2008, y que disminuye el porcentaje de PIB hasta el 0,79% cuando el compromiso de la Unión Europea, para hacer frente a la competencia, triplica esta cantidad.

Finalmente, la reforma constitucional puede ser la puntilla contra el Estado del Bienestar y en particular una educación pública basada en la calidad y la equidad. Un reparto homogéneo de las reducciones para alcanzar el equilibrio presupuestario y la desaparición del déficit estructural podría conllevar una disminución equivalente al 0,35% del PIB, retro trayéndonos a la situación existente cuando hace ya 20 años se inició la aplicación de la LOGSE. Una cuantificación de esa reducción se aproximaría a los 3.700 millones de euros, en base a los datos citados del 2009, a los que, posiblemente, habría que sumar los que tengan que hacer las comunidades en función de su propio déficit. Además, esta modificación constitucional puede suponer el incumplimiento, por parte del Estado y de las comunidades de uno de los aspectos más valorados de la LOE, el artículo 155.2, que establece que el Estado y las comunidades autónomas “acordarán un plan de incremento del gasto público en educación para los próximos diez años, que permita el cumplimiento de los objetivos establecidos en la presente Ley y la equiparación progresiva a la media de los Países de la Unión Europea”, ahora imposible de cumplir.

SITUACIÓN EN EL CURSO 2011-12

En cuanto a la situación en el nuevo curso, el retorno a los centros después de las vacaciones estivales no ha estado marcado precisamente por la normalidad. Algunas autonomías han decidido rebajar su déficit económico –exigido por el estado y por la UE– a costa de uno de los pilares básicos del Estado del Bienestar, la educación pública. Los gobiernos autonómicos de Madrid, Castilla-La Mancha, Galicia, Navarra, y otros que ya empezaron a realizar estos recortes el curso pasado, han adoptado una serie de medidas en contra de la calidad de la educación pública que CCOO considera intolerables.

Se da la circunstancia de que estas comunidades están gobernadas por el Partido Popular, por lo que ante la futura cita electoral del 20N nos tememos que estas políticas cicateras con la calidad y la equidad de la enseñanza pública sean la punta del iceberg de lo que se avecina.

La primera consecuencia que ha supuesto esta drástica disminución de la inversión educativa de más de 2.000 millones ha sido la no contratación de más de 15.000 profesados. Extrapolando estos datos al resto del Estado, se podría llegar a 50.000 interinos que pasarían a engrosar las listas del paro. Esta pérdida de empleo en el sector educativo provocará la desaparición de los diferentes programas que los centros escolares planifican en aras a una mejora de la calidad de la enseñanza.

Los programas que desaparecen son, fundamentalmente, los destinados a propiciar la educación como niveladora de desigualdades: atención a la diversidad, compensación educativa, atención individualizada, atención al alumnado con necesidades educativas especiales, tutorías y mejora de la convivencia, todos ellos imprescindibles en las circunstancias actuales. Si a esto se añaden las raquíticas ofertas de empleo público aprobadas en la mayoría de comunidades autónomas y el fin de las jubilaciones anticipadas LOE, pronosticamos un futuro muy negro para todas aquellas personas que quieran ejercer el oficio docente.

CCOO tratará de impedir que estos recortes afecten al sector de los servicios educativos y complementarios, dado que repercutirían en el funcionamiento de los comedores escolares, en la orientación escolar, en el servicio de atención y cuidado del alumnado con necesidades educativas especiales o en cualquier otra actividad programada por los centros educativos

Al mismo tiempo damos la voz de alarma sobre el estado de las inversiones y presupuestos en las universidades españolas. El gobierno catalán ha reducido un 20% su presupuesto y un 17% el de la Comunidad Valenciana. No pensamos permanecer impasibles ante estos recortes que pueden comprometer las urgentísimas y necesarias inversiones en I+D+I.

El más que previsible retorno a las aulas de miles de jóvenes que las habían abandonado por un empleo precario, sin titulación alguna, está suponiendo una demanda generalizada en todo el estado de matrícula en ciclos formativos, tanto de grado medio como superior de FP. La necesaria cualificación profesional para poder acceder al mercado laboral en estos momentos hacen imprescindible un impulso decidido de la FP. Consideramos que un mapa que detecte las necesidades de formación es la mejor base para instaurar los ciclos más demandados. De esta manera se alcanzaría el tan reivindicado cambio de modelo productivo de nuestra sociedad para abordar la crisis y la creación de empleo cómo corresponde.

Nos hallamos ante el mayor recorte educativo de la democracia y la mayor agresión sufrida por la escuela pública. Significa un golpe sin precedentes a la calidad educativa, a la igualdad de oportunidades y al empleo en el sector. En la Federación de Enseñanza de CCOO estamos convencidos de que la educación es la mejor política económica y la mejor inversión de un país, así como la mejor política social y el instrumento más idóneo para impulsar la igualdad de oportunidades

Ante el brutal ataque a la educación pública perpetrado principalmente por los gobiernos autonómicos de Madrid, Castilla-La Mancha, Galicia, Navarra y Cataluña, en CCOO hacemos un llamamiento al profesorado a movilizarse para:

1.- ATAJAR el enorme recorte de más de 2.000 millones de euros en estas comunidades que afectará a la calidad de la enseñanza, a la igualdad y al empleo, favoreciendo el au-

mento del fracaso escolar. No es reduciendo la inversión en uno de los pilares del Estado del Bienestar, como es la enseñanza, como podremos avanzar en la calidad de nuestro sistema educativo y en la lucha contra el fracaso y el abandono escolar y progresar en los indicadores de equidad educativa. Garantizar la calidad de la educación pública es una obligación del gobierno correspondiente.

2.- IMPEDIR el aumento de horas lectivas para el profesorado, lo que supondría la pérdida de más de 15.000 interinos en las cinco comunidades citadas anteriormente y tal vez de 50.000 si se aplicase en todo el Estado. La pérdida de empleo en el sector educativo provocará la desaparición de programas de atención a la diversidad, desdobles, atención individualizada, programas de compensación educativa, imprescindibles en las circunstancias actuales de los centros y del alumnado.

3.- FRUSTRAR el aumento de la *ratio* profesor-alumno. Las consecuencias serán especialmente significativas y supondrán un empeoramiento de la atención a la diversidad y personalizada del alumnado. Este aumento de ratio se traduce en una sobrecarga de trabajo para el profesorado en un momento en el que sufre una pérdida de derechos laborales y salariales. Del mismo modo, supone un gran paso atrás en la calidad de la enseñanza que se había conseguido rebajar a cifras consecuentes con las dificultades del trabajo a realizar por los docentes.

4.- FRENAR el ataque perpetrado contra la profesionalidad del profesorado a través de mensajes falsos, tales como que trabaja pocas horas, y confundiendo las horas lectivas con la jornada laboral. Es una muestra flagrante de hipocresía y demagogia promover una ley de autoridad del profesorado mientras los responsables de las Administraciones educativas se dedican a descalificar la profesionalidad de ese mismo profesorado

5.- EVITAR que los recortes se extiendan a todas las comunidades autónomas y niveles educativos, como las universidades y el personal de servicios.

6.- IMPEDIR que afecten a los servicios educativos y complementarios y al personal de administración y servicios, lo que repercutiría, en el funcionamiento de los comedores escolares, en la orientación escolar, en el servicio de cuidado del alumnado con necesidades educativas especiales o en cualquier tipo de actividad programada en el centro

7.- FRUSTRAR que con los recortes se impida atender a los jóvenes en paro y que están retornando al sistema educativo para demandar una formación cualificada que les permita volver al mundo laboral. Un dato significativo es que en estos dos años la matrícula en las enseñanzas postobligatorias ha crecido un 13,2% (casi el 18% en FP), con un incremento de 117.681 alumnos que, sin embargo, se ha traducido en una disminución de las plantillas docentes en 2.000 profesores.

8.- DETENER los recortes que afectan a las universidades, cuyo presupuesto ha disminuido un 20% en Cataluña y un 17% en la Comunidad Valenciana y que seguirán aplicándose tanto en la universidad como en la investigación.

9.- FRENAR el aumento que propiciará aumentar la desigualdad entre la enseñanza pública y la privada, perjudicando a áreas tan importantes como las Nuevas Tecnologías, la Educación Infantil y la enseñanza bilingüe y plurilingüe.

10.- DETENER los recortes, ya que alejarán a España de la homologación educativa con la media de los países de la Unión Europea, provocando tasas de abandono escolar y fracaso mayores a las actuales. Exigimos que se dedique ya un mínimo de un 7% de nuestro PIB a la inversión educativa. ♦

Equidad en la inversión educativa

ALEJANDRO MORDUCHOWICZ

Especialista en Finanzas Públicas y Economía de la Educación.

Docente y consultor del Instituto Internacional de Planeamiento Educativo

(IIPE-UNESCO) y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Una característica notable de la educación es la variedad de dimensiones desde las que se la puede valorar. Así, puede ser importante en sí misma y cumplir, a la vez, roles instrumentales. Dentro de estos últimos, en su faz económica, puede interesar tanto desde una perspectiva individual como de una colectiva. Entre otros atributos, la instrucción incrementa las posibilidades de que una persona encuentre y tenga trabajo, la torna menos vulnerable frente a cambios coyunturales en el mercado laboral y le permite tomar mejores decisiones como consumidor. Respecto de su rol social, se considera que la mayor formación de la fuerza de trabajo promueve el crecimiento económico.

Pero la educación también tiene consecuencias beneficiosas no monetarias que exceden a los individuos que se educan. Los economistas reconocen una variada gama de *externalidades*: se han verificado relaciones positivas entre la educación de una persona y su estado de salud y el de su familia, la escolarización recibida por sus hijos, y su influencia en las elecciones vinculadas con la fertilidad, entre otras. Además, estos beneficios no monetarios de la educación no son sólo individuales sino también sociales. Entre los principales, se pueden mencionar la transmisión de valores democráticos, la reducción del crimen y la equidad.

No obstante, uno de los pocos consensos de que disponemos en educación es que nuestros sistemas escolares son inequitativos. En apoyo a esta afirmación, en los últimos lustros, es difícil encontrar una política educativa o un trabajo académico que no hubiera tenido en cuenta la equidad para mejorar la igualdad de oportunidades.

Ahora, si bien el diagnóstico es aceptado de manera general, la controversia gira en torno al modo de atender la desigualdad. Esto es así ya que la elección del modo más justo de repartir cargas y beneficios –de eso se trata, en pocas palabras, el principal problema de la justicia distributiva– supone preguntarse sobre *qué, cómo, cuánto y a quién* distribuir (Berne y Stiefel, 1984). Así, las propuestas pueden invocar, por ejemplo, desde una mayor presencia estatal en el sector hasta la introducción de mecanismos de mercado. Estas alternativas, más allá de los sustentos más o menos controvertidos en que puedan basarse, no carecen de sentido ni de lógica y comparten el objetivo explícito de atender la equidad con el fin de mejorar la igualdad de oportunidades. En paralelo, se encuentran los debates sobre acciones puntuales como los programas compensatorios en los que se cuestiona desde su propia existencia hasta la forma en que se ejecutan y la selección de los destinatarios.

Este artículo presenta las implicaciones que tiene la asignación de recursos en el sector educativo en la equidad. Para ello, se repasa, en primer lugar, la relación estos dos conceptos a lo largo de diferentes épocas del financiamiento educativo. Luego, se presentan las razones de las disparidades en el gasto por alumno y su (in)conveniencia al relacionarlo de manera unidireccional con la equidad. Por último, se describen las propuestas más novedosas entre la distribución de recursos y la equidad.

1. IGUALDAD

Entre los principios liberales más difundidos para orientar la discusión sobre la justicia en el ámbito educativo se encuentra el que se refiere a su objetivo de brindar igualdad de oportunidades. De un modo general establece que la posibilidad de acceso a la riqueza, poder e instituciones sociales debe estar abierta a todos. Para eso se necesita que no debe haber factores que obstaculicen la competencia de las personas por oportunidades en la vida. Desde el inicio de los sistemas educativos como tales, la equidad en el financiamiento estuvo ligada a esta idea que se identificó, principalmente, con el acceso a la escuela, es decir, con tener escuelas a las que asistir.

Su puesta en práctica se basó en el postulado aristotélico de *igual tratamiento para los iguales* –también denominado principio de equidad horizontal–. Así, hasta hace unas décadas, los distintos sistemas educativos occidentales se encargaron de proveer –con notable éxito– condiciones materiales similares, cuando no iguales, para su población en edad escolar.

Desde un punto de vista prescriptivo, se dispone de varios criterios orientadores sobre cómo llevar a la práctica esa igualdad. El primero, el más consensuado y frecuentado analítica y fácticamente, ha sido el que la define por la negativa. Según este punto de vista, la riqueza de una región, una ciudad, las circunstancias económicas en las que se encuentran los padres o familia del alumno, el lugar de residencia, el sexo, la salud, la religión y/o la pigmentación de su piel, no pueden condicionar la provisión de educación.

A nivel operacional este principio requiere igualdad de recursos por alumno. Esta manera de proceder tiene una ventaja de índole práctica ya que, al enfocar la provisión del servicio desde el lado de los insumos, es más fácil de llevar a cabo. Es por eso que este criterio se conoce como de *igualdad de recursos*.

La práctica de la equidad horizontal da por supuesto que, mediante la garantía de condiciones materiales mínimas y comunes (que en la realidad, como se sabe, no siempre se alcanzaron), se asegura una igual contribución de la escuela a los resultados que se obtendrán en la vida adulta. Esto se corresponde con la visión de la escuela como agente de igualdad social.

Un ejemplo emblemático de este modo de distribución de recursos es la definición de las estructuras de personal de los establecimientos educativos según los rasgos que los distinguen. Por ejemplo, en varios sistemas educativos existe una mecánica por la cual, sobre la base de criterios físicos y pedagógicos, se define con qué mínimos y máximos de alumnos se permite la apertura y desdoblamiento de cursos; cuándo se faculta a un establecimiento a tener un vicedirector, un secretario (y así para otros tipos de cargos); a partir de qué magnitud una escuela puede considerarse de una u otra categoría; etc. Estas normas son las que se utilizan como fundamento para la aprobación de las planas de personal escolar, es decir, el equipo docente.

Las cantidades y combinaciones definidas constituyen estándares que deben ser res-

petados y aplicados, al menos *en teoría*, en forma pareja y similar. Esto es, ante similar cantidad de alumnos, los recursos humanos asignados a las escuelas no deben presentar dispersiones *significativas*. Así, implícitamente, las pautas sobre organización definen una tecnología dada de producción del servicio educativo.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, estudios acerca de la contribución de la educación al crecimiento económico brindaron argumentos que sostenían que esta permitiría, junto a la industria, desarrollar la economía, fortalecer la democracia y establecer un canal de movilidad social. Se promovió entonces el incremento de la inversión en el sector de manera a aumentar la cobertura de los sistemas educativos.

Durante los años sesenta, en el punto más alto de la expansión educativa y del optimismo acerca de su impacto sobre la equidad, comenzó la crítica y el replanteo de la cuestión tanto desde la derecha como desde la izquierda. Así, autores enrolados en una u otra corriente llamaron la atención acerca de la relativamente estancada distribución del ingreso pese a la explosión educativa y llegaron a la conclusión de que la educación no tendría un rol tan significativo como se creía a la hora de explicar la generación de ingresos (sean o no en forma de retribuciones).

Por un lado, desde la corriente conservadora se comenzó a sostener que en los análisis no se habían tenido en cuenta las realidades socio-biológicas y que el sistema educativo no está para brindar igualdad sino, muy por el contrario, para crear distinciones.

Los *radicals* (ver, por ejemplo, Bowles y Gintis, 1976), por su parte, cuestionaron el poder del sistema educativo como mecanismo igualador. Además, se mostró menos válido de lo que parecía el supuesto de que la igualdad de oportunidades en la educación derivaba en igualdad de oportunidades en la vida.

Otros marxistas (Finkel, 1988), han sostenido que el sistema educativo en la sociedad capitalista sirve a los intereses de la clase dominante y reproduce las diferencias de clases existentes. Desde este enfoque se sugirió una explicación muy distinta de la teoría dominante acerca de las causas de la expansión educativa: de acuerdo con esta visión, la expansión de la matrícula (desde el punto de vista cuantitativo) y el paralelo surgimiento de la Economía de la Educación (como construcción ideológica), evidencian la inoperancia de la economía clásica para solucionar la crisis del desempleo crónico.

Este cambio en las percepciones acerca del impacto de la educación se vio reflejado, también, en la postura de algunos organismos internacionales. En este sentido, informes de la OCDE publicados hacia mediados de los años sesenta alertaban que las oportunidades relativas (entre razas, sexo, regiones geográficas de residencia, etc.) no se habían visto modificadas con la educación, pese a la expansión y mejora en términos absolutos. Asimismo, se sostenía que las reformas educativas debían ser acompañadas por otras en las dimensiones sociales, laborales, económicas, fiscales, etc.

A partir de la década del setenta, diferentes estudios comenzaron a mostrar que las diferencias de nivel socioeconómico, de lenguaje y de cultura aventajaban a unos chicos por sobre otros. En el extremo de este razonamiento, el Informe Coleman de 1966 concluyó que la escuela aportaba poco y nada a mejorar las oportunidades. Más allá de diversas críticas que recibió el informe, quedó claro que la igualdad en el acceso no eliminaba las disparidades de origen. Así, la concepción optimista de la educación comenzó a desmoronarse en paralelo a una oleada de críticas al propio Estado Benefactor.

En este contexto, se percibió la necesidad de dotar de diferente significado a la expresión "igualdad de oportunidades en educación": ahora, para promoverla, debía propiciarse un tratamiento y ofertas diferentes, no iguales. En nuestro ámbito, procesos ho-

mogéneos pueden derivar en resultados heterogéneos; por eso, para alcanzar resultados homogéneos, a veces es necesario actuar heterogéneamente (Schiefelbein y Tesesco, 1995).

En consecuencia, los analistas y políticos comenzaron a comprender la insuficiencia de la equidad horizontal como criterio hegemónico para la provisión de educación y se hizo evidente que se debía incorporar el principio, también aristotélico, de *desigual tratamiento a los desiguales*, es decir, el de equidad vertical. El criterio de equidad horizontal debería ser aplicado en forma directa sólo a subgrupos, donde la igualdad entre los alumnos debería ser acordada.

Una aplicación del principio de equidad vertical en combinación con el de equidad horizontal es en los sistemas en que se construyen índices para distribuir recursos en función de las características de la matrícula que asiste a los diferentes tipos de escuela. De ese modo, por ejemplo, si se fija la unidad para un alumno de nivel primario y 1,8 para otro del nivel secundario, ante igual cantidad de alumnos, la segunda escuela recibirá un 80% más de recursos. En forma más directa, si cada una tiene 100 estudiantes y el valor del índice es de \$ 1.000, a la primera se le asignarán \$ 100.000 y a la segunda \$ 180.000. Esto es extensible a todas las escuelas que comparten las pautas establecidas. El método es empleado para tipificar los establecimientos (y los alumnos que concurren a ellos) según modalidades, ámbito, etc.; en suma, conforme necesidades más o menos estandarizadas.

Este ejemplo muestra que es posible dar cumplimiento simultáneo a la equidad horizontal y vertical. A decir verdad, no pocas veces el objetivo de la definición de esos parámetros es imprimir racionalidad y, por lo tanto, eficiencia en la administración escolar. Pero el currículo y los modelos de organización escolar en los que se basan, de modo explícito o implícito, sí responden a esos ideales de igualdad.

2. DISPARIDAD

No obstante estos avances, la percepción de lo que debería ser el gasto educativo es bastante diferente. El estudio del vínculo entre el gasto educativo y la equidad debe ser realizado con sumo cuidado y detenimiento. Si bien, prácticamente no hay decisión de política educativa que no afecte el gasto, de allí a afirmar que el costo por alumno que se deriva de esas decisiones puede constituir un indicador de equidad –o el diferencial de equidad entre sistemas educativos– hay una gran distancia. A lo sumo, puede constituir la base para el análisis de la brecha en el esfuerzo financiero sectorial.

La inversión en educación tiene, al menos, dos aspectos básicos que deben ser tenidos en cuenta al momento de analizar la equidad del financiamiento sectorial: el primero es el nivel de la inversión y su importancia relativa reflejada en el esfuerzo financiero que hace un país, región, localidad o el nivel de gobierno que presta o solventa el servicio; el segundo es el grado de desigualdad en la distribución de los recursos.

La primera cuestión es importante debido a la existencia de disparidades económicas regionales y, por ende, de diferentes posibilidades de financiar un servicio. Por eso, en estructuras federales o descentralizadas un nivel de gobierno superior debe intervenir para mitigar las capacidades tributarias que provocarían desigualdades materiales en la oferta educativa. Esta instancia de gobierno superior busca compensar las diferencias hasta igualar el ingreso fiscal jurisdiccional. Si las tasas impositivas son iguales, y la administración tributaria eficiente, la mayor parte de la diferencia en los recursos disponibles por alumno se explicará por los distintos ingresos, riqueza, valuaciones inmobiliarias, etc.

Al aplicar este tipo de procedimientos, el objetivo no es igualar el gasto por alumno ya que, si los distritos, departamentos o provincias lo desean, pueden establecer alícuotas más altas o asignar más recursos de otras fuentes. No obstante, su contribución está dada al fijar un mínimo de recursos fiscales por alumno. De modo alternativo, con objetivos y efectos similares, en lugar de fijar una alícuota o un determinado porcentaje de presión tributaria, se puede garantizar la base impositiva por alumno. En Estados Unidos, por ejemplo, se desarrollaron fórmulas y mecanismos para compensar estas disparidades a nivel local que son el intento de aplicación fáctica del principio de neutralidad fiscal, es decir, que las bases tributarias locales no deben influir en el gasto por alumno. La presencia y práctica de este tipo de fórmulas y, en forma general, de toda asistencia financiera a otros niveles de gobierno cuyo objetivo sea disminuir los efectos de las disparidades económicas regionales, siempre mostrarán una mejora en el desempeño de los indicadores de distribución de recursos tales como los coeficientes de variación o de Gini. Su seguimiento y monitoreo permitirá constatar su efectiva contribución.

La evidencia relacionada a la distribución de recursos, el segundo aspecto a tener en cuenta, señala la inexistencia de uniformidad en el gasto por alumno al interior de los países. Como es sabido, los recursos del sector se destinan, principalmente, a atender las remuneraciones docentes; por lo tanto esas disparidades sólo son inequitativas si: a) la *calidad* del trabajo docente (más allá de cómo quiera o pueda medírsela) no se ve afectada por ese hecho, b) las poblaciones escolares son *homogéneas* y/o, c) se deben a la restricción de recursos (y no a decisiones deliberadas de diferenciar los salarios).

Si las disparidades respondieran, por ejemplo, a una intención de atraer y compensar a los docentes cuyo esfuerzo y capacidad son necesarios para atender a una matrícula heterogénea, entonces las brechas responderían al principio de equidad vertical. No obstante, por lo general, los sistemas salariales no incentivan la atracción de los docentes adecuados para estos grupos. Es más, en los hechos, las escuelas a las que concurren alumnos pobres o marginales con déficit en capital sociocultural constituyen la tradicional vía de acceso a la carrera de los docentes recién graduados que continúa, a medida que se adquiere antigüedad en el sistema, en escuelas menos conflictivas. En los últimos años se ha comenzado a intuir que este circuito se habría modificado (y agravado) ya que quienes trabajan en esas escuelas –independientemente de su antigüedad y conocimiento del sistema– provienen de esos mismos bajos estratos de ingresos y capital cultural.

Otro de los componentes del gasto que se relacionan con la equidad es el de las crecientes acciones para grupos vulnerables, agrupadas bajo el nombre de programas compensatorios, y sustentadas, en buena medida, en la concepción de que el acceso a bienes y servicios o *satisfactores materiales* podría contribuir a un mejor aprovechamiento de la oferta educativa. De este modo los insumos se atienden pero los procesos –las prácticas docentes, el apoyo y capacitación a maestros para atender esas poblaciones, la cultura institucional– se relegan. Además, suelen distribuir recursos que el Estado debería atender y así, más que compensar un déficit de la población que concurre a determinadas escuelas, atenúan una falla de la propia (in)acción estatal. Por último, la estandarización de la provisión del servicio influye para que los programas compensatorios se universalicen y entonces se pierde la focalización y particularidad que estas ayudas estatales deberían presentar.

Incluso la provisión igualitaria tradicional, embanderada con el costo por alumno uniforme, indicaría que tampoco el Estado asumiría los mayores costos de la escolarización de los más desfavorecidos. Si el gasto que realiza fuera suficiente para proveer de educación adecuada a estos grupos de alumnos, entonces, la provisión estatal sería

inequitativa por motivos diferentes a los que se suele creer: en la medida que el gasto por alumno es el mismo para todos, se estaría sobre invirtiendo en los que menos recursos necesitan.

3. IGUALDAD (OTRA VEZ)

La influencia del contexto socioeconómico sobre el desempeño escolar se ha estado discutiendo durante varias décadas. Desde hace poco más de cuarenta años, distintos estudios muestran que, entre otras variables, las diferencias de ingresos, lenguaje y cultura dan ventajas a unos y desventajas a otros y que la igualdad de oportunidades en el acceso a la escuela no elimina las disparidades iniciales.

En tal sentido, Roemer (1995) propone “nivelar el campo de juego” para que ninguna situación externa o no controlable por los individuos influya de manera negativa en la igualdad de oportunidades. Si bien el momento hasta el que debe realizarse la nivelación se encuentra en discusión, podría pensarse que, como mínimo, debería verificarse con anterioridad al ingreso al mercado de trabajo o hasta la finalización del nivel educativo obligatorio. Una vez hecha esa compensación, el desarrollo de los acontecimientos debería depender de la responsabilidad, el mérito, el talento y/o el esfuerzo individual.

Una de las formas de aplicar el criterio de igualdad de resultados es mediante el principio de *adecuación*. Consiste en emparejar las oportunidades en educación requiere de la prestación de un servicio que permita alcanzar elevados niveles mínimos de resultados para los estudiantes más desfavorecidos (Clune, 1994). La idea es comprometer el financiamiento y los recursos para promover el buen desempeño, pero no mediante premios o incentivos sino en función de los objetivos y necesidades de las instituciones escolares y sus alumnos.

Si la definición de recursos debe considerar los efectos del contexto y de aquellos factores que están fuera del control de la escuela, con más razón debe garantizarse que todas las acciones que están dentro de su alcance tengan su financiamiento correspondiente. Aquí ya no se trata (sólo) de los requerimientos derivados del currículo estándar que, al menos en teoría, es el piso y punto de partida de las necesidades a cubrir en todas las escuelas. Por ejemplo, incrementar el dinero que ya se le daba a una provincia o establecimiento para que enseñe mejor matemática, interpelaría la suma que se le estaba entregando regularmente y, en última instancia, debería formar parte de los recursos normales y habituales.

En este caso se trata de determinar los recursos para llevar adelante las acciones pedagógicas adicionales que permitan nivelar el punto de partida para que todos los niños y jóvenes puedan tener igualdad de oportunidades para alcanzar un punto de llegada similar.

Entonces, el fin de esta propuesta es el diseño de una política que brinde la posibilidad de dotar de las capacidades necesarias para atravesar similares trayectorias escolares. La igualdad de resultados no significa que todos deban aprender lo mismo ni que todos tienen que saber las mismas cosas sino que todos –sin importar su lugar de nacimiento, contexto, posición en la sociedad, etc.– tienen que tener la misma probabilidad y posibilidad de aprender esas mismas cosas (Bolívar, 2005).

Los componentes principales de las nuevas propuestas incluyen, entre otros aspectos, estándares académicos más rigurosos y nuevos marcos curriculares, estrategias de financiamiento vinculadas a la calidad y adecuación de los insumos para alcanzar de-

terminados niveles de resultados en el aprendizaje y sistemas de responsabilidad centrada en el desempeño escolar (Clune ed., 1994).

Estos esquemas se diferencian de las modalidades tradicionales de asignación de recursos en la elección de grupos-objetivo y en la estructura de la fórmula de financiamiento escolar. En cuanto al primer punto, la elección de los establecimientos se vincularía a los rendimientos que presentan y ya no a la pobreza de la zona en que se encuentran o de los alumnos que atienden. Respecto del segundo, la importancia relativa del gasto educativo en las escuelas beneficiarias se modificaría a favor de la parte compensatoria.

Al basarse en la igualdad de resultados, el enfoque de la adecuación implica numerosos problemas a resolver, desde la propia definición de los resultados hasta las limitaciones en nuestro conocimiento sobre la incidencia de los insumos y procesos en los resultados educativos. Así, programar la adecuación complejiza la implementación de las políticas en varios aspectos. En primer lugar, modifica los valores subyacentes que animan la política educativa ya que altera la concepción convencional de equidad: al centrarse en los resultados en lugar de los insumos, los recursos disponibles cambian según los resultados alcanzados. En segundo lugar, dado que la asignación se define en función de los resultados de aprendizaje, estas políticas requieren que los resultados se logren de manera efectiva. Esto último es una diferencia importante respecto de las concepciones tradicionales en que los programas de compensación son independientes del logro o no de objetivos específicos (Adams, 1994).

En relación al diseño de políticas públicas, y dado que este enfoque supone una mayor presencia estatal, todo pareciera indicar que el estado del arte nos relega a asegurar sólo condiciones necesarias para lograr la equidad en la educación pues las suficientes constituyen aún hoy una de las piedras filosofales de la educación.

En cuanto a la medición de los resultados, el abanico de posibilidades incluye pruebas estandarizadas, competencias en diferentes áreas y niveles, mayor graduación escolar, menores índices de repitencia, etc. No obstante, debería procederse con cautela cuando se discuten y diseñan programas de esta naturaleza ya que siempre está latente la solución simplista de fijar como criterios de éxito los de la escuela, sin modificar los procesos para atender a estas poblaciones heterogéneas con configuraciones culturales diferentes (Tenti Fanfani, 1992). En la medida que el principio de igualdad de resultados no logre modificar prácticas de enseñanza y atención a los grupos desfavorecidos, podrían devenir no sólo en los usuales programas compensatorios sino que, al entender el desempeño escolar conforme el modelo pedagógico tradicional, las posibilidades de revertir el fracaso y mejorar los resultados en el aprendizaje continuarán siendo limitadas sin haber modificado los problemas de equidad que se pretenden resolver.

Otro punto a determinar es el límite de la redistribución. Una perspectiva igualitarista extrema indicaría que se debería proveer un servicio diferente que permita a todos los estudiantes alcanzar su máximo potencial. No obstante, en la práctica, se presentan dificultades: una propuesta de esta naturaleza implicaría el incremento permanente e indefinido de recursos. Por otra parte, no está claro si un criterio semejante no excedería el compromiso social de igualar oportunidades.

Es profusa la literatura sobre la incidencia de los denominados factores exógenos en el aprendizaje. También es abundante la bibliografía que vincula a la educación con la economía. Pero son escasos los estudios empíricos sobre el entorno y las condiciones necesarias para que no se neutralice el esfuerzo de la inversión educativa. Se desea que la educación incida de manera positiva sobre la distribución del ingreso cuando parecería que la influencia entre ambas dimensiones sería, como mínimo, recíproca. En re-

lación al financiamiento, interesa comprender las condiciones que deberían estar presentes para que la *esfera* educativa no se vea afectada por las desigualdades generadas por las dimensiones externas a aquélla (Walzer, 1983).

Las nuevas tendencias intentan entonces adecuar la prestación del servicio a los resultados acordados para aquellos alumnos que no pudieran alcanzarlos por circunstancias ajenas a ellos. De esta manera, se pasó de un Estado que actuaba sobre la oferta a la insistencia en influir en la demanda que, según el grupo de pertenencia, difiere en cantidad y calidad. A su vez, estas políticas impulsarían y determinarían la modificación y magnitud de la oferta.

En el sector, es clásico el conflicto existente entre las dimensiones de eficiencia y equidad: una política que persigue la primera puede impactar negativamente en la segunda (y viceversa) (Levin, 2000). Por lo tanto, es válido preguntarse si esta mayor inversión estatal en busca de la equidad implicaría mejorar este aspecto en desmedro de la eficiencia. Sin embargo, en los últimos lustros, los analistas encontraron que este conflicto entre ambas categorías podía no ser tal ya que existen situaciones en las que es posible: a) mejorar la eficiencia sin perjudicar a la equidad, b) mejorar la equidad, sin reducir la eficiencia o, c) mejorar tanto la eficiencia como la equidad (ver, por ejemplo, McMahon, 1982). En particular, si nos encontramos en un punto, como parece ser el caso, en el que nuestros sistemas educativos contradicen todas esas combinaciones: son tanto ineficientes como inequitativos.

De hecho, es muy probable que la inclusión de la mayoría de la población en los beneficios de una educación de calidad sea eficiente desde un punto de vista social. El punto no es menor ya que no se trata sólo de los juicios y compromisos morales de una sociedad respecto de los más desfavorecidos –que, en definitiva, son los que nos acercan y animan a la discusión del tema– sino que de la posibilidad de orientar el análisis con el propio herramental y racionalidad económica de aquellos que aún hoy podrían postular la pérdida de eficiencia que significa la mayor equidad.

Esto tampoco es nuevo: a pesar de sus detractores, la teoría del capital humano hace tiempo que indagó sobre estas hipótesis. Lo interesante –y paradójico– es que aun cuando es necesaria la intervención en otros ámbitos sociales y mejorar la distribución del ingreso para que surtan efectos duraderos de las acciones educativas, políticas actuales para mejorar la equidad podrían contribuir, en el largo plazo, a disminuir esa intervención. ♦

Bibliografía

Adams, J. (1994): “Implementing program equity: raising the stakes for educational policy and practice” en Clune, W. (ed.) (1994).

Berne, R. y Stiefel, L. (1984): *The measurement of equity in school finance: conceptual, methodological and empirical dimensions*. The John Hopkins University Press. Baltimore, EE.UU.

Bolívar, A. (2005): “Equidad educativa y teorías de la justicia”. REICE, Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, Vol. 3, N° 2 en

<http://www.rinace.net/arts/vol3num2/art4.pdf>

Bowles, S. y Gintis H. (1976): *Schooling in capitalist America: Educational reform and the contradiction of economic life*. Basic Books Inc., New York. EE.UU.

Clune, W. (ed.) (1994): *Equity and adequacy in Education: Issues for policy and finance*. Educational policy, Vol. 8, N° 4, Special Issue. Corwin Press Inc. EE.UU.

Clune, W. (1994): “The Cost and management of program adequacy: an emerging issue in educational policy and finance”, en Clune, W. (ed.) (1994).

Finkel, S. (1988): "El 'capital humano': concepto ideológico". En Labarca *et al.* (1988): *La educación burguesa*, Nueva Imagen, México.

McMahon, W. (1982): "Efficiency and equity criteria for educational budgeting and finance" en McMahon, W. y Geske T. (1982): *Financing education: overcoming inefficiency and inequity*. University of Illinois Press. Urbana, EE.UU.

Levin, H. (2000): *A Comprehensive Framework For Evaluating Educational Vouchers*. Occasional Paper N° 5, National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University, New York. Disponible en <http://www.tc.columbia.edu/NCSPE>

Roemer, J. (1995): "Equality and responsibility" en *Boston Review*, Vol. 20, April/May, University of Illinois Press, en <http://bostonreview.net/BR20.2/roemer.html>

Schiefelbein y Tedesco (1995): *Una nueva oportunidad: el rol de la educación en el desarrollo de América Latina*. Ediciones Santillana, Buenos Aires, Argentina.

Tenti Fanfani, E. (1992): *La escuela vacía: deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad*. UNICEF/Losada, Buenos Aires, Argentina.

Walzer, M. (1983): *Spheres of Justice: A Defence of Pluralism and Equality*, Basic Books Inc., EE.UU.

La formación profesional: niña bonita o patito feo

ESTELLA ACOSTA PÉREZ .

Orientadora y profesora asociada de la Facultad de Formación del Profesorado y Educación de la UAM. Adjunta Secretaría Formación para el empleo CCOO Madrid

Estamos asistiendo, como nunca, a declaraciones grandilocuentes sobre la importancia de la educación y la formación, sobre la prioridad de la formación profesional para el desarrollo económico, la innovación y la competitividad. No obstante cuando se plantean medidas concretas por parte de representantes de las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Popular se percibe con claridad cuáles son las auténticas concepciones que subyacen.

En ese traspaso a lo concreto, la formación profesional deja de ser el motor del cambio de modelo productivo para convertirse en la opción para los que no quieren estudiar, en un camino rápido para trabajar nada desdeñable pero devaluado. Se presenta como la vía alternativa ante la excelencia o la “calidad” de los que se esfuerzan, de los mejores, de los bilingües, etc. Cuando todos los estudios, directivas europeas, estadísticas o análisis de modelos están señalando el déficit más grave del sistema educativo y de formación de nuestro país, precisamente en la escasez de formación profesional. Cuando todas las predicciones suscriben la necesidad de desarrollar estos niveles intermedios de cualificación para garantizar un futuro competitivo en la sociedad del conocimiento, la formación profesional vuelve a aparecer como el patito feo del sistema, como la salida discriminatoria que fue durante mucho tiempo para quienes no aprobaban la EGB.

Se dedican a ensalzar el sistema alemán, les atrae la noción de itinerario diferenciado, pero la carga cualitativa y poderosa de la formación profesional alemana no se incluye. Porque en realidad las concepciones ideológicas predominan sobre la importancia de un capital humano de alto nivel de cualificación en todos los campos del saber y del desarrollo económico. Coincidiendo con la cultura empresarial de la ganancia rápida y el bajo coste laboral, con la creencia de que los individuos se forjan a sí mismos, con un pensamiento decimonónico sobre el conocimiento, prefieren “gastar” en bachilleratos de excelencia para 200 y dejar librados a su suerte a miles de adolescentes desmotivados.

Existen muestras evidentes a través de las acciones concretas que ya se han desarrollado en Madrid y que empiezan a reproducirse en los nuevos gobiernos autonómicos. Retorciendo las cifras, manipulando opiniones, estamos retrocediendo 20 años en las ideas y las medidas educativas. Ni siquiera han asimilado, porque no lo comparten, el gran avance que significó la Logse en cuanto a la formación profesional de la ley del 70.

Aparte del acierto de convertir la FP (grado medio) en una vía del mismo nivel que el bachillerato, el salto cualitativo en cuanto al desarrollo curricular y el nivel de cualificación técnica ha sido muy significativo. Pero en ese plan de infravaloración de lo que no parezca “académico” se sigue pensando en la FP como si fuera la misma de la ley del 70. Muchos empresarios, unos cuantos contertulios, también algunos periodistas y la sociedad en general continúan hablando de FP1 y FP2, e identifican los actuales ciclos de grado medio y superior con la antigua programación y por consiguiente con la antigua valoración. Se sorprenden cuando se les señala la diferencia de acceso, más aún se sorprenderían si pudieran analizar el diseño de los estudios.

Pero no interesa, porque conciben la formación profesional como la adquisición de un “oficio” en el sentido más tradicional, destinado a las clases desfavorecidas económica o culturalmente. Aspiran a disponer de una mano de obra con habilidades específicas para un puesto de trabajo específico en un momento específico, los ámbitos científicos y tecnológicos que abarca hoy en día cualquier formación profesional implican unas competencias de mayor nivel, una mayor amplitud de posibilidades de empleabilidad y de adaptación a los cambios. En el fondo tanto el empresariado como las autoridades educativas mantienen una concepción fordista, anticuada, especulativa de las necesidades de cualificación, convirtiendo la formación en un mero entrenamiento para cubrir las necesidades inmediatas. Nada más lejos de las visiones estratégicas que necesita nuestra economía.

La Ley de las Cualificaciones y de la formación profesional aprobada en 2002 está vigente y ha permitido un desarrollo lento pero positivo de un modelo homologable con Europa. Sus mismos promotores la desacreditan, no desarrollaron casi nada y la expansión amplia pero muchas veces imprecisa del PSOE da pié a señalar deficiencias. Si analizamos las deficiencias caeremos en lo mismo de siempre: ausencia de financiación, falta de participación de los agentes sociales en particular sindicales, burocratización, falta de implicación de las administraciones en la coordinación, etc.

Las bases normativas existen, falta voluntad política de desarrollo e inversiones suficientes y adecuadas. Porque el conocimiento se identifica con acumulación de información y con los contenidos tradicionales, porque los valores y los caminos del aprendizaje deben ser los de toda la vida según su perspectiva tradicionalista, de jerarquización y orden convencional. Predominan las TICs y los idiomas porque es hasta donde llega su modernidad, el verdadero pensamiento científico, el desarrollo de las tecnologías, la innovación y la investigación forman parte de privilegios elitistas, que ineluctablemente excluyen a los más desfavorecidos, los “nacidos para perder” según titulaba Rafael Feito en su libro sobre la FP de la ley del 70.

¿Por qué debe ser una prioridad?

Porque nuestro sistema educativo tiene un déficit estructural por la escasez de plazas, el bajo índice de personas formadas en formación profesional y el bajo porcentaje del alumnado que continúa la enseñanza postobligatoria.

Un 41 por ciento cursan formación profesional en España cuando en Europa es del 58 por ciento. El nivel de cualificación de la población ocupada también es preocupante y no insistimos porque es una realidad hartamente conocida y que nadie discute y sobre la que tenemos publicados informes y análisis (*)

Porque las predicciones sobre necesidades de cualificación y empleo lo exigen, tal como lo señala el CEDEFOP por activa y por pasiva, con estudios y foros donde participan

administraciones, empresas y sindicatos. Situación que exponen conferenciantes de todos los colores políticos, de la que luego se olvidan cuando eligen recortar en educación.

Por su papel relevante en el cambio de modelo productivo y la salida de la crisis.

No lo decimos los sindicalistas o los de la ceja y por eso elegimos textos de los organismos internacionales como la Comisión europea o la OIT que a través del CEDEFOP o del CINTERFOR desarrollan investigaciones y elaboran conclusiones sobre esta prioridad (por ejemplo sobre la FP y la productividad). La comunicación: Un nuevo impulso a la cooperación en educación y formación profesional para apoyar la Estrategia Europa 2020 Bruselas, 9.6.2010 plantea:

“La calidad del capital humano es crucial para el éxito de Europa. La Estrategia Europa 2020 pone un énfasis decidido en la educación y la formación para promover un «crecimiento inclusivo, sostenible e inteligente». La presente Comunicación responde al llamamiento de la Estrategia Europa 2020 para que se potencie el atractivo de la educación y formación profesional (EFP), y describe su potencial con respecto a las iniciativas emblemáticas de la Estrategia, a saber, «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos» y «Juventud en Movimiento», incluido su «Marco de Empleo de los Jóvenes».

La misión de la EFP es doble: por un lado, ayudar a cubrir, a corto plazo y en el futuro, las necesidades de capacidades de Europa; paralelamente, reducir el impacto social de la crisis y facilitar la recuperación posterior. Este doble reto le impone reformas urgentes. La necesidad de mejorar las cualificaciones en Europa es aún más urgente si se tiene en cuenta la demanda de talentos en todo el mundo y el rápido desarrollo de los sistemas de educación y formación en economías emergentes, como China, Brasil o la India.”

“La EFP tiene también la responsabilidad de responder a retos más amplios de nuestra sociedad, y particularmente de promover la inclusión social. Es fundamental capacitar a todas las personas en edad laboral, a través de oportunidades de formación accesibles e igualitarias, para que participen en la vida económica y social.” Algunas de las orientaciones necesarias para el desarrollo de la formación profesional refuerzan la idea de su importancia para la equidad y señalan la orientación profesional como clave. Pero todo esto para las políticas neoliberales, del déficit cero y los recortes sociales son elementos aleatorios que no interesan.

Además del Acceso flexible a la formación y las cualificaciones “Un reto particular será conciliar el trabajo, el aprendizaje y la familia, para incentivar la participación de la mujer. Las oportunidades de aprendizaje permanente en EFP inicial y continua deben combinarse con servicios de orientación y asesoramiento para facilitar las transiciones de la formación al empleo y entre puestos de trabajo. La orientación de los servicios públicos de empleo debe funcionar en estrecha cooperación con la orientación facilitada por los sistemas de educación y formación. Para afrontar las transiciones, tanto jóvenes como adultos precisan de capacitación que desarrolle sus capacidades de gestión de carrera. La orientación debería enfocarse de otro modo, basado menos en los tests y más en «catas» personales, ofreciendo a los jóvenes la oportunidad de tomar contacto con varias ramas profesionales y posibles carreras. Ha de prestarse especial atención a la igualdad entre hombres y mujeres, a fin de animar a los jóvenes a pensar en profesiones que no se encasillen en los tradicionales esquemas sexistas.

Estas visiones padecen una perspectiva esquizofrénica en algunos políticos; nosotros

queremos resaltar el núcleo fundamental para el cambio de modelo productivo: Excelencia profesional combinada con unas competencias clave bien desarrolladas. “Es cada vez más urgente, también en la educación y formación profesionales, hacer hincapié en las competencias clave. Las competencias clave son la base del aprendizaje permanente y del éxito en las carreras y profesiones individuales. El desarrollo de las competencias clave tiene que proseguir después de la educación obligatoria, tanto en la educación y formación profesional inicial como en la continua. Al mismo tiempo, el rápido cambio tecnológico implica una mejora constante de las cualificaciones profesionales y laborales de tipo manual. El reto es combinar mejor las cualificaciones profesionales y las competencias clave, a un nivel elevado.”

La sociedad del conocimiento que nos ha tocado vivir, implica un cambio radical de modelo productivo, que trastoca también las formas del aprendizaje profesional. El “oficio” ya no se aprende de forma mecánica, la acumulación de información no permite asumir los cambios tecnológicos, hace falta comprender las bases científicas en algunos casos, saber resolver problemas y adaptarse a nuevas formas organizativas. Tanto la alfabetización digital como la alfabetización científica constituyen un hito básico para que no se produzcan las diferencias que fragmenten la sociedad. Una formación profesional para el aprendizaje permanente es la única posibilidad de dotar a las personas de las capacidades que permiten evolucionar, cambiar de empleo, desarrollarse y actualizarse. Por eso también es tan relevante la orientación profesional :

“La Revisión de Políticas de Orientación Profesional de la OCDE la define como “los servicios y actividades cuya finalidad es asistir a las personas, de cualquier edad y en cualquier momento de sus vidas, a ejercer opciones educativas, de formación y laborales y a gestionar sus profesiones”. Esta definición incluye hacer más accesible la información acerca del mercado laboral y sobre las oportunidades educativas y de empleo, organizándola, sistematizándola y asegurando su disponibilidad cuando y donde las personas la necesiten. También implica ayudar a las personas a reflexionar sobre sus aspiraciones, intereses, competencias, atributos personales, calificaciones y aptitudes y establecer correspondencias con las oportunidades de formación y empleo disponibles.” (Hansen, E. 2006 Cinterfor)

Tanto a nivel de las políticas activas de empleo como de la reforma de la FP o de las concreciones de la Comunidad de Madrid, se aplican los presupuestos cada vez más hacia “la iniciativa emprendedora” como salida el paro. Se invierte en ofrecer información y supuesta orientación sobre cómo montar una empresa aunque la persona no haya percibido el valor de sus conocimientos, capacidades, experiencias ni sus intereses profesionales. Es posible que los gurús del tema crean que ya no van a crearse empleos o que la ideología de nuestros gobernantes haga predominar la apuesta individual. Lo que sí está claro es que sus pretensiones siempre son cortoplacistas y se hacen evidentes su desprecio por los valores colectivos y por las responsabilidades compartidas. Para muestra basta un botón si tenemos en cuenta el diálogo social en Madrid. El Consejo Regional de la FP no se convoca desde 2006, han desaparecido el Instituto Regional de las Cualificaciones y el Servicio Regional de Empleo.

La ideología de la derecha española tiene aristas regresivas muy preocupantes. Sobre todo a algunos contertulios habría que prepararles un curso (estilo coaching) que incluya preceptos constitucionales del art.7 pasando por el 27 pero también el 31, 35, 37 o el 40. Por eso queremos concluir con palabras autorizadas de la Unión Europea cuyos principios podría cumplir una formación profesional integrada e inclusiva.

“En general, existe un consenso sobre los siguientes cuatro objetivos, amplios y complementarios entre sí: realización personal, ciudadanía activa, integración social y empleabilidad y adaptabilidad” (Bruselas,2001) Esta Comunicación de la Comisión “Hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente” está encabezada por un proverbio chino del 645 a. C:

*“Para un año, sembrad cereales. Para una década, plantad árboles.
Para toda la vida, educad y formad a la gente” ♦*

NOTAS

- ¹ COM(2010) 2020.
- ² El término «capacidades» incluye conocimientos, destrezas y competencias según las definiciones del Marco Europeo de Cualificaciones.
- ³ DO C 319 de 13.12.2008, pp. 4-7.
- ⁴ Conclusiones del Consejo de 11.5.2010 sobre competencias que sirven de base al aprendizaje permanente y la iniciativa «Nuevas capacidades para nuevos empleos», DO C 135 de 26.5.2010, p. 8.
- ⁵ La UE padece una penuria de personal cualificado en TIC y para 2015 podría carecer de las cualificaciones necesarias para cubrir hasta 700 000 puestos de trabajo de TIC [capítulo 2.6 de COM(2010) 245, «Una Agenda Digital para Europa».

(*) <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Informe08.pdf>
<http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/ObEducacion01.pdf>
<http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/ObEducacion02.pdf>

La educación pública: un valor estratégico para el cambio de modelo productivo

FERNANDO ROCHA SÁNCHEZ.

Director del área de Estudios y Relaciones Laborales de la Fundación 1º Mayo

Los recortes presupuestarios previstos por diferentes gobiernos autonómicos en los inicios del presente curso lectivo han provocado un intenso debate en torno al valor o precio, según la perspectiva adoptada, asignado a la educación pública en nuestra sociedad.

Así, los gobiernos neoliberales que presiden la mayoría de las Comunidades Autónomas —con Madrid y Castilla La Mancha a la vanguardia— promueven una defensa cerrada de la consabida receta de ajuste y privatización; una política que no es ciertamente novedosa, pero que ha cobrado una renovada intensidad justificada en base al argumento de que —en el contexto de la actual crisis económica— las Administraciones no pueden asumir el elevado precio de la enseñanza pública.

Este argumento básico, reiterado cuasi a diario desde diversas tribunas, se ha acompañado en paralelo con una agresiva campaña mediática orientada a de(s) preciar la calidad del sistema educativo público, que incluye como elemento central la permanente desvalorización del trabajo del personal docente. Máxime, si se trata de funcionarios que tienen el privilegio de tener un empleo asegurado.

Las trabajadoras y trabajadores de la enseñanza pública por su parte, con el apoyo tanto de diversas organizaciones y asociaciones —sindicales, políticas, culturales, sociales— como de amplias capas de la ciudadanía, se han movilizado para expresar su rechazo a las medidas de recorte. Un rechazo frontal por las consecuencias más inmediatas de las mismas —en términos de reducción de empleo del personal interino, aumento de horas lectivas, o disminución de recursos— pero que expresa al mismo tiempo una reivindicación del valor de la educación pública como instrumento esencial para la igualdad y el bienestar social.

La contribución de la educación al avance del bienestar social es una cuestión que cuenta con una notable evidencia empírica desde hace varios años, reflejada en múltiples estudios elaborados tanto en el ámbito académico como institucional. A título ilustrativo, un reciente informe publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo económico (OCDE) pone de manifiesto los elevados beneficios que conllevan los esfuerzos en este campo, tanto a nivel individual como para el conjunto de la sociedad.

Los beneficios individuales se expresan por ejemplo en relación a la participación en

el mercado de trabajo. Según los datos disponibles, en todos los países de la OCDE las personas con estudios de nivel terciario —o estudios superiores— tienen un mayor grado de probabilidad de tener un empleo que las que no tienen los mismos. Asimismo, un mayor nivel de formación está asociado a una probabilidad más alta de mantener el empleo en contextos de crisis económica (mientras que las personas que tienen niveles más bajos tienen mayor riesgo de perder el trabajo). A ello se suma además que la baja formación determina como ya se ha señalado un mayor grado de precariedad de las trayectorias laborales, que incide en aspectos como los ingresos percibidos o el acceso a la formación continua (que constituye un elemento central para la promoción profesional).

El informe resalta asimismo que la inversión en educación genera importantes beneficios, tanto a nivel social —en aspectos como la salud, compromiso social y cívico y la satisfacción con la vida— como económicos. A modo de ejemplo de esto último, en el caso de España se señala que por cada euro que se invierte en Educación Secundaria Superior se obtienen 3,9 euros de retorno, una cifra similar a la media de la OCDE

Cabe resaltar asimismo que, de forma más específica, recientes estudios han resaltado beneficios similares —tanto a nivel individual como social— asociados a la participación en los sistemas públicos de formación profesional. Un diagnóstico que sin duda merece publicitarse, máxime en un país como España donde todavía muchos representantes políticos siguen considerando a la FP como el pariente pobre —o tonto— de la enseñanza .

La importancia de la educación y la formación ha cobrado una renovada actualidad en el contexto de la crisis económica, por una doble razón. En el corto plazo, porque el impacto laboral de la crisis ha sido mucho más fuerte entre las personas con niveles más bajos de formación, que no sólo han concentrado en mayor volumen la destrucción de puestos de trabajo, sino que asimismo tienen unas expectativas más bajas de acceder a un nuevo empleo . Y en el largo plazo, porque el reforzamiento y mejora de la calidad de la educación y formación constituye una estrategia clave para conseguir una salida alternativa de la crisis económica, orientada a promover un cambio de modelo productivo sobre bases alternativas de innovación, inversión productiva y calidad del empleo.

Todo ello plantea la necesidad de reformular el debate público generado en España a fin poner en valor el papel de la educación pública como instrumento para promover la igualdad, pero también como herramienta central para impulsar los cambios necesarios para que la sociedad pueda avanzar en términos de sostenibilidad social, económica y medioambiental.

El objetivo del presente artículo es aportar elementos de reflexión a esta discusión, estructurándose para ello del siguiente modo: en primer lugar, se abordan los retos de formación que se plantean en relación al fomento de un nuevo modelo productivo; posteriormente, se realiza una breve aproximación a algunos de los principales desequilibrios que presenta el sistema de educación y formación en España; por último, se concluye con algunas consideraciones generales para el debate.

Los retos formativos del cambio de modelo productivo

La actual crisis económica ha tenido un notable impacto social en el ámbito de la Unión Europea, cuya consecuencia más grave —sobre todo a partir del tercer trimestre de 2008— ha sido una importante destrucción del empleo y el acusado aumento del paro. Este impacto ha sido particularmente intenso en España, donde el mercado de

trabajo ha registrado —al igual que en períodos anteriores— una mayor sensibilidad ante el cambio de ciclo que la registrada en otros países europeos.

Existe un alto grado de consenso en resaltar que la magnitud del impacto de la crisis en España no puede atribuirse exclusivamente a factores de índole internacional, sino que debe buscarse también en los propios de equilibrios del modelo productivo sobre el que se ha basado el notable crecimiento registrado en la última etapa de expansión, tales como: la elevada especialización sectorial en actividades que se caracterizan en general por su bajo o intermedio contenido tecnológico, escaso desarrollo de procesos de innovación y la utilización intensiva de fuerza de trabajo poco cualificada; la segmentación de los mercados de trabajo; el bajo crecimiento de la productividad agregada; y el elevado endeudamiento de las empresas y familias. Unos desequilibrios que han convertido a este patrón de crecimiento en extremadamente vulnerable ante la crisis actual, contribuyendo a agravar sus efectos más negativos (especialmente, en términos de destrucción de empleo).

Este diagnóstico ha motivado un debate sobre la necesidad de impulsar un cambio del modelo productivo. Una demanda planteada reiteradamente desde el ámbito sindical incluso desde antes que estallara la crisis y que, más recientemente, ha trascendido a la esfera pública con motivo de la propuesta realizada por el gobierno de una “Ley para la Economía Sostenible”, finalmente aprobada a principios de 2011. Demanda que, de otra parte, no puede restringirse exclusivamente a los límites del Estado español, sino que debe enmarcarse en el debate europeo que se está desarrollando actualmente sobre la conformación de la nueva Estrategia comunitaria Europa 2020. Dicho debate tiene como punto de partida la evaluación del proceso de Lisboa aprobado por los gobiernos de los Estados miembro en el año 2.000 y, particularmente, su fracaso a la hora de dotar al conjunto de las economías europeas de unas bases más sólidas y sostenibles de desarrollo, y con mayor capacidad de resistencia ante los cambios de ciclo.

La discusión pública en torno a esta cuestión ha remitido sin embargo progresivamente, a pesar de la reciente aprobación de la Ley, a medida que la prioridad del gobierno español —en consonancia con el resto de gobiernos comunitarios— se ha centrado en la reducción del déficit y, asociada a la misma, de la inversión y gasto públicos. La consecuencia de ello es una situación contradictoria, en la que por un lado se sigue apostando retóricamente por promover un cambio en las bases del modelo productivo, mientras que por otro se adoptan planes de austeridad que —en la práctica— suponen una merma considerable de los recursos necesarios para impulsar este proceso.

No obstante, a pesar de todo ello sigue siendo un objetivo ineludible plantear la transformación del patrón de crecimiento de la actividad económica, desde la óptica que la misma no esté guiada por el desastre de la actual crisis sino por la apuesta de un modelo productivo sostenible a largo plazo, tanto en los aspectos económicos como en los sociales y medioambientales. Y en esta apuesta “son imprescindibles las políticas públicas; sin ellas, el cambio de patrón de crecimiento será pan para hoy —aunque no para muchos— y hambre para mañana, para los más”.

En este sentido, entre las diversas políticas públicas que deberían formar parte de la agenda de este proceso ocupa un lugar prioritario el reforzamiento y mejora de la calidad de la educación y la formación. Ello ha sido reconocido a nivel institucional en el ámbito comunitario, donde se ha otorgado a la educación un papel especialmente relevante en la nueva Estrategia Europa 2020, pasando a formar parte de uno de los cinco objetivos prioritarios para conseguir una salida de la crisis económica e impulsar un “crecimiento inteligente, sostenible e integrador”.

El análisis en detalle de los retos en materia de educación y formación asociados a un

cambio de modelo productivo excedería ampliamente los objetivos y límites del presente artículo. No obstante, es posible apuntar puntos de interés que permiten situar el estado general de la cuestión.

Así, los resultados de las diferentes perspectivas realizadas por las instituciones comunitarias destacan —con las precauciones necesarias en este tipo de análisis— la importancia de dos macrotendencias que incidirán en buena medida sobre el desarrollo de los mercados de trabajo europeos en las próximas décadas: la continuidad del proceso de envejecimiento de la población; y las iniciativas puestas en marcha para promover la transición a economías de bajas emisiones en carbono, con el objetivo de mitigar las consecuencias del cambio climático.

Los distintos diagnósticos sobre la evolución demográfica coinciden en apuntar que las sociedades europeas registrarán en las próximas décadas una profundización en el proceso de envejecimiento de la población, que se traducirá en un aumento notable del volumen de personas en las cohortes de mayor edad y una reducción en paralelo de las más jóvenes.

Los principales efectos previstos sobre los mercados de trabajo de estas tendencias demográficas son los siguientes :

- La reducción de la población activa y del número de personas empleadas, así como a un aumento de la tasa de dependencia de las personas mayores. Así, se estima que en 2010 habrá 26 personas mayores de 65 años por cada 100 personas en edad económicamente activa; en 2030, serán ya 40. La estructura demográfica de las personas empleadas también se modificará, al aumentar sustancialmente los denominados “trabajadores de edad” y las personas mayores que continúen trabajando pasada la edad de jubilación, mientras disminuye el número de personas que acceden por primera vez al mercado de trabajo.
- El descenso demográfico de las personas jóvenes originará una disminución significativa del alumnado y las personas graduadas en la Formación Profesional, tanto la inicial como la continua. Una consecuencia de ello será la insuficiencia de personas con cualificaciones intermedias, asociadas a esas enseñanzas, en el mercado de trabajo en 2020 y 2030.
- El creciente número de personas que saldrá del mercado de trabajo incidirá de forma notable en la disponibilidad de vacantes. Así, la estimaciones realizadas apuntan a que en el ámbito de la UE-27+ (UE 27, más Noruega y Suiza) se crearán aproximadamente 80 millones de puestos de trabajo entre los años 2006 y 2020, de los que unos 70 millones corresponderán a vacantes de sustitución debido a la jubilación o el abandono del mercado de trabajo. Un dato que plantea la necesidad tanto de incrementar los niveles de productividad —a fin de compensar la reducción de la población activa— como de cubrir al menos parte de dichos empleos con personas que dispongan de la cualificación requerida y que tendrán que haber adquirido lógicamente con antelación.
- El aumento de la tasa de personas en situación de dependencia incidirá por último en el crecimiento de la demanda tanto de nuevas actividades —sobre todo, en el ámbito de los servicios sanitarios y sociales— como de nuevas cualificaciones. Ello puede configurarse como un elemento de dinamización del mercado de trabajo, especialmente si se impulsan y fortalecen las políticas públicas orientadas a la creación de empleo en estos sectores.

Las iniciativas y esfuerzos que se desplieguen en la UE, tanto en el ámbito comunitario como en los Estados miembros, en las políticas orientadas a promover la transición

a economías de bajo carbono, se perfilan como otro “elemento motor” para la dinámica de los mercados de trabajo, en una doble dimensión: de un lado, impulsando cambios en la composición sectorial del empleo que se concretarán en la creación de nuevos puestos de trabajo “verdes” —asociados a actividades emergentes— la modificación de los existentes y la pérdida de otros. De otro, propiciando la demanda de nuevas cualificaciones —tanto genéricas como específicas— que afectarán principalmente a los niveles profesionales más altos, pero también a los de menor cualificación .

Cabe señalar, de otro lado, que el diseño y aplicación de las medidas necesarias para fomentar las transiciones de los distintos sectores productivos —y mitigar su impacto social en las trabajadoras y trabajadores— deberá adecuarse lógicamente al contexto de cada país e incluso territorio (en función de factores como las características de la actividad económica y de los mercados de trabajo locales) .

Tomando como base estas dos macro-tendencias, las perspectivas realizadas por el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) sobre la evolución del empleo y las cualificaciones en la UE permiten delimitar tres conclusiones principales : en primer lugar, y a medio plazo, existe un gran potencial de puestos de trabajo nuevos y sustitutivos en Europa; en segundo lugar, las necesidades de capacidades, competencias y cualificaciones aumentarán perceptiblemente en todos los tipos y niveles de cualificación, aunque con mayor intensidad en los altos e intermedios; finalmente, es necesario garantizar una mejor adecuación entre la oferta y demanda de cualificaciones del mercado de trabajo.

En este escenario, el impulso y reforzamiento de la formación —especialmente en el ámbito de las empresas, pero vinculada al sistema formativo— se perfilan como una apuesta estratégica central para promover una salida de la crisis que favorezca la transición hacia un nuevo modelo económico asentado sobre bases más sólidas de inversión productiva, innovación, calidad del empleo y sostenibilidad medioambiental.

Ahora bien, es importante señalar que las previsiones sobre el mayor crecimiento de empleos de cualificación alta e intermedia no pueden soslayar que seguirá existiendo una demanda importante de puestos de trabajo de baja cualificación, en actividades como la seguridad, servicio doméstico, limpieza o comercio. Ello no significa sin embargo que dichos empleos deban caracterizarse en general por un elevado nivel de precariedad laboral, como sucede en la actualidad, planteándose a tales efectos la adop-

Tabla 1. Valores de España y UE 27 en los niveles de referencia del rendimiento medio europeo para 2010 y 2020

Niveles de referencia	España		Media UE 27		Valores de referencia	
	2000	2009	2000	2009	2010	2020
% jóvenes de 15 años con bajo rendimiento *						
Lectura	16,0	19,0	19,0	19,0	17,0	15,0
Matemáticas	23,0	24,0	21,0	22,0	-	15,0
Ciencia	20,0	18,0	16,0	18,0	-	15,0
Abandono escolar temprano de jóvenes (18-24 años)	29,1	31,2	17,6	14,4	10,0	10,0
% jóvenes (20-24 años) que han completado enseñanza secundaria superior	66,0	59,9	76,6	78,6	85,0	-
Graduados de carreras científicas y tecnológicas por 1.000 habitantes entre la población de 20 a 29 años**	9,9	11,6	10,1	13,9	Incremento 15%	-
% jóvenes (30-34) que han terminado educación superior	29,2	39,4	22,4	32,3	-	40,0
Participación de adultos (25-64 años) en aprendizaje permanente	4,5	10,4	7,1	9,3	12,5	15,0
Gasto público en educación (% s/PIB) ***	4,3	4,4	4,9	4,9	-	-

* Datos: 2000 (lectura); 2003 (matemáticas); 2066 (ciencias)

** Dato s 2008. Datos de UE 27 de 2000 son estimación de Eurostat

*** Datos 2007

Fuente: Ministerio de Educación. Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e Indicadores. Edición 2011

ción de medidas que promuevan condiciones de trabajo decentes para las personas que los ocupan.

Algunos desequilibrios de la educación y la formación en España

Uno de los procesos sociales más relevantes desarrollados en España en las últimas décadas lo constituye la extensión y modernización del sistema educativo secular, que se pone de manifiesto en indicadores como la alfabetización masiva, la escolarización general, la feminización del estudiantado y el creciente acceso a la enseñanza superior. No obstante, a pesar de estos avances persisten algunos desequilibrios cuya resolución constituye —o debería, al menos— un objetivo político prioritario .

Así, de un lado el análisis comparado pone de manifiesto que la realidad educativa en España se encuentra aún lejos de los objetivos y niveles de referencia establecidos en el nuevo marco estratégico comunitario de educación y formación 2020 (tabla 1).

De otro lado, en términos más cualitativos la educación y la formación en España arrastran desde hace años algunos problemas o elementos críticos, como son:

- Los desequilibrios en la estructura educativa de la población potencialmente activa, coexistiendo una relativamente baja participación en la formación profesional con elevados niveles de población universitaria.
- El déficit en competencias básicas, que se pone de relieve en el bajo rendimiento obtenido en relación a algunas materias clave como las matemáticas y las ciencias, o en la comprensión lectora.
- El alto nivel de abandono escolar prematuro, que en España registra uno de los valores más elevados de la Unión Europea.
- Los desajustes en la interacción entre sistema educativo y productivo, que se pone de manifiesto por ejemplo con el elevado nivel de subocupación de la mano de obra cualificada. Un fenómeno que ha cobrado una notable intensidad en España en las últimas décadas , que afecta de forma especialmente intensa a las personas jóvenes y cuya raíz se encuentra en las debilidades de un modelo productivo caracterizado entre otros aspectos por la creación de un elevado número de puestos de trabajo de poca calidad. En este sentido, el desajuste entre la creciente oferta de mano de obra con titulación superior y la demanda de las empresas, sumado a otros factores como la escasez de personas con cualificaciones intermedias y una oferta formativa poco especializada explicaría así el hecho de que un volumen importante de personas jóvenes se vea obligado a ocupar un puesto de trabajo con requerimientos de cualificación inferiores a su nivel de estudios y formación.

Finalmente, cabe habría que analizar en profundidad la formación profesional inicial y el subsistema de formación profesional para el empleo, que constituye el eje vertebrador de la formación permanente y por tanto una pieza estratégica para el cambio de modelo productivo.

Consideraciones finales

La necesidad de promover la transición hacia una economía más sostenible se ha convertido ya en un tópico que ha generado una creciente bibliografía, tanto en el ámbito académico como en el institucional y de los interlocutores sociales . Sin embargo, es im-

portante resaltar que no se dispone en la actualidad de un concepto unívoco de “economía sostenible” que cuente con la aceptación generalizada, ni en su definición ni mucho menos en lo que concierne a la delimitación de sus objetivos.

Así, la Ley 2/2011 establece que “a los efectos de la presente Ley, se entiende por economía sostenible un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades” (Art.2).

Desde una perspectiva crítica, diversos autores han planteado conceptos alternativos que integran objetivos más estrechamente relacionados con la justicia social (incluyendo la dimensión medioambiental). A modo ilustrativo, se ha planteado que una economía puede calificarse como sostenible “si tiene capacidad de reproducirse en el largo plazo garantizando unas condiciones de vida aceptables a todos sus integrantes. Ello excluye, por tanto, aquellas economías que no sólo son incapaces de garantizar las condiciones ambientales sino también aquellas que excluyen sistemáticamente a una parte de la población de condiciones de vida dignas” .

La disparidad de argumentos sobre esta temática se ensancha notablemente cuando se pasa de la delimitación conceptual y de objetivos, al de las políticas y medios necesarios para el cumplimiento de los mismos. Un análisis en detalle de esta cuestión excedería los objetivos del presente texto, pero en cualquier caso si es posible apuntar que existe un alto grado de consenso en resaltar que el reforzamiento y mejora de la calidad de la educación y la formación constituyen un requisito clave —aunque lógicamente, no el único— para impulsar un nuevo modelo productivo sobre bases alternativas de innovación y calidad del empleo, que permita la consolidación de una economía más sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

La elaboración de propuestas en este campo tiene como necesario marco de referencia las dos macrotendencias que —como ya se ha apuntado— determinarán la evolución de los mercados de trabajo europeos en las próximas décadas: las exigencias para la transición hacia economías de bajo carbono; y las consecuencias asociadas a los cambios demográficos y sociales, particularmente la profundización en el proceso de envejecimiento de la población. Así, las estimaciones realizadas por el CEDEFOP y otros organismos e instituciones comunitarios apuntan que —como consecuencia del impacto de ambas tendencias en los sistemas productivos— aumentará sensiblemente la demanda de capacidades, competencias y cualificaciones en todos los tipos y niveles de cualificación, aunque con mayor intensidad en los altos e intermedios.

En este escenario, un primer eje prioritario de actuación que se plantea es el impulso de políticas orientadas a mejorar los niveles de cualificación de la población, que permitan garantizar así su acceso al empleo en un contexto de crecientes transformaciones de los requisitos técnicos y de competencias demandados por las empresas.

Más concretamente, los resultados del informe elaborado por un grupo de expertos para la Comisión Europea apuntan la conveniencia de aplicar políticas públicas estructuradas en cuatro dimensiones: (a) dotación de incentivos adecuados para fomentar el aumento y mejor uso de las cualificaciones, tanto por los trabajadores como por los empresarios; (b) mayor vinculación de los mundos de la educación, la formación y la empresa; una vinculación que en todo caso no debería plantearse únicamente en términos de demanda del mercado, sino desde una perspectiva más proactiva orientada a favorecer el desarrollo de un tejido productivo innovador y sostenible; (c) desarrollo

de un “mix” adecuado de capacidades y cualificaciones; y (d) mejor anticipación de las necesidades futuras de cualificación .

Un segundo eje concierne al fomento del aprendizaje a lo largo de la vida, a través de la participación de la población en las actividades de formación. Un objetivo especialmente relevante en el contexto español, dado el déficit educativo de partida de una parte significativa de la población adulta.

En tercer lugar, y relacionado con el punto anterior, deberían realizarse esfuerzos en mejorar los desajustes entre el sistema educativo y el productivo. A tales efectos, cobra una especial relevancia el reforzamiento y mejora de la oferta y la flexibilidad de la formación profesional.

Finalmente, otro eje de actuación concierne a la prevención y reducción de los colectivos en riesgo de exclusión de la educación y la formación. Particularmente, resulta prioritaria la prevención y reducción del abandono escolar prematuro, un fenómeno que en España registra —como ya se ha apuntado— una de las tasas más elevadas de la UE.

Ello constituye un problema social especialmente relevante en una doble dimensión: de un lado, porque las personas jóvenes afectadas por este fenómeno han experimentado una pérdida más rápida e intensa del empleo desde el inicio de la crisis, y además cuentan con un menor nivel de cobertura de protección social (asociado a su mayor grado de precariedad laboral); de otro, porque este colectivo parte con una clara situación de desventaja para acceder a un nuevo empleo una vez se consolide la recuperación de la actividad económica (máxime en un escenario de medio y largo plazo asociado a una demanda creciente de cualificaciones altas e intermedias).

Las recomendaciones realizadas por el Consejo Económico y Social, apoyadas por las organizaciones sindicales, constituyen una buena base de partida para el diseño de una estrategia de intervención y que incide en aspectos como : (a) el impulso de un mejor conocimiento de las causas de este fenómeno; (b) el reforzamiento de la orientación en la ESO; (c) la necesidad de garantizar una oferta suficiente de alternativas formativas; (d) el incremento de la flexibilidad de la oferta educativa en las etapas postobligatorias, propiciando un sistema educativo más interconectado mediante pasarelas que faciliten el paso desde la formación profesional a la educación general y viceversa, y aumentando la permeabilidad entre el sistema educativo-formativo y el mundo laboral, a fin de estimular el retorno a las etapas y ciclos formativos de los que han abandonado aquél prematuramente; (e) facilitar que se pueda compatibilizar el trabajo y la formación mediante un aprovechamiento horario más intensivo de los centros docentes, una mayor oferta de formación a distancia y una ampliación de la oferta de los centros de formación de adultos, entre otra; y (f) la puesta en marcha del sistema de reconocimiento, evaluación y acreditación de las cualificaciones obtenidas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de aprendizaje.

La atención a los colectivos más vulnerables es una tarea especialmente necesaria para prevenir el riesgo de una mayor profundización en la segmentación de los mercados de trabajo, que afecta principalmente a los grupos con menores niveles de formación. Y es en este punto precisamente donde cobra su mayor importancia el debate planteado en torno a la educación pública.

Así, por un lado se sitúan las posiciones que apuestan claramente por las políticas de privatización a través del trasvase progresivo de los recursos destinados a la educación pública a la privada y concertada. Una dinámica cuya consecuencia más visible es la conformación de un escenario en el que una parte minoritaria del alumnado tendría la oportunidad de acceder a una “educación de excelencia” —Esperanza Aguirre dixit—

y el resto estaría abocado a un sistema público progresivamente aminorado en sus capacidades y niveles de calidad.

Por otro, los sindicatos y diversas organizaciones políticas y sociales defienden el reforzamiento del sistema público de enseñanza, desde la perspectiva que constituye un instrumento central para promover la equidad y la justicia social, favoreciendo la mejora de los niveles formativos de la población y, asociado a ello, una mayor expectativa de acceder a un empleo con condiciones laborales decentes.

En definitiva, la idea central que se plantea es que el reforzamiento del espacio público —y en particular del sistema educativo— es una clave estratégica para que el tránsito a un nuevo modelo productivo no configure en base únicamente a criterios de competitividad sino que tenga un pilar fundamental en la profundización del Estado de Bienestar, del que las políticas redistributivas de gasto son una pieza imprescindible.

De no ser así, se corre el riesgo de impulsar una clara tendencia dual en el ámbito económico y social, potenciando la polarización entre empresas fuertemente competitivas —con gran capacidad innovadora y trabajadores con altos salarios y cualificación— y otro ámbito en el que la baja productividad de las empresas va acompañada del empleo de trabajadores poco cualificados y con bajos salarios, con un estatus laboral precario. La profundización de esta orientación podría implicar un notable proceso de segmentación laboral y dualización social, en el que además su capacidad de generación de empleo está fuertemente sometida a las fluctuaciones del ciclo económico.

La magnitud de los retos que plantea la crisis actual exige la dotación de recursos económicos suficientes que sustenten el desarrollo de las políticas en los diferentes ámbitos de actuación. La disponibilidad de estos recursos se ha visto condicionada notablemente sin embargo por el escenario de restricción presupuestaria delimitado por la adopción de los planes de austeridad. Unos planes cuya continuidad, como han denunciado las organizaciones sindicales europeas, sólo traerá más destrucción de empresas productivas y pérdidas de puestos de trabajo, y el riesgo de que la recesión se transforme en una prolongada depresión.

En este sentido, como reflexión final cabe plantear la necesidad de potenciar un debate público serio, riguroso y participativo sobre el valor que la sociedad quiere otorgar a la educación y la formación. Un debate que, más allá de la discusión instrumental sobre la asignación de recursos, debería servir para promover un mayor reconocimiento de la importancia de la educación pública —incluidos sus trabajadores— para el fomento de la igualdad y la mejora de las condiciones de vida y trabajo de la población.

Este debate tendrá que verse acompañado obligatoriamente de una apuesta decidida por la movilización social en contra de las políticas de recorte aplicadas por los distintos gobiernos en este comienzo de curso. Aunque sólo sea para reafirmar con dignidad machadiana, frente a tanto necio, que, en materia de educación pública, no es posible confundir valor con precio. ♦

NOTAS

¹ OECD (2011). Education at glance 2011. OCDE Indicators. OECD Publishing. (disponible en www.oecd.org)

² Los datos relativos a España pueden consultarse en: OCDE (2011): Panorama de la Educación. Indicadores 2011. Informe español. Ministerio de Educación (disponible en www.educación.gob.es).

³ VVAA (2011): The benefits of vocational education and training. CEDEFOP.

⁴ Como botón de muestra, las recientes declaraciones del ínclito Consejero de Educación de Cas-



tilla La Mancha, quien afirmó que “aquellos que de verdad quieran sacrificarse y aprender habrá que reorientarlos hacia una enseñanza de calidad y aquellos que estén más en la pasividad del día a día hay que orientarlos a otros módulos más adecuados a la FP y a la realidad inmediata, para que también tengan salida”.

- ⁵ Entre 2008 y 2011 se han destruido en España 2,1 millones de puestos de trabajo, de los que el 63% estaban ocupados por personas con dos niveles bajos de formación alcanzado: Estudios primarios completos; y Primera etapa de educación secundaria con título de graduado escolar o equivalente (datos de la Encuesta de Población Activa, segundos trimestres).
- ⁶ Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (BOE, 5 de marzo de 2011). Cabe señalar que tanto el anteproyecto de la ley, como su contenido final, han recibido importantes críticas por parte del movimiento sindical. Ver por ejemplo el documento conjunto Observaciones de CCOO y UGT al Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible (18/12/2009).
- ⁷ Aragón, J. (2010): “Notas sobre el desarrollo sostenible y políticas públicas en España”, en Gaceta Sindical, Reflexión y debate, nº 14, junio de 2010.
- ⁸ Comisión Europea. Comunicación Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (3/3/2010).
- ⁹ Se resumen a continuación algunos de los resultados de Rocha, F. (Coordinador) (2010): Jóvenes, empleo y formación en España. Mensajes clave. Fundación 1º de Mayo, Colección de Informes nº 18, abril de 2010.
- ¹⁰ El debate sobre estas cuestiones se enmarca en la iniciativa lanzada por la Comisión Europea sobre “Nuevas cualificaciones para nuevos empleos”. Ver Comisión Europea (2008): *New Skills for New Jobs. Anticipating and matching labour market and skills needs*. CE; y VVAA (2010): *New Skills for New Jobs: Action Now. A report by the Expert Group on New Skills for New Jobs prepared for the European Commission*. Comisión Europea.
- ¹¹ Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) (2010): *Skill needs in Europe. Focus on 2020*. CEDEFOP.
- ¹² Existe ya una abundante bibliografía sobre las relaciones entre cambio climático y empleo. A modo ilustrativo, en el ámbito institucional ver el capítulo sobre esta temática incluido en el Informe sobre el empleo en Europa de la Comisión Europea (2009); y también: CEDEFOP (2009): *Future skill needs for the green economy*. CEDEFOP; y CEDEFOP (2010): *Skills for green Jobs*. CEDEFOP.
- ¹³ Para un ejercicio de prospectiva realizado para el contexto español, ver: VV.AA.: *Reflexiones y propuestas para el cambio de modelo productivo en España*. Fundación 1º de Mayo. Colección de Informes nº 13, mayo de 2009.
- ¹⁴ CEDEFOP (2010, op.cit.).
- ¹⁵ Ver Consejo Económico y Social (2009): *Informe Sistema Educativo y Capital Humano*. CES.
- ¹⁶ Diversos estudios coinciden en apuntar que este fenómeno comienza a emerger en España a mediados de los años ochenta y experimenta un notable crecimiento en las décadas siguientes. De hecho, la intensidad de este proceso ha cobrado tal magnitud que organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han situado a España a la cabeza del ranking entre sus países miembros, con un valor que alcanzaría el 25,5 % del conjunto de la población en 2007 (casi el doble de la media). Dato citado en García, J.; y Peiró, J (2009): *Análisis de la sobrecualificación y la flexibilidad laboral*. Observatorio de inserción laboral de los jóvenes 2008. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- ¹⁷ Una referencia de interés desde la perspectiva sindical, donde se analizan los efectos de la crisis y alternativas de salida en diferentes países del mundo puede encontrarse en Coats, D. (Editor) (2011): *Exiting from the crisis. Towards a model of more equitable and sustainable growth*. European Trade Union Institute.
- ¹⁸ Recio, A. (2010): “Capitalismo español: la inevitable crisis de un modelo insostenible”, en *Revista de Economía Crítica*, nº 9, primer semestre 2010.
- ¹⁹ VVAA (2010): *New Skills for New Jobs: Action Now. A report by the Expert Group on New Skills for New Jobs prepared for the European Commission*. Comisión Europea.
- ²⁰ Consejo Económico y Social (2009, op.cit.).