

PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA

Pilar del CASTILLO

EL concepto de capital humano es muy reciente. Pese a ello, ha conseguido alumbrar una nueva rama de la economía. Su origen se remonta a hace apenas medio siglo, siendo Theodore W. Schultz el más sobresaliente entre los economistas que lo acuñaron. El objetivo de Schultz era explicar mediante el concepto de capital humano la sorprendente recuperación económica experimentada por los países europeos de Occidente —entre los que destacaba la Alemania Federal— durante los años inmediatos al término de la Segunda Guerra Mundial. R. Solow había establecido, por su parte, que sólo un tercio del crecimiento económico norteamericano de la primera mitad del siglo XX podía atribuirse al incremento del capital físico.

El tratamiento del capital humano se ha convertido en una rama de la ciencia económica, gracias a otros economistas, además de Schultz, como son Mary Jean Bowman y Gary Becker, de la Universidad de Chicago. Ahora bien, ese *status* académico adquirido por la Economía de la Educación no impide que siga siendo difícil establecer en términos cuantitativos el modo en que la educación contribuye al desarrollo económico.

Dado que el concepto de educación admite múltiples definiciones, y que éstas llegan a configurar un horizonte imposible de traducir en términos cuantitativos, es lógico que terminen por imponerse, como criterios con los cuales medir la inversión en capital humano, los del nivel de alfabetización alcanzado por un país; el número de años de escolarización cursados por determinadas franjas de edad de la población, o la inversión tanto pública como privada en el sistema educativo. De esta forma, se refuerza extraordinariamente el presupuesto de que existe una relación muy estrecha entre crecimiento económico y gasto educativo, aunque los contenidos de esa relación sigan siendo objeto de debate.

Por otra parte, se considera de sentido común que la productividad del trabajo depende del nivel educativo del trabajador y que, a mayor productividad, corresponden salarios más elevados. Hay, no obstante, autores que piensan que la educación se limita proporcionar a los empresarios indicadores para el grado de cualificación del trabajo que buscan, del mismo modo que los trabajadores tratan de colocarse ventajosamente en el mercado exhibiendo las credenciales de su nivel educativo.

Schultz y Bowman, por su parte, han recalcado en los últimos tiempos que lo esencial de la educación es que multiplica la capacidad de adaptación a un ritmo de cambios tecnológicos que se acelera día a día, y esa versatilidad y capacidad de aprendizaje, adaptación e invención propia fertiliza extraordinariamente el desarrollo económico.

Lo que, en todo caso, ha cambiado profundamente es la envergadura de la demanda social de educación y la valoración que los ciudadanos hacen de ella. Europa ha pasado en ese sentido, durante los últimos doscientos años, de una media alfabetizada de su población del 30 al 100 por 100, sin que eso nos lleve a olvidar los problemas de analfabetismo funcional. Además de eso, la Historia nos enseña que los móviles que han impulsado la difusión de la educación y, más concretamente, de la alfabetización no han sido solamente económicos, y que en la difusión masiva del conocimiento de la lectura y de la escritura no sólo influyen las facilidades operativas del lenguaje o los medios tecnológicos disponibles.

La invención del alfabeto fonético o la de la imprenta no desencadenaron por sí mismas el proceso de la alfabetización masiva. El predominio del latín como lengua erudita y la cultura fundamentalmente oral de la Iglesia Católica tampoco la favorecieron. Fueron la confrontación religiosa desencadenada por la Reforma y su insistencia en la lectura directa de la Biblia las que fomentaron la alfabetización en una serie de países del Norte y Noroeste de Europa. El clero, los funcionarios y los comerciantes fueron, en general, los sectores más identificados con la alfabetización, ya que los saberes manuales del artesanado, por ejemplo, no tenían por qué difundirse de la manera codificada y sistemática que corresponde a la educación en su sentido estricto.

Las campañas alfabetizadoras de los siglos XVII y XVIII tuvieron, por lo tanto, una motivación religiosa, mientras que las de la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del XX se alimentaron de las exigencias de la política democrática, basada en un sufragio universal mínimamente informado.

Hoy, la mundialización impone con fuerza la interdependencia entre el aprovechamiento por

parte de los agentes económicos de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento, por un lado, y el mantenimiento de las perspectivas de crecimiento y bienestar económico, por otro. Una situación, por tanto, que refuerza la exigencia de un sistema educativo universalizado, muy complejo y de alto coste.

El argumento económico del crecimiento y la modernización ininterrumpida se ha convertido así en una poderosa palanca al servicio de la expansión educativa, por más que un exceso de pragmatismo e instrumentalización de la educación, al mutilar parte fundamental de sus contenidos, más que fortalecerla, termine por socavarla.

Se ha mencionado ya la doble dificultad de medir el nivel del capital humano y, sobre todo, sus efectos en el crecimiento económico. Pero también ha quedado dicho que los niveles formales de escolarización son un índice de referencia imprescindible. Un ejemplo es el de la tasa de matriculación de la población española comprendida entre los 15 y los 24 años. En este caso, España, con un 58 por 100, se sitúa en la media europea. Sin embargo, si se utiliza otro indicador más adecuado —el número de años de estudios cursados por la población entre 25 y 64 años— nuestro país se encuentra en el 88, y cuando, como es deseable, se normaliza por las diferencias en los niveles de calidad, en el 70 por 100 de dicha media europea.

Este último dato da cuenta de un retraso que, a su vez, explica el esfuerzo inversor en educación llevado a cabo en España en las dos últimas décadas. Esfuerzo que proporciona a los jóvenes españoles una situación educativa privilegiada en comparación con la de sus mayores. No obstante, debido al déficit de las generaciones nacidas con anterioridad a los años sesenta, queda todavía una distancia que colmar hasta alcanzar la media europea de dotación en capital humano.

Son estos los aspectos de fondo de un sistema educativo, regulado por la LOGSE (1990) y la LRU (1983), que todavía presenta algunos contrastes significativos con la situación en la Unión Europea.

El crecimiento de la demanda educativa en España ha superado a la europea en las dos últi-

mas décadas, y de ahí el fuerte incremento citado de la inversión en este sector. Las fuentes de esa demanda extraordinaria han sido el incremento demográfico y un cierto retraso acumulado en el desarrollo del Estado del bienestar en diferentes planos, entre ellos el de la educación. Ese incremento demográfico habido en los años sesenta ha cesado ya, y la caída de la demanda educativa se nota en los niveles de la primaria y de la secundaria.

Pese a esta disminución reciente, la educación secundaria constituye el eslabón más frágil de nuestro sistema educativo. Su dotación económica es alrededor de un 40 por 100 más pequeña que la media europea dedicada a este nivel de estudios, y es más reducida también que la correspondiente entre nosotros a la educación primaria y a la universitaria, aunque ninguna de las tres haya alcanzado todavía los niveles europeos.

Pero los problemas de la secundaria no se limitan a la necesidad de seguir aumentando la inversión económica, por más que se tenga muy presente el dato de que casi un tercio de los centros de primaria y de secundaria en España no cuenta con ordenador.

El problema de fondo viene dado por la comprensividad tan rígida impuesta por la LOGSE, cuyos efectos discutibles se aprecian sobre todo en la segunda etapa de la enseñanza secundaria obligatoria, entre los catorce y los dieciséis años. La pérdida de rigor en el sistema de evaluación amenaza, por su parte, con deteriorar las bases del crédito y la solidez normativa del sistema.

Existen igualmente en la educación secundaria problemas de contenidos en los programas y las horas destinadas a las materias de mayor poder formativo (las matemáticas, la lengua, el idioma extranjero y las humanidades), así como otros derivados de la ausencia de una atención diversificada a los distintos tipos de alumnos. Consecuencia de esta situación es el abandono de un 25 por 100 del alumnado en la enseñanza secundaria, mientras que los profesores dan la voz de alarma sobre el riesgo de que aquellos otros alumnos mejor dotados abandonen la enseñanza pública por su progresiva pérdida de calidad.

Lo más preocupante de esa situación es, evidentemente, la suerte de aquellos alumnos mejor dotados y con menores recursos económicos. Cabe pronosticar, al mismo tiempo, que la situación de la enseñanza primaria y de la secundaria se verá cada vez más afectada por las exigencias derivadas de la integración de los alumnos provenientes de la emigración, de la que se están derivando ya importantes desafíos para el sistema educativo.

Estos problemas de la educación secundaria hay que relacionarlos con la situación esperanzadora de la formación profesional en los últimos años, aunque diste todavía esta rama de la educación de haber desarrollado todas sus posibilidades. El porcentaje de estudiantes de FP en su versión reglada, bajo responsabilidad del Ministerio de Educación, representa un 37 por 100 de los estudiantes de secundaria no obligatoria, mientras ese porcentaje se eleva al 57 por 100 en la Unión Europea. Lo mismo ocurre si comparamos la educación universitaria con el grado superior de la formación profesional: el 1,9 por 100 de los jóvenes opta por acudir a la Universidad, y sólo el 16 por 100 se inclina hacia la formación profesional.

Otra diferencia entre nuestra formación profesional y la europea es el insuficiente grado de formación de los estudiantes en las empresas que acrediten un nivel de calidad adecuado. Una carencia que sin duda ayudará a paliar la disminución progresiva de la alta temporalidad laboral, incompatible, lógicamente, con políticas de formación.

Todavía es posible escuchar, en relación con la formación profesional, razonamientos que tratan de eludir los problemas relacionados con la mejora de la calidad educativa mediante el recurso al igualitarismo. Así, permitir una diversificación más temprana entre un Bachillerato más largo y la formación profesional, según las preferencias de los alumnos, se liquida a menudo sumariamente tachándola de bifurcación entre los más y los menos dotados, división que no tarda en convertirse en la de «ricos» y «pobres». Sorprende a este respecto el prejuicio clasista que se esconde detrás de planteamientos aparentemente igualitarios. Queda claro, por otra parte, que se confunde el problema de los alumnos sin motivación y hostiles a los deberes del

sistema educativo en todas sus formas —aquellos que se llaman a sí mismos *objetores*, ni más ni menos que si estuvieran en el servicio militar— con lo que significa la imposibilidad de elegir por parte de los alumnos entre vías formativas distintas, pero con niveles similares de exigencia.

La demanda educativa no ha caído o se ha atenuado escasamente en el caso de la Universidad. Esta situación obedece a la incorporación masiva del alumnado femenino a la educación superior, a la preferencia por los estudios de ciclo largo y al exceso de tiempo empleado en terminar los estudios.

Al igual que ocurre en la educación secundaria, también en la Universidad los problemas relacionados con la calidad y su financiación han pasado a primer plano e, igualmente, no todos esos problemas del nivel universitario se reducen a mayores inversiones.

Las amplias competencias concedidas a las universidades por la LRU y la multiplicación del número de éstas (de 36 en 1983 a más de 60 en el año 2000) no han impedido, por ejemplo, la falta de movilidad de alumnos y profesores, dentro de lo que significa una evidente falta de competencia entre ellas. Aquí se encuentra, sin duda, un factor de primer orden a la hora de interpretar los problemas de falta de calidad en la enseñanza universitaria.

Medidas recientes como la del distrito universitario abierto, a medida que se vayan implantando, fomentarán la movilidad del alumnado. Esa movilidad futura representará una ayuda inestimable para establecer un orden de universidades, según diferentes criterios de calidad, que dé sentido a evaluaciones voluntarias periódicas y aliente la competencia entre ellas.

Existe también un claro acuerdo en que debe hacerse más competitiva la contratación y promoción del profesorado. A este objetivo contribuirá la eliminación de las trabas que dificultan la movilidad del profesorado numerario entre unas universidades y otras. Existe asimismo un gran acuerdo en que debe atajarse el peso excesivo de la endogamia en este terreno. Para cambiar esta situación, se propone el sorteo completo de todos, o de todos menos uno de los miembros de los tribunales de oposición, así como la necesi-

dad de que, junto a sus méritos y el tema de su elección, los aspirantes a profesores numerarios demuestren un dominio amplio del programa que van a impartir.

No hay que perder de vista en todo caso que, muy a menudo, la citada endogamia viene dada por el hecho de que las oposiciones son, en realidad, promociones de aquellos profesores que ponen en juego su plaza. Por otra parte, y pensando sobre todo en los equipos de investigación científica, la endogamia presenta un aspecto muy distinto si va o no subordinada a controles y pruebas inequívocas de calidad del profesorado. El problema termina siendo siempre el estímulo y la promoción de la calidad, no la endogamia como tal. El objetivo a perseguir viene a ser por tanto que, debido a una competencia hoy inexistente, las universidades de más prestigio no puedan permitirse el lujo de promocionar a profesores e investigadores deficientes.

Un rasgo llamativo de nuestra situación universitaria, relacionado en este caso con la financiación, es que sólo el 67 por 100 de los alumnos terminan sus estudios. Un porcentaje que en la Unión Europea es del 83 por 100. A eso se añade que los españoles emplean un 27 por 100 más de tiempo en hacerlo que sus compañeros de la Unión Europea. Tampoco éste es únicamente un problema de inversiones, sino que los expertos lo relacionan también con la falta de implicación y de responsabilidad de los alumnos y de sus familias en la financiación del gasto real en este nivel educativo.

La fuerte demanda de estudios universitarios en España tiene un fundamento oportunista en muchos casos. El título universitario facilita el acceso a empleos mejor retribuidos, y la financiación pública subvenciona en gran medida los gastos de un alumnado proveniente, en un porcentaje muy elevado, de los niveles de renta más elevados. Es una situación que contrasta agudamente con la de los otros niveles educativos, especialmente en la enseñanza primaria, donde el gasto privado se acerca al doble del que existe en la Unión Europea.

Las universidades privadas, por su parte, no llegan al 7 por 100 del alumnado universitario, aunque ese alumnado esté creciendo. Además,

por diferentes razones, estas universidades no compiten tampoco en el terreno de la investigación ni en el de la contratación de profesores.

El caso es que los pagos por tasas en la Universidad pública y los ingresos por actividades y recursos propios de la Universidad representan alrededor del 23 por 100 de su financiación. De manera que, si bien se han penalizado los costes de las segundas y terceras matrículas en aquellas asignaturas suspendidas, la responsabilidad individual y familiar en los costes universitarios sigue siendo muy baja. El sistema de becas, por otra parte, presenta dos serios inconvenientes: un porcentaje cercano a la mitad de las becas las obtienen familias que ocultan su verdadero nivel de ingresos, al mismo tiempo que su monto total en España es inferior a la media de la Unión Europea.

Los compromisos de estabilidad que conlleva el euro y el objetivo de reducir en breve plazo a cero el déficit público por parte del gobierno marcan límites claros a la financiación pública del sistema educativo en general, y de su nivel universitario en particular. Esta situación financiera hay que relacionarla con la previsión demográfica de que, hasta el año 2020, la franja de población comprendida entre los 18 y los 30 años de edad se reduzca muy sensiblemente. Una reducción que no afectará en el mismo porcentaje a la enseñanza universitaria, en la que, como hemos visto, el peso de aquellos factores distintos a los demográficos harán que el alumnado universita-

rio disminuya en una proporción mucho más moderada.

Incluso en el caso de que, en estos próximos veinte años, se mantuviera un crecimiento económico anual del 3 por 100 y un gasto educativo del 6 por 100 del PIB, tal y como viene ocurriendo en el último lustro, hará falta un mayor esfuerzo inversor para eliminar nuestras distancias con la Unión Europea, sin que esto signifique que este nivel de gasto represente ya nuestra convergencia con el gasto medio educativo en la Unión.

Todo apunta, por tanto, a la necesidad de una Ley de Fundaciones que, sobre todo en el nivel universitario, permita a la iniciativa privada colaborar ampliamente con el esfuerzo sostenido del Estado para dar satisfacción a la demanda educativa de nuestra sociedad, especialmente en cuanto a educación universitaria y, de un modo muy específico, a la actividad investigadora en sus distintas facetas.

En una sociedad desarrollada como lo es la nuestra, éste es, en definitiva, el papel que le compete al Estado a la hora de forjar y enriquecer nuestro capital humano a través de la educación: promover aquellas reformas necesarias, estimular la competencia, velar por la igualdad de oportunidades, promover la iniciativa y la competencia, estimular y premiar el mérito, fomentar, en aras de la investigación y el mecenazgo, la colaboración entre lo público y lo privado, y promover nuestra lengua y nuestro patrimonio intelectual y cultural por el mundo.