

PERFILES SOCIOECONÓMICOS DE LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA

Todas las sociedades avanzadas, o que pretenden serlo, requieren un nivel educativo formal alto de sus poblaciones. A falta de ello, ni sus economías, ni sus sistemas políticos, ni su tercer sector, ni su sistema cultural pueden dar los resultados necesarios. Atendiendo sólo a la economía y la política: a falta de ello, sus economías tendrán un nivel de competitividad mediocre (como es el caso de España), y de ello se resentirá su capacidad exportadora. Asimismo, ello repercutirá en la capacidad de la sociedad para discutir con inteligencia y con ecuanimidad la mejor solución a sus problemas colectivos, como, por ejemplo, los problemas relativos a las amenazas de fragmentación de su Estado, el exceso de partidismo de su debate público o el rumbo de su política exterior. En situaciones de crisis económica este requerimiento se hace, si cabe, más urgente y más imperativo.

FUNCAS ha querido dedicar un número especial de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA al tema de la educación precisamente en las circunstancias actuales de dificultades económicas. Se cree que con ello se puede contribuir a manejar mejor los problemas a corto plazo, pero sobre todo a largo plazo, precisamente porque un debate público en momentos de dificultades inminentes ha de incluir el horizonte a largo plazo.

En este número monográfico se ha reunido una pluralidad de puntos de vista de economistas, sociólogos y otros estudiosos de la educación, con la aportación de personas que han tenido responsabilidades públicas en la materia. Entre los trabajos se incluyen los resultados de varias investigaciones, y entre ellas una investigación (sobre la familia ante la educación de los hijos) que FUNCAS ha encargado expresa-

mente para que su culminación coincidiera con la presentación de este número.

En este punto, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA quiere dejar expresa constancia de su reconocimiento al profesor **Víctor Pérez-Díaz** por su importante contribución al diseño del sumario de este número y por su tarea de coordinación de los artículos que lo integran. No sería justo, sin embargo, silenciar la productiva colaboración de los profesores **Juan Carlos Rodríguez** (ASP) y **María José Moral** (FUNCAS).

El número consta de tres partes. En la primera se cuenta, por lo pronto, con dos reflexiones y visiones de conjunto, empezando por una mirada a otro país europeo, y a continuación se recogen tres estudios que dan cuenta, de modo muy diferente, de la situación escolar actual vista a través de la perspectiva, y las voces, de las familias, los profesores y los propios alumnos. En la segunda parte, se recogen varios estudios que cabe agrupar bajo la rúbrica de resultados del sistema educativo, vistos éstos, de nuevo, en distintas dimensiones y desde diferentes puntos de vista. La tercera parte reúne trabajos sobre las políticas educativas y los recursos destinados a la educación.

LA EDUCACIÓN VISTA POR LOS POLÍTICOS Y POR SUS PROPIOS ACTORES

El artículo de **Inger Enkvist** abre el número con un estudio sobre la experiencia sueca. Su interés reside en proporcionar la perspectiva de un país que ha hecho de su sistema de enseñanza un laboratorio de experimentos sociales en todas sus dimensiones: pedagógica, institucional, social y política. Al interés del diagnóstico, por la complejidad de su temática, se añade el interés de que se despliega a lo largo de varias décadas, y proporciona así un contexto temporal que suele faltar en las discusiones sobre educación. Se analiza, en efecto, el último medio siglo de historia educativa de Suecia, uno de los primeros países que llevaron a cabo reformas comprensivas en su enseñanza. Al comienzo, pone al lector en antecedentes, recordando que la historia educativa sueca bien podría ser la de otros países del Norte de Europa, resaltando que la alfabetización de la población tuvo lugar a lo largo del siglo XIX, antes de la introducción de la escuela obligatoria, y que el gran crecimiento del alumnado en el primer tercio del XX se produjo a la par que se mantenía un nivel alto de calidad. A finales de los sesenta, sin embargo, observa la autora un cambio sustantivo del sistema de enseñanza sueco, que comenzaría a orientarse más según criterios de cantidad, de igualdad y de valoración de la convivencia entre los alumnos que de calidad. Un cambio cuyo punto de partida cabría situar en la introducción de la escuela comprensiva hasta los dieciséis años de edad en 1969, que aspira, según la autora, a borrar las fronteras entre los grupos sociales e impedir el surgimiento de una meritocracia, y que recibiría un segundo empujón con la unificación del bachillerato superior y la formación profesional en los setenta, y un ter-

cer y fundamental impulso con la extensión de una nueva pedagogía, a la que cabría poner la etiqueta de constructivista. Al análisis de esta nueva pedagogía, entendida en sentido amplio, dedica la autora el grueso del artículo, destacando la influencia de la sociología de la educación y otras corrientes igualitaristas, lo que no es óbice para que acabe triunfando en la escuela sueca el «derecho a la diferencia», según el cual la escuela debe adaptarse a las características, diferentes, de los alumnos más que enseñarles determinados conocimientos, lo cual encajaría bien con la perspectiva constructivista, que declararía al alumno «especialista de su propio aprendizaje». Los resultados de las sucesivas reformas han sido un descenso en el nivel de los conocimientos de los alumnos y un aumento de los niveles de violencia escolar.

El artículo de **Julio Carabaña** viene a ser una reflexión que es el resultado de varias décadas de estudios sobre diferentes aspectos del sistema educativo español. Su trabajo tiene, entre otros motivos de interés, el de contribuir a bajar el diapasón de las enconadas controversias sobre políticas educativas que muchas veces se producen en la clase política y entre los que forman la, así llamada, comunidad educativa. Lo hace analizando el debate político, y académico, sobre la reforma de las enseñanzas medias de la segunda mitad de los ochenta y sus resultados, estudiando éstos desde el punto de vista de las posiciones enfrentadas en ese debate. El punto de partida es que el objetivo central de dicha reforma era la reducción de las desigualdades sociales en la enseñanza, por lo que la medida clave fue la unificación del currículo hasta los dieciséis años (y no sólo hasta los catorce, como ocurría con la anterior legislación). Es decir, se trató de una reforma, en el lenguaje del sector, «comprensiva», objeto de un agrio debate, especialmente, en el seno de la clase política española. El análisis de la colección de estudios de evaluación de los resultados de lo que primero fue la Reforma de las Enseñanzas Medias (REM) y después la LOGSE de 1990 es, según el autor, bastante esclarecedor. Aunque esas evaluaciones no son ideales, el juicio que se deriva de ellas es nítido: los efectos de la reforma en el aprendizaje de los alumnos han sido, probablemente, nulos. Ello parece quitar la razón a los que profetizaron una caída notable del rendimiento educativo de los adolescentes españoles, pues las diferencias entre los escolarizados según el sistema anterior (el de la Ley General de Educación de 1970) y los escolarizados durante la REM, o ya bajo la LOGSE, son mínimas o inexistentes. A su vez, las evaluaciones apuntan a que tampoco se ha cumplido el ambicioso objetivo de los reformistas: que disminuyan las desigualdades de rendimiento. Mucho ruido y pocas nueces, quizá porque, como señala el autor, los partidos políticos necesiten de temas como el de la educación para diferenciar unos programas electorales y unas ejecutorias políticas cada vez más parecidas en sus políticas económicas y sociales. Quizá, también, porque el período de tiempo transcurrido es, a estos efectos, todavía, relativamente corto.

La enseñanza tiene unos protagonistas, sin embargo, que no son los políticos ni los expertos. Son, más bien, las familias, los profesores y los estudiantes. El texto de **Víctor Pérez-Díaz, Juan Carlos Rodríguez y Juan Jesús Fernández** da voz a esas familias, que, en principio, asumen la responsabilidad principal por la educación de los hijos. Lo hace con la síntesis de una investigación sobre la implicación de los padres españoles en la educación escolar de sus hijos, basada, fundamentalmente, en una encuesta a una muestra representativa de los padres y madres de alumnos de primaria y ESO en España, cuya evidencia sitúan en el marco de la discusión teórica y la evidencia comparada sobre los distintos aspectos de la influencia familiar en el aprendizaje escolar de los hijos. Los autores comienzan analizando la influencia familiar en un sentido amplio, en las dimensiones de la herencia genética, el tipo de familia (biparental o monoparental) y el nivel socioeducativo de los padres, poniendo de relieve, especialmente, el factor genético, poco atendido en los estudios de sociología de la educación. Más adelante, se detienen en un segundo momento de la influencia familiar, el de la edad de inicio de la escolarización y la elección de centro escolar, analizando las razones de ambas decisiones y resaltando el hallazgo, que contradice no pocas expectativas, de una posible mayor igualdad en la composición social de los centros si los padres dispusieran de una mayor libertad de elección. A continuación, describen varias formas de implicación directa de los padres en el aprendizaje escolar de los hijos, desde la participación paterna en los centros escolares hasta la configuración del propio hogar como una suerte de centro educativo, pasando, entre otras actividades, por la ayuda con los deberes. Por otra parte, con los datos de la encuesta, analizan, con una regresión múltiple, la influencia (que puede ser importante) de varios indicadores de la implicación paterna en el rendimiento escolar (el número de suspensos en ESO), controlando los efectos de otros factores habitualmente considerados. Concluyen con un comentario sobre la evaluación, en general positiva, que hacen los padres de los resultados escolares de sus hijos, matizada por las dudas de aquéllos sobre la calidad de la enseñanza en España.

En su artículo, **Mariano Fernández Enguita** ofrece su interpretación de una visión que los profesores suelen tener de la educación escolar española como que «la enseñanza está mal y va a peor», algo en lo que tendería a coincidir la opinión pública del profesorado y su opinión «publicada». El análisis de Fernández Enguita se sustenta, por una parte, en una relativamente amplia colección de encuestas aplicadas a muestras, no siempre representativas, del profesorado español en los últimos lustros. Por otra, se basa en una lectura de libros testimoniales publicados en la última década por profesores, sobre todo de secundaria, que describen la práctica de su experiencia docente y reflexionan sobre ella. Según esto, los profesores tienden a presentar un panorama de-

solador de la situación de la enseñanza en España, pero tienden, también, a «echar balones fuera», asignando, por ejemplo, mucha más responsabilidad a las familias (o a los estudiantes, o a los medios de comunicación) que al funcionamiento de la escuela o al desempeño de su propio trabajo; y tienden a pensar que ese desempeño suyo es más que satisfactorio, lamentando la falta de reconocimiento social de su profesión. Fernández-Enguita duda de la base real de algunas de las quejas de los profesores, mostrando inconsistencias en sus actitudes, y sugiere que el discurso del profesorado, aunque puede dar a entender desmotivación y desmoralización, también puede servir a la defensa de los intereses corporativos de los profesores. Una interpretación alternativa podría apuntar hacia las complejidades de una situación que contiene las bases para experiencias de inconsistencia de estatus, confusiones en los programas pedagógicos y mecanismos de control poco razonables. Y el debate podría así continuar en varias direcciones.

La voz de los estudiantes se escucha aún menos en la discusión pública española que la de las familias, aunque ya se ha publicado alguna encuesta al respecto. El artículo de **M.^a Isabel Ponferrada Arteaga** escucha esa voz de cerca, en las palabras de alumnas de ESO en un instituto de secundaria de la periferia de Barcelona, y en el contexto de una política de separación de los estudiantes por niveles de rendimiento. Se trata, por otra parte, de una estrategia aparentemente justificada por los resultados educativos de buena parte de los alumnos. El hecho es que esta estrategia está bastante extendida en Cataluña, pero no tanto en otras zonas de España, aunque cabe que se extienda más con los cambios legales recientes. Mediante el método etnográfico, Ponferrada indaga en los efectos de la segregación por niveles de rendimiento en la vivencia escolar de aquellas alumnas, que se presenta como un importante condicionante de sus probabilidades de fracaso escolar. Como ejemplos de contraste, detalla la experiencia de chicas de origen social bajo con rendimiento bajo, y de chicas de ese mismo origen social pero con rendimiento alto, mostrando la aparente invisibilidad de las primeras en la discusión y en las medidas sobre el fracaso escolar, y las dificultades de interrelación social en el grupo de las segundas, a pesar de su éxito académico. Según la autora, de su análisis se deriva la idea de que la segregación por niveles no fomenta ni experiencias escolares positivas ni identidades académicas suficientemente fuertes.

La segunda parte de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA recoge un conjunto de estudios centrados en el análisis de los resultados de la enseñanza, bien en términos meramente académicos, bien en términos profesionales, y tratando prácticamente todos los niveles del sistema educativo español.

LOS RESULTADOS DEL SISTEMA EDUCATIVO

El artículo de **Jorge Calero** y **Sebastián Waisgrais** se sitúa en la incipiente tradición de análisis de la base de datos PISA, de la OCDE, mediante técnicas econométricas, en este caso con una regresión multinivel, adecuada para el manejo de variables independientes medidas tanto a escala del alumno como del centro escolar en que aquél cursa sus estudios. Se estudia la última edición de PISA, la de 2006, con el objetivo de identificar y cuantificar un conjunto de factores que provocan desigualdades en el rendimiento de los estudiantes de secundaria en España. La variable dependiente es el resultado en las pruebas de Ciencias, en las que se centró la evaluación de PISA en 2006; por otra parte, los autores utilizan un conjunto amplio de variables de control: personales (del alumno), familiares (características socioculturales y económicas del hogar, así como recursos del hogar y su utilización) y escolares (características de la escuela, del alumnado de la escuela, recursos escolares y procesos educativos escolares). De su análisis se desprenden dos hallazgos principales. Por una parte, las variables más relevantes para explicar las diferencias de rendimiento entre los adolescentes de 15 años son las que miden el origen sociocultural de las familias (nivel educativo de los padres, recursos culturales y origen inmigrante, sobre todo). Por otra, su análisis confirma la relevancia crecientemente otorgada en la bibliografía sobre rendimiento escolar al llamado «efecto compañero», aumentando la nota en Ciencias con el nivel de estudios medio de los padres de los compañeros del alumno, con la proporción de alumnos de origen no inmigrante y, llamativamente, con la proporción de chicas.

El artículo de **José Manuel Lacasa** se centra en otra medida del rendimiento educativo, la del llamado fracaso escolar, esto es, el no conseguir obtener el título acreditativo de haber cursado con éxito la enseñanza obligatoria, hoy día el título de Graduado en ESO. Lo analiza comparando las tasas de fracaso de las comunidades autónomas españolas desde el final del proceso de transferencia de competencias educativas, sugiriendo la relevancia de las políticas educativas o la gestión educativa de algunas de esas comunidades para explicar las tasas de fracaso. Para ello, discute la medida habitual de éxito o fracaso escolar, es decir, la ratio entre los graduados en ESO en un curso sobre los matriculados en 4º de ESO en ese curso, proponiendo, como alternativa, una tasa bruta de fracaso, calculada con el mismo numerador y un denominador distinto: el tamaño de la cohorte de quince años en el curso correspondiente. Indicador que se ve validado por su semejanza con las tasas de fracaso obtenidas a partir de la encuesta ETEFIL, del INE. El artículo compara las tasas de fracaso por comunidades autónomas y su evolución en el tiempo, y analiza las posibles razones de las diferencias entre comunidades y de la dispar evolución. Entre esas razones, recuerda las aducidas habitualmente en el debate, esto es, el distinto nivel educativo medio de los habitantes de cada comu-

nidad autónoma, el diferente gasto educativo per cápita o la diferente tasa de inmigración, apuntando que, aun siendo relevantes, dejan bastante variación sin explicar. Para completar la explicación, propone el autor fijarse en la gestión del fracaso escolar que hacen las comunidades autónomas, a lo que dedica la última parte del artículo. En ésta se recuerda que el fracaso escolar se gesta, muy probablemente, en el nivel de primaria, y se recogen las diversas soluciones con las que han experimentado las comunidades, aun operando en un marco regulador relativamente restrictivo, y que se han basado en indicadores, probablemente mal contruidos, que distorsionaban la realidad en algunas comunidades y la reflejaban más fielmente en otras.

El artículo de **Ferran Mañé Vernet** también analiza, sobre todo, resultados académicos, aunque en un aspecto concreto y poco tratado, el de la transición entre los estudios de formación profesional y los universitarios. Su punto de partida es, más bien, de política pública, pues le anima el objetivo de reforzar y mejorar la transición desde la formación profesional a la universidad como medio de aumentar el atractivo de la primera, a la vista de su negativa imagen social. El texto, sin embargo, contiene un recorrido bastante informativo sobre los datos pertinentes a esa cuestión. Comienza apuntando lo poco que demandan los graduados en ESO los ciclos de formación profesional, en comparación con la vía del Bachillerato, aduciendo, sobre todo las altas tasas de fracaso escolar, en el supuesto de que la mayoría de los que no se gradúan en ESO, de seguir estudiando, lo harían en formación profesional. No explicarían esa baja demanda las tasas de ocupación por nivel de estudios, pues la formación profesional casi no se distingue en esto de los demás, aunque sí puede existir un cierto problema de ajuste entre las cualificaciones demandadas por las empresas y la oferta generada por el sistema de formación profesional. Los datos manejados por Mañé sugieren, sin embargo, que la vía del Bachillerato puede ser preferida, en parte, por llevar más directamente a los estudios universitarios, que conducen a ingresos salariales superiores. En un segundo momento, el autor analiza los efectos en el rendimiento escolar de haber accedido a estudios universitarios a través de los estudios de formación profesional, utilizando los datos de los alumnos catalanes matriculados por primera vez en el curso 2005-06. Controlando los efectos de un conjunto de factores, parece que esa vía de acceso tiene sustantivos efectos negativos en el porcentaje de créditos aprobados en el primer curso universitario, lo que el autor interpreta como evidencia de que la formación recibida por esos estudiantes no aporta los contenidos necesarios para un mayor éxito en la universidad.

Gérard Lassibille y **M.^a Lucía Navarro Gómez** también se ocupan de los resultados universitarios, centrándose en un indicador bastante expresivo de la eficiencia del sistema universitario, el del tiempo que

tardan los estudiantes en conseguir un título. Indicador especialmente relevante en sistemas universitarios en los que los estudiantes o sus familias asumen una pequeña parte de la financiación de los costes, aunque ésta aumente con las repeticiones de curso. Para este análisis, utilizan los datos de la trayectoria de ocho cursos de la cohorte que accedió por primera vez a estudios universitarios en la universidad de Málaga en el curso 1996-97. Su análisis sugiere niveles bajos de eficiencia. Por lo pronto, menos del 40 por 100 de los estudiantes consiguen su título en el tiempo previsto (tres, cuatro o cinco años, según el tipo de carrera cursada). Desde el punto de vista de los condicionantes del tiempo de finalización de los estudios, destacan los siguientes hallazgos, obtenidos controlando los efectos de la rama cursada, pues algunas son mucho más difíciles que otras. Los varones tardan más en titularse en las carreras de tres o cuatro años que las mujeres. El nivel educativo de los padres tiene efectos positivos en el rendimiento en las carreras de cinco años, pero no tiene efectos en las de tres o cuatro años. Cuanto mejor es la nota en la enseñanza secundaria menor es el tiempo de titulación, y, en la misma línea, cuanto menor es la edad de ingreso (lo cual refleja, probablemente, una trayectoria con poca repetición de curso) más rápido se obtiene el título. Los estudiantes que se conforman con la carrera elegida en segunda opción no tardan más que los que cursan la primera opción. En la línea de los resultados del estudio de Mañé, los que acceden por la vía de la formación profesional tardan más que los que siguen la vía del Bachillerato. Por último, las ayudas financieras se relacionan con tiempos de finalización más cortos.

Dos artículos centran sus análisis en los resultados profesionales de la enseñanza. El primero es el de **Cecilia Albert Verdú, María A. Davia Rodríguez y Luis Toharia Cortés**, que se ocupa de la transición al mercado laboral desde la educación secundaria, tanto la obligatoria como la postobligatoria. Para ello se aprovecha la ya mencionada ETEFIL, del año 2005, que permite hacer un seguimiento durante 36 meses de una muestra de graduados en ESO, alumnos que no consiguieron ese título, titulados en Bachillerato y titulados en algún ciclo de formación profesional de grado medio. Los hallazgos en lo tocante a la inserción laboral son, en general, poco sorprendentes. Los alumnos que menos retraso acumulan son los que preferentemente siguen una trayectoria educativa. La mera obtención de títulos generalistas (Graduado en ESO, título de Bachillerato) no acompañada de títulos ulteriores no reduce el tiempo necesario para obtener un primer empleo significativamente mejor, en comparación con quienes acaban la ESO sin título. Sí lo hace la obtención de un título de formación profesional de grado medio. Sin embargo, la titulación de Bachillerato mejora algo el acceso al sector público y a puestos más estables que los de los graduados en ESO o los que no finalizaron la ESO con éxito. Contar con un tí-

tulo de secundaria postobligatoria reduce claramente la probabilidad de trabajar en puestos no cualificados y aumenta sustantivamente la de contarse entre los técnicos y profesionales de apoyo. Sin embargo, entre los bachilleres se encuentra el porcentaje más alto que percibe que el nivel exigido por su puesto de trabajo está por debajo del que ellos poseen. Asimismo, no se aprecian diferencias salariales muy notorias en el primer empleo significativo según titulación, aunque el mayor tamaño de las empresas de los titulados en formación profesional o Bachillerato sugiere mejores perspectivas de carrera profesional.

El segundo artículo dedicado a los resultados profesionales de la enseñanza es el de **José García Montalvo**, que analiza la inserción profesional de los titulados universitarios, enfatizando el tema de la sobrecualificación, es decir, el desempeñar puestos de trabajo para los que la cualificación formal requerida es inferior a la poseída por el trabajador. Para ello, recopila los resultados de las principales encuestas disponibles con datos españoles, algunas de ellas efectuadas a escala catalana, y que cubren el periodo desde finales de los años noventa hasta los últimos dos o tres años. Esas fuentes confirman la existencia de una elevada sobrecualificación entre los universitarios españoles, entre las más altas de los países de la OCDE. Llamativamente, según los datos del Observatorio Laboral de los Jóvenes, del IVIE, esa sobrecualificación de los jóvenes españoles ha aumentado entre 1996 y 2005, lentamente hasta 2002 y bruscamente entre 2002 y 2005, año en que la sobrecualificación en el primer empleo alcanzaba el 36 por 100. Esa fuente muestra, además, que la sobrecualificación no necesariamente se reduce a medida que avanza la carrera laboral, cayendo entre el primer y tercer empleo para volver a subir en el cuarto, tanto si se mide subjetiva como objetivamente. El autor propone dos hipótesis explicativas de este fenómeno: la especialización productiva de la economía española, muy dependiente de la construcción y el turismo, dificulta la creación de trabajos de alta cualificación, a lo que habría que unir la insuficiente flexibilidad geográfica y funcional del mercado de trabajo español.

José L. Raymond, José Luis Roig y Lina Gómez van más allá en su análisis, estimando los rendimientos salariales de los distintos niveles educativos y la movilidad educativa intergeneracional en España. Para ambos fines, se utiliza la *Encuesta de condiciones de vida* de 2005, elaborada por el INE, que permite, para la estimación de rendimientos, resolver parcialmente el problema de separar la parte de la diferencia salarial observada derivada de la educación recibida (rendimiento educativo propiamente dicho) de la parte debida a la habilidad innata del individuo. Ello se consigue utilizando la educación de los padres como variable de control. Su estimación supone rendimientos altos, que varían algo dependiendo del método elegido (mínimos cuadrados ordi-

narios o variables instrumentales); un resultado en la línea de estimaciones como, por ejemplo, las basadas en la *Encuesta de estructura salarial*, también del INE. Por otra parte, los autores elaboran un índice de movilidad educacional entre padres e hijos, que habría aumentado entre la cohorte nacida antes de 1945 y la cohorte nacida en 1976-1980. Se trata de una movilidad ascendente, como muestra el aumento del nivel educativo medio de los españoles en el último medio siglo. Sus resultados también sugieren una cierta variación en los determinantes del nivel educativo de los hijos por cohortes, reduciéndose el peso de la educación de los padres y cambiando de signo la influencia del sexo del individuo, de modo que si hasta la cohorte de 1956-1960 ser mujer tenía efectos negativos, los tiene positivos desde entonces.

POLÍTICAS EDUCATIVAS

La tercera parte de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA recoge varios artículos centrados en el análisis de políticas educativas, sobre todo desde la perspectiva de la financiación pública de la educación, cubriendo, de nuevo, todo el espectro de niveles educativos, aunque se presta una especial atención a la educación superior.

El artículo de **María Jesús San Segundo** aborda la problemática de la eficacia del gasto público en educación, centrándose en los niveles de la educación obligatoria y la educación infantil, e intentando responder a la pregunta de si merece la pena elevar dicho gasto. A juicio de la autora, la respuesta es sí. Para responder a esa pregunta, revisa la bibliografía empírica internacional de los últimos veinte años, concluyendo que el balance ha de ser de cauto optimismo, en comparación con la visión predominante entre 1966-1986, según la cual, señala, los recursos no afectarían a los resultados de los centros. Al mismo tiempo, la autora examina diversos programas de mejora de resultados educativos, centrándose en aquellos que cree que pueden iluminar la experiencia española a la vista de las orientaciones de las políticas de gasto educativo de la penúltima legislatura (programas de estímulo de la lectura, Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo, aumento de subvenciones para la educación infantil). Según ello, ofrecerían buenos resultados académicos y apreciables tasas de rendimiento económico la extensión de la escolarización infantil y el uso de tutores y grupos de refuerzo en primaria y secundaria; y también parecerían positivos los subsidios condicionados al cumplimiento de metas educativas, como el programa británico de becas semanales a estudiantes de 16 a 18 años, que habría reducido notablemente el abandono escolar en ese tramo de edad.

El artículo de **Carmen Pérez Esparrells** y **Alberto Vaquero García** ofrece, por una parte, una panorámica de la situación de la financiación de la enseñanza obligatoria en España, y señala, por otra, cómo puede afectar a las necesidades de financiación uno de los cambios

principales de los últimos lustros, el de la escolarización de una población inmigrante creciente. Sobre la primera cuestión, la comparación internacional de los indicadores de gasto educativo al uso muestran que España se sitúa por debajo de la media de la OCDE y de la Unión Europea, aunque se observa una cierta convergencia con los países europeos. A su vez, la comparación de las comunidades autónomas españolas según el peso del gasto público en educación sobre el PIB regional muestra una notable heterogeneidad, tanto en los niveles como en la evolución desde el año 2000, la cual se debe, en parte, a la distinta evolución de las cohortes en edad de cursar la enseñanza obligatoria. Sobre la segunda cuestión, se constata el conocido aumento del porcentaje de alumnos extranjeros en las enseñanzas no universitarias y la diversidad al respecto por comunidades autónomas. Lo cual supondría, según los autores, que las comunidades con mayor presión migratoria (Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana, entre otras) habrán de hacer un esfuerzo especial de gasto público educativo.

El trabajo de **Marta Rahona López** es el único dedicado al análisis de una modalidad educativa no reglada, la formación continua, esto es, la que reciben los trabajadores ocupados a través de una variedad de instrumentos, generalmente cursos de corta duración. La autora aspira a trazar la evolución reciente de este tipo de formación en España para poder señalar sus fortalezas y debilidades. Primero, enumera las principales medidas legales y reglamentarias que han conformado el actual subsistema de formación para el empleo. Segundo, se describe el funcionamiento del sistema entre 2004 y 2006, atendiendo, sobre todo, a la cantidad de fondos públicos destinados a él y al número de participantes en las actividades formativas subvencionadas con esos fondos. En ese breve período de tiempo, los fondos habrían crecido, a la par que el número de participantes, y mejorado la participación de mujeres y trabajadores no cualificados. Sin embargo, se observarían algunos puntos débiles, por lo que la autora concluye que debería proseguir la incorporación de los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas y prestarse más atención a los trabajadores mayores de 45 años. Por último, Rahona juzga positivamente el nuevo marco normativo que unifica los subsistemas continuo y ocupacional (formación para desempleados), así como uno de los instrumentos de esa unificación, los certificados de profesionalidad, que acreditan competencias adquiridas mediante la formación o la experiencia laboral, y que favorecerán el acceso al aprendizaje permanente de los trabajadores.

Por último, los tres artículos restantes se dedican específicamente al análisis de las políticas de educación superior en España, con perspectivas y alcance distintos. **José-Ginés Mora** describe las políticas europeas de educación superior y su potencial impacto en España. Esas políticas se enmarcan en dos procesos distintos que presentan algún

grado de convergencia, los así llamados Estrategia de Lisboa y proceso de Bolonia. Del Consejo Europeo de Lisboa, en el año 2001, surgió, entre otros compromisos de los estados miembros de la Unión Europea, la Agenda para la Modernización de las Universidades Europeas, dirigida a promover reformas estructurales para que las universidades se adapten a las necesidades de la economía del conocimiento. Las reformas propuestas tendrían su núcleo en un cambio del modo de gobierno de las universidades hacia uno con menos regulación, más autonomía y más liderazgo, aunque también se apuesta por movilizar una mayor financiación y una mayor cooperación con las empresas. El proceso de Bolonia, iniciado por varios ministros europeos de educación en Bolonia en el año 1999 aspira, según el autor, a la reforma curricular y organizativa de los estudios universitarios en Europa, y a establecer en 2010 un Espacio Europeo de Educación Superior. Aspectos centrales de los cambios inspirados por este proceso serían la homologación de la estructura de ciclos de la educación universitaria y la reforma de los modos de enseñanza. Mora concluye su trabajo con un repaso de las posibles consecuencias de ambos procesos en la universidad española, formuladas, sobre todo, como preguntas, pues los cambios derivados de dichos procesos apenas han comenzado a aplicarse. Dichas preguntas sugieren dudas, sobre todo, acerca de que se vayan a dar los necesarios cambios en los modos de gobierno, y por ello acerca del crecimiento necesario de la financiación. Igualmente, por una razón similar, ve improbable un cambio profundo en el modelo de enseñanza, pues en el sistema hay pocos incentivos para el cambio y muy poca capacidad de liderazgo de las instituciones.

El artículo de **Francisco Michavila** y **Jorge Martínez** revisa la cuestión de la financiación de la universidad en la última década, tanto en perspectiva europea como a escala española. A escala europea, la Comisión ha resaltado dos principales criterios que ha de cumplir dicha financiación, los criterios de suficiencia y de eficacia de los recursos. En términos generales, los estados europeos han aumentado los recursos destinados a la educación superior en la última década, aunque se suele observar que no de modo suficiente como para competir con una potencia educativa e investigadora como Estados Unidos. En el ámbito de la eficacia de los recursos, se hace referencia a las demandas de mayor transparencia y rendición de cuentas, así como la cuestión de la equidad, especialmente relevante en Europa. A escala española, se apunta a la emergencia de nuevos modelos de financiación universitaria, menos incrementales que en el pasado y más orientados al cumplimiento de objetivos y a la estabilidad de la financiación, aunque sin prestar suficiente atención a los resultados del sistema.

Por último, el artículo de **Javier Díaz Malledo** analiza un aspecto concreto, pero con creciente relieve, de la financiación de la educación su-

perior, el de las ayudas al estudio (becas y préstamos) en ese nivel en la España de la penúltima legislatura (2004-2008). En ese análisis se centra su trabajo, tras una breve consideración teórica de las funciones de becas y préstamos y un breve recorrido por la experiencia internacional al respecto. Sus averiguaciones principales sobre la situación española son las siguientes. En estos años se han reforzado los programas de ayudas al estudio en la enseñanza superior, creciendo las asignaciones presupuestarias a becas ya existentes o de nueva creación y estableciendo un sistema de préstamos no meramente anecdótico. El mayor incremento se ha dado en las becas de la convocatoria general y las de movilidad, las más orientadas según el objetivo de la igualdad de oportunidades. Los préstamos siguen el modelo ya aplicado en otros países de «préstamos con devolución condicionada a la renta», aunque con limitaciones que lo alejan un tanto del óptimo, como una aplicabilidad general y no orientada a las rentas más bajas, un plazo de devolución demasiado corto en una de las modalidades, o un procedimiento de cobro o devolución mejorable. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que una evaluación realista de estos préstamos debería esperar todavía algunos años, habida cuenta de que se han introducido en el año 2007.

En definitiva, este volumen sobre educación de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA recoge un conjunto de contribuciones que se proponen al lector, en toda su diversidad, como partes de un debate académico y un debate en el espacio público que, por el bien de España, es importante llevar adelante, ambos, con el mayor grado de ecuanimidad y de rigor posible.