

M.^a Jesús San Segundo Gómez de Cadiñanos*

LA POLÍTICA EDUCATIVA A COMIENZOS DEL SIGLO XXI

La política educativa a desarrollar en España a comienzos del siglo XXI debe formar parte de las estrategias que se siguen en todo el mundo para mejorar los conocimientos y las competencias de toda la población, y en especial de las nuevas generaciones. Este trabajo repasa las enseñanzas que se derivan de los estudios internacionales como PISA, que sirven de guía acerca de cómo lograr una educación de calidad para toda la población. Se pone énfasis en la necesidad de impulsar un sistema de formación más individualizado que mejore los conocimientos y competencias de todos los alumnos. La importancia de programas de apoyo y refuerzo de aprendizajes, de formación e incentivación de los docentes, y de becas y ayudas son parte central de una reforma educativa que persiga la calidad con equidad que hoy recomiendan los organismos internacionales.

Palabras clave: educación, política educativa, gasto público, sociedad del conocimiento, Agenda de Lisboa, España, UE.

Clasificación JEL: I21, I28, O15.

1. La expansión educativa de las últimas décadas en España y en la OCDE

El siglo XX se ha caracterizado por una expansión educativa sin precedentes en todo el mundo. En torno a 1900, la población de los Estados Unidos apenas acumulaba cuatro años de estudios, como media. En España, las generaciones nacidas en los primeros años 30 tampoco superan los cuatro años de estudios. Y aún en 1950, la mitad de los países del mundo declaran tasas de analfabetismo superiores al 50 por 100.

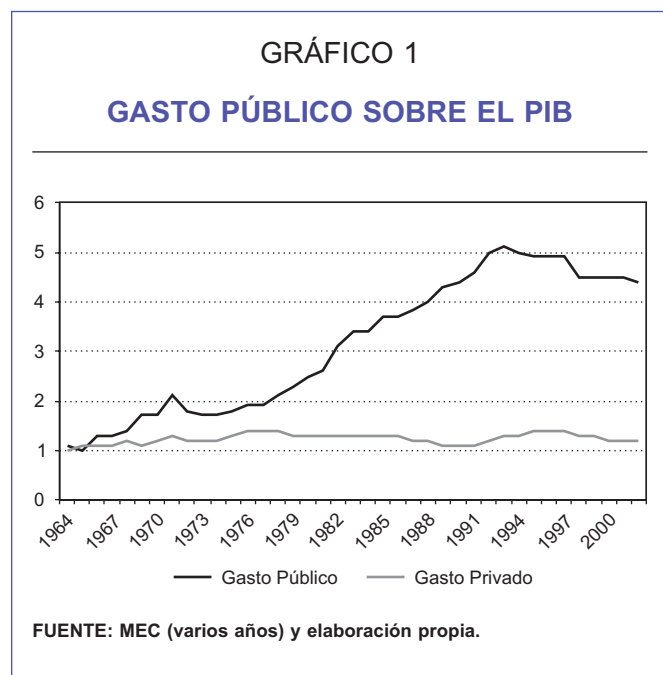
La expansión educativa se acelera en la segunda mitad del siglo. En una primera etapa como consecuencia

del crecimiento económico de la posguerra; posteriormente destacan otros factores como los cambios técnicos, la globalización y los cambios en la estructura y organización de la producción. Las demandas de cualificación han crecido en el mercado de trabajo, y los cambios sociales relativos al papel de las mujeres también han contribuido al crecimiento de la escolarización. Además, el siglo XX ha concluido con el afianzamiento de la importancia de la formación a lo largo de la vida para el desarrollo de conocimientos y capacidades diversas.

El sistema educativo español ha experimentado intensos cambios en los últimos 25 años, que han afectado a las enseñanzas, a los aprendizajes y a las prácticas docentes, a la organización de los centros, al número de alumnos escolarizados, al de profesores y al de recursos movilizados. Las leyes educativas han tratado

* Profesora de la Universidad Carlos III de Madrid.

La autora fue ministra de Educación y Ciencia entre abril de 2004 y abril de 2006.



de ordenar una modificación tan intensa, ocurrida en un plazo de tiempo tan reducido.

España no ha permanecido ajena a las tendencias internacionales y, aunque con cierto retraso, se ha incorporado a la expansión mundial del capital humano. Entre los avances registrados destaca la incorporación a la educación básica de todos los jóvenes. Si en 1976 apenas estaban escolarizados la mitad de los niños de 4 a 15 años, por poner dos ejemplos, a principios de este siglo XXI están en el sistema educativo el 100 por 100 de los jóvenes desde los 4 a los 15 años, inclusive.

La rápida expansión educativa española se apoya claramente en el crecimiento del gasto público como refleja el Gráfico 1. En 1975 no llega a suponer el 2 por 100 del PIB mientras que a principios de los años noventa alcanza el 4,8-4,9 por 100 y recientemente se sitúa en un 4,5-4,4 por 100, tras una fase descendente que es necesario compensar en los próximos años, para cumplir con los objetivos de mejora españoles y europeos en materia de capital humano. El crecimiento del gasto público en España debiera conducir a una

convergencia con la media de la Unión Europea que supone un esfuerzo educativo en torno al 5,2 por 100 del PIB, como refleja el reciente informe sobre la Agenda de Lisboa (COM, 2005)¹.

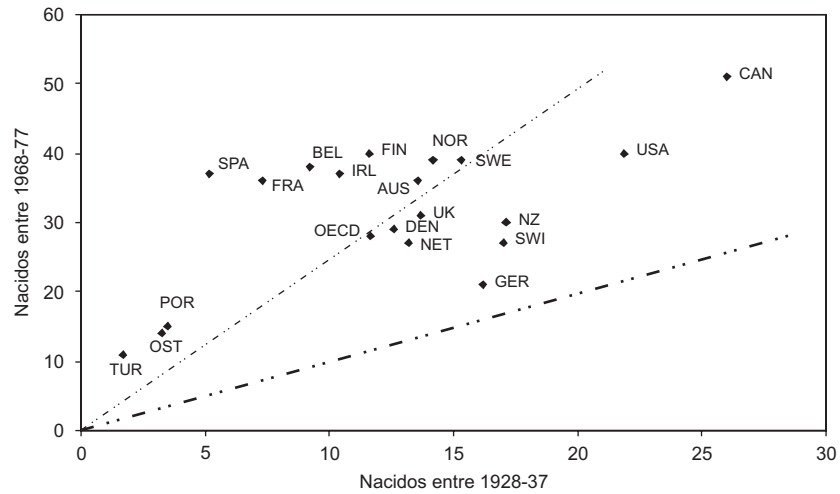
La producción de graduados también ha crecido de manera notable en las últimas décadas como refleja el Gráfico 2 para los titulados superiores. Así, mientras para las generaciones nacidas en los años anteriores a la Guerra Civil (1928-1937), sólo un 5 por 100 alcanza un título superior, para los nacidos en los años 70 (1968 a 1977) España tiene un indicador del 36 por 100, similar a los de Francia, Bélgica, Irlanda, Estados Unidos, Canadá, Australia o los países nórdicos, dentro del grupo de países que se sitúan por encima de la media de la OCDE del 28 por 100.

Al mismo tiempo, el peso de la producción científica española en el mundo se ha multiplicado por cuatro en los últimos 20 años. Si en 1981 los artículos firmados por autores españoles suponen el 0,7 por 100 del total mundial, en 2003 este indicador alcanza el 2,8 por 100 (INEbase).

En la enseñanza secundaria, aunque la plena convergencia de España con la media de los países desarrollados está aún pendiente, los indicadores internacionales muestran el avance logrado. Incluso en los niveles de conocimientos de los estudiantes de secundaria, que se sitúan por debajo de la media de la OCDE, los informes del proyecto PISA también nos recuerdan que el nivel alcanzado no se aleja de la predicción estadística que se podría realizar a partir del nivel socioeconómico de la población (Carabaña, 2003). Los Gráficos 3 y 4 muestran ese resultado tanto para las puntuaciones en lectura de PISA 2000 como con las de matemáticas de 2003.

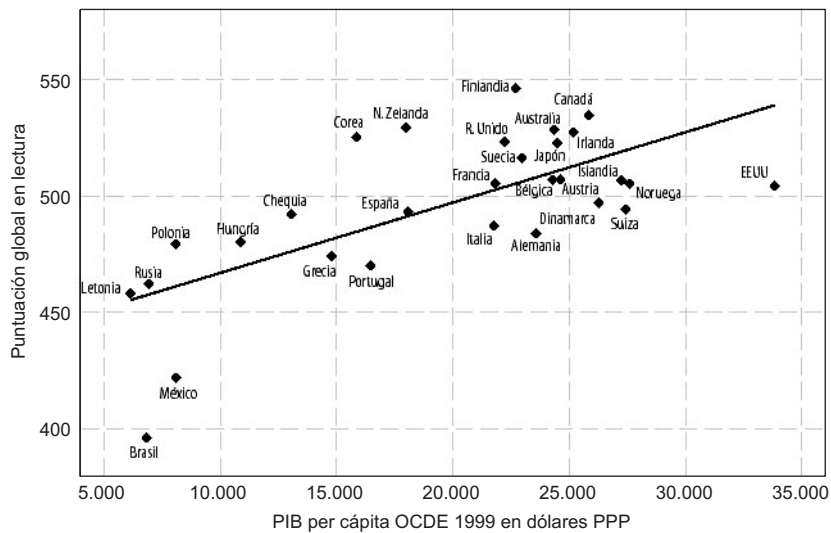
¹ La dispersión en esfuerzo presupuestario sigue siendo notable. En 2002 diez países dedican más del 5,8 por 100 de su renta como gasto público en educación y formación. Mientras que nueve países gastan menos del 5 por 100 España estaba en 2000 a una distancia de 0,5 por 100 con respecto a la media, y en 2002 se encuentra a 0,8 por 100 del promedio para la UE-25.

GRÁFICO 2
POBLACIÓN CON EDUCACIÓN SUPERIOR
(En % sobre el total)



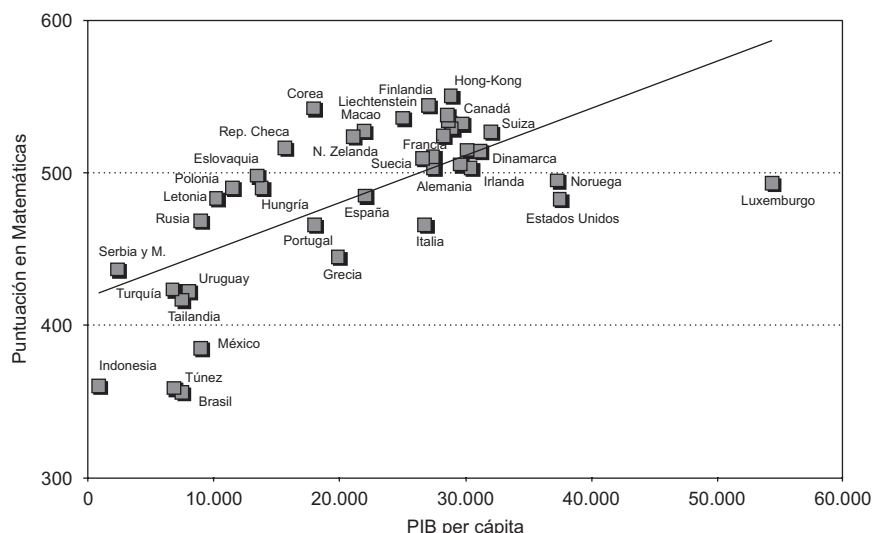
FUENTE: OCDE (1994, 2004).

GRÁFICO 3
RESULTADOS EN COMPRENSIÓN LECTORA EN PISA 2000 Y PIB PER CÁPITA



FUENTE: PISA 2000 (OCDE, 2004).

GRÁFICO 4
RENDIMIENTO EN MATEMÁTICAS EN PISA 2003 Y PIB PER CÁPITA



FUENTE: PISA 2003.

España se ha incorporado así a los niveles de capital humano que se han hecho habituales en el siglo XX en los países desarrollados. El avance que ellos comenzaron a lograr en la posguerra, aquí se ha llevado a cabo en las tres últimas décadas (San Segundo y Valiente, 2002). Y la reducción de nuestro desfase histórico con el continente europeo también ha permitido atenuar, e incluso eliminar, nuestras diferencias regionales internas en formación de capital humano. Sin embargo, el siglo XX concluye con nuevos retos educativos tanto a nivel mundial (los objetivos de desarrollo del milenio) como europeo (la Agenda de Lisboa)².

El objetivo de construcción de una sociedad basada en el conocimiento para su desarrollo económico, social

y cultural plantea metas ambiciosas en todos los niveles educativos. Este texto se centra en las políticas que buscan mejorar los resultados de la educación infantil, primaria y secundaria. Aunque la importancia y el alcance de la educación superior es cada día mayor, los otros niveles formativos llegan a toda la población y sobre ellos se han centrado las recomendaciones de todos los organismos internacionales. Las políticas educativas desarrolladas en España, como en otros países, difícilmente pueden desoir las recomendaciones y metas fijadas en los principales informes y en las estrategias de los últimos 15 años. Por su impacto en todos los debates educativos cabe destacar los siguientes.

a) Los estudios PISA 2000 y 2003 de evaluación de conocimientos y competencias de los jóvenes de 15 años, que junto con el estudio de alfabetización de adultos ofrecen datos comparativos de la situación de los países de la OCDE (OCDE, 1995). Ambos trabajos conducen hacia una redefinición de las medidas habituales

² Hace dos décadas ya se apuntaron propuestas de un modelo de desarrollo para Europa que sentara sus bases en la sociedad de la información y en la creación y difusión de conocimiento (COM, 1993).

del capital humano de los países (años o niveles de estudios completados), y suponen un importante punto de referencia externo para cada sistema educativo.

La OCDE también ha ejercido una influencia considerable en las políticas educativas, como consecuencia del sistema de indicadores que publica cada año (OCDE 2005, por ejemplo). Las comparaciones internacionales sobre niveles de gasto, modelos de financiación, remuneración de los docentes, estudiantes y titulados, se han convertido en habituales en todos los países desarrollados. También ha prestado una atención destacada a los análisis sobre el impacto del capital humano en el crecimiento económico y en las características del mercado de trabajo (OCDE, 1998).

b) La llamada Agenda de Lisboa establece en el año 2000 importantes objetivos de formación de capital humano para los países de la Unión Europea (COM, 2003). Las metas de Educación y Formación 2010 destacaron los objetivos de expansión educativa (que el 85 por 100 de los jóvenes complete bachillerato o formación profesional), así como los de calidad (reducción de un 20 por 100 de los jóvenes con niveles muy bajos de comprensión lectora) o de equilibrio entre los sexos (mejora de un 15 por 100 de la producción de titulados superiores en ciencias e ingenierías, con incremento del porcentaje de mujeres).

España se encuentra por debajo de la media con respecto a los objetivos de secundaria por lo que debe realizar esfuerzos importantes para contribuir a unas metas que es lógico compartir, como europeos, y como país que busca un desarrollo sólido en los próximos años (COM, 2005).

c) Las Naciones Unidas por su parte establecen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que incluyen importantes metas educativas de escolarización primaria de todos los niños y niñas del planeta para el año 2010. En el año 2001 todavía se constata que 103 millones de menores no asisten a la escuela (UNESCO, 2004).

La UNESCO desarrolla en detalle la agenda educativa incluida en los ODM y habla del «Imperativo de la calidad» (UNESCO, 2004): hay que ofrecer formación de

auténtica calidad a los jóvenes de todos los países para dejar atrás la pobreza, y contribuir a un desarrollo sólido y equilibrado entre los sexos.

La política educativa a desarrollar en España a comienzos del siglo XXI debe formar parte, por tanto, de las estrategias que se siguen en todo el mundo para mejorar los conocimientos y competencias de las nuevas generaciones. La atención a la formación a lo largo de la vida tiene un protagonismo creciente, pero en este trabajo sólo se van a considerar las tendencias recientes de refuerzo de la educación obligatoria que cursa la población joven.

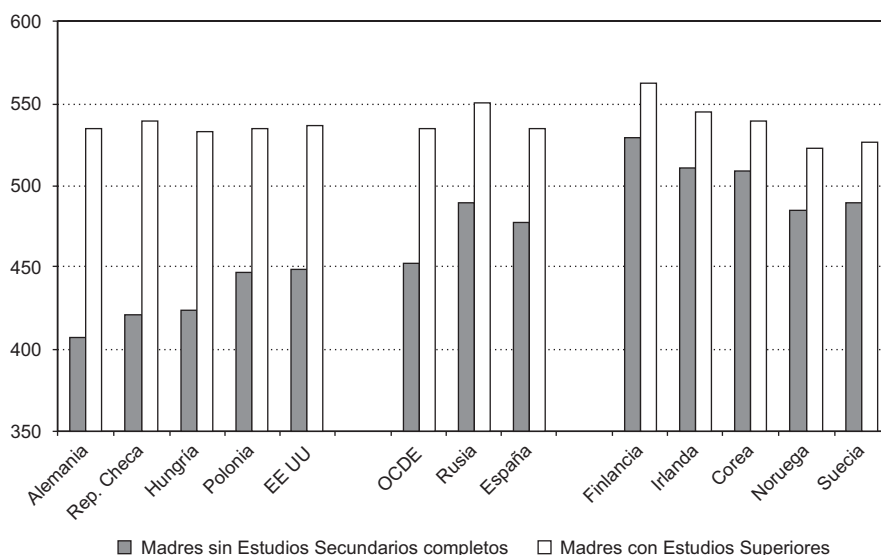
En los próximos apartados se describen los objetivos y rasgos básicos de la reforma educativa española. En primer lugar se enmarca el objetivo de calidad con equidad en los programas educativos internacionales, y en las enseñanzas que se derivan de los estudios de PISA. A continuación se analizan los indicadores de gasto educativo y su importancia para el logro de los objetivos de mejora. En los últimos apartados se destacan algunos programas específicos, como los de becas y ayudas, o los de apoyo y refuerzo, así como los de impulso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC)³.

2. La importancia de la calidad con equidad

En línea con la práctica habitual en los países más desarrollados, y con nuestros libros blancos de la educación de hace años, los proyectos de mejora del sistema de formación para los próximos años cuentan con textos que recogen las propuestas diversas que se plantean. El reciente debate educativo español que conduce a la Ley Orgánica de Educación, se inicia con un documento titulado «Una educación de calidad para todos y entre todos» (MEC, 2004).

³ La atención a la carrera docente, a una mayor autonomía de los centros, y una conexión efectiva entre centros y familias son otras tendencias internacionales relevantes que no pueden ser aquí tratadas por falta de espacio.

GRÁFICO 5
RENDIMIENTO EN LECTURA SEGÚN EDUCACIÓN DE LAS MADRES



FUENTE: OCDE (2003) con datos de PISA 2000 para estudiantes de 15 años.

El logro de la calidad con equidad es el objetivo central de la política educativa española, pero también es la característica destacada de las políticas formativas que defienden los organismos internacionales (OCDE, UNESCO, UE) para países de diferentes niveles de desarrollo.

Los informes de la OCDE (OCDE, 2003) tras analizar los resultados de las dos rondas de evaluación de PISA, subrayan la compatibilidad de perseguir calidad y equidad, y destacan las mejores prácticas para lograrlo. La UNESCO anima a países de todos los continentes a cumplir no sólo los objetivos del milenio referentes a la escolarización total de la población más joven, sino que habla del «imperativo de la calidad». La educación de calidad para todos, sin exclusiones, aparece como el único objetivo posible para los sistemas educativos de todo el planeta en el inicio del siglo XXI.

Solamente las metas ambiciosas en términos de calidad (conocimientos y competencias diversos) y de alcan-

ce universal resultan aceptables en unas sociedades convencidas de que su futuro se basa en la creación, difusión y transferencia del conocimiento.

Los estudios comparativos del proyecto PISA han resultado cruciales en el refrendo internacional del interés del binomio calidad-equidad. Los datos que han aportado las evaluaciones realizadas en 2000 y 2003 sobre las competencias básicas de los jóvenes de 15 años, han permitido comprobar que es posible conseguir al mismo tiempo unos resultados medios destacados y una desigualdad reducida. Surgen ejemplos fehacientes del logro de la calidad con equidad y se producen en países de continentes, características y heterogeneidad diversa: desde Finlandia a Canadá o Corea.

El Gráfico 5 permite comparar países que presentan una desigualdad reducida (a la derecha del gráfico) con aquéllos que mantienen una elevada desigualdad de resultados asociada al origen socioeconómico (a la izquierda). El grupo de mayor equidad contiene varios de

CUADRO 1
PORCENTAJE DE ALUMNADO EXTRANJERO POR ENSEÑANZA Y TITULARIDAD*

	Total	Centros Públicos	Centros Privados
Total	6,5	7,8	3,7
Educación Infantil	5,8	7,4	3,0
Educación Primaria	8,1	9,9	4,4
Educación Especial	6,2	7,6	4,6
ESO	6,7	8,1	4,0
Bachillerato	3,0	3,4	1,8
Formación Profesional	3,7	3,8	3,5

NOTA: * Cifras avance del curso 2004-2005.

FUENTE: MEC.

los países de mayor éxito educativo también en las puntuaciones medias. España, con una desigualdad reducida y un nivel medio inferior a la media de la OCDE aspira a acercarse a los ejemplos del bloque derecho, que demuestran la factibilidad de la combinación de calidad con equidad.

Para el logro del binomio calidad y equidad, los informes de PISA ofrecen información relevante acerca de los efectos de la estratificación de los alumnos (OCDE, 2004). El resumen del Dr. Schleicher, director de PISA destaca dos ideas: «Una conclusión clara en todos los países es que la selección a una edad temprana de los estudiantes es perjudicial en términos de equidad educativa (...) cuando vemos los países que han obtenido los mejores resultados, está claro que estos países no realizan este tipo de selección o de diferentes itinerarios», «El hecho de hacer itinerarios nos muestra que a menudo este tipo de políticas sólo disuelve las responsabilidades» (Congreso, 2005).

En línea con estas conclusiones del proyecto PISA, se observa que Alemania estudia cómo reducir y postergar la selección de alumnos en vías muy segmentadas. Todos los países tienden a seguir los modelos de mayor éxito basados en una atención más individualizada que en el pasado. Los programas de apoyo, refuerzo, y tutorías forman parte de las estrategias seguidas y reco-

mendadas por los analistas de los resultados recientes (Congreso, 2005).

Las evaluaciones internacionales como PISA también prestan atención a las diferencias de resultados académicos entre los centros públicos y los centros privados. Las aparentes mejores puntuaciones obtenidas por los centros privados se explican en gran medida por el origen socioeconómico del alumnado. El valor añadido educativo de uno y otro tipo de centros es prácticamente el mismo (OCDE, 2004).

Los indicadores internacionales de la OCDE muestran que España es el tercer país con mayor sector privado en la enseñanza primaria (sólo superada por Bélgica y Holanda). En los países desarrollados como media un 10 por 100 de los alumnos asisten a centros privados mientras que en España este porcentaje llega al 33 por 100 (San Segundo, 2001). Los análisis de PISA corroboran para fechas recientes lo que mostraban estudios españoles de hace 15 años; que tras controlar por las diferencias en características de los estudiantes, no existe un efecto significativo (estadísticamente) de la asistencia a un centro privado. La reciente incorporación del alumnado inmigrante a las escuelas españolas ha originado datos como los recogidos en el Cuadro 1. La presencia de alumnos extranjeros no llega al 7 por 100 en el conjunto del sistema educativo, pero

comienza a mostrar un desequilibrio (7,8 por 100 en centros públicos frente a 3,7 por 100 en centros privados) que podría causar problemas de cohesión social, en el corto plazo en las escuelas y a medio plazo en las ciudades que reflejarían una segmentación y separación de grupos de población que suele conducir a conflictos importantes.

3. La necesidad de reformas legales e incrementos presupuestarios

El punto de partida es claro y lo recogen tanto los estudios de PISA como los informes de seguimiento del programa Educación y Formación 2010 de la Unión Europea. Las evaluaciones internacionales de la educación básica, como el estudio PISA 2003, ofrecen resultados que oscilan entre discretos e insatisfactorios para España en comprensión lectora, matemáticas y ciencias. Si se aspira a elevar los niveles de desarrollo económico y social resulta ineludible afrontar el reto de elevar la calidad del sistema educativo, y en línea con los informes internacionales recientes hay que diseñar una política educativa comprometida a hacerlo para todos los alumnos, en todos los territorios y para todas las clases sociales.

España no puede estar satisfecha con los resultados del informe PISA 2003, como no lo están los países que han obtenido resultados similares a los nuestros, como Alemania, Noruega o Estados Unidos, donde el informe de la OCDE está conduciendo a importantes debates educativos. Las evaluaciones internacionales, y su consideración de la posición de España, no son nuevas ya que PISA 2000 ofreció una imagen similar, e incluso estudios anteriores dieron datos relevantes. Como el TIMSS de 1995 que nos situó en el puesto 23 entre los 25 países que participaban en el estudio. Pero los resultados que se conocieron hacia 1997 no condujeron a la toma de decisiones de mejora en nuestro sistema educativo (San Segundo, 2001).

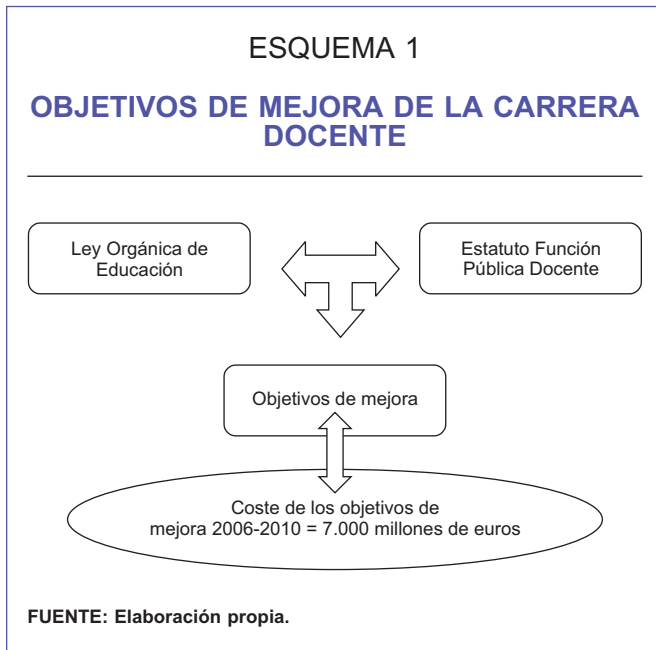
El diagnóstico de partida sobre la situación del sistema educativo es por lo tanto claro y plantea retos exi-

gentes. Cabe preguntarse si las mejoras a impulsar requieren cambios legales o se pueden llevar a cabo con las leyes anteriores. Un análisis cuidadoso muestra que ni la LOGSE de 1990 ni la LOCE contienen las respuestas más adecuadas para afrontar los problemas del año 2005⁴. La LOGSE impulsó nuestro país para lograr la escolarización total hasta los 16 años, construir una formación profesional sólida y relevante, pero la sociedad española ha cambiado en los últimos 15 años. También necesitamos una ley ambiciosa, más acorde con los objetivos europeos y los informes PISA que la LOCE. La LOCE se limitaba a propuestas de segmentación estricta del alumnado (itinerarios y repeticiones) que son descartadas en los análisis de los modelos educativos con éxito en PISA (OCDE, 2004). En definitiva, la Ley Orgánica más útil debe incorporar lo mejor de las normas anteriores y de la experiencia educativa española, pero debe ser también ambiciosa para llevar a nuestros jóvenes a un nivel de formación comparable al de los países más desarrollados de nuestro entorno, incorporando los objetivos europeos en capital humano (COM, 2003).

Como en otros países, son necesarios cambios si se quieren obtener mejoras significativas y es importante acertar con la regulación más útil para facilitar el trabajo de los centros, pero una auténtica reforma educativa es mucho más que una ley. Van a ser necesarios muchos recursos y abundantes esfuerzos para elevar los resultados de la enseñanza obligatoria, y acercarnos al nivel de los países destacados en el logro de la calidad con equidad (citadas sobre reformas).

También resulta imprescindible abordar una reforma en profundidad de la formación del profesorado y de su carrera laboral. Sin atraer, formar, incentivar y motivar a los mejores docentes no es posible esperar avances sustanciales en el funcionamiento y los resultados del sistema educativo (OCDE, 2004c). En definitiva, son ne-

⁴ Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990. LOCE es Ley Orgánica de Calidad de la Educación de 2002.



cesarias reformas no sólo legales, sino presupuestarias y de la carrera docente para impulsar mejoras efectivas de los aprendizajes (véase el Esquema 1).

Sobre la importancia del gasto tenemos dos tipos de evidencias: los resultados de PISA y los informes europeos. La primera referencia es PISA, ya que este estudio internacional vuelve a poner énfasis en los recursos que se destinan a la educación. Los analistas encuentran una relación entre los resultados en matemáticas y el nivel de inversión pública en educación (porcentaje del PIB) como refleja el Esquema 1. También se observa en este esquema que España no muestra ningún rastro de ineficiencia en el uso de recursos públicos en educación, ya que obtiene un rendimiento académico incluso superior (por encima de la recta) al esperable a partir del gasto público realizado en 2003, por ejemplo⁵. El Gráfico 6 recuerda, asimismo, que algunos países consiguen un gran nivel de eficiencia ya que a partir de

⁵ Estos datos agregados no «demuestran» la eficiencia de los sistemas educativos. Análisis más precisos para centros educativos españoles aparecen en MANCEBÓN y BANDRÉS (1999), MUÑIZ (2002), CORDERO, PEDRAJA y SALINAS (2003) y SAN SEGUNDO (1991).

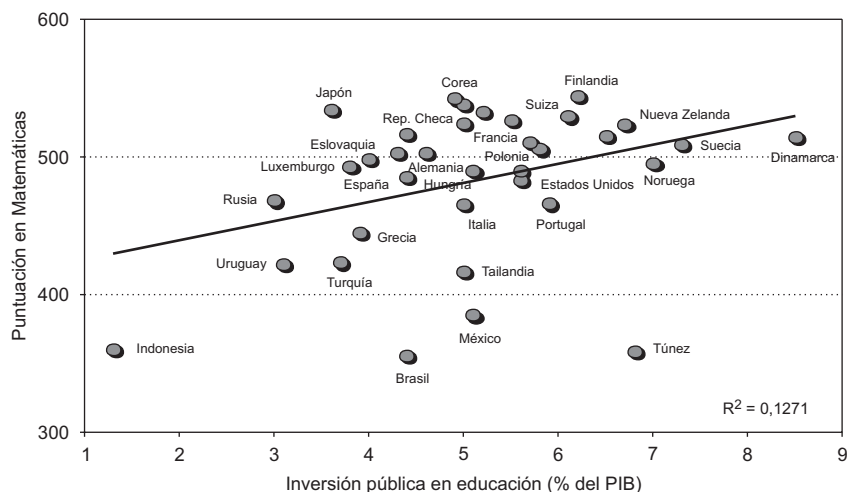
un nivel de esfuerzo (gasto sobre el PIB) similar al de otros países producen resultados (competencias matemáticas) muy elevados, por encima de la predicción⁶.

Aunque los diversos datos sobre gasto por alumno, y otros índices, recogen información de interés, el principal indicador de esfuerzo educativo de un país es el porcentaje que el gasto público en educación representa sobre el producto interior bruto. En 1985 España apenas alcanzaba el 3,7 por 100, mientras que a principios de los noventa se alcanza el 4,8 o 4,9 por 100 y se produce una caída al 4,4 por 100 a principios del siglo XXI. El gasto público educativo es importante, como los estudios de la OCDE ponen de manifiesto, y no se puede pretender mejorar los resultados si se reduce el esfuerzo en gasto en educación, como país. Cabría incluso preguntarse qué resultados educativos se podrían haber obtenido en PISA 2003 si nuestro país hubiera gastado cuatro décimas más del PIB en educación en los últimos años. Es decir, si el esfuerzo en los años 2000 y 2003 hubiera seguido en el entorno del 4,8 por 100 del PIB.

La segunda referencia internacional importante proviene de un reciente informe europeo (COM, 2005) que repasa el balance del programa Educación y Formación 2010 hasta ahora. Los principales resultados para el período 2000-2003 se recogen en el Cuadro 2, que muestra cómo España retrocede en los tres indicadores cruciales, referidos a la educación secundaria. Solamente en la producción de titulados superiores en matemáticas y tecnología consigue España un crecimiento (29 por 100) mayor que el europeo (16 por 100). El conjunto de la UE mejora algo en dos de los objetivos de secundaria: graduados de bachillerato y FP, y reducción del abandono escolar temprano. Pero en la última fila del cuadro se comprueba que la UE también ha elevado en

⁶ Puede observarse que Finlandia gasta menos que Noruega o Suecia y obtiene resultados muy superiores a ellos, entre otros ejemplos. Estados Unidos gasta mucho más que España en términos absolutos (dólares) y relativos (% PIB) y no consigue un rendimiento académico más elevado.

GRÁFICO 6
RENDIMIENTO EN MATEMÁTICAS Y GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, 2003



FUENTE: OCDE y PISA.

CUADRO 2
EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS EUROPEOS

	Año 2000		Año 2003	
	España	UE-25	España	UE-25
Graduados Bachillerato o FP	66,2	76,4	61,8	76,7
Abandono escolar temprano*	28,8	17,3	31,1	15,7
Comprensión lectora reducida	16,3	19,4	21,1	19,8
Graduados MAT - Tecn. (miles)	65	650	84	755
Gasto Público sobre PIB**	4,4	4,9	4,4	5,2

NOTAS: Datos en porcentajes. * Datos para 2000 y 2004. ** Datos para 2000 y 2002.

FUENTE: COM (2005). «Modernising Education and Training», Bruselas.

esos años su esfuerzo educativo, con un gasto público que crece desde el 4,9 al 5,2 por 100 del PIB. Por el contrario, España mantiene un nivel más reducido de esfuerzo, el 4,4 por 100, por debajo del alcanzado a principios de los años noventa (4,8 por 100), y a una dis-

tancia creciente en los últimos años (de 0,5 a 0,8) de la media europea. Es claro que un aumento del gasto no garantiza en sí mismo una mejora del sistema educativo y sus resultados, pero un aumento dirigido a conseguir avances concretos en conocimientos y competencias

CUADRO 3
MEMORIA ECONÓMICA DE LA LOE*
(En millones de euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	Total acumulado sobre 2005
Extensión escolarización infantil y postobligatoria. . .	84,6	169,2	253,8	338,5	423,1	1.269,3
Equidad (becas) y gratuidad	207	350	543	575	607	2.281,9
Éxito escolar (PROA + diversidad y desdobles)						
— PC Prof-Inicial	350,4	480,4	587,1	651,3	726,2	2.795,5
— Idiomas + TIC						
Apoyo al profesorado	22,3	95	141,5	189,5	238,2	686,6
Total	664,3	1.094,6	1.525,5	1.754,3	1.994,5	7.033,3
% Administración Central	65,2	63,5	63	59,8	57,1	60,8

NOTA: * Gasto adicional (sobre 2005) de las medidas de mejora.

FUENTE: MEC (2005) - Elaboración propia.

parece necesario y conveniente para aplicar reformas efectivas⁷. Y son importantes medidas y programas que potencien una elevación de los rendimientos académicos de todos los alumnos, con niveles de conocimientos reducidos, y también para aquellos que pueden alcanzar las máximas competencias y capacidades.

Y el esfuerzo español por alcanzar las metas europeas en este terreno se extiende a distintas medidas que apoyan el crecimiento de la escolarización postobligatoria. En la Unión Europea nos hemos fijado el objetivo de que el 85 por 100 de los jóvenes complete bachillerato o formación profesional. España no alcanza el 65 por 100 en este indicador. Y resulta preocupante que en los últimos años se haya frenado el crecimiento de la es-

colarización a los 17 años⁸. Si entre 1990 y 1995 crecía aproximadamente 10 puntos, posteriormente se ha estancado, avanzando sólo dos puntos hasta el año 2000⁹.

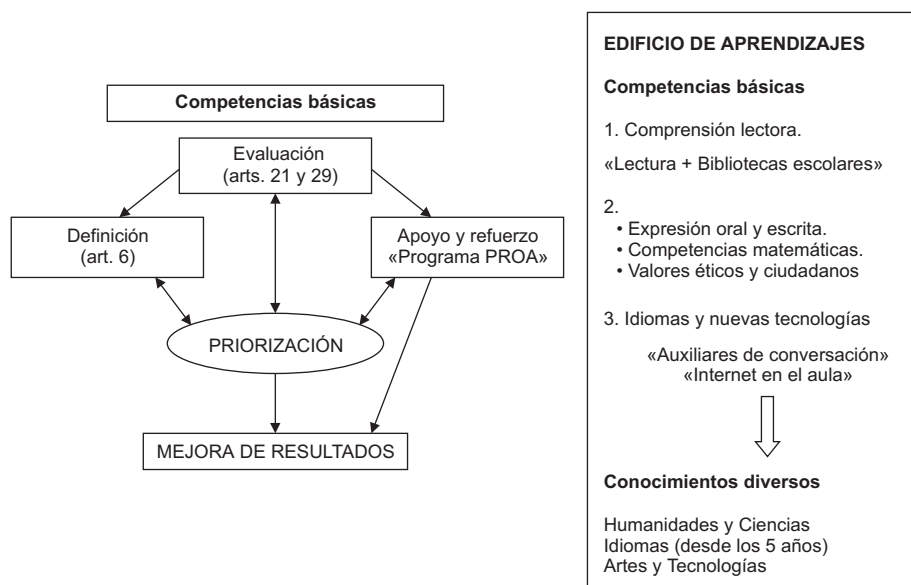
Para superar esta situación y acercarnos al objetivo europeo, que compartimos, es necesario mejorar los resultados académicos de los alumnos en la educación obligatoria, y al mismo tiempo apoyar la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo a través de becas. Una estrategia combinada parece conveniente. Por un lado, los programas de apoyo y refuerzo, la intensificación de las tutorías, los desdobles de grupos en algunas materias, son medidas propuestas en la LOE y en los objetivos prioritarios de mejora, y apoyados por la memoria económica para colaborar al éxito educativo en la enseñanza básica (véase el Cuadro 3). Por otra parte, la expansión del gasto en

⁷ El debate internacional sobre los efectos del gasto educativo y sus aplicaciones tiene un amplio reflejo en la literatura (HANUSHEK, 1996; HEDGES y GREENWALD, 1996; CARD y KRUEGER, 1992).

⁸ Análisis de los principales determinantes (laborales, socioeconómicos,...) de la decisión de continuar estudiando más allá de la edad obligatoria se presentan en PETRANGOLO y SAN SEGUNDO (2002) y en SAN SEGUNDO y VAQUERO (2005), con datos referidos a fechas diversas.

⁹ Parece plausible que la caída del número y cuantía de las becas en bachillerato y formación profesional tengan alguna relación con este problema. Entre 1995 y 2003 se pasa de un 20 por 100 a un 15 por 100 de alumnos becarios (ver apartado 6).

ESQUEMA 2 CONTENIDO DE LA ENSEÑANZA BÁSICA



FUENTE: Elaboración propia sobre artículos de la LOE.

becas que superó el 10 por 100 en 2005, y tendrá de nuevo una tasa de crecimiento de dos dígitos en 2006, completan el esfuerzo en este campo. También resultarán útiles las actividades de orientación de los alumnos, y los programas de colaboración con las familias, para difundir entre los jóvenes las ventajas laborales y sociales de completar bachillerato o formación profesional, los niveles formativos que se consideran necesarios para afrontar las próximas décadas.

4. Edificio de aprendizajes y competencias básicas

Este inicio del siglo XXI se caracteriza por la necesidad de garantizar que nuestros jóvenes conozcan y valoren las humanidades y las artes así como las ciencias y tecnologías. La sociedad del conocimiento exige unos cimientos sólidos en el edificio formativo de las nuevas

generaciones, para permitirles un aprendizaje a lo largo de toda la vida.

En las etapas básicas, la escuela debe enseñarles conocimientos diversos, y también competencias que les ayudarán a seguir aprendiendo, a hacerse preguntas, a aventurar respuestas y contrastarlas para seguir avanzando.

La enseñanza básica que se ofrece a toda la población debe contener un edificio de aprendizajes ambicioso y coherente (véase el Esquema 2). Hay que partir de la definición, evaluación, apoyo y refuerzo de las competencias básicas. En la enseñanza primaria se debe destacar la comprensión lectora como cimiento del edificio. En secundaria resaltan también la expresión oral y escrita y las competencias matemáticas. Todas estas destrezas y capacidades básicas abren la puerta a conocimientos diversos, que sin ellas no serían posibles. Son la clave sobre la que seguir construyendo conoci-

mientos y competencias en todos los campos: en humanidades y en ciencias, en idiomas, tecnologías y artes.

Es necesario que las administraciones aporten recursos e impulsen programas de actuación; los centros deben identificar sus necesidades de mejora, y profesores, alumnos y familias trabajarán para lograr las mejoras. Los informes internacionales muestran que la tarea no es fácil, que no hay soluciones mágicas, pero merece la pena el esfuerzo necesario para conseguir resultados académicos destacados (OCDE, 2005b). Estudios como PISA demuestran que es posible lograrlo, y los países que lo consiguen ofrecen ejemplos útiles de atención educativa casi individualizada, que aborda los déficit formativos en cuanto se presentan.

El análisis de las experiencias de los países con éxito educativo (como Finlandia, Canadá o Irlanda) sugiere que el énfasis en la formación del profesorado, la atención individualizada a los problemas de aprendizaje, el uso intensivo de tutorías, los programas efectivos de fomento de la lectura, y la conexión de los centros educativos con su entorno, son algunas de las características compartidas. En definitiva, es necesario hacer, reclamar y financiar mayores esfuerzos para conseguir mejoras apreciables.

En la nueva ley educativa (LOE) se comprometen las siguientes medidas dirigidas a mejorar los resultados de la educación obligatoria de manera generalizada:

a) Evaluaciones de diagnóstico, de carácter orientador, que permitan tomar decisiones a centros y familias cuando aún es posible mejorar los resultados de los alumnos. Se proponen en el cuarto año de primaria y en el segundo curso de secundaria (arts. 21 y 29 de la LOE).

Sus resultados, junto con los de los estudios internacionales como PISA, revisten gran interés para analizar la evolución general del sistema educativo¹⁰. Por ello, una novedad de la LOE es el compromiso de presentación de informes anuales en el Parlamento acerca de estas eva-

luaciones, los datos del sistema de indicadores y la evolución del gasto público en educación (art. 156 y 157). Estos debates anuales sobre política educativa deben permitir al Congreso un seguimiento pormenorizado del sistema educativo en su conjunto nacional, y en los diferentes territorios.

b) Para impulsar la comprensión lectora se introducen dos tipos de medidas concretas. El compromiso con la lectura (arts. 19 y 26), y el apoyo a las bibliotecas escolares (artículo 113). Para comenzar a hacer realidad estos principios en el año 2005 se han repartido 25 millones de euros entre las Comunidades Autónomas para mejorar la dotación de las bibliotecas de todos los centros públicos de formación profesional y bachillerato. Las administraciones educativas regionales deberán aportar una cantidad similar para contribuir a esa mejora, que continúa en los presupuestos del año 2006 con una partida de 10 millones de euros.

c) Las medidas de promoción y repetición de curso (muy similares a las de la Ley de Calidad), se complementan con la obligación de programas de recuperación cuando existen materias suspensas y no se repite curso (novedad de la LOE, artículo 28.5).

d) En los dos primeros cursos de secundaria se compromete una limitación del número máximo de asignaturas simultáneas (artículo 24.6). No pueden superar en más de dos las impartidas al final de primaria. Se aborda así uno de los problemas crónicos que dificultaba la transición de primaria a secundaria, y perjudicaba notablemente el rendimiento académico en la ESO.

e) Se pone énfasis en una atención mucho más individualizada a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes, desde las primeras etapas. Por primera vez se apuesta por una actuación de apoyo y refuerzo ya en primaria, en el momento en que se detecten los déficit de aprendizaje.

5. Programas de mejora

La LOE contiene la previsión y dotación económica de diversos programas destinados a mejorar los resulta-

¹⁰ La orientación de las evaluaciones hacia la identificación de déficit de aprendizaje y la toma de decisiones de mejora evita los problemas de clasificación de centros que se han producido en el Reino Unido.

dos del sistema educativo, proporcionando atención más individualizada a los estudiantes.

a) En el último trimestre del curso 2004-2005 se puso en marcha una fase experimental de los *programas de apoyo y refuerzo*, afectando a 147 centros de primaria en siete Comunidades Autónomas, además de en las ciudades de Ceuta y Melilla. Las primeras evaluaciones disponibles muestran una valoración muy positiva por parte de los centros, profesores y familias afectadas. El 84 por 100 de las familias y el 78 por 100 de los tutores dan una valoración muy satisfactoria de los programas piloto.

En el curso 2005-2006 se extienden los programas de apoyo y refuerzo (PROA) a 610 centros de primaria y secundaria. Y el próximo año PROA debe al menos duplicar su alcance. Actuar, evaluar lo realizado y crecer en consecuencia debe ser la trayectoria a seguir. Estas nuevas actuaciones impulsan el aprendizaje de estudiantes con déficit en competencias básicas, mediante ocho horas semanales de trabajo fuera del horario escolar, contando con el apoyo de tutores o con clases de refuerzo de profesores. Las administraciones educativas (central y autonómicas) comparten el diseño de estos programas, y la cofinanciación al 50 por 100, para contribuir conjuntamente al objetivo de toda la sociedad: que los miembros de las nuevas generaciones cuenten con los conocimientos y competencias que les van a ser necesarios en las próximas décadas. En el año 2006 se destinarán más de 31 millones de euros a estas iniciativas de mejora de la calidad educativa.

Los programas de refuerzo que se llevan a cabo mediante convenios con las Comunidades Autónomas inician una vía de colaboración entre administraciones que debe resultar muy útil para la mejora de la calidad en todos los territorios.

b) El convenio Marco «*Internet en el aula*» se aplica en los años 2005-2008 y se realiza en estrecha colaboración con las CC AA. Se centra en las mejoras de infraestructura, recursos docentes y formación destinadas a los centros financiados con fondos públicos de enseñanza no universitaria. Aunque, por su efecto modelizante y demostrativo, se llevarán a cabo actuaciones especiales en centros de formación de profesores y escuelas universitarias de forma-

ción del profesorado. El presupuesto asignado para estos cuatro años se sitúa en 453,5 millones de euros.

Las principales actuaciones son de tres tipos:

1. Dotación de infraestructura tecnológica básica en los centros educativos, consistente en conexión a Internet en banda ancha y equipamiento multimedia. Se persigue un objetivo de dos alumnos por ordenador en secundaria en el año 2008.

2. Préstamo dirigido a familias con hijos que cursen estudios para adquirir un ordenador con conectividad de banda ancha y lector de tarjeta criptográfica para firma electrónica. Con 100 millones de euros en 2005, se benefician 100.000 familias de préstamos a interés 0 por 100, sin comisiones y a devolver en 36 meses.

3. Acciones del MEC en el convenio para llevar a cabo la formación de profesores en colaboración con las CC AA (más de 16.000 profesores matriculados en 2005).

Así como para el fomento del diseño, difusión y uso de materiales didácticos digitales. Destacan los 26 recursos de contenidos desarrollados por el MEC disponibles en línea para secundaria, junto con los 14 recursos de contenidos desarrollados en colaboración con las CC AA. También se coordinan el seguimiento y la evaluación de estas actividades (véase www.mec.es/cnice).

6. Becas para elevar la equidad y la eficiencia

El impulso a la política de becas juega un papel crucial en la búsqueda constante de la igualdad de oportunidades educativas, y también económicas y sociales, para los jóvenes. Pero una buena política de ayudas al estudio también potencia la eficiencia, al promover el desarrollo de todo el capital humano del país, y fomentar la dedicación intensiva a los estudios (Díaz Malleo y San Segundo, 2000).

La expansión educativa española de las últimas décadas se apoya en un crecimiento del gasto en becas que permite pasar de un 10 por 100 de estudiantes becarios en 1985 a un 20 por 100 entre 1990 y 1995 (Calero, 1996). En los últimos años se reduce la cobertura de los programas de ayudas al estudio y se cae hasta el 14-15 por 100 de perceptores de becas en 2003. La cuantía de

las ayudas (compensatoria, de residencia, transporte o libros) también crecen en términos reales entre 1985 y 1993. Por el contrario, entre 1995 y 2003 pierden un 5 por 100 de valor real.

El impulso de la escolarización de los jóvenes de 16 a 19 años para elevar las tasas de graduación de bachillerato y formación profesional (objetivo europeo y español), requiere una mejora de los resultados académicos en la enseñanza obligatoria, sin duda, pero también debe apoyarse en una política de becas que garantice el derecho a la educación de manera efectiva.

El diagnóstico es claro: España tiene pocas becas y de una cuantía relativamente reducida, lo que dificulta que cumplan su papel. Además de elevar las partidas presupuestarias destinadas a este fin, se deben establecer prioridades para que los incrementos sean efectivos en el doble objetivo de mejorar la equidad y la eficiencia de nuestro sistema educativo. Y serán necesarios aumentos sustanciales del gasto en becas durante bastantes años para conseguir los avances buscados y converger con los indicadores europeos en este campo (San Segundo, 2005). En los objetivos para el año 2010 que acompañan a la ley y en la memoria económica, se han comprometido crecimientos anuales del gasto de al menos 85 millones de euros.

En fechas recientes se han realizado incrementos presupuestarios en momentos diversos. Un crédito extraordinario por 36 millones de euros en 2004; un crecimiento de la partida de becas de 90 millones en 2005, y de otros 90 millones para 2006. Estas aportaciones han permitido abordar las siguientes actuaciones:

1. Se concede prioridad absoluta a los estudiantes de menor renta.

En primer lugar, se aumenta la cuantía de todas las ayudas un 7 por 100 en 2004-2005 y un 4 por 100 en 2005-2006, para recuperar (y ganar) poder de compra.

En segundo lugar, se extienden las ayudas compensatorias a 21.085 alumnos de renta reducida, al eliminar los criterios adicionales (orfandad, minusvalía) para su concesión. Un estudiante de bachillerato ve así multiplicada su beca por 5,6. Un alumno universitario de renta reduci-

da ve como su ayuda se multiplica por 7,2 (de 328 euros en 2003-2004 a 2.356 euros en 2004-2005, por ejemplo).

Estas ayudas dirigidas a los jóvenes de familias de menor renta, para compensar su dedicación a los estudios, impulsan su permanencia en el sistema educativo a partir de los 16 años.

2. Para ampliar el alcance de las becas se elevan los umbrales de renta (un 3 por 100 en 2004-2005 y un 5 por 100 en 2005-2006). En secundaria, se ha subido ya al 16 por 100 de becarios, y se estima un 18 por 100 en 2006 (véase el Gráfico 7). En universidad se estima un 16 por 100 en la convocatoria general (con inicio y movilidad), y se expanden las becas SÉNECA, ERASMUS (complementarias) y de colaboración, dirigidas todas ellas a alumnos universitarios.

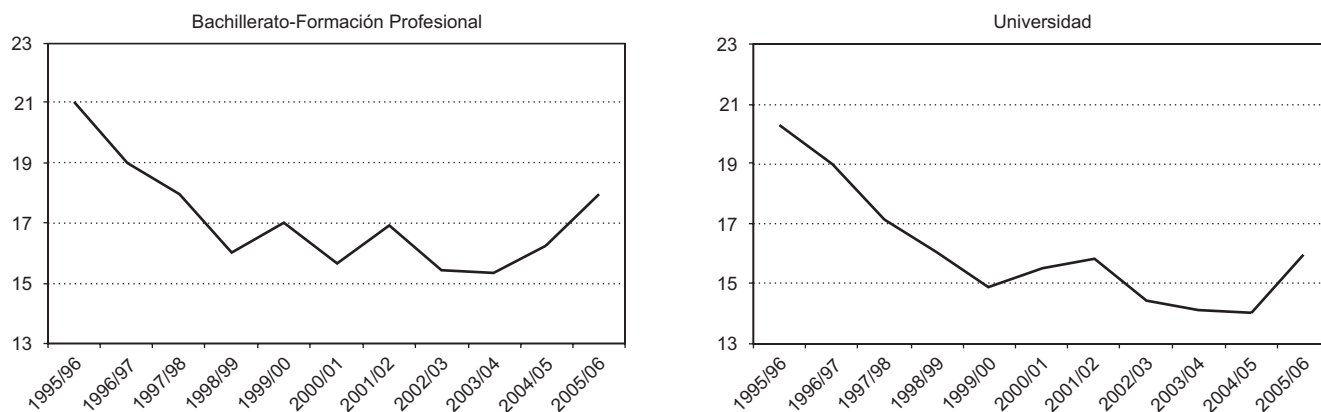
El Cuadro 4 resume la evolución del número y las cuantías de las becas de la convocatoria general en la última década. Estos programas constituyen el núcleo de la política de ayudas al estudio, y de las actuaciones que buscan la igualdad de oportunidades. En 2005 por primera vez se han gastado unos 661 millones de euros en estos programas, con un crecimiento del gasto liquidado del 12,85 por 100 sobre el curso anterior. En el presente curso se ha presupuestado un incremento aún mayor, superior al 13 por 100, para cubrir las subidas de cuantías y de umbrales de renta que dan acceso a las ayudas. Se estima un gasto cercano a los 750 millones de euros.

3. La expansión de las ayudas para libros en educación obligatoria supone un incremento del gasto de 15,5 millones en dos años, y permite pasar de un 17% a un 19,5% de los alumnos cubiertos por el programa, al alcanzar las 825.000 ayudas. En el curso 2005-2006 se han gastado ya cerca de 72 millones de euros (12.000 millones de pesetas) en los niveles obligatorios¹¹.

Las ayudas para libros y material escolar en los niveles postobligatorios llegan a otros 300.000 estudiantes y suponen un gasto de 55 millones de euros, aproximadamente.

¹¹ Se estima que las Comunidades Autónomas realizan un gasto equivalente al del MEC (otros 70 o 75 millones de euros) en diversos programas de ayuda o de préstamo de libros.

GRÁFICO 7
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BECARIOS
(En %)



FUENTE: MEC (varios años).

CUADRO 4
EVOLUCIÓN DE LAS BECAS EN SECUNDARIA Y UNIVERSIDAD
(Sólo convocatoria general, inicio y movilidad)

	1995/1996	1996/1997	1996/1997	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006 ¹
Becas bachillerato, formación profesional:											
N.º becarios	493.930	453.403	405.070	265.659	195.111	175.156	181.133	161.538	158.292	164.986	176.000
Porcentaje becarios	21	19	18	16	17	16	17	15	15	16	18
Cuantía media	353	348	314	471	564	718	728	800	883	1.029	
Gasto total	174.133	157.812	127.270	125.176	110.071	125.855	131.795	129.164	139.787	169.840	
Becas universidad:											
N.º becarios	283.226	276.081	255.742	241.046	224.668	229.398	230.777	207.828	198.696	196.053	225.000
Porcentaje becarios	20	19	17	16	15	15	16	14	14	14	16
Cuantía media	1.333	1.350	1.333	1.474	1.640	1.854	1.959	2.163	2.244	2.505	
Gasto total	377.564	372.681	341.023	355.210	368.436	425.358	452.156	449.584	445.872	491.100	
Subtotal ² (miles €)	551.697	530.493	468.293	480.386	478.507	551.213	583.951	578.748	585.659	660.940	748.000
% Incremento		-3,84	-15,12	-9,45	-0,39	15,19	5,94	-0,89	1,19	12,85	13,17
Total euros constantes	551.697	512.263	443.459	446.717	434.921	484.369	495.053	474.168	465.679	510.037	560.274
% Incremento		-7,15	-13,43	0,73	-2,64	11,37	2,21	-4,22	-1,79	9,53	9,85

NOTAS: ¹ Los datos curso 2005/2006 son estimaciones a partir de las convocatorias publicadas en abril y junio de 2005 (BOE).

² El gasto recogido en este subtotal se refiere únicamente a las becas de la convocatoria general (incluidas inicio y movilidad).

FUENTE: Elaboración propia con datos del MEC.

7. Conclusiones

En estos inicios del siglo XXI, todos los países desarrollan políticas que buscan una educación de calidad para toda la población, sin exclusiones. Hay una coincidencia de objetivos y de impulso a la atención más individualizada de los alumnos que en el pasado. Los estudios internacionales (como PISA) ofrecen datos relevantes acerca del hecho de que la calidad y la equidad son compatibles, y varios países las alcanzan. También han puesto de manifiesto que la formación y el reconocimiento de los docentes; el apoyo, refuerzo y tutoría de los aprendizajes; el énfasis en la lectura en particular, y en las competencias básicas en general, son medidas que se asocian a los sistemas educativos con éxito. Este tipo de actuaciones requieren medios suficientes para aplicarse de manera efectiva. Los informes de la OCDE y los de la Unión Europea siguen subrayando la importancia de un esfuerzo educativo (gasto sobre el PIB) suficiente para garantizar la mejora de los conocimientos y competencias que el sistema educativo ofrece a las generaciones jóvenes.

Referencias bibliográficas

- [1] CALERO, J. (1996): *Financiación de la educación superior en España: sus implicaciones en el terreno de la equidad*, Fundación BBV, Bilbao.
- [2] CARABAÑA, J. (2003): «De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica», *Fundación Alternativas*, 32.
- [3] CARD, D. y KRUEGER, A. (1992): «Does School Quality Matter?», *Journal of Political Economy*, volumen 100, 1, páginas 1-40.
- [4] COM (1993): *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Bruselas, COM 93, 700.
- [5] COM (2003): *Implementation of the Education and Training 2010 Work Programme*, Bruselas, 685 final.
- [6] COM (2005): *Modernising Education and Training: A Vital Contribution to Prosperity and Social Cohesion in Europe*, Bruselas, 1415.
- [7] CONGRESO (2005): *Diario de Sesiones*, número 397, 10-10-2005.
- [8] CORDERO FERRERA, J. M.; PEDRAJA CHAPARRO, F. y SALINAS JIMÉNEZ, J. (2003): «Eficiencia en educación secundaria y factores exógenos: sensibilidad de los resultados ante los modelos alternativos», *XII Jornadas de la AEDE*, Getafe (Madrid).
- [9] DÍAZ MALLEDO, J. y SAN SEGUNDO, M. J. (2000): «La financiación de la enseñanza superior: un análisis comparado de la situación española», *Papeles de Economía Española*, 86, páginas 249-264.
- [10] HANUSHEK, E. (1996): «School Resources and Student Performance», en BURTLESS, G. (ed.): *Does Money Matter* Brooking, Inst. Press.
- [11] HEDGES, L. y GREENWALD, R. (1996): «Have Times Changed? The Relation between School Resources and Student Performance», en BURTLESS, G. (ed.): *Does Money Matter*, Brooking Inst. Press.
- [12] MANCEBÓN, M. J. y BANDRÉS, E. (1999): «Efficiency Evaluation in Secondary Schools: The Key Role of Model Specification and of *ex post* Analysis of Results», *Education Economics*, 7, 2, páginas 131-152.
- [13] MARCHESI, A. (2003): «El fracaso escolar en España», *Fundación Alternativas*, 11.
- [14] MARTÍN, C. *et al.* (2000): *Capital Humano y bienestar económico*, Círculo de Empresarios, Madrid.
- [15] MEC (Varios años): *Las cifras de la educación en España*, MEC, Madrid.
- [16] MEC (2004): *Una educación de calidad para todos y entre todos*, MEC, Madrid.
- [17] MÚÑIZ, M. (2002): «Separating Managerial Inefficiency and External Conditions in Data Envelopment Analysis», *European Journal of Operational Research*, 143, páginas 625-643.
- [18] OCDE (1995): *Literacy, Economy and Society*, OCDE, París.
- [19] OCDE (1998): *Human Capital Investments. An International Comparison*, OCDE, París.
- [20] OCDE (2003): *Education Policy Analysis*, OCDE, París.
- [21] OCDE (2004): *Messages from PISA 2000*, OCDE, París.
- [22] OCDE (2004b): *Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003*, OCDE, París.
- [23] OCDE (2004c): *Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, OCDE, París.
- [24] OCDE (2005): *Education at a Glance*, OCDE, París.
- [25] OCDE (2005b): *Education Policy Análisis 2004*, OCDE, París.
- [26] PETRONGOLO, B. y SAN SEGUNDO, M. J. (2002), «Staying-on at School at Sixteen. The Impact of Labor Market Conditions in Spain», *Economics of Education Review*.
- [27] SAN SEGUNDO, M. J. (1991): «Evaluación del sistema educativo con datos individuales», *Economía Industrial*, 278, páginas 23-37.
- [28] SAN SEGUNDO, M. J. (2001): *Economía de la Educación*, Editorial Síntesis, Madrid.

[29] SAN SEGUNDO, M. J. (2005): «Política de becas y ayudas al estudio en los presupuestos del año 2005», *Presupuesto y Gasto Público*, 2005, 38, páginas 7-30.

[30] SAN SEGUNDO, M. J. y VALIENTE, A. (2000): «El capital humano en España. Un balance de la evolución reciente», *Economistas*, 86, páginas 116-127.

[31] SAN SEGUNDO, M. J. y VAQUERO, A. (2005): «El abandono escolar temprano en España», en GIL, B. (ed.): *XI Jornadas de la AEDE*, Lisboa.

[32] UNESCO (2004): *Education for All. The Quality Imperative*, UNESCO, París.