

Presentación

En la actualidad la educación parece estar, una vez más, en el centro del debate político. Sea por tendencias que emergen desde foros «globales» o por políticas educativas impulsadas por los propios Estados, asistimos hoy a procesos de reestructuración de los sistemas de enseñanza impulsados desde diferentes ideologías y posiciones políticas. Las transformaciones de los sistemas productivos y el cambio tecnológico parecen ser razones suficientes para que los gobiernos se planteen modificar los contenidos, la forma de transmitirlos y evaluarlos o los sistemas de organización de la transmisión de conocimientos. Basta acceder a cualquier preámbulo de un texto educativo oficial para darse cuenta de la importancia que los Estados parecen otorgar a la educación como ámbito de intervención fundamental para la competitividad internacional y para el progreso social. Tal importancia constituye el catalizador del cambio y la justificación de las políticas que deben guiarlo.

Este monográfico de la *Revista de Educación* reúne un conjunto de artículos escritos por autores procedentes de diferentes disciplinas de las ciencias sociales para quienes los cambios educativos constituyen un ámbito central de reflexión e investigación. Desde la economía, la sociología, la pedagogía, la antropología o la ciencia política, se ofrecen miradas distintas pero complementarias para facilitar una comprensión amplia de algunos aspectos de la relación entre educación y sociedad en España. En un contexto de reestructuración de las políticas y sistemas educativos, creemos que merece la pena detenerse a valorar algunos aspectos clave de la educación española.

Obviamente, los temas tratados en este monográfico no agotan los retos que tiene hoy planteados el sistema educativo español, y mucho menos dan cuenta de todos los problemas de la educación en España. Sin embargo, los aspectos tratados en este monográfico —la equidad educativa, la relación entre educación y mercado de trabajo, la financiación de la educación y los cambios en la gestión y organización educativas— constituyen cuatro ejes que consideramos clave en el análisis de cualquier sistema educativo. En el caso español, no hay duda de que se trata de aspectos sobre los que ha pivotado la transformación de la educación desde la transición a la democracia.

Los bloques señalados son además, en un contexto de globalización, ámbitos sujetos a debates de tipo político y técnico con importantes implicaciones en las propuestas y políticas concretas que forman parte del escenario internacional actual de la educación. En efecto, desde instancias supranacionales como la OCDE, la UNESCO, o la Unión Europea —e incluso desde organizaciones como la OMC— se debaten y proponen nuevas estrategias y políticas educativas que afectan de un modo directo o indirecto a los cuatro ámbitos señalados. El predominio de agendas políticas de corte neoliberal, tanto por parte de gobiernos de países avanzados como de instituciones supranacionales, y las propias transformaciones que se derivan de los cambios tecnológicos y productivos, conducen a reformulaciones de políticas en los ámbitos de la equidad, el mercado de trabajo, la financiación y el gasto público educativo y la organización y gestión educativas. Veámoslo brevemente.

El ámbito de la *equidad* educativa es sin duda uno de los terrenos más sujetos a cambios, tanto de tipo discursivo como político. La equidad, entendida como igualdad de oportunidades educativas, constituyó el pilar fundamental que justificó las políticas de orientación keynesiana desde la década de los cincuenta. Buena parte de la legitimación del sistema político de las democracias capitalistas se sostuvo sobre un discurso y unas políticas de tipo meritocrático, donde las oportunidades educativas constituyeran el mecanismo estructurador de las posiciones sociales. La igualdad ante la educación, inculcionada en sus contenidos y pedagogías, actuaba como mecanismo corrector de las desigualdades de partida y como mecanismo de legitimación de las desigualdades de llegada.

Paradójicamente, una definición de equidad tan funcional a la legitimación del sistema capitalista da paso en la actualidad a formas alternativas de conceptualizar la igualdad de oportunidades educativas. La equidad, cuando aparece en la agenda política de Estados u organismos supranacionales, se sigue considerando un objetivo legítimo y deseable; sin embargo, es su contenido lo que cambia. De considerarse como un sistema de garantía de acceso a las diferentes etapas de un sistema reglado, normativo y legitimado para sancionar el logro educativo, la equidad pasa a conceptualizarse a partir de la necesaria flexibilidad del sistema para adaptarse a la especificidad de cada sujeto educativo. El propio discurso educativo oficial se torna autocrítico con las estrategias políticas desarrolladas desde la aplicación de las reformas comprensivas, hasta el punto de hacer uso del clásico axioma que sostiene que «lo más desigual es tratar a los diferentes del mismo modo». Flexibilidad del sistema, atención a la diversidad, currículum individualizado, estrategias de inclusión, evaluación continua y formativa son expresiones que forman parte de un nuevo vocabulario que contribuye a reconstruir buena parte de las políticas educativas. No estamos pues ante la simple producción de un nuevo léxico de tipo técnico-educativo basado en «avances» pedagógicos que justifiquen nuevas estrategias de enseñanza-aprendizaje. Estamos frente a una auténtica reconstrucción de las estrategias políticas de lucha contra el fracaso escolar y la exclusión social. Menos claro es si estas estrategias aumentan o reducen las desigualdades sociales.

Por lo que respecta a la relación entre educación y mercado de trabajo, no hay duda de que se trata de uno de los terrenos donde más parecen notarse los impactos de los procesos de globalización económica y tecnológica. La revolución en los sistemas de comunicaciones, la aplicación de los avances tecnológicos a los sistemas productivos, la adopción de modelos de producción *just-in-time*, etc. están alterando el contenido de los empleos, las habilidades necesarias para el desempeño laboral y la velocidad de obsolescencia de los conocimientos. Por otra parte, tanto o más importante que esto son las tendencias de cambio en la regulación del mercado de trabajo de las economías avanzadas. En muchos países asistimos a la introducción de medidas encaminadas a conseguir una mayor «flexibilidad» del mercado de trabajo: nuevas formas de contratación temporal, contratos de aprendizaje, contratos a tiempo parcial, abaratamiento del despido, reducción de costes de contratación, etc. Las dos tendencias señaladas parecen estar generando tensiones opuestas en la relación entre educación y empleo. La innovación tecnológica presiona sobre el sistema educativo desde el punto de vista de los contenidos y los métodos de enseñanza. La denominada «nueva economía» incide sobre la necesidad de reconstruir los planes de estudio en la educación superior, puede llegar a reformular la relación entre tiempo de estudio y tiempo de trabajo (en la medida en que la velocidad de la innovación tecnológica obliga a un planteamiento alternativo de la relación

entre períodos educativos y períodos de empleo a lo largo de toda la vida activa del individuo) y, también, debe modificar el concepto de especialización profesional en beneficio de una enseñanza más generalista que facilite el «aprendizaje del aprendizaje». Sin embargo, la nueva flexibilidad demandada a los sistemas educativos no se corresponde con la denominada «flexibilidad» del mercado de trabajo. Esta última, para segmentos importantes del mercado, dificulta la movilidad laboral deseable (incrementando, por el contrario, la rotación de entrada y salida del mercado de trabajo) y no estimula la inversión en formación en el puesto de trabajo.

Por lo que respecta al tercer ámbito tratado, una de las medidas más visibles en las agendas educativas internacionales es la de la contención del gasto público en educación y la introducción de nuevos mecanismos de financiación de la educación que se caracterizan por abandonar los sistemas tradicionales de asignación de recursos basados en inercias presupuestarias y dar paso a sistemas de asignación basados, por una parte, en la competencia y, por otra, en la vinculación entre financiación y resultados. Entran en este terreno el establecimiento de cuasimercados (como en el caso del cheque escolar, la subasta de plazas o la concertación de centros) y, también, la utilización de contratos-programa entre administraciones públicas e instituciones educativas, la financiación mediante fórmulas, etc. La introducción de estos nuevos sistemas de asignación de recursos públicos en el ámbito educativo está teniendo implicaciones de diversa índole. Destacaremos aquí dos efectos que nos parecen especialmente significativos: por un lado, los nuevos sistemas de asignación repercuten sobre la cultura institucional, alterando sus prácticas cotidianas; por otro lado, los nuevos mecanismos de financiación pueden tener importantes consecuencias sobre la equidad educativa.

El primero de los efectos es reconocible en la tendencia de las organizaciones a orientar su actividad a conseguir los mejores resultados en un entorno competitivo. Desde posiciones que defienden las ventajas del mercado, esta búsqueda es considerada un incentivo para la mejora de la calidad de los servicios ofrecidos. Ahora bien, en los servicios educativos la asociación entre competencia y mejora de la calidad dista de ser auto-evidente. En situaciones de competencia por los recursos, los centros educativos reorientarán sus objetivos en función de las demandas del sistema de financiación. Tales sistemas pueden premiar a centros que demuestren ser más «coste-efectivos» o premiar diferenciales de calidad. Ninguno de estos sistemas de incentivos puede considerarse una señal inequívoca de calidad. Los centros pueden intentar reducir costes mediante, por ejemplo, el aumento de la ratio alumnos-profesor, o pueden intentar mejorar sus resultados a corto plazo con políticas que persigan atraer a estudiantes de entornos socioeconómicos medio-altos. Este último ejemplo ilustra una de las posibles consecuencias sobre la equidad de determinados sistemas de asignación de recursos. Sin la introducción de determinados controles de tipo burocrático, los centros pueden verse incentivados a recurrir a procesos de selección del alumnado a partir de una evaluación de su rendimiento potencial y, por tanto, de su extracción social (*cream skinning*). Por otra parte, las desigualdades pueden agravarse también en función del territorio, puesto que en las zonas más deprimidas económicamente no existirán incentivos para que pueda ubicarse una oferta de calidad.

Finalmente, también existen tendencias de cambio en el terreno de la organización y gestión educativas. Un gran número de sistemas de enseñanza están siguiendo las recomendaciones de organismos internacionales que defienden con contundencia la necesidad de avanzar hacia sistemas de gestión descentralizados y hacia un mayor protagonismo de la comunidad educativa en la toma de decisiones y en la administra-

ción pedagógica y económica de la educación. Las ventajas que se argumentan para ello se basan en los beneficios de la proximidad de los ciudadanos respecto a ámbitos de decisión que afectan a sus vidas cotidianas, la mayor participación de toda la comunidad educativa en el control y gestión de los recursos que le son propios, la implicación del profesorado en *su* escuela y *sus* alumnos, etc. Sin embargo, las tendencias a la descentralización y a la búsqueda de mayor protagonismo de la comunidad educativa pueden enmascarar otro tipo de motivaciones, como la reducción de la carga de responsabilidad económica y política del Estado, el establecimiento de modelos organizativos que se ajusten a un entorno más mercantilizado de oferta de servicios educativos, o incluso la introducción de mecanismos indirectos de control de la labor del profesorado.

Las reflexiones anteriores, en definitiva, dan cuenta de las tensiones que incorporan los procesos de cambio en las políticas educativas a escala internacional, así como de la indeterminación de los efectos que pueden tener sobre dimensiones como la equidad o la calidad de la educación. En todo caso, parece claro que ninguno de los cuatro ejes señalados permanece inalterable. Las nuevas agendas políticas de los Estados, sea por la presencia hegemónica de determinadas ideologías, por la influencia (y en algunos casos, imposición) de organismos internacionales o por tensiones y fuerzas entre los grupos de interés de la sociedad civil, transforman la estructura y el contenido de los sistemas educativos y, en general, el papel de la educación en relación con la sociedad y la economía.

Los textos que configuran este monográfico profundizan en aspectos, tanto teóricos como aplicados al caso español, de cada uno de los ejes mencionados. El primer bloque, referido a la equidad educativa, incluye cinco artículos. Tanto el artículo de Álvaro Marchesi como el de Diego Sevilla abordan la polémica en torno a la educación secundaria. Marchesi se centra en el análisis de los indicadores educativos para cuestionar el concepto de «calidad educativa» y los factores que lo explican. Su texto revela cómo las últimas medidas políticas en torno a la calidad de la enseñanza no aseguran una mejora de la eficacia educativa pero sí pueden ser causantes de un aumento de las desigualdades sociales inter e intra centros. Por su parte, Sevilla reflexiona en torno a la situación de la educación comprensiva en España, en el contexto europeo y desde una perspectiva histórica. Su balance deja claro cómo la enseñanza comprensiva se corresponde con la organización del sistema educativo menos desigual y cómo éste es un proceso incompleto y deficitario en España. En un tercer artículo, Bonal realiza una evaluación de la equidad educativa en España a partir del análisis de una serie de indicadores. La ordenación de estos indicadores desde una perspectiva sistémica permite observar, a partir de una mirada global, en qué terrenos del proceso de producción educativa y en qué grado se producen las desigualdades. El artículo confirma cómo, a pesar de la evolución en la mejora cuantitativa y cualitativa de los *inputs* educativos (gasto público, recursos humanos, etc.) persisten desigualdades sociales en todas las fases del proceso de producción educativa, desigualdades especialmente relevantes en el ámbito de los resultados educativos y de su relación con el mercado de trabajo. Desde una perspectiva distinta, Xavier Rambla aborda la compleja cuestión de las desigualdades sociales en la elección de escuela. Después de presentar los ejes del debate en la literatura sociológica sobre el tema, Rambla se sirve de sus propias investigaciones etnográficas para presentarnos las estrategias utilizadas por las familias en función de su origen social. Frente a los razonamientos calculadores de las familias de clase media, las familias de clase trabajadora tienden a una mayor resignación, producto de razonamientos reificadores sobre la elec-

ción escolar. Sin embargo, Rambla nos muestra asimismo cómo en contextos de reflexión colectiva tales razonamientos pueden no depender del origen de clase. Finalmente, Silvia Carrasco aborda la importante cuestión de la escolarización de los hijos de inmigrantes. En una primera parte del artículo critica la escasa disponibilidad y la poca fiabilidad de datos que permitan realizar análisis consistentes sobre el tema. Posteriormente, a partir de sus trabajos etnográficos, Carrasco discute la problemática socioeducativa de este tipo de alumnado y evalúa los problemas de los diversos modelos de política educativa dirigidos a la escolarización de las minorías étnicas.

En el segundo bloque se presentan dos artículos referidos a un mismo fenómeno, la transición entre sistema educativo y mercado de trabajo, observados desde dos posiciones complementarias. En el primero de ellos, realizado por Cecilia Albert, Juan Pablo Juárez, Rosario Sánchez y Luis Toharia, el foco de atención se sitúa en las diferencias existentes entre las trayectorias de diferentes grupos; en concreto, los autores utilizan un conjunto de variables personales, familiares y relativas al territorio y al ciclo económico para explicar tales trayectorias. El segundo de ellos, cuyo autor es José G. Mora, se centra en las características (cognitivas y no cognitivas) que poseen los universitarios recién titulados y en cómo éstas se relacionan con las actividades desarrolladas en los puestos de trabajo. A partir de una encuesta contestada por los propios titulados, junto con una satisfacción razonable con respecto a los estudios y el trabajo, se observa un déficit en determinadas competencias profesionales, las relacionadas con aspectos metodológicos, sociales y participativos. El autor propone el uso más intenso de los métodos de enseñanza proactivos, en los que se da especial importancia a tales aspectos, y subraya la conveniencia de que las relaciones laborales y los procesos productivos sean más abiertos y participativos, con el fin de aprovechar mejor el potencial de los trabajadores.

En el tercero de los bloques se incorpora una serie de artículos relativos a diferentes aspectos de la financiación de la educación en España. El artículo de Esteve Oroval y Teresa Torres trata los flujos económicos que sustentan el sistema de formación, en sus tres subsistemas (inicial, ocupacional y continua). Los autores ponen de relieve la complejidad del entramado organizativo y financiero de este sistema y llaman la atención sobre la necesidad de incrementar los niveles de coordinación entre los tres subsistemas. Ana Villarroja, en su artículo referido a la financiación de los centros concertados, además de aspectos generales acerca de los niveles de financiación y su distribución por comunidades autónomas, estudia hasta qué punto se producen procesos de selección en el acceso a los centros, bien mediante la ruptura del principio de gratuidad, bien a través de mecanismos informales de selección. En el último artículo de este bloque, Jorge Calero presenta una descripción de algunos aspectos relevantes del sistema de financiación de la educación superior española y reflexiona sobre la dirección de diversos elementos de la política educativa universitaria; esta reflexión tiene como contexto el proceso de cambio acelerado por el que ha pasado la universidad española desde la aprobación de la LRU y, más específicamente, el proceso que se abre tras la aprobación de la LOU.

Por último, este monográfico se aproxima a la cuestión de la organización y gestión educativa a partir de dos artículos. Por una parte, Joan Subirats nos presenta una reflexión en torno a la participación y responsabilidades de la comunidad educativa. A partir de los trabajos de su equipo sobre gestión local de la educación y participación comunitaria, el artículo de Subirats contrapone un modelo de participación activa y compartida de múltiples agentes educativos al modelo clientelar y corporativista do-

minante. La dimensión local cobra especial significación para construir un modelo de participación que acerque la escuela al territorio y a la ciudadanía. Finalmente, Josep M. Bricall reflexiona sobre la importancia histórica de la tradición humanista en la Universidad europea y plantea qué tipo de desafíos conllevan los cambios sociales recientes (tecnológicos, demográficos y culturales) en la reestructuración de la institución para hacer compatibles la tradición humanista y la adaptación a las nuevas necesidades que la sociedad exige a la institución universitaria.

JORGE CALERO

Universidad de Barcelona

XAVIER BONAL

Universidad Autónoma de Barcelona