

Resumen

Este trabajo presenta un diagnóstico de la situación de la educación en España centrado en la primera etapa (intervenciones tempranas) y la última etapa de la educación formal (universitaria). El argumento fundamental es que la subvención pública a cada nivel educativo debe ser proporcional a la rentabilidad social que cada nivel proporciona. Desde esta perspectiva las intervenciones tempranas son prioritarias para la sociedad frente a los estudios universitarios, donde gran parte de la rentabilidad es apropiable privadamente por los graduados. Tras analizar la situación española se presentan algunas propuestas de reforma y una discusión final centrada en los cambios propuestos por el nuevo gobierno.

Palabras clave: educación, intervención temprana, universidad, rentabilidad social.

Abstract

This paper presents a diagnostic of the situation of education in Spain, with special emphasis on early interventions and universities. The basic argument considers that the public subsidy to education should be proportional to the social return of each level of education. From this perspective, early interventions should be clearly a priority for the public budget versus university financing since higher education graduates can appropriate privately of most of the return to their education. After analyzing the situation in Spain the paper proposes several lines for reform and a final discussion on the change in the educational system put forward by the new government.

Key words: education, early intervention, university, social return.

JEL classification: I22, I23, H23.

LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA: EL PRINCIPIO Y EL FINAL (*)

José GARCÍA MONTALVO

Universidad Pompeu Fabra

I. INTRODUCCIÓN

EN este trabajo se presentan una serie de análisis y propuestas para la reforma de la educación en España centradas en la etapa preescolar entre 0 y 3 años y la educación universitaria, que coinciden con el principio y el final del proceso educativo reglado. La presentación en la que se basa este trabajo se realizó con anterioridad a conocer los presupuestos generales del Estado para 2012 y las propuestas incluidas en el RDL 12/2012 de medidas de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Por este motivo se entremezclan comentarios sobre estas propuestas a medida que se desarrolla el texto y se incluye un último apartado que analiza la consistencia o inconsistencia de dichas actuaciones con las propuestas de este trabajo.

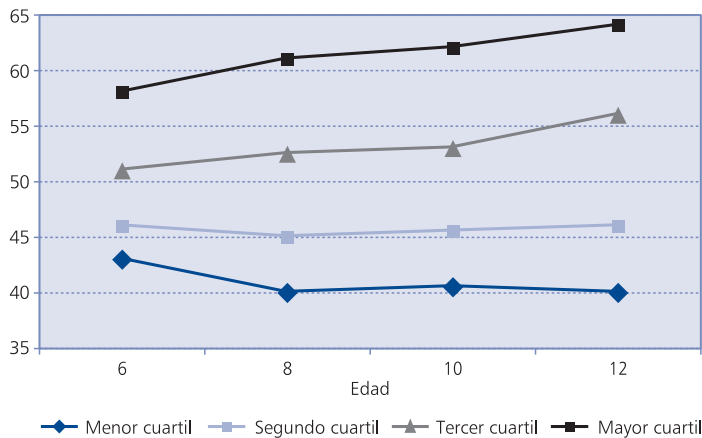
El tema de la reforma educativa es siempre un campo objeto de grandes polémicas y oposiciones ideológicas, a pesar de que existe un creciente cuerpo de evidencia que permitiría discusiones de carácter más técnico. Por lo general existe una visión muy idealizada de la capacidad del sistema educativo para mejorar las condiciones de vida de una sociedad. «No existe inversión más rentable» o «la educación es la solución a todos los problemas» son frases representativas de esta visión simplista y grandilocuente de la capacidad del sistema educativo como sector transforma-

dor de la sociedad. Estas visiones simplistas de mercadotecnia política tienen poco que ver con una aproximación útil para la mejora del sistema educativo, pues implican que cualquier aumento de la inversión educativa genera beneficios significativos y que todos los problemas se resuelven simplemente aportando más recursos. Esta visión es absolutamente errónea, como ponen de manifiesto multitud de investigaciones. Las buenas intenciones no son suficientes para que un sistema educativo funcione de manera eficiente y equitativa.

En general, es difícil poner a España de ejemplo en el campo educativo. Si el aprendizaje fuera un proceso productivo, tendríamos que aceptar que la educación en España es muy ineficiente. El abandono temprano educativo alcanza el 30 por 100 de media (1), el doble que la media europea. El abandono en la universidad llega hasta el 30 por 100 (2) y sólo un tercio de los alumnos completan sus estudios en el tiempo establecido. La proporción de población entre 25 y 34 años con estudios secundarios postobligatorios se sitúa a la cola de la OCDE, pero, sin embargo, la proporción de universitarios en el mismo grupo de edad supera la media con claridad para situarse cerca de países como Estados Unidos, Holanda o Suecia (OECD, 2010).

En el plano universitario la visión más generalizada en España

GRÁFICO 1
RESULTADO DE TEST CONGNITIVOS: RANGO DEL PORCENTAJE MEDIO EN EL TEST PIAT DE MATEMÁTICAS



Fuente: National Longitudinal Survey Youth (NLSY).

es una visión condescendiente sobre la situación de las universidades: «Se ha avanzado», «La investigación ha mejorado», «La universidad ya no es una fábrica de parados».

Por desgracia, estas afirmaciones utilizan un contrafactual erróneo. La comparación no puede basarse en la situación actual frente a la situación en 1980, sino respecto a la situación en que estaría el sistema si se hubiera producido una reforma al estilo de alguno de los países de nuestro entorno o algunas de las propuestas realizadas hace muchos años en el caso español. Es evidente que la universidad española de 2012 cumple mucho mejor sus funciones que la universidad de los años ochenta, pero también parece evidente que los recursos utilizados hubieran podido proporcionar una situación varios órdenes de magnitud mejor a la situación actual si se hubiera realizado la necesaria reforma hace muchos años.

II. LA IMPORTANCIA DE LAS INTERVENCIONES TEMPRANAS

La falta de equidad en las dotaciones iniciales (oportunidades, ambiente, etc.) es muy probable que se transforme en resultados desiguales. Igualar las dotaciones iniciales con intervenciones tempranas (especialmente antes de los 3 años) es mucho más eficiente, en términos de coste, que intentar igualar los resultados o hacerlo a edades y niveles educativos más avanzados. La intervención pública está justificada en estos casos por los fallos de mercado que suponen las restricciones de liquidez, los fallos de información (dificultad de evaluar la calidad de los centros infantiles y necesidad de contar con supervisión para mantener unos estándares elevados) y la falta de consideración de los padres de las externalidades que producen sus decisiones en el desarrollo de sus hijos y los costes que pueden imponer al resto de la sociedad.

La evidencia científica sobre la importancia de intervenir en las fases tempranas del desarrollo del niño se acumula con rapidez (3). Las diferencias en capacidades, tanto cognitivas como no cognitivas, entre individuos de distintos estratos sociales se generan muy pronto (4). A los 5 o 6 años existen ya diferencias importantes en capacidades cognitivas entre niños de diferentes estratos socioeconómicos. El gráfico 1 muestra hasta qué punto se ha diferenciado la capacidad cognitiva a los 5 o 6 años en función de la condición socioeconómica.

Estas diferencias se mantendrán fundamentalmente estables durante los siguientes años. En general, cuanto más tarde comienzan las actuaciones sobre niños con dificultades, menos efecto tienen.

Es bien conocido que el nivel de las capacidades de los niños está muy correlacionado con el nivel educativo de los padres (5). Pero el motivo puede ser la falta de capacidad de padres con pocos estudios para guiar el desarrollo de las habilidades cognitivas y no cognitivas de sus hijos, y no tanto la capacidad económica de la familia. Una vez el niño accede al sistema educativo formal, las deficiencias en la formación de habilidades a una temprana edad le harán mostrar un rendimiento académico inferior a los niños de grupos socioeconómicos superiores. Por tanto, si el objetivo es mantener la equidad, las intervenciones públicas deben centrarse en la fase más temprana de la niñez. La equidad no se puede conseguir en la universidad. Aumentar la renta familiar a partir de subvenciones o reducciones de las tasas universitarias, cuando el joven ya está en la fase de ciclo vital de asistir a la universidad, prácticamente no tiene

ningún efecto en la compensación de los bajos niveles de inversión previos. Las desigualdades hay que tratarlas en el origen y no en la universidad. Además, la elevada rentabilidad social de las actuaciones en edades tempranas justifica una intensa participación de la financiación pública.

Por tanto, cada vez es más evidente para los investigadores que lo que sucede antes de la edad preescolar es crítico. El tipo de cuidados que reciben los niños durante los primeros tres años de vida es muy importante para ciertos efectos biológicos relacionados con la capacidad de atender y aprender. El concepto de *school readiness* no implica enfatizar el contenido académico antes de preescolar. *School readiness* se refiere a llegar a preescolar con un cerebro preparado y capaz de aprender. El aprendizaje comienza mucho antes de llegar a preescolar, pues la sinapsis comienza a producirse desde el nacimiento. El cerebro de un niño de 2 años tiene casi el doble de conexiones neuronales que el de un adulto. Las conexiones que se refuerzan por la repetición se pierden en el proceso de *neural pruning* (6).

Pero además de los fundamentos biológicos de las intervenciones tempranas existen experimentos que muestran la importancia de este tipo de actuaciones. Dos de los más renombrados son el Programa Preescolar de la Escuela Perry y el Programa Abecedario (7), que muestran cómo se pueden conseguir efectos a largo plazo de mejoras en habilidades cognitivas y no cognitivas, rendimiento académico y productividad laboral a partir de intervenciones tempranas. Por ejemplo, el programa Perry fue administrado a 58 jóvenes afroamericanos de Michigan entre 1962 y 1967. El tratamiento

fueron 2,5 horas de clase todos los días y 1,5 horas de visita a la familia cada semana. El Programa Abecedario estaba dirigido a jóvenes de familias desaventajadas nacidos entre 1972 y 1977. La media de entrada eran los 4,4 meses. La intervención era diaria. El programa Perry consiguió mejoras temporales del CI (desaparecieron a los 4 años) pero el grupo tratado a los 14 años tenía mejores resultados académicos. La explicación según Pinto *et al.* (2008) sería el efecto del programa sobre habilidades no cognitivas. Los individuos del grupo tratado del Perry (a los 40 años) y el Abecedario (a los 21 años) tienen mejores notas en pruebas académicas, mayores niveles educativos, requirieron una menor atención a través de educación especial, tenían mayores salarios, mayor probabilidad de tener una vivienda y menor probabilidad de estar en prisión que los individuos del grupo de control.

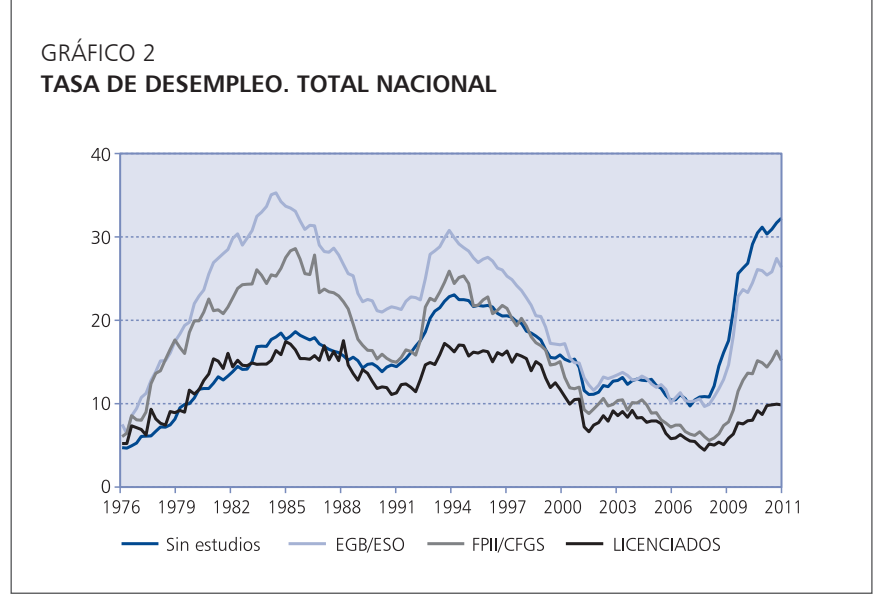
Heckman *et al.* (2009) muestran que la tasa de rentabilidad social anual del programa Perry se encuentra entre el 7 y el 10 por 100. En términos de análisis coste-

beneficio (suponiendo una tasa de descuento del 3 por 100 y teniendo en cuenta el efecto de los impuestos necesarios para financiar el programa), el resultado es que de cada dólar gastado revierte a la sociedad entre 7 y 12 dólares en términos de valor presente.

Por tanto, la idea no es tener un programa estrictamente académico para niños menores de 3 años, sino actuar sobre las habilidades no cognitivas (paciencia, perseverancia, motivación, autocontrol, focus, disciplina, etc.), pues se ha comprobado que tienen un efecto de preparación para el aprendizaje, aumentan los salarios en la madurez y reducen la tasa de embarazo adolescente, el comportamiento criminal, el tabaquismo, etc.

III. LOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

Desafortunadamente la concepción de los estudios universitarios en España ha estado dominada por una aplicación simplista de la ley de Say: cuanto mayor es el nivel educativo de la mano de



obra mayor es la productividad de la economía. Pero esta interpretación no funciona. Para que se produzca efectivamente un aumento de la productividad es preciso que la mano de obra de elevada cualificación trabaje y lo haga en puestos adecuados a su nivel de formación (8). La productividad está asociada al puesto de trabajo y no sólo al nivel de formación del trabajador. La productividad de un universitario sirviendo mesas no es mayor que la de cualquier otro trabajador. Cuando un sistema productivo no genera suficientes puestos de

trabajo de alta cualificación se pueden producir dos fenómenos: desempleo y sobrecualificación.

Muchos responsables universitarios suelen comenzar sus argumentaciones sobre la relación entre universitarios y mercado laboral recordando la vieja frase de la universidad como fábrica de parados, y señalando que si eso fue así en algún momento, en la actualidad no es verdad. Ciertamente, si miramos las tasas de desempleo incluyendo todas las edades concluiremos que los universitarios tienen una clara venta-

ja, especialmente en períodos de estancamiento económico (gráfico 2).

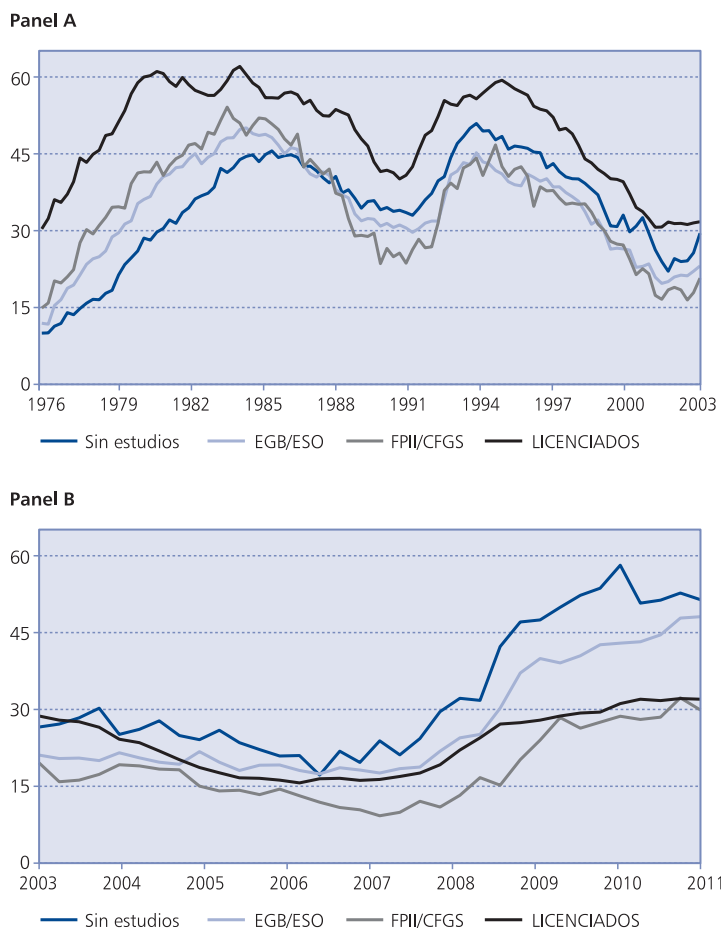
La situación es muy diferente si nos concentramos en los universitarios jóvenes. El gráfico 3 muestra que son precisamente los universitarios más jóvenes los que tienen tradicionalmente tasas de desempleo más altas que el resto de los niveles educativos.

El gráfico 4 muestra que, incluso si consideramos los jóvenes hasta 29 años, la ventaja de los universitarios en términos de desempleo es muy limitada.

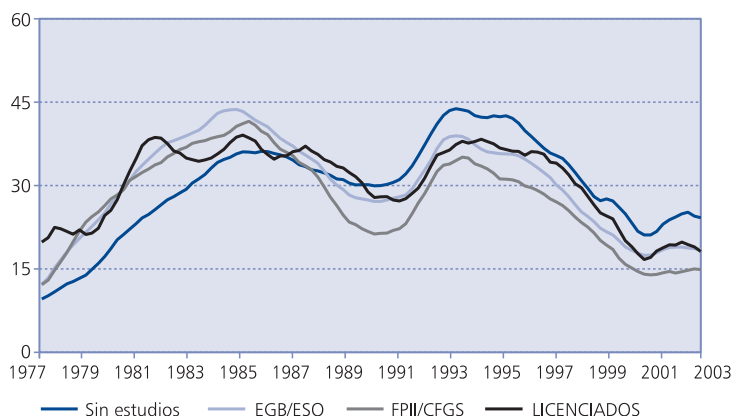
Este fenómeno se ha observado hasta la primera mitad de la primera década de siglo. La crisis económica ha provocado un efecto muy interesante: a diferencia de lo sucedido en crisis pasadas, en la actual crisis el incremento del desempleo de los universitarios jóvenes ha sido mucho más moderado que el del resto de niveles educativos. Si este efecto se debe al éxito de los universitarios en la competencia por puestos de trabajo que requieren niveles inferiores de cualificación, entonces se intensificará otro proceso que ha estado asociado con los universitarios españoles durante mucho tiempo: la sobrecualificación.

De hecho, es difícil mantener que la universidad sea una fábrica de parados, pero sí es una fábrica de sobrecualificados (9). Existen claras evidencias, tanto directas como indirectas, de un elevado nivel de sobrecualificación entre los universitarios españoles. El gráfico 5 muestra que la tasa de sobrecualificación de los universitarios españoles entre 25 y 29 años es del 44 por 100 (OCDE, 2010), siendo la tasa más alta de la OCDE. De hecho, dobla la media de la OCDE.

GRÁFICO 3
TASA DE DESEMPEÑO. DE 16 A 24 AÑOS



**GRÁFICO 4
TASA DE DESEMPLEO. DE 16 A 29 AÑOS**



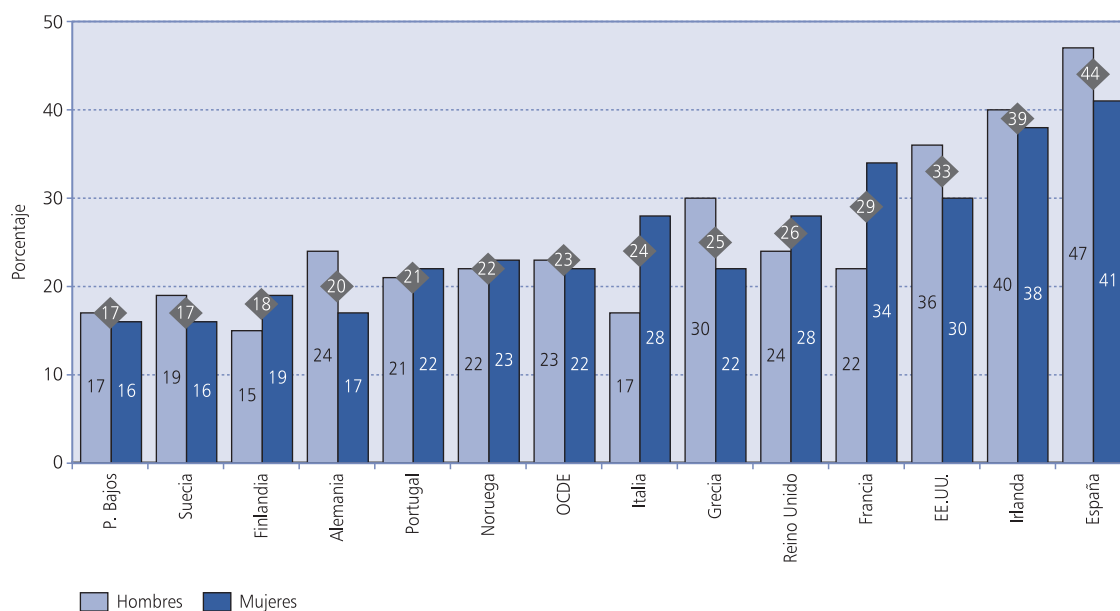
Una forma indirecta de analizar el mismo efecto es a partir del salario relativo de los universitarios frente a niveles educativos in-

feriores. Mientras en la práctica totalidad de los países se ha producido un efecto de aumento del salario relativo de los universita-

rios, en España se produce el efecto contrario. La OCDE muestra que la ventaja salarial frente a los trabajadores sólo con estudios obligatorios cayó un 40 por 100 entre 1997 y 2004 (OCDE, 2007). Izquierdo y Lacuesta (2006) señalan que la ventaja salarial frente a los trabajadores con estudios primarios cayó del 97 por 100 en 1995 al 67 por 100 en 2002. En una comparación internacional se observa que los graduados universitarios españoles son los que menor ventaja salarial tienen frente a los graduados de la segunda etapa de la educación secundaria (gráfico 6).

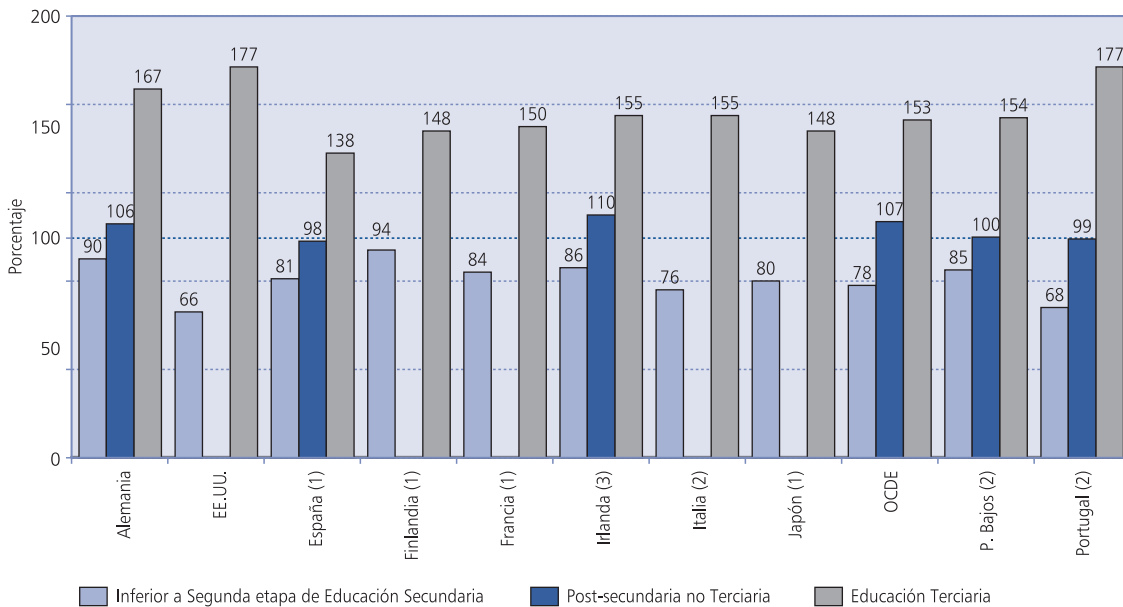
Boarini y Strauss (2007) señalan que la tasa de rentabilidad interna de la educación terciaria en España es la menor de los 21 países de la OCDE analizados en su

**GRÁFICO 5
DESAJUSTES ENTRE EDUCACIÓN Y OCUPACIÓN DE LOS JÓVENES (2007) (*)**



Nota: (*) Ratio de los trabajadores de 25-29 años que no están estudiando, poseen una educación superior y están desempeñando un trabajo de nivel profesional 1 o 2 (ISCO 4-9) con respecto a los trabajadores de 25-29 que no están estudiando y con una titulación superior.
Fuente: Panorama de la educación (OCDE, 2010).

GRÁFICO 6
INGRESOS RELATIVOS DE LA POBLACIÓN CON RENTAS PROCEDENTES DEL EMPLEO (*)
(2008 o último año disponible)



Notas: (*) Por nivel de educación y sexo de la población de 24-64 años. Segunda etapa de Educación Secundaria = 100.
 (1) Datos año 2007. (2) Datos año 2006. (3) Datos año 2005.
 Fuente: *Panorama de la educación* (OCDE, 2010).

estudio, alcanzando tan sólo el 5 por 100. Puente y Villanueva (2011) señalan que este estrechamiento de los diferenciales salariales entre niveles educativos en España ha generado escasos incentivos a la inversión en educación y el estancamiento del nivel educativo de los más jóvenes (especialmente en los hombres). El aumento relativo del salario en trabajos de baja cualificación, ligado al sector de la construcción, y la caída en la calidad de la educación son dos de las hipótesis apuntadas por los autores para explicar este efecto.

El fenómeno de la sobrecualificación de los universitarios en los puestos de trabajo que ocupan no es nuevo. El estudio europeo CHEERS de finales de los años noventa (García-Montalvo,

2001), referido a aproximadamente 40.000 universitarios de doce países que habían acabado sus estudios cuatro años antes, ya mostraba que el 18 por 100 de los universitarios españoles señalaban que para desarrollar su trabajo no necesitaban estudios universitarios; mientras que el 11,2 por 100 indicaba que con un nivel universitario inferior habría sido suficiente. Por comparación, en el resto de los países de la muestra los porcentajes eran el 6,5 y el 12,5 por 100, respectivamente. La continuación de este estudio europeo se denominó REFLEX y realizó una encuesta similar a la original referida a universitarios que en 2007 hacía cuatro o cinco años que habían finalizado sus estudios. El porcentaje de los universitarios españoles que señalaban que para su

empleo no hacía falta ningún tipo de estudios universitarios se había mantenido invariable: el 18 por 100.

Otra fuente de información sobre la evolución de la sobrecualificación en los jóvenes universitarios es el Observatorio de la Inserción Laboral de los Jóvenes que se ha desarrollado en oleadas cada tres años desde 1996 (10). La sobrecualificación de los jóvenes universitarios se ha movido entre el 30 y el 40 por 100 entre 1996 y 2011, última oleada disponible del observatorio.

Evidentemente las consecuencias de la sobrecualificación dependen de que se trate de un fenómeno transitorio o permanente. La teoría de los mercados

internos señala que los jóvenes entran en las empresas en los lugares más bajos y van ascendiendo hasta alcanzar puestos adecuados a su cualificación. Según esta interpretación la sobrecualificación sería transitoria y, por tanto, no sería excesivamente problemática. Por el contrario, la teoría del credencialismo señala que los títulos universitarios sólo tendrían como objetivo señalar la calidad del trabajador y, por tanto, la sobrecualificación podría ser permanente y muy costosa socialmente. Una forma de medir la permanencia o transitoriedad de la sobrecualificación es calcular matrices de transición entre diversos estados. El cuadro n.º 1 muestra la matriz de transición entre empleos de los jóvenes universitarios. En la misma se comprueba que un joven sobrecualificado en un empleo en t-1 tiene una probabilidad del 68 por 100 de seguir sobrecualificado en el siguiente empleo. No se trata de un estado absorbente pero sí de una probabilidad muy alta.

Una situación de sobrecualificación permanente supone un elevado coste social en términos del coste de oportunidad de los recursos invertidos en la formación universitaria (11). También tiene un coste personal alto puesto que los universitarios sobrecualificados tienen un nivel de malestar psicológico más alto y mayores niveles de frustración, así como un nivel bajo de satis-

facción laboral. Por suerte, los jóvenes en este tipo de empleos suelen cambiar sus expectativas para poder reducir su nivel de malestar. Los datos muestran que la sobrecualificación subjetiva (la expresada por el propio joven) se reduce más rápidamente que la objetiva (la medida como diferencia entre el nivel de educación del joven y el nivel requerido por el puesto de trabajo que desempeña en cada momento). Sin prácticamente cambiar las características del empleo, los jóvenes con el tiempo dejan de considerarse para su puesto de trabajo. Esto puede deberse a un ajuste a la baja de las expectativas después de estar cierto tiempo en trabajos poco adecuados, y al deterioro y obsolescencia, al menos parcial, de los conocimientos adquiridos durante los estudios universitarios.

¿Son conscientes los universitarios de la situación de su futuro mercado laboral antes de empezar los estudios? Éste es un tema muy interesante y donde se están desarrollando bastantes trabajos en la actualidad. García Montalvo (2005) muestra que los estudiantes tienen una visión bastante acertada del nivel de desempleo de los jóvenes universitarios, aunque no cuentan con una buena percepción de la situación laboral de los graduados de la titulación que han seleccionado. De hecho, lo normal es que crean que el

nivel de desempleo de su titulación es inferior al de otras titulaciones. También son realistas sobre el nivel de salarios que cobrarán, aunque son bastante optimistas en el cálculo del valor del título universitario.

Las causas del desajuste entre cualificaciones y puestos de trabajo tienen su origen tanto en factores de demanda como en factores de oferta. La demanda de universitarios para puestos de trabajo cualificados por parte de las empresas no es suficiente para absorber la gran cantidad de graduados que salen de las universidades cada año, puesto que gran parte de los puestos de trabajo que se crean son de poca calidad. Asimismo, el nivel medio de formación del empresariado es bastante deficiente, por lo que en ocasiones no entienden que el mayor salario que se paga a un universitario puede rentabilizarse. Por último, la cultura funcionarial de la universidad no facilita el aumento del espíritu empresarial entre los jóvenes universitarios que podrían crear empleos de elevada cualificación. Por su parte, la oferta universitaria no se ajusta, o lo hace con mucha lentitud, a las nuevas necesidades de la sociedad. En primer lugar, España presenta una distribución disfuncional por niveles educativos con unos niveles muy altos de estudios hasta obligatorios y superiores, y un nivel muy bajo de estudios de secundaria postobligatoria y formación profesional. Mientras la población española entre 25 y 34 años con estudios secundarios postobligatorios se sitúa a la cola de la OCDE (sólo por delante de Brasil, Portugal, Turquía y México), la proporción de universitarios en el mismo grupo de edad supera con claridad la media de la OCDE y se sitúa a niveles cercanos a Estados Unidos, Holanda o Suecia. Espa-

CUADRO N.º 1

MATRIZ DE TRANSICIÓN ENTRE EMPLEOS DE LOS JÓVENES UNIVERSITARIOS

EMPLEO EN t-1	EMPLEO EN t		
	Adecuado	Infracualificado	Sobrecualificado
Adecuado	83	1	14
Infracualificado	52	34	14
Sobrecualificado	30	1	68

ña tiene tres estudiantes universitarios por cada estudiante de formación profesional, mientras en la Unión Europea la proporción es uno a uno. También por el lado de la oferta se observa mucha lentitud para ajustarse a las nuevas demandas, y problemas en los métodos de enseñanza que se remontan a muchos años atrás. El estudio REFLEX señala que España es el país en el que los titulados destacan con más énfasis la poca utilización que, de las competencias adquiridas, hacen en sus puestos de trabajo. Además, las competencias requeridas por el mercado laboral de los distintos países europeos son muy semejantes: capacidad para hacerse entender, usar el tiempo de forma efectiva, trabajar en equipo, rendir bajo presión, coordinar actividades y encontrar soluciones nuevas a problemas concretos. Esta similitud en las competencias requeridas muestra que el mercado laboral de la UE está convergiendo más rápidamente que los sistemas educativos. Los datos de REFLEX también señalan que en España la relevancia del profesor como fuente esencial de información está en todos los estudios muy por encima de la resolución de problemas concretos. Esta situación es muy diferente a la existente en los países nórdicos, Países Bajos o Reino Unido. También es muy baja en el caso de la universidad española la capacitación en expresión oral. Gran parte de estos problemas en los métodos de docencia no son nuevos. Ya el libro Blanco de la Enseñanza Universitaria de 1969 señalaba que los problemas del método de enseñanza en la universidad española eran: escaso contenido práctico de la docencia, predominio de la formación para las profesiones tradicionales, ausencia de nuevas titulaciones requeridas por la evolución de la sociedad, y

debilidad de los métodos pedagógicos basados en clases magistrales. El informe REFLEX concluye: «En términos generales, aunque es cierto que unas carreras parecen atender mejor que otras las demandas más relevantes en competencias en el mercado laboral, no se aprecia en ninguna de las ramas de conocimiento una formación orientada sistemáticamente a la cobertura de las principales competencias demandadas».

Los datos de REFLEX muestran, como consecuencia de todo lo anterior, que los graduados españoles son los menos satisfechos con los estudios realizados: sólo un 50 por 100 declara que volverían a estudiar la misma titulación en la misma universidad, frente a porcentajes de plena satisfacción superiores al 60 por 100 en el resto de países. Quizá el resultado más llamativo señala que el 10 por 100 de los graduados universitarios pensaban que si tuvieran que volver a elegir no cursaría estudios universitarios, mientras en el resto de países este porcentaje es insignificante. Curiosamente, este porcentaje es muy similar al obtenido en el proyecto CHEERS de finales de los noventa.

Por último, la universidad en general no alienta las salidas profesionales orientadas hacia la formación de emprendedores. En muchas universidades los profesores siguen transmitiendo la idea del empresario como una persona que tiene como único objetivo explotar a sus trabajadores. Esta visión, junto con la aparente «buena vida» del profesor funcionario, hace a los estudiantes universitarios refractarios al riesgo y el emprendimiento. El último informe CyD confirma lo que muchos otros estudios han encontrado: tan sólo el 10 por

100 de los universitarios tiene interés por emprender y formar su propio negocio. Pero esto es poco razonable, dado que se trata de los trabajadores mejor formados para entender los procesos sociales y poder identificar riesgos y necesidades. Los datos del Observatorio de Inserción Laboral IVIE-Bancaja muestran que entre el 50 y el 75 por 100 de los jóvenes, dependiendo del año y la localidad, preferiría ser funcionario en lugar de empleado por cuenta ajena, si bien es cierto que la proporción de indiferentes entre ambas situaciones ha crecido en los últimos años. Compatible con los comentarios anteriores, son los estudiantes y graduados universitarios los que mayor preferencia tienen por ser funcionarios. Las encuestas también permiten estudiar a qué parte del sueldo estarían los jóvenes dispuestos a renunciar por ser funcionarios en lugar de empleados con un contrato indefinido. Los porcentajes oscilan entre el 9 y el 15 por 100.

IV. ALGUNAS SUGERENCIAS DE ACTUACIONES PRIORITARIAS

A partir de lo comentado en la sección anterior se pueden sugerir líneas prioritarias de actuación. En primer lugar es fundamental incrementar progresivamente la financiación destinada a intervenciones tempranas. La batalla por la igualdad de oportunidades se libra en los niveles de preescolar. Llegados al nivel universitario, el problema de la igualdad de oportunidades ya no es alcanzable. Permitir el acceso gratuito a la universidad no garantiza ni mucho menos la igualdad de oportunidades, puesto que el problema fundamental de la asistencia a la universidad de alumnos de bajo nivel económico no es el

coste de la matrícula sino el coste de oportunidad del tiempo destinado a estudiar.

Parte de la financiación para la generalización de las actuaciones tempranas y becas salario para jóvenes universitarios de familias con bajo nivel socioeconómico podría conseguirse a partir de un aumento del precio público de la universidad. Los estudios superiores generan una elevada rentabilidad privada (apropiable por el graduado) con una incierta rentabilidad social, muy al contrario de lo que sucede con las intervenciones tempranas. Lo más eficiente sería que los estudiantes pagaran por sus estudios en el futuro en función de la rentabilidad privada que les hubieran proporcionado (12). Sin embargo, este procedimiento, que teóricamente es el más adecuado, choca con problemas prácticos insalvables. La utilización de préstamos para cubrir las necesidades de financiación de la educación universitaria puede provocar, si la valoración de la rentabilidad futura no es adecuada, situaciones muy complicadas, como sucede en la actualidad con los préstamos solicitados por graduados de Estados Unidos. La conocida como *students' loan crisis* refleja el hecho de que la deuda neta de los graduados universitarios en Estados Unidos por el pago de sus estudios alcanza el billón de dólares (13). Esto es tanto como el PIB anual de España. Algunos analistas se preguntan si vale la pena endeudarse por 100.000 dólares para graduarse en las mejores universidades norteamericanas (14).

Obviamente, en el caso español no se considera un aumento de los precios públicos que se parezca en absoluto a los niveles observados en las universidades privadas estadounidenses. Resulta sorprendente la oposición de

muchos grupos a esta medida, que supondría un incremento en la equidad del acceso a la universidad, obviamente si viniera acompañada de más ayudas para el pago de la matrícula de estudiantes de familias con pocos recursos y becas salarios. En la actualidad, la financiación universitaria se podría resumir de la siguiente manera: el Estado pone el 85 por 100 de los recursos a partir de subvenciones que se financian fundamentalmente según las rentas del trabajo. Por tanto, se benefician los hijos de los universitarios, que acceden a la universidad en una proporción claramente superior al resto, pero pagan los padres de los más desfavorecidos, que son los que tienen rendimientos del trabajo. Además, resulta paradójico que los estudiantes universitarios se opongan al aumento de los precios públicos de la universidad por encima de los 1.000 euros, cuando muchos fueron a colegios concertados o privados en los que sus padres pagaban entre 4.000 y 6.000 euros anuales. La única interpretación posible que resolvería la paradoja es que piensen que la educación universitaria es irrelevante para su futuro personal y profesional y, por tanto, no tiene ningún valor.

Otro aspecto importante es proporcionar información clara y completa sobre la situación laboral que se encontrarán los universitarios en función de la titulación elegida. Los jóvenes aspirantes a estudiantes universitarios deberían saber las tasas de desempleo, sobrecualificación y salarios de los graduados de las diferentes titulaciones, así como los salarios y las tasas de desempleo de los grupos educativos anteriores a los estudios universitarios.

Otro problema bien conocido son los incentivos y la gobernan-

za de la universidad, que son más importantes que la supuesta falta de financiación. En este sentido, hace muchos años que se han planteado multitud de propuestas para reformar estos aspectos sin que ninguna haya tenido éxito. Respecto a los incentivos sería recomendable someter a las universidades a rendir cuentas a cambio de la financiación pública que reciben y de su autonomía. Una buena solución es el sistema de evaluación de Reino Unido, donde la unidad básica de medida es el departamento. Una universidad es un ente excesivamente heterogéneo como para poder realizar una evaluación conjunta. Sin embargo, los departamentos son entidades fácilmente comparables. Esta evaluación debería permitir decidir la financiación de cada departamento en función de su excelencia docente e investigadora. Por supuesto, y como sucede en otros países, los departamentos de muy baja calidad deberían poder ser cerrados.

Respecto a la reforma de la gobernanza en la universidad también se ha escrito con profusión. El tema es suficientemente complejo como para requerir un artículo completo. Lo cierto es que los resquicios assemblearios que todavía quedan en muchas universidades hacen muy complicado el gobierno de la universidad e impiden a la institución amoldarse con rapidez a los cambios sociales.

V. REFLEXIONES FINALES

Desde que tuvo lugar el Seminario de Funcas sobre «Crisis y reforma de la economía española», los días 21 y 22 de marzo de 2012, se han producido muchos acontecimientos relacionados con propuestas de reforma del sistema educativo. En concreto,

el ministro de Educación, Cultura y Deportes ha hecho varias ruedas de prensa muy polémicas y el Gobierno ha promulgado un controvertido Real Decreto Ley, el 14/2012, sobre medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que ya ha sido llevado al Constitucional por la Generalitat de Cataluña. Además, y como suele suceder cuando llega un nuevo gobierno, se ha creado la enésima comisión para analizar los problemas de la universidad y proponer soluciones.

La dirección de las iniciativas del Gobierno no parece estar en consonancia con las propuestas de este trabajo. En primer lugar, el ministro Wert ha señalado que las intervenciones tempranas son «asistenciales» y, por tanto, no prioritarias. Sin embargo, el hecho de que se trata de formación basada en aspectos no estrictamente cognitivos no quiere decir que la enseñanza de 0 a 3 años se pueda considerar como asistencial.

En segundo lugar, el Ministerio ha incluido en el RD Ley 14/2012 un aumento de los precios públicos para primera matrícula, hasta alcanzar entre el 15 y el 25 por 100 del coste de la formación universitaria, y hasta el 100 por 100 del coste de la cuarta matrícula y siguientes. Esta propuesta parecería ir en línea con algunos argumentos que se han expuesto con anterioridad. Sin embargo, este aumento de los precios públicos, difícil de calcular dado que no existe una contabilidad de analítica que permita saber cuál es efectivamente el coste de cada plaza universitaria, viene acompañado de una congelación o reducción de las becas universitarias. Esta combinación de políticas no es la adecuada.

Además, el RD Ley 14/2012 contiene una nueva regulación

del régimen de dedicación docente del profesorado en función de los tramos de investigación que hayan acumulado, aunque, de forma sorprendente, la base se fija en créditos ECTS.

Ciertamente, la presentación de los razonamientos justificativos de la reforma por parte del ministro Wert fue desafortunada, al realizarse afirmaciones sin sustento empírico o claramente contrarias a la evidencia disponible. Algunas de las inconsistencias fueron puestas de manifiesto por Hernández Armenteros y Pérez García en varios artículos publicados en *El País* (15), aunque algunos de los argumentos utilizados por estos autores se basaban también en supuestos muy poco realistas. Con todo, sería fácil coincidir con sus conclusiones sobre la necesidad de «imitar a los mejores: mucha autonomía académica, mucha cualificación profesional en los máximos responsables, fuertes capacidades de autoorganización, empezando por la selección de estudiantes, profesores, investigadores y gestores, con un marco laboral a la vez flexible y estable, y la libre fijación de precios y salarios; y siguiendo: más flexibilidad, menos regulación, menos intervencionismo administrativo, menos obligaciones burocráticas y más evaluación externa rigurosa y objetiva, cero de intervención política, menos subvenciones pero mucha más financiación pública y privada por resultados».

El análisis más actualizado y preciso de la situación de la universidad en España es el contenido en Pérez y Serrano (2012) (16). Este informe, después de realizar un diagnóstico basado en la información estadística disponible, realiza doce propuestas de reforma entre las que destacan las siguientes: más autonomía,

responsabilidad y mejor gobierno; especialización y estratificación de las instituciones; especialización del profesorado y promoción según resultados; sistema de información de calidad y sistemas de incentivos potentes orientados a objetivos; y, finalmente, promoción de la cultura emprendedora en la universidad. Tres de estas propuestas (incentivos potentes por objetivos, mejor gobierno y promoción de la cultura emprendedora) coinciden con las prioridades propuestas en este artículo. Desafortunadamente, hay pocos motivos para la esperanza: estas mismas propuestas aparecen en multitud de documentos elaborados en los últimos quince años sobre propuestas para la reforma de la universidad. El avance en la aplicación de estas reformas, entre las que existe bastante consenso entre los especialistas y mucha resistencia en los estamentos universitarios, ha sido decepcionante.

NOTAS

(*) Este trabajo contiene básicamente la presentación realizada en el Seminario de Funcas titulado «Crisis y reforma de la economía española», que tuvo lugar en Madrid los días 21 y 22 de marzo. Al final del trabajo se añade, a la vista de las propuestas que se realizaron en el seminario, un análisis del presupuesto de 2012 en materia educativa y del Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público.

(1) Los últimos datos muestran una pequeña reducción de esta tasa. En concreto, en 2009 el porcentaje de jóvenes entre 18 y 24 años que dejaron de estudiar sin conseguir un título fue del 31,2 por 100, cayendo al 28,4 por 100 en 2010 y al 26,5 por 100 en 2011.

(2) Esta proporción recoge los estudiantes que dejan una carrera para comenzar otra.

(3) CURRIE (2001) ofrece una panorámica general desde la perspectiva económica. SHONKOFF y PHILLIPS (2000) presentan una visión interdisciplinar. Véase también KNUDSEN *et al.* (2006).

(4) Para una visión reciente de este tema véase CUNHA y HECKMAN (2010).

(5) Entre los más recientes existen multitud de trabajos sobre la influencia del estatus

<p>socioeconómico en los resultados del estudio PISA. En el caso español, el trabajo de ANGHERL y CABRALES (2010) proporciona la evidencia más convincente.</p> <p>(6) Proceso neurológico que favorece un cambio en la estructura neuronal mediante la reducción de las conexiones sinápticas más débiles (en términos de su utilización) y permite mantener aquellas que generan una configuración sináptica más eficiente.</p> <p>(7) Para el análisis de los efectos a largo plazo de otro programa interesante, el Head Start, se puede consultar GARCÉS <i>et al.</i> (2002).</p> <p>(8) Para una visión general de temas educativos, con un enfoque eminentemente económico, referidos al caso español véase OCDE (2008).</p> <p>(9) Aunque la literatura anglosajona suele hablar de sobreeducación, este concepto es un oxímoron: no se puede tener sobreeducación en ninguna situación.</p> <p>(10) Véase GARCÍA-MONTALVO y PEIRO (2009, 2001) y GARCÍA-MONTALVO, PEIRO y SORO (2006, 2003).</p> <p>(11) El cálculo del coste de la sobrecualificación es un ejercicio complicado y controvertido que se comentará en el apartado de reflexiones finales.</p> <p>(12) ZINGALES, L., «The college graduate as collateral», <i>New York Times</i>, 13 de junio de 2012.</p> <p>(13) «Slowly, as student debt rises, colleges confront costs», <i>New York Times</i>, 14 de mayo de 2012.</p> <p>(14) LIEBER, R., «Another debt crisis is brewing, this one in students' loans», <i>New York Times</i>, 28 de mayo de 2012.</p> <p>(15) HERNÁNDEZ ARMENTEROS y PÉREZ GARCÍA, «La reforma de la Universidad: preguntas erróneas, respuestas incorrectas», 15 de abril de 2012; «Educación superior: eficiencia competitiva pública y privada», 25 de mayo de 2012, <i>El País</i>.</p> <p>(16) Presentado el 17 de abril de 2012.</p>	<p>BIBLIOGRAFÍA</p> <p>ANGHERL, B., y CABRALES, A. (2010), «Los determinantes del éxito en la educación primaria en España», mimeo.</p> <p>BOARINI, R., y STRAUSS, H. (2007), «The Private Internal Rates of Return to Tertiary Education: New Estimates for 21 OECD Countries», OECD Economics Department Working Papers 591, OECD Publishing.</p> <p>CUNHA, F., y HECKMAN, J. (2010), «Investing in our young people», NBER Working Paper 16201.</p> <p>CURRIE, J. (2001), «Early childhood education programs», <i>Journal of Economic Perspectives</i>, 15(2): 213-238.</p> <p>GARCÉS, E.; THOMAS, D., y CURRIE, J. (2002), «Long Term effects of Head Start», <i>American Economic Review</i>, 92(4).</p> <p>GARCÍA MONTALVO, J. (1995), «Empleo y sobrecualificación: el caso español», FEDEA, Documento de Trabajo 95-20.</p> <p>— (2001), <i>Educación y empleo de los graduados superiores en Europa y en España</i>, Fundación Bancaixa.</p> <p>— (2005), «La perspectiva sobre el mercado laboral de estudiantes universitarios, titulados y empresarios que contratan graduados universitarios: la encuesta ANECA», mimeo.</p> <p>— (2008), «The return to schooling in Spain», mimeo, preparado como documento de base para el Economic Survey of Spain 2008 de la OCDE.</p> <p>GARCÍA MONTALVO, J., y PEIRO, J.M. (2001), <i>El mercado laboral de los jóvenes: formación, transición y empleo</i>, Fundación Bancaixa.</p> <p>— (2009), <i>Análisis de la sobrecualificación y la flexibilidad laboral: observatorio de la inserción laboral de los jóvenes 2008</i>, Fundación Bancaixa.</p> <p>GARCÍA MONTALVO, J.; PEIRO, J.M., y SORO, A. (2003), <i>La inserción laboral de los jóvenes: 1996-2003</i>, Fundación Bancaixa.</p>	<p>— (2006), <i>Los jóvenes y el Mercado de trabajo en la España urbana</i>, Fundación Bancaixa.</p> <p>HECKMAN, J.; MOON, S.; PINTO, R.; SAVELYEV, P., y YAVITZ, A. (2009), «The rate of return to the HigScope Perry Preschool program», <i>Journal of Public Economics</i>, 94: 114-128.</p> <p>IZQUIERDO, M., y LACUESTA, A. (2006), «Wage Inequality in Spain: Recent Developments», Documento de Trabajo n.º 0615, Banco de España.</p> <p>KNUDSEN, E.I.; HECKMAN, J.J.; CAMERON, J., y SHONKOFF, J.P. (2006), «Economic and neurobiological and behavioral perspectives on building America's workforce», <i>Proceedings of the National Academy of Sciences</i>, 103(27): 10155-10162.</p> <p>OECD (varios años), <i>Education at a Glance</i>.</p> <p>— (2008), «Raising education outcomes», capítulo 3 del <i>Economic Survey of Spain 2008</i>.</p> <p>PÉREZ, F., y SERRANO, L. (2012), <i>Universidad, universitarios y productividad en España</i>, Fundación BBVA.</p> <p>PINTO et al. (2008), ————— —FALTA</p> <p>PUENTE, S., y VILLANUEVA, E. (2011), «Los rendimientos salariales y la evolución reciente del nivel educativo», <i>Boletín Económico del Banco de España</i>, julio-agosto.</p> <p>Shonkoff, J.P., y Phillips, D.A. (Eds.) (2000), <i>From neurons to neighborhoods: the science of early childhood development</i>, National Academy Press, Washington, DC.</p>
---	--	---