

TESIS DOCTORAL



**DESDE EL APRENDIZAJE DE LO COTIDIANO AL ACTUAL
SISTEMA DE BIENESTAR: EL DESARROLLO EDUCATIVO
COMO LIMITADOR DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

Pablo Martínez de Oporto
Graduado en Trabajo Social

Departamento de Sociología III
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Nacional de Educación a Distancia –UNED–
2019

TESIS DOCTORAL

DESDE EL APRENDIZAJE DE LO COTIDIANO AL ACTUAL
SISTEMA DE BIENESTAR: EL DESARROLLO EDUCATIVO
COMO LIMITADOR DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Pablo Martínez de Oporto
Graduado en Trabajo Social

Departamento de Sociología III
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Nacional de Educación a Distancia –UNED–

2019

Departamento de Sociología III
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Nacional de Educación a Distancia –UNED–

**DESDE EL APRENDIZAJE DE LO COTIDIANO AL ACTUAL
SISTEMA DE BIENESTAR: EL DESARROLLO EDUCATIVO
COMO LIMITADOR DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

Pablo Martínez de Oporto
Graduado en Trabajo Social

Directora. Dña. M^a Rosario Hildegard Sánchez Morales

AGRADECIMIENTOS

A la hora de emprender una Tesis Doctoral son muchas las personas que han hecho lo posible para que esta investigación llegase a buen término. A todas ellas deseo expresar mi agradecimiento.

A la profesora Sánchez Morales quiero mostrar mi más profunda gratitud por dirigir esta investigación. Desde el momento que le hice la propuesta de este trabajo se involucró con tanto entusiasmo que su orientación acabaría siendo un éxito. Su cercanía, sus acertadas apreciaciones, su profundo conocimiento del tema a tratar y su guía han sido parte fundamental de esta Tesis Doctoral.

Igualmente, quiero agradecer a la UNED y, más concretamente, al Departamento de Sociología III por haberme incluido en el Programa de Doctorado. De no ser por una universidad de estas características muchas de nuestras investigaciones no hubiesen podido llevarse a término.

También, deseo expresar mi reconocimiento a todos los profesores, maestros y educadores de todos los centros de enseñanza visitados. El tiempo dedicado por cada uno de ellos para llegar al pleno conocimiento de la realidad educativa nos ha servido para hacer una serie de propuestas que sirvan para la mejora del actual sistema educativo.

No quiero olvidarme de mi familia, la cual ha sufrido en múltiples ocasiones mi falta de dedicación mientras realizaba este trabajo. En concreto, quiero expresar mi más profundo cariño y agradecimiento a Mercedes, mi compañera durante los últimos treinta años, la cual me animó a reanudar mis estudios y me ha servido de continua orientación hasta llegar a culminar esta Tesis Doctoral.

Gracias a todos.

ÍNDICE GENERAL

1. INTRODUCCIÓN	27
2. OBJETIVOS E HIPÓTESIS	37
2.1. OBJETIVOS	38
2.2. HIPÓTESIS	39
2.2.1. Subhipótesis de trabajo.....	40
3. MARCO TEÓRICO	43
3.1. LA DINÁMICA SOCIAL	52
3.2. LAS NECESIDADES SOCIALES.....	55
3.2.1. Planteamientos teóricos de las necesidades.....	55
3.2.2. Medición y evaluación de las necesidades sociales.....	61
3.3. EL ESTADO DEL BIENESTAR.....	64
3.3.1. Orígenes del Estado del Bienestar	66
3.3.2. Los cuatro pilares del Estado del Bienestar	70
3.3.3. Los modelos del Bienestar.....	72
3.3.4. Crisis del Estado del Bienestar	76
3.3.5. La ruptura de un modelo. Factores políticos y económicos	77
3.3.6. La Economía Neoliberal	82
3.3.7. La reinención del Estado del Bienestar	89
3.4. LA EXCLUSIÓN SOCIAL.....	92
3.4.1. Las perspectivas teóricas sobre la Exclusión Social.....	93
3.4.2. La Sociedad Dual.....	98
3.4.3. El carácter multifactorial de la Exclusión Social.....	102
3.4.4. El proceso de la Exclusión Social.....	104
3.4.5. El empleo como elemento integrador	106
3.4.6. La lucha frente a la Exclusión Social en Europa	109
3.4.7. El reconocimiento legal de las personas en situación de Exclusión Social..	112
3.4.8. El Sistema Educativo ante la Exclusión Social	113

4. MARCO METODOLÓGICO	115
5. EL OBJETO DE ESTUDIO EN SU CONTEXTO HISTÓRICO, ECONÓMICO, SOCIAL Y POLÍTICO	121
5.1. LA AYUDA DE EE.UU. A EUROPA TRAS LA II GUERRA MUNDIAL	122
5.2. EL RÉGIMEN FRANQUISTA Y SU AISLAMIENTO INTERNACIONAL.....	124
5.3. DEMOCRACIA Y ESTADO DEL BIENESTAR EN ESPAÑA	129
5.3.1. La irrupción del período recesivo	134
5.3.2. Las consecuencias económicas y sociales como efecto de la crisis	139
5.4. POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA	141
5.5. LA VIVIENDA COMO NECESIDAD FUNDAMENTAL	153
5.5.1. La exclusión residencial	156
5.5.2. La vivienda social en Europa.....	159
5.5.3. La vivienda pública en España	161
5.5.4. La necesidad de una vivienda de calidad en edad escolar.....	164
5.6. SERVICIOS SOCIALES Y BIENESTAR SOCIAL	166
5.6.1. La intervención social y el Tercer Sector	168
5.6.2. Servicios sociales y atención social en el sistema educativo español	173
5.7. SEGURIDAD SOCIAL Y ESTADO DEL BIENESTAR	175
5.7.1. Las políticas de protección social en España	176
5.7.2. La protección social de niños y jóvenes en España.....	178
5.8. EL SISTEMA SANITARIO ESPAÑOL.....	179
5.8.1. El modelo actual en la sanidad	182
5.8.2. Las consecuencias sanitarias de la crisis	190
5.8.3. Salud y exclusión social	197
5.8.4. Promoción de la salud en el ámbito educativo	200
6. LA EDUCACIÓN COMO PILAR DEL BIENESTAR	203
6.1. LA ACUMULACIÓN DEL SABER Y LA TRANSMISIÓN DEL CONOCIMIENTO DESDE LOS PRIMEROS POBLADORES HASTA EL ACTUAL SISTEMA EDUCATIVO EN ESPAÑA.....	203
6.2. LA UNIVERSALIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO EN ESPAÑA.....	220

6.3. LA EDUCACIÓN DE LA MUJER COMO UNA CUESTIÓN HISTÓRICA DE GÉNERO	227
6.4. EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL	239
6.5. LA LEGISLACIÓN EDUCATIVA DESDE LA DEMOCRACIA	241
6.6. DESDE LAS SOCIEDADES CLÁSICAS AL MODELO EFICIENTISTA EN LA EDUCACIÓN.....	244
6.7. LA PRIVATIZACIÓN COMO CONSECUENCIA DEL MODELO NEOLIBERAL	249
6.7.1. Valoraciones críticas a este modelo.....	251
6.8. EL GASTO EDUCATIVO EN ESPAÑA.....	253
6.8.1. Gasto público en educación en las CC.AA. por alumno	257
6.8.2. Gasto de los hogares en educación	259
6.9. LA CRISIS ECONÓMICA EN LOS PRESUPUESTOS DE EDUCACIÓN.....	262
6.10. LAS CIFRAS TRAS LA SUPERACIÓN DEL PERÍODO RECESIVO	265
6.11. ALUMNADO Y TIPOLOGÍA DE CENTROS SEGÚN LAS CC.AA.	267
6.12. EDUCACIÓN PÚBLICA FRENTE A EDUCACIÓN PRIVADA	271
6.13. LAS CIFRAS DE LA EDUCACIÓN PRIVADA.....	274
6.14. EL ALUMNADO EXTRANJERO	276
6.15. DISTRIBUCIÓN DEL PROFESORADO DE ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN GENERAL NO UNIVERSITARIAS POR SEXO.	278
6.16. LA FORMACIÓN EN EL MEDIO PENITENCIARIO	279
6.17. EL ABANDONO EDUCATIVO TEMPRANO EN ESPAÑA	282
6.18. LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA EN ESPAÑA	288
6.18.1. Las cifras de la Educación Universitaria en España.....	291
6.18.2. Comparativa de España con su entorno.....	296
6.18.3. La producción científica de las universidades	299
6.18.4. El Programa Erasmus	300
6.18.5. La empleabilidad tras la Universidad.....	302
7. EL MODELO EDUCATIVO EN LA COMUNIDAD DE MADRID.....	309
7.1. LAS TRANSFERENCIAS DURANTE LA ETAPA DE GALLARDÓN	312
7.2. ESPERANZA AGUIRRE AL FRENTE DE LA COMUNIDAD	315
7.3. IGNACIO GONZÁLEZ Y LA CONTINUIDAD PRIVATIZADORA	317

7.4 CRISTINA CIFUENTES Y LA SUPERACIÓN DE LA RECESIÓN.....	320
7.5. LA ACTUAL SITUACIÓN EDUCATIVA EN MADRID	321
7.5.1. El presupuesto educativo en la Comunidad de Madrid	324
7.6. EL PROFESORADO EN LA COMUNIDAD DE MADRID	326
7.7. EL ESPACIO MADRILEÑO DE EDUCACIÓN SUPERIOR	331
7.8. LA RESPONSABILIDAD INVESTIGADORA DE LA COMUNIDAD DE MADRID	333
8. EL MODELO EDUCATIVO DESDE UNA VISIÓN DOCENTE	335
8.1. LA EDUCACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL.....	335
8.2. LA FORMACIÓN COMO GARANTÍA DE UN EMPLEO ESTABLE	336
8.3. LOS FONDOS PARA EDUCACIÓN	338
8.4. CRISIS Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN.....	339
8.5. LAS FAMILIAS FRENTE A LOS GASTOS EDUCATIVOS	340
8.6. LA SUPERACIÓN DE LA CRISIS Y EL AUMENTO DEL GASTO.....	341
8.7. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR	342
8.8. DIFICULTADES ECONÓMICAS PARA LLEGAR A LA UNIVERSIDAD	343
8.9. EL DEBATE SOBRE LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN	343
8.10. LA IRRACIONAL DIVERSIDAD DE LAS BECAS EN LAS CCAA.....	344
8.11. LA CALIDAD Y LA EFICIENCIA ATENDIENDO A LA TIPOLOGÍA DE CENTRO	345
8.12. LA DISTRIBUCIÓN DE FONDOS PÚBLICOS EN CUANTO A TIPOLOGÍA DE CENTRO.....	346
8.13. LA APUESTA POR EL BILINGÜISMO.....	347
8.14. LA RELIGIÓN EN LAS AULAS Y LA CONCERTACIÓN	349
8.15. EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN SOBRE LOS CENTROS CONCERTADOS.....	350
8.16. LA EXCLUSIÓN Y LA SEGREGACIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO..	341
8.17. LAS MEDIDAS TOMADAS POR LAS AA.PP. FRENTE A LOS DESEQUILIBRIOS	353
8.18. EL ACOSO ESCOLAR EN LA COMUNIDAD DE MADRID	355
8.19. LA FIGURA DEL PROFESOR EN LA ACTUALIDAD.....	356
8.20. LAS AMENAZAS SUFRIDAS POR LOS DOCENTES.....	357

8.21. LA RESPUESTA DE LAS AA.PP. FRENTE AL ACOSO Y LAS AMENAZAS A LOS DOCENTES.....	358
8.22. LA CRISIS Y EL PROFESORADO.....	360
9. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN Y TENDENCIAS DE FUTURO	361
9.1. LA EDUCACIÓN COMO FACTOR EXCLUSÓGENO	361
9.2. LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA Y LOS CONCIERTOS EDUCATIVOS.....	365
9.3. LA CRISIS ECONÓMICA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL.....	369
9.4. ACOSO, VIOLENCIA Y MALA CALIDAD RELACIONAL EDUCATIVA ...	372
9.5. LOS SECTORES SOCIALES MÁS VULNERABLES.....	375
9.6. LA BRECHA DE GÉNERO EN EL MODELO PRODUCTIVO.....	379
9.7. TENDENCIAS DE FUTURO.....	382
10. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA	389
10.1. CONCLUSIONES.....	389
10.2. PROPUESTAS DE MEJORA.....	403
ANEXO	409
BIBLIOGRAFÍA	413
WEBGRAFÍA	429

ABREVIATURAS

- AA.PP.: Administraciones Públicas
- AGE: Asociación de Geógrafos de España
- AMEIGI: Asociación Madrileña de Escuelas Infantiles de Gestión Indirecta
- ANPE: Asociación Nacional de Profesionales de la Enseñanza
- AROPE: At Risk of Poverty and/or Exclusión
- ARWU: Academic Ranking of World Universities
- CC.AA.: Comunidades Autónomas
- CC.OO.: Comisiones Obreras
- CDESC: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- CE: Constitución Española
- CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero
- CECS: Centro de Estudios del Cambio Social
- CEE: Comunidad Económica Europea
- CGPJ: Consejo General del Poder Judicial
- CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas
- CM: Comunidad de Madrid
- CPP: Colaboración Público Privada
- CRUE: Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas
- DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos
- ECV: Encuesta de Condiciones de Vida
- EE.UU.: Estados Unidos de América
- EPA: Encuesta de Población Activa
- ERP: European Recovery Program
- FADSP: Federación de Asociaciones para la Defensa de la Sanidad Pública
- FP: Formación Profesional
- H: Hipótesis
- I: Indicador
- IDH: Índice de Desarrollo Humano
- IDIS: Instituto para el Desarrollo e Integración de la Sanidad
- INE: Instituto Nacional de Estadística
- INEM: Instituto Nacional de Empleo

-INGESA: Instituto Nacional de Gestión Sanitaria

-INSALUD: Instituto Nacional de la Salud

-IPC: Índice de Precios al Consumo

-IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

-IVA: Impuesto sobre el Valor Añadido

-LGE: Ley General de Educación

-LISMI: Ley de Integración Social del Minusválido

-LIONDAU: Ley de Igualdad, No Discriminación y Accesibilidad Universal

-LOCE: Ley Orgánica de Calidad de la Educación

-LODE: Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación

-LOE: Ley Orgánica de Educación

-LOECE: Ley Orgánica por la que se regula el Estatuto de los Centros Escolares

-LOGSE: Ley de Ordenación General del Sistema Educativo

-LOMCE: Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa

-LOPEG: Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes

-MEFP: Ministerio de Educación y Formación Profesional

-MHAAPP: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

-MSSSI: Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad

-OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

-OIT: Organización Internacional del Trabajo

-OMS: Organización Mundial de la Salud

-ONG: Organización No Gubernamental

-ONU: Organización de las Naciones Unidas

-PFI: Private Finance Initiative

-PIB: Producto Interior Bruto

-PICE: Programa Integral de Cualificación y Empleo

-PISA: Programme for International Student Assessment

-PSOE: Partido Socialista Obrero Español

-PP: Partido Popular

-PPP: Participación Público Privada

-SAAD: Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia

-SERMAS: Servicio Madrileño de Salud

-SESPAS: Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria

- SNGJ: Sistema Nacional de Garantía Juvenil
- SH: Subhipótesis
- SMI: Salario Mínimo Interprofesional
- SNS: Sistema Nacional de Salud
- TGD: Trastornos Graves del Desarrollo
- UCD: Unión del Centro Democrático
- UDIMA: Universidad a Distancia de Madrid
- UE: Unión Europea
- UGT: Unión General de Trabajadores
- UNAM: Universidad Autónoma de Madrid
- UNED: Universidad Nacional de Educación a Distancia
- UNICEF: United Nations Children's Fund
- URJC: Universidad Rey Juan Carlos
- URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
- UTE: Unión Temporal de Empresas
- V: Variable
- VIH: Virus de Inmunodeficiencia Adquirida
- VPO: Viviendas de Protección Oficial

ÍNDICE DE CUADROS

1.1. IMPRONTA DE LAS ANTIGUAS CIVILIZACIONES EN ESPAÑA	29
3.1. DINÁMICA DE LA POLÍTICA SOCIAL	52
3.2. NECESIDADES Y SATISFACTORES SEGÚN MAX NEEF.....	60
3.3. CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS DEL BIENESTAR.....	75
3.4. POBREZA VS EXCLUSIÓN SOCIAL.....	99
3.5. OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020 (E2020)	111
4.1. PROFESORES ENTREVISTADOS.....	119
5.1. CONSECUENCIAS TRAS LA GUERRA CIVIL EN ESPAÑA	126
5.2. INCIDENCIA SOBRE LOS SECTORES SOCIALES COMO EFECTO DEL PERÍODO RECESIVO	138
5.3. RESUMEN INFORME AROPE 2017	150
6.1. PROCESO EVOLUTIVO DURANTE EL PALEOLÍTICO	204
6.2. DIFERENCIAS EDUCATIVAS ENTRE LA II REPÚBLICA Y LA DICTADURA FRANQUISTA.....	217
6.3. DETERMINANTES DEL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO.....	285
7.1. CUADRO RESUMEN DEL CURSO 2018-2019 EN MADRID	323
9.1. CONFIRMACIÓN DE LA H1 EN LA INVESTIGACIÓN.....	365
9.2. CONFIRMACIÓN DE LA H2 EN LA INVESTIGACIÓN.....	368
9.3. CONFIRMACIÓN DE LA H3 EN LA INVESTIGACIÓN.....	372
9.4. CONFIRMACIÓN DE LA H4 EN LA INVESTIGACIÓN.....	375
9.5. CONFIRMACIÓN DE LA H5 EN LA INVESTIGACIÓN.....	378
9.6. CONFIRMACIÓN DE LA H6 EN LA INVESTIGACIÓN.....	381

ÍNDICE DE GRÁFICOS

5.1. PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES DEL PLAN MARSHALL	123
5.2. TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB POR HABITANTE EN EUROPA OCCIDENTAL (1950-1973).....	124
5.3. EVOLUCIÓN TASA DE DESEMPLEO EN ESPAÑA (2006-2017).....	136
5.4. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MEDIOS POR HOGAR (2009-2016)	143
5.5. EVOLUCIÓN REAL DE TASA DE POBREZA EN ESPAÑA (2009-2016)	144
5.6. TASA DE RIESGO DE POBREZA POR NIVEL DE FORMACIÓN ALCANZADO EN 2016 EN PERSONAS DE 16 Y MÁS AÑOS	147
5.7. PERSONAS POR DEBAJO DEL UMBRAL DE RIESGO DE POBREZA POR NACIONALIDAD EN ESPAÑA EN 2016 DE 16 Y MÁS AÑOS.	148
5.8. PORCENTAJE DE PERSONAS EN RIESGO EN EXCLUSIÓN EN ESPAÑA CON RESPECTO DE LA UNIÓN EUROPEA (2008-2016).....	151
5.9. EJECUCIONES HIPOTECARIAS (2007-2016).....	155
5.10. INVERSIÓN PÚBLICA EN SANIDAD (2005-2017).....	187
6.1. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN EL CONJUNTO DEL TERRITORIO NACIONAL EN RELACIÓN AL PIB (2006-2018)	254
6.2. GASTO SEGÚN ACTIVIDAD EDUCATIVA EN 2015.....	255
6.3. GASTO PÚBLICO POR ALUMNO EN CENTROS PÚBLICOS EN LA EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA EN 2014	257
6.4. GASTO TOTAL DE LAS FAMILIAS EN EDUCACIÓN (2005-2016)	260
6.5. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (2007-2017).....	266
6.6. ALUMNOS EN CENTROS PÚBLICOS POR CC.AA. (2015-2016).....	268
6.7. ALUMNOS EN CENTROS CONCERTADOS POR CC.AA. (2015-2016)	269
6.8. ALUMNOS EN CENTROS PRIVADOS POR CC.AA. (2015-2016).....	270
6.9. ALUMNOS POR TITULARIDAD DE CENTRO EN EL CURSO 2016-2017 .	272
6.10. CENTROS EN CUANTO A TITULARIDAD EN EL CURSO 2015-2016.....	273
6.11. FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA ENSEÑANZA PRIVADA EN EL CURSO 2015-2016	275
6.12. ALUMNADO EXTRANJERO MATRICULADO EN ESPAÑA (2006-2017).	276
6.13. ALUMNADO EXTRANJERO POR CC.AA. CURSO 2016-2017	277
6.14. PROFESORADO POR SEXOS CURSO 2015-2016	278

6.15. COMPARATIVA DE LA SITUACIÓN LABORAL Y EDUCATIVA DE LOS JÓVENES EN ESPAÑA EN 2013 Y 2017.....	282
6.16. TASA DE ABANDONO ESCOLAR EN LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS DE LA UE EN 2016.....	284
6.17. TASA DE ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO POR CC.AA. EN 2017 ...	287
6.18. GASTO EN EDUCACIÓN PÚBLICA UNIVERSITARIA EN ESPAÑA (2010-2015)	293
6.19. ALUMNOS MATRICULADOS POR TIPOLOGÍA DE CENTROS DURANTE EL CURSO 2015-2016.....	294
6.20. ALUMNOS MATRICULADOS POR SEXO EN LA UNIVERSIDAD EN EL CURSO 2015-2016	295
6.21. EVOLUCIÓN PROFESORADO UNIVERSIDADES PÚBLICAS POR TIPO DE CONTRATACIÓN ENTRE 2008 Y 2015.....	296
6.22. IMPORTE ANUAL DE MATRÍCULAS DE GRADO Y MÁSTER EN LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS DE LA UE	297
6.23. ACCESO A ESTUDIOS SUPERIORES EN ESPAÑA, OCDE Y UE22	298
6.24. NIVEL FORMATIVO SOLICITADO PARA EL EMPLEO EN 2017.....	305
7.1. NÚMERO DE CENTROS DE EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA TRAS LAS TRANSFERENCIAS EN 1999.....	313
7.2. ALUMNOS POR TIPO DE CENTRO TRAS LAS TRANSFERENCIAS.....	314
7.3. ALUMNOS POR TIPOLOGÍA DE CENTRO EN LA CM EN EL CURSO 2018-2019.....	322
7.4. GASTO EN EDUCACIÓN EN LA CM EN EL PERÍODO (2009-2018)	326
7.5. COMPARATIVA DE PROFESORADO POR TIPOLOGÍA DE CENTROS EN LOS CURSOS 2007-2008, 2013-2014 Y 2016-2017	327
7.6. PROFESORES INTERINOS Y FUNCIONARIOS (2009-2017)	328
7.7. ALUMNOS MATRICULADOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID POR TIPO DE UNIVERSIDAD EN EL CURSO 2016-2017.....	332
7.8. GASTO EN INVESTIGACIÓN DE LA CONSEJERÍA (2009-2018).....	334
9.1. SUMINISTRADORES DEL CONOCIMIENTO EN 2030.....	384
9.2. ROL DEL PROFESOR EN 2030.....	385
9.3. FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN 2030.....	386

ÍNDICE DE TABLAS

5.1. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS DE LA UE EN CON RESPECTO DEL PIB	131
5.2. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS DE LA UE CON RESPECTO DEL PIB	132
5.3. PERSONAS EMPLEADAS EN ESPAÑA (2004-2017).....	134
5.4. PERSONAS DESEMPLEADAS EN ESPAÑA (2004-2017)	135
5.5. POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA POR EDAD (2009-2016)	145
5.6. INDICADOR AROPE (2009-2016).....	146
5.7. SATISFACCIÓN DE LOS USUARIOS CON EL SERMAS EN 2015	188
6.1. EVOLUCIÓN DE LA ALFABETIZACIÓN EN ESPAÑA (1887-2015).....	223
6.2. ESCOLARIZACIÓN EN LA ETAPA DE SEIS A DOCE AÑOS EN 1885 EN ESPAÑA.....	226
6.3. DIFERENCIA DE GASTO PRECRISIS, CRISIS Y POSTCRISIS EN EDUCACIÓN EN LAS CC.AA.....	263

ÍNDICE DE FIGURAS

3.1. LA TRIANGULACIÓN DINAMICA DEL BIENESTAR SOCIAL.....	43
3.2. CONTEXTO DE LA POBREZA Y DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA EDAD MEDIA.....	45
3.3. CONTEXTO DE LA POBREZA Y DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA EDAD MODERNA.....	46
3.4. CONTEXTO DE LA POBREZA Y DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA EDAD CONTEMPORÁNEA.....	48
3.5. PASOS EN LA EVOLUCIÓN DE LA ACCIÓN SOCIAL.....	68
3.6. LOS CUATRO PILARES DEL ESTADO DEL BIENESTAR.....	71
3.7. MODELOS DEL ESTADO DEL BIENESTAR.....	73
3.8. FACTORES Y CONSECUENCIAS DE LA CRISIS DE LOS 70.....	78
3.9. LA TRIPLE RUPTURA DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL.....	102
3.10. PROCESOS DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL.....	104
5.1. COMPETENCIAS DE LAS AA.PP. EN MATERIA SANITARIA.....	180
5.2. GESTIÓN DE LOS SERVICIOS SANITARIOS EN ESPAÑA.....	182
6.1. ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL.....	240

«España perdió los trenes de la Ilustración y de la industrialización, y no puede perder el tren del aprendizaje porque se quedará como el bar de copas de Europa».

José Antonio Marina 2015

1. INTRODUCCIÓN

El hombre es por naturaleza un ser social y necesita de la sociedad para satisfacer sus necesidades. Teniendo en cuenta esta premisa aristotélica, el estudio de las necesidades sociales se ha mostrado desde la Sociología como un objeto de análisis de primera magnitud, las cuales han ido asociadas a cada proceso histórico y al continuo desarrollo de la humanidad, siendo muy distintas en las sociedades más antiguas de las de la sociedad actual. Desde que Darwin publicó en Londres *El origen de las especies* en 1859 se han formulado diversas hipótesis acerca de la evolución humana¹. Es más, las investigaciones realizadas en la Sierra de Atapuerca, en la provincia de Burgos, señalan que la presencia de los primeros pobladores en la Península Ibérica se remonta hasta 1,2 millones de años atrás, constituyendo la evidencia más remota encontrada hasta ahora en Europa de un antecesor de los seres humanos. Estos antepasados se organizaban en tribus o clanes, careciendo de lo más elemental, siendo el carácter igualitario, sin claras diferencias entre sus miembros, sin líderes formales y cuya comunicación se manifestaba a través de gestos, señas, sonidos y gritos. Basaban su supervivencia en la caza y en la recolección de frutos, para lo cual disponían de armas y utensilios rudimentarios, muy básicos, carentes de tecnificación e innovación que apenas les servían para producir lo necesario para satisfacer las necesidades de su comunidad, viéndose en la continua exigencia de desplazarse a otros territorios en busca de rebaños y mejores condiciones climáticas, siendo muy lento su proceso evolutivo durante miles de años.

Transcurrirán multitud de generaciones hasta que la Revolución Neolítica –aprox. 8.000 años a.C.– provocará una lenta conversión de la economía de subsistencia, fundamentada en la captura de presas, hacia una economía más sólida, de base pastoril, apoyada en los cultivos y con asentamientos más estables². Será característico de este período el desarrollo de hachas y otros instrumentos cortantes más pulidos y tecnificados. Igualmente, el uso de piezas de alfarería, el trenzado para confeccionar cestos, el secado y acecinado de alimentos servirán para una mejor

¹ El libro de Darwin introdujo la teoría científica de que las poblaciones evolucionan durante el transcurso de las generaciones mediante un proceso conocido como *selección natural*. Presentó pruebas de que la diversidad de la vida surgió de la descendencia común a través de un patrón ramificado de evolución. Darwin incluyó las pruebas que reunió en su expedición en el viaje del Beagle en la década de 1830 y sus descubrimientos posteriores mediante la investigación, la correspondencia y la experimentación.

² Diversos autores consideran que la verdadera revolución se produjo en el Mesolítico, cuando fueron establecidas las bases económico-sociales que se desarrollaron posteriormente, durante el Neolítico. Esto se debe a que los primeros asentamientos se producen en este período, comienza la expansión demográfica gracias al dominio de animales y evoluciona la fabricación de herramientas.

conservación de los víveres, produciéndolos en mayor cuantía al poder almacenarse durante más tiempo. Este desarrollo llevará implícito el que se puedan realizar expediciones a más grandes distancias, por lo que aumentarán los contactos relativamente frecuentes con gente de otras tierras, existiendo una mayor intercomunicación entre las diversas tribus, cuyo resultado se manifestará en la ampliación de su catálogo técnico y cultural, al que añadirían el conocimiento de lo divino y su contexto religioso como aprendizaje de lo cotidiano, haciendo frente mediante lo aprendido a las necesidades más perentorias.

Aun careciendo de maestros y centros de enseñanza, la transmisión de conocimientos quedaba asegurada en los clanes y tribus, almacenando cada vez en mayor cuantía un torrente de saber en los descendientes que les sucedían. Este proceso cíclico de transferencia de toda esta experiencia atesorada ha hecho durante miles de años que la humanidad fuera alcanzando paulatinamente un mayor desarrollo tecnológico. No obstante, tenemos que retrotraernos siete mil años para constatar los primeros caracteres grabados. La palabra escrita tomará el relevo de la transmisión oral facilitando la desconexión memorística del aprendizaje a través de la documentación acumulada en piedra, papiro, papel, madera u otro material impreso, lo cual significará un enorme salto en el desarrollo de la humanidad y en la difusión del conocimiento³. Estos serán los primeros soportes que recojan el traspaso de sus tradiciones y del registro cultural que comprende su comunidad, facilitando el entendimiento del entorno físico, humano y natural.

Con la aparición de las grandes sociedades clásicas la educación se formaliza trasladándose a las escuelas, impartándose clases de religión, escritura, ciencias, matemáticas o astronomía, entre otras disciplinas. Estas importantes civilizaciones divulgarán su lengua y su cultura a lo ancho de los territorios conquistados, imponiendo nuevos modelos societarios, transformando las comunidades conocidas dentro en un continuo contexto evolutivo. A partir de ese momento el progreso de la industria más primitiva, la agricultura, la ganadería, la pesca, el tratamiento de los metales, los ritos, las prácticas religiosas, el comercio y el desarrollo del arte comenzarán su globalización partiendo de ese archivo histórico del conocimiento con las siguientes civilizaciones hasta la llegada de la sociedad latina en el siglo III a.C., momento en el cual se

³ Los primeros centros de transmisión del conocimiento asociados a la escritura aparecerán en Mesopotamia, Egipto, China y la India a partir del IV milenio a. C., aunque estarán restringidos a los más poderosos, escribas y gobernantes.

producirá un profundo giro social y cultural en la historia de la Península Ibérica (*Vid.* Cuadro 1.1).

CUADRO 1.1

IMPRONTA DE LAS ANTIGUAS CIVILIZACIONES EN ESPAÑA

CIVILIZACIÓN	LEGADO CIENTÍFICO, SOCIAL Y CULTURAL
Fenicios (S.XI-V a.C.)	Desarrollo de industria pesquera y metalúrgica. Posible origen del nombre de España ⁴ .
Griegos (S.VII-III a.C.)	Impulso del comercio y de la agricultura –olivo y vid–.
Cartagineses (S. IV-III a.C.)	Avances en la agricultura, comercio, minería, pesca y producción de salazones. Técnicas militares.
Celtas e Íberos (S.VII-III a.C.)	Perfeccionamiento de la escultura, la arquitectura, la cerámica y la orfebrería.
Romanos (S.III a.C.-V)	Lengua latina, arte, ingeniería, comercio, derecho romano, urbanismo, literatura y cristianismo.

Fuente: Elaboración propia.

Entre todas las culturas de la antigüedad, la impronta del Imperio Romano será innegable, siendo su legado inmenso. La sociedad latina se expandirá por todo el Mediterráneo más de un milenio hasta su caída en el año 476, marcando el paso de la Antigüedad a la Edad Media. No obstante, pese a su declive, su aculturación será parte fundamental del desarrollo de Europa en los siglos posteriores. Entre otros, la lengua latina –hablada y escrita–, el elenco legislativo, el derecho, la política, la arquitectura, el urbanismo, la ingeniería, la medicina, la organización social, el modelo económico y la extensión del cristianismo por todo el continente –perseguido en un principio– serán aporte decisivo para la civilización occidental. Este testamento y las continuas competencias adquiridas en las centurias venideras se irán sumando a otras nuevas, contribuyendo a la modernización y al incremento del bienestar según pasaba el tiempo,

⁴ Su raíz no latina advirtió al historiador Cándido Trigueros en 1767, tras investigar el latín, castellano, celtibero, griego, hebreo y siríaco de que con toda seguridad la palabra «Hispania» procede de la fenicia «I-span-ya», *Tierra del norte*, al estar ubicada al norte de África.

haciendo del saber un pilar fundamental del desarrollo, lo cual se manifestará de forma significativa con la Revolución Industrial durante los siglos XVIII y XIX, y, más adelante, en el XX, con la biotecnología, la informática, la robótica y la automática aplicadas a la fabricación en gran escala. En la actualidad, como parte del continuo proceso evolutivo, en pleno siglo XXI, las economías más destacadas del planeta siguen invirtiendo grandes cantidades de su PIB en partidas para formación, apostando por la investigación e innovación en todos los campos como parte de su progreso, alcanzando un grado de desarrollo nunca antes conocido en la actual «sociedad de la información y el conocimiento».

Con el paso de los siglos, el aprendizaje, el desarrollo y la innovación se conformarán como un proceso cíclico imprescindible que sirva para aproximar la prosperidad a los individuos, ya sea de manera individual o colectiva, en las distintas épocas y civilizaciones, esquivando y salvando cualquier proceso contrario que pudiese interferir su zona de confort, evitando así cualquier atisbo de frustración y vulnerabilidad social, acercándonos en mayor medida al bienestar social en las sociedades más desarrolladas del planeta. No obstante, aun siendo constante la evolución de la educación y el aprendizaje en la historia de España, ese proceso no ha ido a la par en cuestión de sexo, siendo la construcción del sistema educativo distinto si hablamos de niños y de niñas, lo que se traducirá en un diferenciado modelo societario, uno de hombres y otro de mujeres. Durante siglos las organizaciones patriarcales y machistas han impedido el paso hacia comunidades más igualitarias, donde el género ha sido protagonista, limitándose el saber y el aprendizaje a las féminas, el cual ha estado acotado durante generaciones, sobre todo a las clases más populares. Restringir la extensión del conocimiento a las niñas se ha mostrado como práctica habitual en España, al igual que en las sociedades más próximas a la nuestra, lo que es notorio desde la Antigüedad, apoyándose en la actitud misógina de diversos autores clásicos en cuanto a la capacidad intelectual de las mujeres. Habrá que esperar hasta el último tercio del siglo XX para hacer efectiva la igualdad, sin olvidarnos de los intentos republicanos de 1931 en ese sentido, frustrados tras la Guerra Civil. De hecho, una vez superados los años de la dictadura franquista, las diferencias de género han desaparecido en cuanto a formación en el contexto educativo español, alcanzando, incluso, mayor número de mujeres en la universidad, importantes progresos respecto a la igualdad y un continuo avance en el posicionamiento de las mujeres en la sociedad actual.

Pese a la inequidad por cuestión de sexo, la formación en todos sus ámbitos será considerada como un elemento clave para el desarrollo humano y para el avance de los pueblos, con un amplio impacto sobre el crecimiento de la economía y el enriquecimiento intelectual de la colectividad. De hecho, la transferencia y posterior puesta en práctica desde las primeras civilizaciones del aprendizaje cotidiano y, con posterioridad, del aporte científico se han perfilado como parte indiscutible de la cultura de la sociedad y de la competencia entre naciones. La adecuada inversión en educación por las economías más desarrolladas, la apuesta por la investigación y la óptima gestión de su conocimiento han conseguido posicionar a estas como motores tecnológicos y económicos a nivel mundial, haciendo de su talento humano garantía de su éxito. Es indiscutible que en la actualidad la educación para determinadas sociedades se sigue manifestando como prioritaria, la cual requiere de un modelo competencial apropiado y de los recursos necesarios, quedando demostrada la estrecha correlación entre el nivel de desarrollo de los países, en su sentido amplio, con la fortaleza de sus sistemas educativos y de investigación científica y tecnológica. Es más, el conocimiento se perfila como un sistema abierto, sin límites a su expansión.

La ampliación del depósito intelectual como consecuencia del continuo aprendizaje tendrá dos connotaciones: de un lado el hombre ha ido aumentando sus habilidades y, de otro, ha alcanzado un mayor bienestar social. Incluso así, el bienestar social no puede ser entendido en la actualidad como extensivo al conjunto de la totalidad de la sociedad civil y, aún menos, con una inconexión de los procesos de vulnerabilidad y exclusión social asociados a la educación. Atendiendo a diferentes factores, hay que constatar que es una realidad que no siempre el sistema educativo ha sido capaz de satisfacer las necesidades de la población, tanto en el ámbito de accesibilidad universal como de calidad. La ligazón existente entre salud, vivienda, alimentación o servicios sociales en referencia a los procesos formativos ha quedado de manifiesto en estos últimos años a consecuencia de las limitaciones de muchas familias. La carencia de una vivienda adecuada con los más elementales servicios en muchos casos estará asociada a la insuficiencia de salud, al igual que no disponer de una ingesta adecuada con los suficientes aportes proteínicos, lo que incidirá directamente en el rendimiento escolar e intelectual de muchos escolares. Es más, la falta de apoyo social y económico frente a las adversidades por parte de las administraciones han dilatado en gran medida las diferencias entre estudiantes con la misma edad, condicionando de manera significativa el futuro laboral de estos jóvenes. A pesar de que en nuestro país el

acceso a la educación está garantizado por la norma suprema en su artículo 27, es decir, todos tienen derecho al aprendizaje en las mismas condiciones, muchos serán los individuos que no consigan intervenir plenamente como parte constituyente en los procesos formativos. Incluso, aunque lleguen a integrarse, otras personas verán dificultada su participación, no logrando desarrollar las competencias requeridas para un mundo globalizado y dinámico como este.

En estos momentos son muchas las economías vecinas que nos aventajan, tanto en eficiencia como en eficacia educativa. Posiblemente la gestión de su talento humano desde las etapas más básicas de escolarización sea muy diferente del de nuestro país, el cual, en el caso español, vaya unido al bajo estímulo de los alumnos como de los docentes. El gusto de aprender de los estudiantes y el deber de enseñar de los profesores en muchos casos están carentes de vigor. Las cifras expuestas en esta investigación demuestran que el abandono escolar en el conjunto del territorio está muy por encima del de estas economías tan cercanas a la nuestra, donde los altos niveles de exigencia y el ánimo por aprender se han hecho protagonistas. Igualmente, nuestro modelo universitario se encuentra en entredicho en la actualidad como consecuencia de una clara desventaja investigadora, tanto en calidad como en cantidad, o la más que probada regalía de títulos en determinadas universidades, cuestionando al sistema universitario en su conjunto y a los propios docentes, pese a no participar de esa complicidad⁵. Este tipo de actuaciones no ha hecho más que empeorar las críticas que se vertían sobre el profesorado español, al ser acusado con anterioridad por propios y extraños de practicar la endogamia en un porcentaje elevado⁶. Añadiremos que la falta de fondos, el deterioro de sus instalaciones, y la baja calidad formativa en diversos centros serán argumento suficiente para alejar a las universidades españolas de las instituciones más representativas del ranking mundial, con posiciones más cercanas a países menos desarrollados que a las de las naciones más competitivas, como es la nuestra⁷.

⁵ Varios han sido los casos denunciados en 2018 al respecto. De hecho, diversos son los probados, estando otros pendientes de resolución judicial.

⁶ Hay variedad de artículos y reportajes sobre este tema. Entre ellos destacamos el titulado *La endogamia alcanza al 73% de los docentes*, escrito por Maribel Marín y Pilar Álvarez, editado en El País el 30 de noviembre de 2014, como el que se publicó el 8 de diciembre de ese mismo año titulado *Ser mal profesor sale barato*, de Patricia Gosálvez. Igualmente, destacamos la opinión del académico y catedrático Félix de Azúa, publicada en El País el 1 de diciembre de 2014 bajo el título *Un partido de profesores*, donde denuncia la corrupción en la Universidad. Anotaremos que diversos profesores reconocen ese tipo de prácticas al ser considerados víctimas de este tipo de abusos. Pese a las acusaciones, desde la propia Universidad argumentan que se han puesto en marcha protocolos para resolverlos.

⁷ Según el ranking ARWU de 2017 no hay ninguna universidad española entre las 200 primeras del mundo.

Aunque la importancia de la educación sigue siendo innegable de cara a la formación de los ciudadanos en nuestro país, cada vez son más los profesionales de este sector que reclaman desde hace años un cambio en los actuales sistemas de enseñanza en todos los niveles. Para este colectivo el actual modelo de aprendizaje se basa más en la cantidad, donde el patrón eficientista y la cuantificación de resultados priman sobre la calidad, haciendo que la competición se haya adueñado de las aulas, no dejando paso a la colaboración. El actual modelo, atendiendo a las diversas entrevistas realizadas, se ha puesto en cuestión. Prácticamente la unanimidad de los docentes entrevistados creen necesario un cambio de rumbo en el sistema educativo, denunciando los continuos vaivenes legislativos según el gobierno de turno, lo que ha sentenciado el rendimiento de los escolares españoles por debajo de la media de la OCDE, como anotaremos a lo largo de este trabajo. Al mismo tiempo, se pondrá en duda la eficacia de las transferencias, donde cada comunidad autónoma ha legislado a su conveniencia, favoreciendo la concertación en determinados casos, haciendo un hueco a la religión en las aulas o estrechando la comunicación en nuestra lengua vernácula, cediendo mayores espacios al bilingüismo, lo cual acaba creando analfabetos en varios idiomas al dificultar el aprendizaje, atendiendo a los continuos contactos con los docentes durante esta investigación, posicionándose en la mayoría de casos a favor de una devolución de las competencias al Estado, como forma de atajar las desigualdades y alcanzar un modelo educativo de calidad.

El conocimiento debe mostrarse como una inversión muy productiva, tanto en lo económico como en lo social, que sirva para afianzar tanto el desarrollo técnico como el humano, donde los valores sean parte destacable del aprendizaje. Una buena formación desde las etapas más tempranas sirve para nivelar las desigualdades sociales, para ampliar las oportunidades futuras de los jóvenes y para apoyar los intereses democráticos de la sociedad. En la actualidad la educación es necesaria para poder interactuar ante las profundas transformaciones, consecuencia del continuo avance de la ciencia y por el trepidante desarrollo de las tecnologías de la información en este mundo tan globalizado. Por esta razón debe ser flexible, sin rigideces y accesible, que nos ayude a construir una sociedad más justa, igualitaria, dinámica y diversa. El derecho a la educación tiene un papel clave en la superación de las necesidades sociales y en el desarrollo de los derechos humanos, donde las administraciones deben de adquirir un papel protagonista con independencia de la propiedad pública de las aulas o la concertación.

No hay que olvidar que los principios rectores de la política social y económica, plasmados en la Constitución, vinculan a los poderes públicos en la tutela y defensa de los derechos fundamentales. De hecho, el posterior marco legislativo en ese contexto ha ido aproximando la universalización de la educación al concepto de ciudadanía. Como queda enunciado en el Preámbulo de la *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa –LOMCE–*: «La educación es el motor que promueve el bienestar de un país... Solo un sistema educativo de calidad, inclusivo, integrador y exigente, garantiza la igualdad de oportunidades y hace efectiva la posibilidad de que cada alumno o alumna desarrolle el máximo de sus potencialidades». Recordaremos que en estos últimos años los recortes y la crisis han incidido sobre diversos sectores sociales, independientemente del nivel de renta. Los ámbitos se han concretado en la sanidad, la educación, los servicios sociales, la protección social, el empleo y la vivienda, como necesidades básicas, afectando al contexto familiar, con especial incidencia en los más jóvenes, siendo en esta etapa esencial su desarrollo físico e intelectual, el cual está intrínsecamente ligado a su futuro. Por esta razón, se ha puesto en cuestión cuál ha sido el nivel de acierto en cuanto a las actuaciones gubernativas, si han sido favorecedoras de este desarrollo o, por el contrario, en momentos señalados, se han manifestado como potenciadoras de la exclusión social, haciendo vulnerables a los más jóvenes desde la más tierna infancia. En el caso concreto de la Comunidad de Madrid, lugar donde se ha elaborado esta Tesis Doctoral y uno de los objetos prioritarios de esta investigación, se ha desencadenado en estos últimos años un aumento progresivo de ciudadanos en esta situación, según los datos aportados desde diversas organizaciones, como anotaremos más adelante, todo ello como resultado de los procesos de ruptura social en el ámbito del bienestar social en esta demarcación. Pero, también, hay que analizar si los nuevos modelos de gestión de las administraciones han elevado los niveles de calidad y, por ende, la satisfacción de los ciudadanos. Por ello nos preguntamos: ¿Son acertados los nuevos patrones de gestión importados desde el continente? y ¿En estos últimos años, como consecuencia de las medidas para hacer frente a la crisis, solamente se han visto afectados los que se encuentran en los niveles más bajos de la escala social o, también, mujeres y hombres de mediana edad con dificultades para encontrar un empleo, personas en situación de discapacidad, ancianos, jóvenes con dificultades de aprendizaje, discentes con altas capacidades, profesores en situación de interinidad, enfermos con posibilidad de sufrir

patologías genéticas o crónicas y, así, un largo etcétera, todos ellos ubicados anteriormente a esta crisis en los peldaños más normalizados de esta comunidad?

Para contestar a estos interrogantes se nos planteo la posibilidad de ejecutar un trabajo de investigación que abordase el contexto educativo. El completo análisis del sistema español se completaría con el particular de la Comunidad de Madrid, región que sufriría uno de los mayores recortes en educación de todo el territorio. Este estudio nos serviría para su aclaración al haber protagonizado en estos años de recesión económica los mayores movimientos ciudadanos de protesta y, más aun, teniendo en cuenta que registró en 2017, al igual que años anteriores, el mayor Producto Interior Bruto –PIB– nominal por habitante, con 33.809 euros, un 35,2% superior a la media nacional, según la Contabilidad Regional elaborada por el Instituto Nacional de Estadística. Ante una disquisición de esta índole hemos creído necesario acotar una exploración de estas características, concretamente al modelo educativo en la Comunidad de Madrid, el cual tiene su vigencia desde las transferencias en 1999, partiendo de lo más general a lo particular. Hacer una disertación más exhaustiva sobre el conjunto del territorio y de los demás pilares que sustentan el Estado del Bienestar posiblemente extendería enormemente nuestra exposición, no obstante, ahí queda pendiente para futuras investigaciones.

A través de los objetivos e hipótesis propuestos marcaremos las líneas generales de nuestro trabajo, cuyo fin último consistirá en confirmar o refutar los planteamientos expuestos. Todo ello servirá para determinar cómo y en qué cuantía, en una sociedad avanzada como la nuestra, los nuevos modelos operativos, a nivel político y administrativo, están transformando la Sociedad del Bienestar y, más concretamente, cuál ha sido y es su incidencia en el Sistema Educativo en la actualidad, lo cual trataremos de aclarar a través de esta Tesis Doctoral.

2. OBJETIVOS E HIPÓTESIS

A partir de la unión matrimonial de Isabel de Castilla y Fernando de Aragón en 1469 se constituirá la Monarquía Hispánica, germen del Estado Español dentro de la Península Ibérica que hoy conocemos. Este enlace hará que con los años este territorio se convierta en uno de los más poderosos de toda Europa en las dos centurias siguientes. No obstante, el conservadurismo se mantendrá inalterable pese a los tímidos intentos durante los siglos XVIII, XIX y la II República en el XX. La ausencia de democracia, la falta de modernización del Estado y una sociedad machista serán las señas de identidad durante siglos, alejándonos de las economías más pujantes de nuestro entorno. Habrá que esperar hasta la Constitución de 1978, momento en el cual quedará definido como un Estado Social y Democrático de Derecho. Esta norma suprema reflejará los objetivos que se persiguen alcanzar, tales como la justicia, la libertad, la seguridad y el bienestar de todos, mediante una convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes, lo cual garantiza una protección de todos los españoles y de todos los pueblos de España. Asimismo, esta recoge el derecho a la protección de la salud y la obligación de los poderes públicos a organizar la sanidad pública a través de medidas preventivas, prestaciones y servicios necesarios. También, contempla el derecho al trabajo, a la cobertura social en la vejez, a una vivienda digna y a unos servicios sociales de calidad. Igualmente, el Estado tiene reservado el ejercicio en exclusiva de las competencias que velan por la homogeneidad y la unidad sustancial del sistema educativo, garantizando las condiciones de igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos educativos fundamentales, determinados en este ordenamiento.

No obstante, en estos últimos años, en coincidencia con el período regresivo, la brecha entre ricos y pobres se ha agrandado en cuanto al acceso a los servicios públicos, según diversas organizaciones, lo que reflejaremos en esta investigación. Es más, algunos individuos y grupos sociales se ven apartados de derechos de carácter político, económico, laboral, cultural o social, donde las necesidades humanas están insatisfechas, impidiendo, de esta forma, la realización de todas sus potencialidades. La limitación en las prestaciones ha impuesto, en determinados casos, unos servicios a la carta, cada vez menos asequibles para los ciudadanos, derivando a los integrantes más vulnerables del territorio hacia una atención, en algunos momentos, residual, menospreciando la superación de los desequilibrios y el principio de igualdad recogidos

en la Carta Magna, aprobada en 1978. Por ello, la propuesta de esta Tesis Doctoral es analizar cómo la construcción del Estado del Bienestar ha llegado en nuestro país a un punto inflexivo, con un cambio de tendencia en cuanto a progresión, lo cual está transformando por completo la comunidad que hasta entonces conocíamos, con la implementación de nuevos modelos de gestión en la prestación de servicios públicos, con especial incidencia en los educativos, con un importante aumento de la desigualdad, lo cual puede conducir a una sociedad cada vez más estratificada y fragmentada.

2.1. OBJETIVOS

Esta investigación tiene como objetivo general alcanzar una mejor comprensión de la evolución humana y del desarrollo del bienestar como consecuencia del aprendizaje a través de los siglos hasta el modelo educativo de hoy y de su universalización a todos los miembros de la comunidad. Pero, también, nos planteamos como en la actual Sociedad del Bienestar, motivado por el último período recesivo, exista la posibilidad de que los alarmantes datos en cuanto al aumento de la exclusión social igualmente sean protagonistas dentro del medio educativo. Todo ello nos obliga a profundizar en este ámbito, cuyo fin radica en generar propuestas de mejora e innovación en el sistema, partiendo del análisis de la percepción relacional de todo el corpus que lo integra y, en especial, de las personas que forman parte de los grupos más vulnerables objeto de este estudio. Para cumplir este propósito examinaremos cómo y en qué magnitud la crisis y las medidas de contención en esta área han provocado un progresivo aumento de las tasas de exclusión social –como fenómeno multifactorial y multidimensional dentro del desarrollo evolutivo del bienestar social en nuestra sociedad– en España y, con especial incidencia, en la Comunidad de Madrid, marcando una acentuada línea de demarcación entre los ciudadanos, para lo cual nos proponemos como Objetivos Específicos:

- Explicar a través de la historia y su contexto político, social y económico, para su mejor comprensión, el proceso evolutivo del aprendizaje hasta llegar al sistema educativo en la actualidad dentro de la Sociedad del Bienestar.
- Poner de manifiesto la desigualdad educativa femenina como una cuestión de género durante siglos.

- Analizar en profundidad el sistema educativo español, los nuevos modelos de gestión y cómo ha afectado la crisis a la calidad educativa.
- Investigar si los patrones de actuación implementados, la crisis económica y las «reformas» en la Comunidad de Madrid han significado una merma de la calidad en la educación en esta región, con el consiguiente aumento de la exclusión social.
- Comparar en relación con nuestro entorno más inmediato como han afectado los recortes al medio educativo en otros países.
- Objetivar en qué medida se contempla la educación como necesidad fundamental para la población y para la sociedad en su conjunto.
- Plantear si los modelos educativos actuales son los adecuados, si son económicamente sostenibles y si se ajustan a una mejor calidad de la educación.
- Identificar cada uno de los sectores sociales afectados por los recortes y cuantificar en qué cuantía son perjudicados los diversos protagonistas de este estudio.
- Considerar en qué medida las políticas de ajustes administrativas en educación han afectado a las familias, a los alumnos y a los propios docentes.
- Evaluar los posibles problemas que afectan dentro del medio educativo y las soluciones planteadas desde las administraciones.
- Investigar cómo y en qué nivel estos recortes están motivando y transformando los proyectos de futuro de los jóvenes.
- Plantear cómo mejorar el futuro de estas cohortes en la comunidad como respuesta a la desafección cada vez mayor de este colectivo.
- Prevenir el desarrollo de la exclusión social de manera que se puedan limitar los efectos que inciden en personas en esta situación.
- Exponer en qué medida la inequidad de género dentro del contexto productivo sigue estando en permanente actualidad.
- Plantear alternativas que orienten hacia un cambio de rumbo, derivando hacia el éxito en cuanto a política educativa, como en minoración de la exclusión social.

2.2. HIPÓTESIS

Atendiendo a los recortes presupuestarios y otros derechos fundamentales, los cuales analizaremos más adelante en profundidad, al actual modelo educativo, a los

continuos cambios sociales y a la consecuente transformación del Estado de Bienestar, esta investigación plantea las siguientes hipótesis:

- H1.- La reducción en las partidas presupuestarias en formación han convertido a la educación en uno de los principales factores exclusógenos en la Comunidad de Madrid.
- H2.- La aprobación legislativa de nuevos modelos de actuación en cuanto a formación ha afectado directamente a la calidad de la educación.
- H3.- La desigualdad social se ha acentuado en la Comunidad de Madrid en estos últimos años coincidiendo con la actual crisis económica, afectando en mayor medida a los sectores sociales más vulnerables.
- H4.- Nuevos modelos de convivencia están acentuando posibles brotes de acoso, violencia y mala calidad relacional dentro del medio educativo.
- H5.- A los sectores sociales tradicionalmente más vulnerables se han sumado clases medias en procesos de movilidad social descendente, como consecuencia del período recesivo.
- H6.- El modelo productivo, pese a la igualdad formativa, sigue marcando dos rutas diferentes, una para hombres y otra para mujeres, acentuando las diferencias salariales y laborales.

2.2.1. Subhipótesis de trabajo

Considerando a la educación y a la exclusión social como objetos principales de estudio de este trabajo se manifiestan las siguientes subhipótesis –SH–, variables –V– e indicadores –I–:

H.1.

SH 1.1.- La minoración en la dotación presupuestaria en los servicios educativos está incidiendo directamente en la formación de los ciudadanos.

V 1.- Dependencia presupuestaria.

V 2.- Nivel de ingresos de las familias.

I 1.- Contratación de servicios privados en educación.

I 2.- Los recortes afectan a la formación de los ciudadanos con menos ingresos.

SH 1.2.- El acceso a la formación no sigue un circuito uniforme para todos.

V 1.- Nacionalidad, raza, inmigración y estatus legal.

I 1.- Formación según procedencia.

SH 1.3.- La dificultad en el acceso a Grados, Ingenierías y Máster está acotando los estudios superiores a las rentas más altas.

V 1.- Dotación presupuestaria y fondos para becas.

V 2.- Nivel de renta de las familias.

I 1.- Racionalización de becas.

I 2.- La obtención de becas en dependencia del expediente académico del alumno.

H.2.

SH 2.1.- La educación cada vez más está sometida a preceptos religiosos o ideológicos.

V 1.- Concertación de la enseñanza.

V 2.- Criterios ideológicos de los centros.

I 1.- Adoctrinamiento ideológico y religioso de los centros.

SH 2.2.- Dificultad de elección de centro de carácter público.

V 1.- Supresión de centros públicos/aumento de los concertados.

V 2.- Cercanía/alejamiento de centro público.

I 1.- Oferta de centros públicos y de centros concertados.

I 2.- Proximidad de centros públicos y de concertados.

H.3.

SH 3.1.- El encarecimiento de los precios en servicios educativos cada vez dificulta más el acceso a servicios básicos.

V 1.- Minoración en la dotación presupuestaria para servicios públicos.

I 1.- Copagos.

I 2.- Coste de tasas educativas.

SH 3.2.- La falta de empleo y el empleo precario son sinónimos de desigualdad social.

V 1.- Tasas de paro.

V 2.- Calidad del empleo.

I 1.- Personas en situación de pobreza.

- I 2.- Atención sanitaria precaria.
- I 3.- Encarecimiento de estudios superiores.
- I 4.- Desahucios.
- I 5.- Sinhogarismo.

H.4.

SH. 4.1.- El acoso escolar se ha hecho hueco en las aulas.

V 1.- Formación en cuanto al acoso.

I 1.- Vigilancia desde el centro escolar

SH. 4.2.- Las amenazas a los docentes cada vez son más numerosas.

V 1.- Aplicación de la legislación vigente.

I 1.- La falta de educación en valores incide directamente en el comportamiento de los jóvenes.

H.5.

SH 5.1.- La bajada de salarios, la reducción de jornadas y el desempleo dificultan en mayor medida el acceso a servicios básicos de las clases medias.

V.1.- Dotación presupuestaria.

V.2.- Evolución del mercado laboral.

I.1.- Niveles de empleo.

I.2.- Indicadores de consumo de servicios básicos.

H.6.

SH 6.1.- Las diferencias salariales entre hombres y mujeres son una realidad.

V.1. Falta de aplicación de la legislación vigente en cuanto a igualdad.

I.1. Discriminación salarial dentro de las empresas.

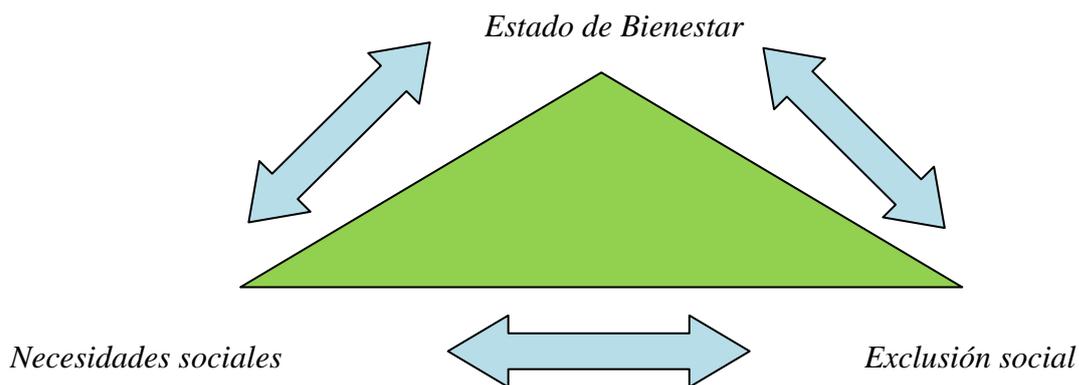
I.2. Falta de reconocimiento de la capacidad física e intelectual de las mujeres.

Una vez expuestos los objetivos e hipótesis, el marco teórico nos permitirá de forma ordenada y coherente, justificar, demostrar e interpretar las diferentes hipótesis apoyándonos en las teorías y trabajos científicos de otros autores en relación directa con nuestro trabajo de investigación.

3. MARCO TEÓRICO

La educación y el aprendizaje se han concebido históricamente como un proceso integrador y limitador de la exclusión social. La superación colectiva de las necesidades sociales se manifestará en el transcurso de la segunda mitad de la pasada centuria a consecuencia de la fundamental implementación de los derechos sociales a través de las políticas de bienestar como defensa ante los procesos excluyentes de la sociedad civil. No obstante, la exclusión social se presentará en su formato más agresivo dentro de las sociedades más avanzadas, principalmente de manera individualizada, todo como consecuencia de una triple fractura: económica, social y vital. Los fallos de las economías más poderosas y tecnológicas nos mostrarán a los pobres, los marginados y los excluidos como individuos de sociedades enfermas, producto de la ruptura social en diferentes sujetos y grupos sociales. Es más, la triangulación de Necesidades Sociales, Exclusión Social y Estado de Bienestar se han conformado como los vértices dinámicos del Bienestar Social en las sociedades fordistas-keynesianas desde mediados del pasado siglo XX en Europa Occidental (*Vid.* Figura 3.1).

FIGURA 3.1
LA TRIANGULACIÓN DINÁMICA DEL BIENESTAR SOCIAL



Fuente: Elaboración propia.

Durante años el estudio del bienestar se medirá a través de un modelo característico anglosajón, sinónimo de consumo y dinero, siendo protagonista el PIB entre países y el progreso económico. No obstante, otros parámetros marcarán la

diferencia en cuanto a medición de este atendiendo a diferentes modelos globales, o ¿es qué, acaso, las tribus del Amazonas necesitan disponer de un microondas o una lavadora para alcanzar el bienestar? En la actualidad la vivienda y sus condiciones, la sanidad, la educación, la protección del Estado, la alimentación, el tiempo libre, el medio ambiente o unas óptimas relaciones sociales se configuran como los ideales indicadores para medir el bienestar y la cobertura de las necesidades de las sociedades más desarrolladas del planeta, entre la que se encuentra la nuestra.

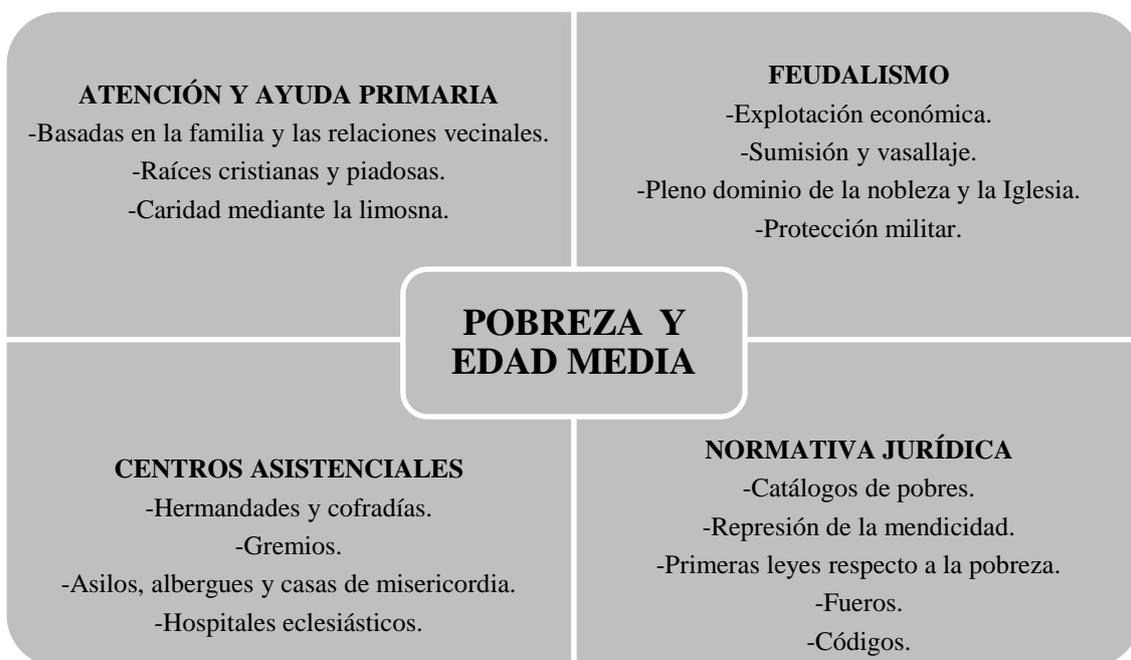
Desde los autores clásicos, hasta las líneas más actuales, los trabajos sobre la educación, la formación y el aprendizaje se han manifestado siempre como temas de máxima vigencia, ligados al futuro desarrollo de la sociedad civil. También, el tratamiento intelectual sobre la precariedad o la falta de oportunidades educativas han estado asociadas en infinidad de casos a la lucha de clases, la pobreza, marginalidad o, más concretamente, a la exclusión social⁸. Este último concepto se popularizará en Francia durante los años ochenta, tanto en el plano académico como político y social, para referirse a los sectores desfavorecidos y afectados por nuevos problemas sociales –desempleo, guetos, cambios en la estructura familiar...–, a los cuales las viejas políticas del Estado del Bienestar no daban respuesta adecuada. Será en 1989 cuando el Consejo de Ministros de Asuntos Sociales de la entonces Comunidad Europea adoptó una resolución, haciendo uso del término, con el fin de combatir la exclusión social y de promover la integración y una «Europa solidaria».

Educación y pobreza están intrínsecamente ligadas desde la antigüedad. Partiendo de un recorrido histórico, diversos pensadores ya habían comenzado a abordar las necesidades humanas, la marginalidad y las diferentes formas de la desigualdad como fenómeno social, todo ello ligado a sociedades incultas, sin técnicas adecuadas de aprendizaje, como acelerantes de los procesos excluyentes y la falta de desarrollo social. Es más, la pobreza estará asociada durante siglos a la ignorancia, a la delincuencia y como peligro potencial de subversión social, de hecho, propiciaría desde la Edad Media la promulgación de disposiciones por los poderes públicos para limitar estas prácticas por todo el continente europeo. Al mismo tiempo la Iglesia irrumpirá como protagonista en cuanto al tratamiento de los más necesitados a través de instituciones asistenciales

⁸ Este último término es mucho más moderno, el cual se atribuye a René Lenoir, entonces Secretario de Estado de Acción Social en el Gobierno de Chirac, con su libro *Les exclus: un Français sur Dix*, publicado en 1974, en el que se refería al 10% de la población francesa que vivía al margen de la red de seguridad social pública basada en el empleo –personas en situación de discapacidad, ancianos, niños que sufren abusos, drogodependientes, etc.–.

apoyadas en las ideas caritativas del cristianismo medieval, donde el principio religioso de ayuda al prójimo constituía un ejercicio voluntario de desprendimiento hacia los demás por amor a Dios, todo bajo la total influencia de la Iglesia sobre la sociedad civil. En esa etapa aparecerán las primitivas leyes respecto a la pobreza y la mendicidad, confeccionándose los primeros *Catálogos de Pobres*⁹. Al mismo tiempo, la represión y el castigo contra menesterosos y mendigos se perfilaban como instrumentos para asegurar el mantenimiento de la disciplina y del orden social, cuyo fin implicaba una «sociedad ordenada» (Vid. Figura 3.2).

FIGURA 3.2
CONTEXTO DE LA POBREZA Y DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA EDAD MEDIA



Fuente: Elaboración propia

Más adelante, durante la Edad Moderna, se produjo una importante renovación filosófico-teológica y la apertura a nuevos postulados en cuanto al debate intelectual sobre la atención a los pobres. El avance hacia una concepción antropocéntrica del mundo supondrá el progresivo abandono del geocentrismo, centrándose en el ser humano en sí, donde se aspira a un hombre nuevo a través de la educación, la cultura o el individualismo, constituyendo la eliminación de la indigencia un fin en sí mismo, ya

⁹ Su confección era competencia de la Iglesia. En estos catálogos debían de figurar todos los pobres con derecho a limosna, los cuales eran identificados con una tablilla.

que una sociedad con miseria era lo más alejado del humanismo. Juan Luis Vives en su obra *De subventione pauperum. Sive de humanis necessitatibus* (1526) entenderá la pobreza como derivación de las desigualdades sociales. Domingo de Soto en *Deliberación en la causa de los pobres* (1545) cuestionará el pensamiento de Vives entendiendo la mendicidad como una máxima religiosa. Otros autores se posicionarán desde el humanismo en contra de los que defendían un control exhaustivo por parte de la Iglesia sobre la pobreza en esa época. Aun así, será un período de grandes cambios, donde intelectuales como Juan de Medina, Lorenzo de Villavicencio, Miguel de Giginta y Cristóbal Pérez de Herrera dotarán al tratamiento de la pobreza de diferentes significados¹⁰. Todo ello obligará a las autoridades de la época a buscar nuevas formas de respuesta en cuanto a la ayuda de los más necesitados (*Vid.* Figura 3.3).

FIGURA 3.3
CONTEXTO DE LA POBREZA Y DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA EDAD MODERNA



Fuente: Elaboración propia

¹⁰ Juan de Medina destacó en el campo de la Teología moral con su *Codex de poenitentia*, impreso en 1544. En cuanto a Lorenzo de Villavicencio desde su catolicismo ortodoxo trató de revelar los más pequeños indicios de heterodoxia, plasmados en *Tabulae compendiosae en Evangelia et epístolas* en 1565. Por su parte Miguel de Giginta propuso a través de su *Tratado de remedio de pobres*, en 1579, la creación de casas de acogida que permitieran controlar la mendicidad y a la vez regenerar a sus ocupantes. De igual forma, Cristóbal Pérez de Herrera en su libro *Discursos del amparo de los legítimos pobres*, editado en 1598, hace una descripción de cómo debían de ser los albergues para los pobres.

El final del S. XVII y su continuidad durante el S. XVIII, instante en el que surge la Ilustración, se definirá una nueva forma de pensamiento apoyado en el racionalismo y el pragmatismo como herramientas para el análisis social del momento. Los últimos años del S. XVIII y los primeros del XIX marcarán el tránsito de la Edad Moderna a la Contemporánea. Las grandes transformaciones técnicas y los movimientos sociales de esa época proporcionarán un cambio radical en las sociedades de ese período a través de nuevos métodos de producción y de los movimientos revolucionarios a ambos lados del Atlántico, rompiendo con los privilegios del clero y la aristocracia. De hecho, ya venían irrumpiendo con anterioridad en la teoría política los ideales democráticos a través del pensamiento ilustrado, el cual sostenía que la razón humana podía combatir la ignorancia, la superstición y la tiranía para construir un mundo mejor, influyendo decisivamente en la Revolución Francesa de 1789. Estos profundos cambios sociales, políticos y económicos serán acometidos por autores como Montesquieu, el cual describe la realidad social según un método analítico y positivo, desarrollando las ideas de John Locke acerca de la división de poder y la teoría de la separación de poderes, en obras como *El espíritu de las leyes* (1747). Por su parte, Voltaire en su famoso escrito *Cartas filosóficas* (1734) defenderá la tolerancia religiosa y la libertad ideológica, tomando como modelo la permisividad inglesa. Será a partir de su obra *El siglo de Luis XIV* (1751) cuando se convirtió en adalid de la lucha general contra toda autoridad. Igualmente, Rousseau influiría en gran medida en la Revolución Francesa, en el desarrollo de las teorías republicanas y el crecimiento del nacionalismo. Su herencia de pensador radical y revolucionario está probablemente mejor expresada en sus dos frases más célebres, una contenida en *El contrato social* (1762), «El hombre nace libre, pero en todos lados está encadenado», la otra, presente en su *Emilio, o De la educación* (1762), «El hombre es bueno por naturaleza», de ahí parte su idea de la posibilidad de la educación. En nuestro país los planteamientos ilustrados –caracterizados por el dominio de la Razón y el Liberalismo, como rebelión de la sociedad contra el Estado Absolutista– marcarán las diferencias entre la moral y el derecho. Dentro del entorno nacional, diversos autores participarán de este movimiento como Cabarrús, Cadalso, Campomanes, Capmany, Cavanilles, Feijoo, Hervás, Panduro, Jovellanos, Mutis, entre otros.

Habrá que esperar a la primera mitad del S.XVIII, apoyándose en los principios de igualdad, fraternidad y libertad, cuando la caridad transitará hasta la beneficencia, como contenido del derecho y con carácter público. En ese momento comenzará a

considerarse al marginado como un ciudadano más con derechos y deberes, cuyo fin consistirá en convertir a los pobres en sujetos «útiles, leales y productivos». La asistencia y previsión, que hasta entonces había sido patrimonio de la Iglesia o de instituciones supeditadas de ella, pasará a depender de la administración civil o de iniciativas privadas amparadas por los poderes públicos, ocupándose de los problemas de los pobres como una obligación inherente a su propia concepción y no como una tarea residual. No obstante, aunque progresivamente se vaya desplazando la acción de la Iglesia, la autoridad eclesiástica seguirá manteniendo altas cotas de poder en cuanto a las ayudas a los más necesitados. Serán de aquella época los hospitales y hospicios para encierro y control de los pobres, como medida policial para el mantenimiento del orden social. Por su parte las Casas de Misericordia servirían para el internamiento de niños y jóvenes abandonados, y como alternativa más interesante se encontraban las Diputaciones de Barrio, cuya función consistía en atender a los pobres y menesterosos en su propio domicilio (*Vid.* Figura 3.4).

FIGURA 3.4
CONTEXTO DE LA POBREZA Y DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA EDAD CONTEMPORÁNEA



Fuente: Elaboración propia

Según avance el S.XIX la sociedad industrial irá categorizando a grandes masas de población en trabajadores pobres, todo como consecuencia del capitalismo industrial, donde salarios de miseria, condiciones laborales ínfimas, sin ningún tipo de regulación o unas condiciones sanitarias mínimas serán típicas de ese momento. La pobreza se convertirá en una cuestión social. Este será el contexto para el nacimiento de una nueva ciencia, la Sociología, la cual se apoyará en la observación y el análisis como método de trabajo. A partir de entonces las transformaciones sociales, la pobreza o las condiciones de vida miserables en las grandes ciudades, como consecuencia de la industrialización, serán tratadas por diversos autores como una nueva forma de entender el mundo.

Saint-Simón puede incluirse entre los pensadores del socialismo utópico, incluso de iniciador del socialismo. Propuso en la *De la reorganización de la sociedad europea* (1823) la formación de una federación de los países europeos que hiciera progresar las *artes de la paz*, es decir, la ciencia y la industria, los instrumentos del progreso económico y social. La síntesis final de sus ideas la expuso en *Le Nouveau christianisme –El nuevo cristianismo–*, obra publicada en 1825, el año de su muerte, y la que, según Marx, sería la que permitiría considerar a Saint-Simon como socialista. Desde otra perspectiva, Comte buscará el orden social pensando que la opresión y la explotación eran consecuencia de la desorganización imperante del contexto social, como queda plasmado en su obra *Sistema de Política Positiva* (1851). De otro lado, Durkheim sostuvo en *La división del trabajo social* (1893) que la sociedad moderna mantiene la cohesión o la unión debido a la solidaridad, y en *Educación y sociología* (1924) ofrecerá su definición de educación y ahondará en el carácter social de la misma.

Karl Marx dedicará buena parte de su obra a analizar la problemática de la desigualdad en la sociedad de su tiempo. Su obra *El Capital* (1867) se concibe como un tratado de crítica de la economía política, al mismo tiempo ha sido también leído como una obra de filosofía, como un compendio de economía o como un texto político sobre las relaciones de dominación entre las clases, de un lado los proletarios y de otro los burgueses. Engels, amigo y colaborador de Karl Marx, publicó en 1845 *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, obra sobre la miseria del sistema capitalista tal como se reflejaba en las fábricas inglesas. Este pensador a través de este libro nos hace un relato histórico de la época, acusando a la burguesía británica por sus métodos¹¹. Otros autores

¹¹ Este escrito sirvió para forjar la estructura del socialismo científico gracias a la unión del concepto de alienación heredado de Hegel con las observaciones sobre la situación material de la población obrera de la urbe industrial. Muchas ideas marxistas como la naturaleza de la división en clases, la inestabilidad

como Charles Booth con su obra *Vida y trabajo del pueblo* (1902), investigación inspirada sobre la vida y el trabajo en Londres, y B. S. Rowntree en *La pobreza, un estudio de la vida urbana* (1901), estudio sobre la pobreza en Nueva York, influirán en la intervención gubernamental contra la pobreza llevada a cabo a inicios del siglo XX, documentando el desempleo y las condiciones de vida en las ciudades, definiendo así lo que hoy conocemos por *vieja pobreza*, cuyos grupos de riesgo estarían formados por trabajadores manuales no especializados, parados, ancianos de clases sociales bajas, minorías étnicas y familias numerosas.

La Escuela Sociológica de Chicago –a veces descrita como la Escuela Ecológica– emergió entre los años 1920 y 1930 a través de los trabajos especializados en sociología urbana, combinando la teoría y el estudio de campo etnográfico en Chicago, aplicado con posterioridad en muchas otras partes. Las principales investigaciones de este movimiento incluyeron a Ernest Burgess, Ruth Shonle Cavan, Edward Franklin Frazier, Everett Hughes, Roderick D. McKenzie, George Herbert Mead, Robert Ezra Park, Walter C. Reckless, Edwin Sutherland, W. I. Thomas, Frederick M. Thrasher, Louis Wirth, Florian Znaniecki y Herbert Blumer. Desde esta perspectiva se plantea el tema de desintegración social generada por trastornos de adaptación, de integración y marginación, manifestada por la delincuencia, el gasterismo o la criminalidad, situación que es rica para el análisis sociológico, estudiando como los individuos se insertan o no en la comunidad.

Marshall en *Ciudadanía y clase social* (1950) analizará el desarrollo de la ciudadanía desde tres puntos de vista: desde el desarrollo de los derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales. Esto lo hace en función del progreso histórico de los siglos XVIII –Derechos Civiles–, XIX –Derechos Políticos– y XX –Derechos Sociales–. Su contribución distintiva servirá de base para la introducción del concepto moderno de Derechos Sociales.

En nuestro país diversos autores contemporáneos investigarán y tratarán la desigualdad social. Por su parte, Tezanos (1997, 1998, 2001, 2002) analiza la democracia, el trabajo y la desigualdad desde la perspectiva crítica del impacto de la revolución tecnológica en la estructura social. También Subirats (2004, 2005, 2007), Estivill (2003), García Luque, Hernández Pedreño (2008 y 2011) y Laparra (2007, 2012), entre otros, han trabajado sobre temas de la exclusión social.

intrínseca del capitalismo industrial, la creación por la burguesía de su clase antagonista y lo inevitable de la revolución socialista, se encontraban ya en esta obra de Engels.

También será destacable el pensamiento del profesor J.A. Marina comprometido con el proyecto de impulsar una «movilización educativa», cuyo propósito es involucrar a toda la sociedad española en la tarea de mejorar la educación mediante un cambio cultural¹².

Desde fuera de nuestras fronteras Touraine (1998), Offe (1990), Nun (2000), Bourdieu (1999), Castel (1992, 1995, 1997) o el premio nobel Sen (1979, 1981, 1995, 1997, 2004) nos aproximarán a través de sus estudios a la pobreza, la marginalidad y la exclusión social.

En cuanto a Jean Piaget es reconocido por sus aportes al estudio de la infancia y por su teoría constructivista del desarrollo de los conocimientos¹³.

No queremos olvidarnos en una investigación de estas características de las aportaciones de Paulo Freire, uno de los más influyentes teóricos de la educación del siglo XX, en su famoso libro *Pedagogía del Oprimido* (1970), en el cual plantea la educación como práctica de la libertad, invitándonos a construir la sociedad desde la conciencia de los problemas sociales que se viven a diario y que afectan de manera directa e indirecta a las aulas de clase¹⁴.

De igual forma nos gustaría destacar al profesor y premio nobel Paul Krugman, el cual se ha perfilado como un fuerte oponente de la doctrina neoliberal y del monetarismo, al tiempo que defiende un aumento de la inversión pública a través de su libro *¡Acabad ya con esta crisis!*, publicado en 2012, presentando alternativas concretas¹⁵.

Por su parte P. Sahlberg y su publicación *El cambio educativo en Finlandia ¿Qué puede aprender el mundo?* (2013) nos muestra otro enfoque diferente, desde uno de los países con mayor calidad educativa global¹⁶. Este autor finés, que ha sido inspector de educación en su país, nos hace una detallada descripción del éxito educativo de Finlandia frente al modelo neoliberal.

Para una mejor comprensión de nuestro objeto de estudio se hace imprescindible el relato de la conexión existente entre necesidades sociales, bienestar social y exclusión social, los cuales constituyen los ejes vertebradores de la dinámica social.

¹² J.A. Marina, *Educación para la ciudadanía*, SM, Madrid, 2009.

¹³ J. Piaget, *Psicología de la inteligencia*, Editorial Psique, Buenos Aires, 1972.

¹⁴ P. Freire, *Pedagogía del oprimido*, (14º ed.), Siglo XXI Editores, 1975.

¹⁵ P. Krugman, *¡Acabad ya con esta crisis!*, Crítica, 2012.

¹⁶ P. Sahlberg, *El cambio educativo en Finlandia ¿Qué puede aprender el mundo?*, Paidós, Buenos Aires, 2013.

3.1. LA DINÁMICA SOCIAL

Posiblemente, en las comunidades más avanzadas del siglo XX, una de las mejores iniciativas que se hayan puesto en marcha para hacer frente a las fracturas sociales y la exclusión en una sociedad competitiva sea el Estado del Bienestar. Su implementación en Europa Occidental supuso elevar el nivel de vida de sus ciudadanos hasta límites anteriormente no conocidos y el acceso a la casi totalidad de población de productos que no eran asequibles en la gran mayoría de países del planeta. Los coches, el teléfono, la televisión, la lavadora o una simple calculadora eran objetos que se acabarían convirtiendo en cotidianos –no vitales– para gran número de europeos, todo como resultado de esa evolución histórica-tecnológica a la que nos hemos referido. A ello se uniría la prestación universal de servicios públicos, la utilidad social mediante el empleo y una garantía social colectiva ante cualquier eventualidad. No obstante, desde las sucesivas crisis económicas, acaecidas desde los años setenta del pasado siglo en las sociedades globalizadas occidentales, la exclusión aparece como un fenómeno social económicamente costoso y políticamente corrosivo, al no satisfacer las necesidades de todos, marcando la distancia de los que se benefician de una óptima dinámica social y los que se encuentran excluidos, al margen de esa dinámica social (*Vid.* Cuadro 3.1).

CUADRO 3.1
DINÁMICA DE LA POLÍTICA SOCIAL

Necesidades sociales <i>Demanda</i>	Exclusión social <i>Consecuencia de la no superación</i>	Bienestar Social <i>Política social</i>
-Vivienda.	-Infraviviendas. -Sinhogarismo. -Hacinamiento.	-Alquiler social. -Acceso hipotecario público. -Ayudas para compra y rehabilitación.
-Educación.	-Analfabetismo. -Fracaso escolar. -Falta de especialización.	-Universalización formativa. -Becas. -Ayudas y créditos.
-Sanidad.	-Desatención sanitaria. -Patología dual. -Drogodependencias. -Muerte prematura	-Universalización sanitaria. -Prevención. -Atención psicosocial.
-Empleo.	-Desempleo. -Pobreza. -Limitación económica.	-Formación. -Ayudas y subsidios. -Rentas mínimas.
-Relaciones sociales y familiares.	-Deterioro relacional. -Soledad.	-Mediación social pública. -Programas sociales.
-Participación política.	-Privación de derechos políticos.	-Democracia participativa.

Fuente: Elaboración Propia.

La pérdida de empleo, las distorsiones familiares, el entorno, la carencia de formación, la enfermedad mental, el acoso, las drogodependencias o la falta de salud pueden inclinar a determinados individuos a emprender un proceso rupturista y de vulnerabilidad. La exclusión social se comprenderá como una producción social causada tanto por los mecanismos generales de la sociedad, como por los procesos e itinerarios individuales al no satisfacer las necesidades. Por esta razón, las comunidades más avanzadas han puesto durante décadas esos mecanismos de nivelación para compensar esas desviaciones dentro del equilibrio social.

Este proceso estará condicionado a la participación de las personas en un mercado laboral dinámico, donde todos puedan demostrar su utilidad social; en el acceso a las políticas de redistribución, independientemente del nivel de renta; en la cobertura universal de servicios públicos; en la superación económica en cuanto a necesidades fundamentales, y, finalmente, en el derecho a la participación política y social. Hay que tener en cuenta que desde las primeras civilizaciones el hombre para satisfacer sus necesidades ha tenido que desarrollar sus habilidades mediante lo aprendido para retar a un medioambiente hostil que le permitiera acceder a un cambio. De hecho, la formación y el aprendizaje han sido el medio por el cual el ser humano ha aprendido a actuar, comportarse y desarrollarse en sociedad. No obstante, habrá que esperar a la finalización de la II Guerra Mundial para instaurar las bases de una sociedad ordenada, fundamentada en la satisfacción de las necesidades y en el bienestar social, haciendo partícipes de la democracia a gran parte del oeste europeo.

Europa Occidental en la segunda mitad del pasado siglo marcará innovadoras pautas a seguir en cuanto a bienestar social durante décadas en las democracias del continente, configurado en un principio para satisfacer las necesidades mínimas, pero, también, para alcanzar una mejor calidad de vida, propia de las modernas sociedades industriales del siglo XX. La implementación de este modelo se configurará como la principal herramienta para hacer frente a las consecuencias de la guerra y elevar la prosperidad de los ciudadanos. A partir de ese momento se consolidarán los derechos fundamentales, abriendo el camino a una nueva etapa, el Estado Social y Democrático de Derecho, estando caracterizada por la intervención del Estado en cuanto a la cobertura de las necesidades más elementales, dando paso a la Sociedad del Bienestar en los países más desarrollados de Europa. Será en este espacio de tiempo cuando las primeras políticas de protección social reflejarán el intento de conciliar los conceptos de libertad, igualdad y seguridad con respuestas específicas frente a las carencias y a los

problemas de los ciudadanos, aunque dependiendo de cada país se desarrollaron bajo normas institucionales diferentes que han permanecido hasta el día de hoy. Ello se plasmará en la configuración de unas sociedades más vanguardistas e innovadoras a nivel científico-productivo, pero también más libres e igualitarias a través de un proceso redistributivo, donde los recursos llegasen a todos los integrantes del territorio, independientemente de su riqueza. Con ello, pese a su complejidad, se perseguía la consecución de una situación de pleno empleo, una seguridad social de carácter universal que cubriese a todos los ciudadanos, una sanidad pública y una educación con carácter genérico y gratuita en todos los niveles o una vivienda digna, entre otras necesidades, es decir, el conjunto de factores que una persona necesita para gozar de buena calidad de vida. La producción a bajo costo de una enorme y diversificada cantidad de bienes, a raíz del desarrollo de nuevas tecnologías y la introducción de modernos métodos de producción, harán más eficientes esas economías, creándose millones de empleos y consolidándose la «sociedad de consumo». Durante este proceso la expansión del capitalismo irá acompañada de una fuerte presencia del Estado, otorgando vital importancia a cuestiones sociales e incidiendo directamente sobre la actividad económica, asegurando así las condiciones de mantenimiento del sistema y elevando el nivel de vida de los ciudadanos.

A pesar de que la expansión del bienestar por toda Europa ha sido constante, las limitaciones asociadas a este modelo, como consecuencia de los déficits públicos y las nuevas imposiciones ideológicas, han ido posibilitando la deriva hacia la mutilación de la política social dentro de esa triangulación, de la que hablábamos anteriormente, la cual ha marcado la intervención social del Estado en las economías más avanzadas del continente. Desde ese momento la exclusión social muestra ese carácter multifactorial, interconexado con la no superación de las necesidades y la falta de apoyo del Estado Benefactor, lo cual agranda entre los individuos la brecha dentro del entramado social y la aparición de una fractura en términos de dentro/fuera, abandonándose la acción colectiva, la práctica institucional y las políticas públicas, siendo ahí donde verdaderamente se pone en duda el Estado del Bienestar. Aun así, la industrialización, la productividad a gran escala y la acumulación de bienes han fundamentado la prosperidad y felicidad del individuo desde mediados del pasado siglo XX, explicando de esta manera el progreso y desarrollo del capitalismo, estando muy ligada la satisfacción de las necesidades humanas al crecimiento económico.

3.2. LAS NECESIDADES SOCIALES

Desde su implementación el Estado del Bienestar, a través de los planteamientos descritos en este trabajo, se ha manifestado como un óptimo instrumento de reparto, donde todos aportan y reciben al unísono, regulado por el Estado, el cual canaliza los recursos, indistintamente de su contribución. El fin último consistirá en proveer por parte de la Administración, mediante mecanismos de nivelación, los medios para satisfacer las necesidades humanas que de manera individual, en muchos casos, serían difíciles de cubrir. De esta manera se superan aquellas disconformidades en el interior de las personas que podrían desencadenar procesos psicológicos, fisiológicos o sociales lesivos, de manera propicia para intentar superar esa disconformidad, de hecho, cada ser humano es distinto y cada uno busca complacer sus necesidades categorizándolas, desde las más básicas hasta las de carácter superior. Es más, estas serán estudiadas por diferentes autores desde diversas perspectivas que varían en función de cada cultura y contexto particular.

3.2.1. Planteamientos teóricos de las necesidades

Desde varias disciplinas y enfoques, numerosos pensadores han dedicado una parte importante de sus trabajos al estudio de las necesidades, partiendo de que no son absolutas. De hecho, pueden ser muy dispares en una misma sociedad, en un momento histórico determinado, en un medio físicoambiental o sociocultural concretos. No obstante, en la actualidad el debate teórico girará en torno al dilema del posicionamiento universalista frente al relativista, y entre la subjetividad u objetividad de las necesidades. Es más, los relativistas consideran que las necesidades se establecen en función de numerosos factores inherentes al propio individuo, entre los que se destaca el sexo, la edad, la raza, la cultura y las normas sociales adquiridas. Por su parte, la posición universalista determina las necesidades como objetivas, compartidas por todos y con responsabilidad colectiva. Por lo tanto, ¿el límite de las necesidades se contempla como ejercicio individual o es participativo de manera universal? y ¿cuál es la demarcación social de las necesidades?

Posiblemente una de las contribuciones más relevantes haya sido la *Teoría de las Necesidades* de Maslow, uno de los fundadores y principales exponentes de la Psicología Humanista. A través de este pensamiento las personas son conceptuadas como seres activos en desarrollo constante y en búsqueda de elementos fuera de su

alcance inmediato. A partir de ahí se establece una organización jerárquica de las necesidades, entendidas como privación o negación de un estadio superior. Su posicionamiento teórico lo desarrolla mediante la *Pirámide de las Necesidades*, paradigma en el cual plantea que la satisfacción de las necesidades más básicas o subordinadas da lugar a la generación sucesiva de necesidades más altas o superordinadas, clasificándolas en fisiológicas, de seguridad, de afiliación, de reconocimiento y de autorrealización. La escala de estas se describe como una pirámide de cinco niveles, los cuatro primeros niveles pueden ser agrupados como necesidades de déficit –primordiales– y al nivel superior lo denominó de autorrealización¹⁷.

Por su parte, la teoría universalista de Doyal y Gough afirma que las necesidades son objetivas y universales, destacando la salud física y la autonomía como las necesidades básicas de todo ser humano. En su *Teoría de las necesidades humanas* estos autores tratan de, entre otras cosas, desarrollar una teoría nueva de las necesidades humanas, revivir una visión aceptable del progreso social y proveer una alternativa creíble al neoliberalismo y al conservadurismo político que ha causado serio daño a muchos¹⁸.

Desde el punto estrictamente de la salud, la enfermera estadounidense Virginia Henderson influirá de manera trascendente en el campo de la enfermería. Utiliza un razonamiento influenciado por la jerarquización de las necesidades de Maslow, aportando nuevos conceptos al considerar estas necesidades no como una carencia, sino como algo fundamental para la persona, las cuales están interrelacionadas entre sí¹⁹.

Autores como Galtung y Wirak plantearán a través de su *Teoría del Desarrollo* dos requisitos en la definición de las necesidades, deben referirse a una condición indispensable para la existencia del ser humano y de condiciones necesarias para la permanencia duradera de la sociedad. Realizan una clasificación de las necesidades de más a menos elementales, pero su formulación es mucho menos exhaustiva. Distinguirán cuatro categorías: necesidades de seguridad –individual y colectiva–; necesidades de bienestar –fisiológico, ecológico y sociocultural–; necesidades de

¹⁷ *La Pirámide de Maslow*, o jerarquía de las necesidades humanas, es una teoría psicológica propuesta por Abraham Maslow en su obra *Una teoría sobre la motivación humana*, de 1943, que posteriormente amplió. Representa un aporte importante en un cambio de visión dentro de la Psicología y contribuyó a establecer una tercera fuerza dentro de la profesión –las otras dos fuerzas principales eran el Psicoanálisis y el Conductismo–.

¹⁸ L. Doyal y I. Gough, *Teoría de las necesidades humanas*, ICARIA/FUHEM, Barcelona, 1994.

¹⁹ La enfermera estadounidense Virginia Henderson (1897–1996) se dedicó fundamentalmente a la asistencia, en su haber tiene una larga carrera como autora, investigadora y docente, que influyeron de manera trascendente en la disciplina de enfermería.

libertad –de movilidad política, jurídica, de trabajo y de elección–, y necesidades de identidad –en relación con un mismo, con la naturaleza, con la sociedad–²⁰.

Otro planteamiento sobre las necesidades sociales lo aportará Bradshaw, el cual comprende cuatro necesidades: necesidad normativa, percibida en una situación determinada; necesidad experimentada o sentida, percibida tanto individualmente como por los grupos o comunidades en que se organizan las personas; necesidad expresada o demandada, puesta en acción mediante una solicitud, y necesidad comparada, deducida por el observador exterior en función de una comparación entre una situación de la población objetivo y la de otro grupo con circunstancias similares²¹.

Ander-Egg fundará su teoría mediante una clasificación de las necesidades en función del objeto de la necesidad o área de carencia a que se refieren, sin entrar en su jerarquización. Distinguirá entre: necesidades físicas u orgánicas, cuya satisfacción permite gozar a los hombres de niveles propios de su condición biológica; necesidades económicas, las cuales hacen referencia a la presencia de seres humanos en los procesos de producción y consumo; necesidades sociales, se refieren a la manera como los seres humanos se relacionan entre sí; necesidades culturales, relacionadas con los procesos de autorrealización y expresión creativa; necesidades políticas, referidas a la inserción de los seres humanos en las relaciones de poder y la vida ciudadana, y necesidades espirituales y religiosas, las cuales buscan dar sentido, significación y profundización a la vida en relación con la trascendencia²².

Amartya Sen criticará la concepción utilitarista a la hora de medir la desigualdad: por su indiferencia hacia la distribución; por el desinterés por los derechos, las libertades y otras cuestiones que no reportan utilidad, y, por último, la adaptación y condicionamiento mental. Propone que la equidad debe ser medida en términos de capacidades básicas y no de recursos que las personas poseyeran, de sentimientos subjetivos –utilidad– o del estado general –medio– de la sociedad, como lo hacían el utilitarismo y la economía del bienestar. En consecuencia, son las capacidades las que conforman el espacio respecto del cual se debe predicar la igualdad. Reconoce cinco fuentes de diferenciación entre nuestra renta real y las ventajas que extraemos de ella: las características personales –sexo, edad, estado de salud, educación, etc.–; el medio ambiente –polución, catástrofes, epidemias, temperaturas extremas–; el clima social

²⁰ J. Galtung y A. Wirak, *Human Needs, Human Rights and the Theories of Development*, UNESCO, Paris, 1976.

²¹ J. Bradshaw, «A taxonomy of social need», en *New Society*, Harvard, March 1972.

²² E. Ander-Egg, *Diccionario del trabajo social*, Lumen Argentina, Buenos Aires, 1995.

–prevalencia del delito, capital social, instituciones–; las convenciones y costumbres sociales –el modo como se establece la diferenciación social, discriminación, bases sociales del autorrespeto–, y la distribución de los bienes al interior de la familia²³.

Por su parte, Martha Nussbaum rescata de A. Sen el concepto de que la pobreza debe ser evaluada en el espacio de las capacidades y no en el de los recursos. Distingue las capacidades en: básicas –dotación innata de cada individuo–; internas –las características propias de cada persona–, y combinadas –son las combinadas con adecuadas condiciones externas para el ejercicio de la función–. Enumera las siguientes capacidades: mortalidad, cuerpo, placer y dolor; capacidad cognoscitiva; la razón práctica; el desarrollo temprano del infante; la afiliación, y el humor²⁴. Con posterioridad en su obra *Las mujeres y el desarrollo humano* Nussbaum amplió y precisó algunos puntos de la lista²⁵.

Para Agnes Heller la vida cotidiana es el conjunto de actividades que realizamos en situaciones concretas para satisfacer nuestras necesidades y, en consecuencia, para seguir viviendo. Descarta la diferenciación entre necesidades «verdaderas y falsas» como dicotomía entre «reales» e «irreales». Propone entonces, como elemento de clasificación y criterio de legitimación y cobertura, el imperativo categórico kantiano «el hombre no ha de ser un mero medio para otro hombre». Según esto, todas las necesidades han de ser reconocidas y satisfechas con la excepción de aquellas cuya satisfacción haga del hombre un mero medio para otro²⁶.

Será Herbert Marcuse quien recalque la diferencia entre necesidades verdaderas y falsas, siendo las primeras las que se explicitan socialmente sin ser inducidas por el aparato mercantil-publicitario, frente a las segundas, que serían precisamente las impuestas al individuo por intereses sociales particulares para su dominación²⁷.

Casi cuarenta años después, Richard Kalish mejoró el sistema de Maslow dividiendo las necesidades fisiológicas en necesidades de supervivencia y de estimulación. Esta fragmentación resulta especialmente útil para ayudar al profesional de enfermería a establecer prioridades en la recogida de datos²⁸.

²³ Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000, p.p. 84-101.

²⁴ M. Nussbaum, «Virtudes no relativas: un enfoque aristotélico», en Amartya Sen y Martha Nussbaum, *La calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p.p. 318-351.

²⁵ Martha Nussbaum, *Las mujeres y el desarrollo humano*, Norma, Buenos Aires, 2002.

²⁶ A. Heller, *Historia y vida cotidiana: aportación a la sociología socialista*, Grijalbo, México, 1972.

²⁷ Fue un filósofo y sociólogo judío de nacionalidad alemana y estadounidense, una de las principales figuras de la primera generación de la Escuela de Frankfurt. Su ideario ha quedado plasmado en obras como *Eros y civilización* (1955) y *El hombre unidimensional* (1964).

²⁸ R. A. Kalish, *Psicología de la conducta humana*, Paidós, Buenos Aires, 1977.

La propuesta de Max Neef vinculará las necesidades a la idea de desarrollo, aportando elementos clave en su comprensión al conceptualizarlas no solo desde un enfoque carencial sino como potencialidades humanas individuales y colectivas, distinguiendo entre lo que son necesidades y satisfactores²⁹.

Este autor manifiesta una conceptualización de las necesidades a través de unos postulados básicos, haciendo hincapié en la importancia de los esfuerzos humanos pequeños y apasionados. Para él no existe correlación alguna entre el grado de desarrollo económico –industrial– y la felicidad relativa de las personas implicadas, al contrario, el desarrollo económico parece aumentar la soledad y la alienación en las sociedades desarrolladas. De hecho, formulará la *Hipótesis del Umbral*, la idea de que a partir de determinado punto del desarrollo económico la calidad de vida comienza a disminuir, por lo que todo crecimiento cuantitativo debería derivar en un progreso cualitativo, estableciendo que el mejor proceso de desarrollo es el que permite elevar más la calidad de vida de las personas, el «crecimiento cualitativo de las personas», y no el «crecimiento cuantitativo de los objetos»³⁰. Es más, las necesidades humanas fundamentales de un individuo que pertenece a una sociedad consumista son las mismas de las de otro que pertenece a una sociedad ascética, lo que cambia es la cantidad y calidad de los satisfactores elegidos y/o las posibilidades de tener acceso a los satisfactores requeridos.

Los satisfactores no se entenderán como los bienes económicos, no existiendo correspondencia asociada entre estos y las necesidades. De hecho, pueden contribuir simultáneamente a la satisfacción de diversas necesidades o, a la inversa, una necesidad puede requerir de diversos satisfactores para ser satisfecha, clasificando las necesidades según «categorías axiológicas» –subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad– y «categorías existenciales» –ser, tener, hacer y estar– (*Vid.* Cuadro 3.2).

²⁹ Manfred Max Neef, *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*, Icaria Editorial, Barcelona, 1998.

³⁰ Max-Neef formulará en los años noventa del pasado siglo la *Hipótesis del Umbral*, argumentando que en un determinado punto del crecimiento económico, con la industrialización clásica, la calidad de vida de los ciudadanos comienza a disminuir, verificando esa hipótesis sobre la base del Índice del Bienestar Económico Sostenible de la ONU.

CUADRO 3.2

NECESIDADES Y SATISFACTORES SEGÚN MAX NEEF

	<i>Ser</i>	<i>Tener</i>	<i>Hacer</i>	<i>Estar</i>
Subsistencia	Salud física y mental, equilibrio, solidaridad, humor, adaptabilidad.	Alimentación, abrigo, trabajo.	Alimentar, procrear, descansar, trabajar.	Entorno vital, entorno social.
Protección	Cuidado, adaptabilidad, autonomía, equilibrio, solidaridad.	Sistemas de seguros, ahorro, seguridad social, sistemas de salud, legislaciones, derechos, familia, trabajo.	Cooperar, prevenir, planificar, cuidar, curar, defender.	Entorno vital, entorno social, morada.
Afecto	Autoestima, solidaridad, respeto, tolerancia, generosidad, receptividad, pasión, voluntad, sensualidad, humor.	Amistades, parejas, familia, animales domésticos, plantas, jardines.	Hacer el amor, acariciar, expresar emociones, compartir, cuidar, cultivar, apreciar.	Privacidad, intimidad, hogar, espacios de encuentro.
Entendimiento	Conciencia crítica, receptividad, curiosidad, asombro, disciplina, intuición, racionalidad.	Literatura, maestros, método, políticas educacionales, políticas comunicacionales.	Investigar, estudiar, experimentar, educar, analizar, meditar, interpretar.	Ámbitos de interacción formativa: escuelas, universidades, academias, agrupaciones, comunidades, familia.
Participación	Adaptabilidad receptividad, solidaridad disposición, convicción entrega, respeto, pasión humor.	Derechos, responsabilidades, obligaciones, atribuciones, trabajo.	Afiliarse, cooperar, proponer, compartir, discrepar, acatar, dialogar, acordar, opinar.	Ámbitos de interacción participativa: partidos, asociaciones, iglesias, comunidades, vecindarios, familias.
Ocio	Curiosidad, receptividad, imaginación, despreocupación, humor, tranquilidad, sensualidad.	Juegos, espectáculos, fiestas, calma.	Divagar, abstraerse, soñar, añorar, fantasear, evocar, relajarse, divertirse, jugar.	Privacidad, intimidad, espacios de encuentro, tiempo libre, ambientes, paisajes.
Creación	Pasión, voluntad, intuición, imaginación, audacia, racionalidad, autonomía, inventiva, curiosidad.	Habilidades, destrezas, método, trabajo.	Trabajar, inventar, construir, idear, componer, diseñar, interpretar.	Ámbitos de producción y retroalimentación: talleres, ateneos, agrupaciones, audiencias, espacios de expresión, libertad temporal.
Identidad	Pertenencia, coherencia, diferenciación, autoestima, asertividad.	Símbolos, lenguaje, hábitos, costumbres, grupos de referencia, sexualidad, valores, normas, roles, memoria histórica, trabajo.	Comprometerse, integrarse, confrontarse, definirse, conocerse, reconocerse, actualizarse, crecer.	Socio-ritmos, entornos de la cotidianeidad, ámbitos de pertenencia, etapas madurativas.
Libertad	Autonomía, autoestima, voluntad, pasión, asertividad, apertura, determinación, audacia, rebeldía, tolerancia.	Igualdad de derechos.	Discrepar, optar, diferenciarse, arriesgar, conocerse, asumirse, desobedecer, meditar.	Plasticidad espacio-temporal.

Fuente: Manfred Max Neef, *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones.* Icaria Editorial, Barcelona, 1998. Elaboración propia.

Como veremos a continuación, un sistema completo de indicadores sociales permitirá la descripción exhaustiva del entramado social, es decir, contendrá los elementos de información necesarios para responder a las necesidades de la compleja realidad social. De esta manera permiten definir el estado de los aspectos principales de la sociedad, optimizando la gestión de programas y proyectos sociales.

3.2.2. Medición y evaluación de las necesidades sociales

La realidad social nos ha hecho comprender que las causas que generan un estado de necesidad no vendrán determinadas únicamente por una situación de carencia, de hecho, la explicación para llevar a cabo una evaluación debe de contemplar varios aspectos, siendo de vital importancia situarlos en el espacio y en tiempo. No es igual la percepción de las necesidades en pleno siglo XXI que a mediados de la pasada centuria, y totalmente disímil de cómo eran trescientos años atrás. Igualmente, hay que destacar la disparidad palpable de las necesidades en una parte o en otra del planeta. También, tendremos muy en cuenta el factor edad, el sexo o las personas que las padecen, la discapacidad, la falta de empleo, la salud, la educación, la vivienda, la familia y un largo etcétera, lo que puede suponer una perspectiva completamente diferente desde las necesidades.

Calidad de vida y necesidades sociales van intrínsecamente ligadas. El bienestar de los ciudadanos en las sociedades avanzadas ha sido motivo de estudio desde la década de los sesenta del pasado siglo, momento en el que se hace menester medir esta realidad a través de datos objetivos. Este interés se plasmará en los que se ha venido llamando Movimiento de Indicadores Sociales, el cual se ha ido consolidando cada vez más, de hecho, la evaluación de las necesidades sociales se llevará a cabo a través de Sistemas de Indicadores Sociales³¹. Estos indicadores nos permiten una aproximación a los perfiles de calidad de vida de los ciudadanos y a la superación de necesidades, lo cual implica reconocer que todas las personas no están en igualdad de condiciones para acceder a los beneficios y el desarrollo de las capacidades y oportunidades en todos los ámbitos de su vida, por lo que se establecen una serie de mecanismos de redistribución

³¹ La noción de indicador social se suele atribuir a Bauer en el año 1966, a partir de este momento surgieron relevantes estudios y publicaciones calificándose de Movimiento de los Indicadores Sociales, ante el importante auge que había tomado. Para más información consultar: R. Bauer (Ed), *Social Indicators*, Cambridge, MTI Press, 1966. Igualmente podemos encontrar un estudio muy completo sobre los indicadores sociales y la calidad de vida en M. L. Setien, *Indicadores sociales de calidad de vida*, CIS, Madrid, 1993.

y solidaridad, los cuales suelen ser múltiples y cambiantes en el tiempo. Se plantean, en un principio, como instrumentos de calibración para determinadas magnitudes económicas y sociales en los niveles macro, meso y micro, permitiendo el estudio de los comportamientos de estas a lo largo del tiempo, pretendiendo reemplazar conceptos por una o más medidas, dándole así una definición operativa. A partir de su desarrollo posterior serán usados, en algunos casos, para el análisis de la satisfacción de determinadas necesidades o, al menos, de la distribución de ciertos recursos que no son fácilmente evaluables de manera directa. Los indicadores sociales, según el paradigma en el que nos situemos, serán una medición directa del bienestar que facilita juicios sobre los principales aspectos de la sociedad, una escala de la realidad subjetiva que vive la gente o de la satisfacción personal. También, actuarán como un medidor o descriptor de rasgos de una situación, su interrelación y cambio. Para esto, y como paso necesario, se debe llevar a cabo una evaluación de las necesidades sociales situándolas en el espacio y en el tiempo concreto en que se producen. La evaluación también puede hacerse desde una doble perspectiva: desde «el sujeto de las necesidades», esto es, las personas que las padecen –niños, ancianos, mujeres...–, y desde «el objeto de la necesidad» o áreas de carencias –salud, educación, vivienda...–. Atendiendo a lo anterior podemos clasificar los indicadores sociales según sean:

- Objetivos o externos. Como medidas de situaciones, hechos o estados concretos que pueden ser observados y verificados por observadores externos al proceso de medición.
- Indicadores subjetivos. Los cuales recogen opiniones, relatos o descripciones de las personas desde la su propia percepción del mundo.

Desde tales aproximaciones se podría sistematizar la exclusión social ligada a múltiples determinantes. Es por tanto reseñable la utilidad y objetivos de los indicadores sociales, los cuales pueden reflejar problemas sociales subyacentes, facilitar la comparación, predecir tendencias sociales futuras, ayudar en la planificación, evaluar programas, políticas públicas, determinar alternativas y prioridades para los programas públicos. De hecho, la Unión Europea, tras la entrada en vigor del *Tratado de Niza* y la *Cumbre y los Objetivos de Lisboa 2000-2010*, asumirá estos planteamientos de forma metodológica, lo cual servirá como herramienta a la hora de enfatizar el carácter multicausal de la exclusión social, que vendría a sustituir al concepto de pobreza. Entre las instituciones que trabajan en la construcción y perfeccionamiento de sistemas de indicadores sociales, que suelen servir de referencia para la investigación en Servicios Sociales, podemos destacar: la ONU, a través de la Comisión de Estadística del Consejo

Económico y Social –CENU–, la UNESCO y el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social –UNRISD–; la OCDE; el Club de Roma; el Programa Mundial de Indicadores del Centro de Investigaciones para la Paz de Oslo, y la Revista *Social Indicators Research*³². Posiblemente uno de los indicadores a nivel internacional que mejor refleja el desarrollo de un país lo encontramos en el Índice de Desarrollo Humano –IDH–, siendo este utilizado en la medición del desarrollo humano por países, el cual es elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–. Se publicó por primera vez en 1990 y se basa en un indicador social-estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno. Este índice sirve para cuantificar diferentes aspectos del desarrollo humano, no la desigualdad, el cual se define como un proceso de ampliación de las opciones de la gente, que se logra cuando se aumentan las capacidades y los funcionamientos valiosos de las personas en la vida, siendo deudor, en consecuencia, de la aportación intelectual del premio nobel Amartya Sen, con su enfoque de las capacidades/libertades. En concordancia con estas tres dimensiones básicas se identifican tres variables: la longevidad, el logro educacional y el ingreso ajustado.

El IDH surgirá como una iniciativa del economista pakistaní Mahbub Ul Haq para clasificar los países a partir de otras variables que no fueran las usadas tradicionalmente en otros estudios en economía –PIB, balanza comercial, consumo energético, desempleo, etc.–, en educación –alfabetización, número de matriculados según nivel educacional, etc.–, en salud –natalidad, esperanza, etc.– o en otras áreas –gasto militar, etc.–. No obstante, el IDH no refleja la participación política ni las desigualdades de género, por lo que para obtener una idea más completa del nivel de desarrollo humano de un país es necesario analizar otros indicadores y datos.

Otro índice destacable lo encontramos en el Índice de Desigualdad de Género –IDG–, el cual ofrece una nueva visión de la situación de las mujeres en más de ciento cincuenta países. Proporciona una visión general de las diferencias de género en áreas clave del desarrollo humano. También, el Índice de Pobreza Multidimensional –IPM–, el cual identifica las privaciones en las mismas tres dimensiones que el IDH, muestra el número de personas que viven en situación de pobreza multidimensional –privación de

³² Fundada en 1974, *Social Indicators Research* es una revista que publica resultados de la investigación que se ocupan de la medición de la calidad de vida. Estos estudios empíricos y metodológicos abarcan todo el espectro de la sociedad, incluyendo el individuo, las organizaciones públicas y privadas, municipales, regionales, nacionales e internacionales de sistemas.

hasta un 33% de los indicadores ponderados, y el número de privaciones al que generalmente se enfrentan los hogares pobres.

La desigualdad social indica la diferencia o discriminación de un individuo con respecto a otro en cuanto al alcance de los recursos y a la superación de las necesidades. Está claramente delimitada por el entorno geográfico y fuertemente asociada a las clases sociales, al género, a la etnia, la religión, etc. Las sociedades con mayores desigualdades están expuestas a una mayor probabilidad de faltas de salud física y mental, a una menor esperanza de vida y a peores rendimientos académicos, lo que conlleva el aumento de la exclusión social. Los derechos sociales globales deben de cumplir con la función de asegurar igualdad de oportunidades, independientemente del entorno geográfico, económico o político, en conclusión, de alcanzar la Sociedad del Bienestar.

En cuanto a nuestro objeto de estudio se considera necesario progresar en el diseño de metodologías que introduzcan operativa y empíricamente el carácter multidimensional de la exclusión, trabajando diferentes dimensiones como el nivel de ingresos, el contexto familiar, la vivienda, la formación, el acceso al mercado laboral, el entorno social o la salud. De esta manera se permite obtener una imagen dinámica de los procesos de vulnerabilidad mediante el diseño de indicadores precisos que permitan aproximaciones adecuadas para comprender los conceptos de necesidades sociales, bienestar social y exclusión social.

3.3. EL ESTADO DEL BIENESTAR

A partir del siglo XVIII, simbolizado a través de la Ilustración, la sociedad europea sufrirá continuas transformaciones, siendo la burguesía la que asuma el protagonismo en este periodo, enfrentándose al sistema político-social establecido, aspirando a destruir el Antiguo Régimen, sintetizado en la dominación y los privilegios de la nobleza y el clero. El paso de una etapa protagonizada por el Despotismo Ilustrado, centrada en la soberanía en manos de la realeza, a otra en la cual el poder emanaría del pueblo, concluirá de forma violenta a través de un proceso revolucionario en Francia en 1789. Este será el punto de partida del desarrollo de los derechos civiles de la ciudadanía, donde el estatus del ser humano transitaría de ser súbdito a ciudadano, haciendo especial énfasis en el derecho a la libertad, la igualdad y la propiedad, como

quedará reflejado en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789³³. Más aún, durante el transcurso del siglo XIX culminará esta etapa con el desarrollo de los derechos políticos mediante la extensión del sufragio, la aprobación del de asociación y la legitimación del de huelga³⁴. Los postulados liberales y socialistas serán protagonistas de este cambio, generalizando esos derechos más allá de la clase burguesa, haciéndolos extensibles a todos los ciudadanos. Estos serán contemplados al más alto nivel dentro de las constituciones de la época, definiendo el Estado Liberal y las primeras democracias en el continente³⁵. No obstante, será tras la II Guerra Mundial cuando se consolidan los derechos fundamentales, abriendo el camino a una nueva etapa, el Estado Social, la cual estará caracterizada por la intervención del Estado, dando paso al Estado del Bienestar en los países más desarrollados del continente.

Tras finalizar el conflicto global estas sociedades abandonaran los antiguos modelos de intervención social y los radicalismos políticos, subiéndose al tren de la democracia que avanzará por toda Europa Occidental –con excepción de la Península Ibérica, la cual se unirá con posterioridad– La configuración de una sociedad moderna elevará su nivel productivo y tecnológico, mostrándose como un motor destacado a escala mundial. Las políticas redistributivas, la igualdad, la pluralidad política y social serán durante décadas las señas de identidad de gran parte del continente europeo. El pleno empleo, las ayudas a la vivienda, las coberturas sociales, una sanidad pública y una educación gratuita y universal serán características a partir de esa época, elevando el bienestar y el nivel de vida de millones de ciudadanos. Será una etapa definida por los cambios en el modelo de sociedad, donde la complejidad será protagonista, en la cual se

³³ Para llegar al origen de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* hay que remontarse a la Revolución de los Estados Unidos de 1776, y, más concretamente, a la *Declaración de Virginia* de ese mismo año. Como antecedente nos encontramos con esta etapa histórica y posterior independencia de los Estados Unidos en 1776. La causa inmediata de este conflicto fue el injusto trato que Gran Bretaña infligía a los colonos, pues estos aportaban riquezas e impuestos a la metrópoli, pero no tenían los medios para decidir sobre dichos impuestos, por lo que se sentían marginados y no representados.

³⁴ Se reconoce el derecho al voto masculino, no el femenino. En Europa las mujeres pudieron ejercer su derecho a voto por primera vez en Finlandia –entonces una región del Imperio Ruso–, en 1907, llegando a ocupar incluso escaños en el parlamento –primer caso en el mundo–. Le siguieron pocos años después Noruega y Suecia. En 1931 fue reconocido en España el derecho al voto de las mujeres en la Constitución de ese mismo año, y la primera vez que pudieron ejercerlo fue en las elecciones generales de noviembre de 1933. La dictadura de Franco anularía las elecciones libres y con ello, tanto el sufragio masculino como el femenino.

³⁵ La Constitución de Bélgica de 1831 marcará un hito en la historia del constitucionalismo escrito, al ser la primera constitución que incorpora una declaración de derechos de forma sistemática, convirtiendo por vez primera una declaración de derechos en normas jurídico-constitucionales, reconociendo la igualdad de todos los belgas ante la ley y el derecho de huelga.

consolida el pleno establecimiento constitucional y la extensión de los derechos iniciados en el último tercio del siglo XIX. Como afirma la profesora Carmen Alemán:

«Las sociedades avanzadas son intrínsecamente más problemáticas que las del pasado, pero también, y he aquí la paradoja, tienen mayores y mejores instrumentos de autocontrol, pero sobre todo tenemos mayor sensibilidad para detectar necesidades»³⁶.

Será representativa de este periodo la entrada de la mujer al mundo laboral, el envejecimiento de la población o la presencia de inmigrantes, entre otros. El objetivo último sería conseguir un efecto de integración, de estabilidad y una sociedad más justa mediante la redistribución de la riqueza generada por el capitalismo, configurando lo que hoy conocemos como el Estado del Bienestar.

3.3.1. Orígenes del Estado del Bienestar

A partir del último tercio del siglo XIX el proceso de industrialización en Europa traerá consigo un aumento en la presión demográfica, la movilidad laboral, la inestabilidad social, la transformación de los modelos familiares, el crecimiento de la riqueza económica o la difusión de ciertas ideas sobre la acción y desarrollo social. Asimismo, los procesos de democratización en el continente europeo demandarán políticas de mayor seguridad, justicia e igualdad social, haciendo posible la extensión de la responsabilidad pública sobre las necesidades sociales de la población y el abandono de las tradicionales actitudes paternalistas de la que gozaban los estadistas de la época. Como resultado el papel activo del Estado en el campo social será cada vez más propicio en este contexto histórico-político, caracterizándose por ser una etapa de experimentación y modelos en el logro de las conquistas sociales hasta el período de entreguerras del pasado siglo XX. A partir de la finalización de la II Guerra Mundial se marcará un punto de inflexión, lo cual hará reflexionar sobre el concepto de dignidad humana a consecuencia de las atrocidades cometidas durante el conflicto. Será en este espacio de tiempo cuando las primeras políticas europeas de protección social reflejarán el intento de conciliar los conceptos de libertad, igualdad y seguridad, con respuestas

³⁶ Carmen Alemán, «Editorial», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n° 35, Madrid, 2004, p. 7.

específicas frente a las necesidades y a los problemas de los ciudadanos, aunque, dependiendo de cada país, se desarrollaron bajo normas institucionales diferentes que han permanecido hasta el día de hoy.

Estos postulados sobre protección y defensa de los derechos fundamentales se plasmarán en la configuración del Estado del Bienestar, como anteriormente anotábamos, y cuyos orígenes se remontan a 1942, a partir del *Informe Beveridge* –el título original era *Social Insurance and Allied Services*–³⁷. Dicho documento sirvió para establecer los pilares del sistema de seguridad social británica y para que por primera vez se hablara de una Sociedad del Bienestar. Sus tres ejes fundamentales eran la vivienda familiar, la salud pública y el empleo, si bien, como se ha señalado, en la actualidad el término sobrepasa esas tres funciones. La expresión de Estado del Bienestar corresponde, concretamente, al término inglés *Welfare State*, acuñado en 1945, tras la finalización de la II Guerra Mundial, a partir de una expresión original de William Temple, entonces Arzobispo de Canterbury, en la que se contraponían las políticas keynesianas de posguerra al *Warfare State* –Estado de Guerra– de la Alemania Nazi.

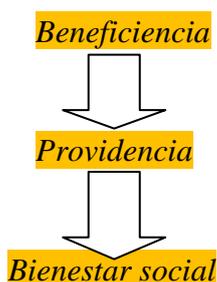
Aunque el término se acuñó en la década de los cuarenta del pasado siglo, el Estado del Bienestar es resultado de un proceso lento cuyos inicios se remontan al siglo XIX, momento en el cual una sociedad en crecimiento y en continua evolución demandaba soluciones a las crecientes necesidades de la población. No obstante, la intervención social institucionalizada ya tenía respuesta muchos años atrás en la legislación del Estado ante las carencias de los más vulnerables. De hecho, el problema de la pobreza ya sería tratado durante la Edad Media para combatir el reparto indeseado de limosnas. Habría que retrotraerse al siglo XVI para contemplar la primera normativa en nuestro país, al igual que en el siglo XVII en Inglaterra, momento en el cual se regula la *Social Assistance o Public Assistance* –Asistencia Social o Asistencia Pública– organizada bajo las *Poor Laws* –Leyes de Pobres–. Más adelante, en Francia, durante el II Imperio (1852-1870), el término *État-Providence* –Estado-Providencia– fue acuñado por los republicanos que preconizaban un *État Social* –Estado Social–. Por su parte, en Alemania, en el periodo que comprende el II Reich, en el último tercio del siglo XIX, se introdujo el término *Wohlfahrtsstaat* para describir el sistema diseñado

³⁷ El *Informe Beveridge*, titulado *El Seguro Social y sus servicios conexos*, fue presidido por Sir William Beveridge, miembro de la Facultad de Economía del Instituto Económico de Londres. Es el primer documento de esta naturaleza que se conoce en el campo de la seguridad social. En él se hace un examen de la situación socioeconómica del Reino Unido en ese momento.

por las políticas bismarckianas en materia social, con importantes avances para la época³⁸. El siguiente paso se producirá como consecuencia de la profunda depresión de 1929, lo cual impulsará definitivamente la intervención estatal y el posicionamiento de diversos teóricos en favor de ella³⁹.

En concreto podrían diferenciarse tres etapas históricas (*Vid.* Figura 3.5):

FIGURA 3.5 PASOS EN LA EVOLUCIÓN DE LA ACCIÓN SOCIAL



Fuente: Elaboración propia

1. El Estado Asistencial o Residual

Propio del Antiguo Régimen, heredado por el Régimen Liberal. Se corresponde con la beneficencia y las personas en situación de pobreza. Generalmente no era el propio Estado quien proveía de estos servicios, sino que estos eran prestados por la Iglesia, los municipios y entidades privadas. Aun así, los orígenes remotos de la intervención reguladora del Estado en la vida económica y social se encuentran en Inglaterra con la *Legislación de Pobres* de 1601, iniciando la intervención pública en situaciones de pobreza y abandono⁴⁰.

³⁸ Bismarck crea en 1883 la primera garantía médica obligatoria para los obreros de la industria, cuya gestión era confiada a instituciones autónomas, controladas por representantes de los obreros. En 1884 se aprobará la *Ley sobre los accidentes en el trabajo*, obligando a los industriales alemanes a cotizar a las cajas cooperativas, destinadas a indemnizar a las víctimas. Así, el obrero totalmente inválido continuaría recibiendo el 66% del salario y en caso de fallecimiento la viuda continuaría recibiendo una parte. Finalmente, un sistema de jubilación obligatoria fue impuesto en 1889 por la *Ley de garantía de la vejez e invalidez*.

³⁹ En Estados Unidos el presidente Roosevelt pondrá en marcha su política intervencionista a través del *New Deal*. Este programa se desarrolló entre 1933 y 1938 con el objetivo de sostener a las capas más pobres de la población, reformar los mercados financieros, redinamizar la economía estadounidense y la lucha contra el desempleo tras el crac de 1929.

⁴⁰ Algunos historiadores establecen como antecedente del Estado de Bienestar la *Ley de Pobres* de 1601 de Inglaterra en la que cada parroquia se hacía cargo del cuidado de sus pobres. Dicha ley y todas las que

2. El Estado Providencia

Esta segunda etapa se desarrolló desde finales del siglo XIX en Europa, más concretamente en la Alemania de Bismarck. En ella los ciudadanos podían acceder a los servicios sociales tras haber contribuido con parte de sus salarios, beneficiándose cuando hubiera ocurrido alguna contingencia prevista en el seguro. Se trataba por tanto de una seguridad social basada en seguros sociales contributivos y obligatorios. En el caso español el Estado Providencia abarca desde el año 1900 hasta la Guerra Civil en 1936.

3. El Estado del Bienestar

Una vez acabada la II Guerra Mundial la recuperación económica de toda Europa era esencial para el desarrollo futuro de la prosperidad y la democracia. A partir de ese periodo se hace necesaria la exigencia de un modelo que repartiese los beneficios en un Estado más social y más comprometido, cuyo objetivo estaba basado en fomentar el empleo, ayudar a los sectores más desfavorecidos y planificar políticas económicas. En este contexto los Estados Occidentales proveerán de seguridad social a todos los ciudadanos con carácter universal y sin tener en cuenta ni sus ingresos ni su condición laboral, extendiendo el bienestar al conjunto de la población.

El Estado del Bienestar se podría entender como un acuerdo tácito de las principales corrientes ideológicas del momento –socialdemócrata, liberal y conservadora–, adaptando el antiguo Estado Liberal a las sociedades industrial y postindustrial, cuyo fin último consistirá en la mejora de las condiciones de vida de los más vulnerables y en la calidad de la democracia. En primer lugar, para el liberalismo la libertad hace nacer un Estado del Bienestar que no busca la eliminación de la desigualdad sino de la pobreza, determinando un conjunto de necesidades mínimas de todos los individuos cuya satisfacción se considera irrenunciable. En segundo lugar, desde una perspectiva conservadora el Estado del Bienestar se justifica desde el funcionalismo, ya que es el mecanismo que asegura el correcto funcionamiento del

se desarrollaron con posterioridad fueron enormemente criticadas por los economistas clásicos, Adam Smith y Thomas Robert Malthus, argumentando que apuntalaban el viejo orden rural tradicional y producían un freno para el desarrollo industrial. En 1834, pasados más de dos siglos, se firma la *Poor Law Amendment Act* con el fin de sustituir la ley de 1601 para hacer selectivas las ayudas a los pobres, al considerar que su situación tenía que ser menos ventajosa que la de los trabajadores.

sistema capitalista. En tercer lugar, para los socialistas el Estado del Bienestar es una superación del Estado de Clases mediante la homogeneización social, radicando su importancia en la integración de la clase obrera en el sistema, luchando contra la pobreza por medio de la lucha contra la desigualdad. No obstante, habrá pensadores que se postulen en contra de este modelo social-liberal desde diferentes corrientes ideológicas. Diversos teóricos conservadores, como Hayek, Rawls, Friedman, Nozick o Nisbet, se mostrarán escépticos sobre el derecho del Estado a intervenir en interés común. Otros, desde el razonamiento marxista, como Domhoff, Milliband, Mills u Offe, argumentarán que el Estado es un instrumento a favor de los intereses de la clase dominante⁴¹. Aun así, el Estado del Bienestar se acomodará durante décadas en los países europeos más desarrollados, aunque con diversas variaciones en su ejecución, pero siempre sustentados en base a unos pilares, los cuales garantizan el bienestar de los ciudadanos y los derechos fundamentales.

3.3.2. Los cuatro pilares del Estado del Bienestar

Posiblemente la relación más importante que cimienta la Sociedad del Bienestar es la que existe entre el individuo y el Estado. Este último se configura como garante crucial para elevar el nivel de vida de los ciudadanos, para lo cual se aplican principios de igualdad de oportunidades y tolerancia, poniendo en marcha mecanismos de compensación o nivelación. El fin último contempla la universalización de los servicios y prestaciones, de manera que queden cubiertas las necesidades de los integrantes de esa comunidad. En una sociedad como la nuestra todo ello estará apoyado en la norma suprema del ordenamiento jurídico español, la Constitución de 1978.

Antonio González y Eugenio Torres definirán el Estado del Bienestar como la política de bienestar social desarrollada por las Administraciones Públicas con el fin de proveer de bienes y servicios sociales al conjunto de la población para mejorar sus condiciones materiales de vida –sanidad, seguridad social, educación, vivienda, protección social y promoción social–, así como para aumentar su calidad de vida –urbanismo, medio ambiente, obras, defensa del consumidor, etc.–⁴².

⁴¹ Santiago Álvarez García, *El Estado del Bienestar. Orígenes, desarrollo y situación actual*, DOC. 123/97, Departamento de Economía, Universidad de Oviedo, 1991.

⁴² A. González Temprano y E. Torres Villanueva, «La política de bienestar social en los países e la OCDE hasta los años 90: un balance», en *Cuadernos de relaciones laborales*, N° 3, 1993, p.p. 275-298.

En la actualidad el desarrollo del Estado del Bienestar descansa sobre cuatro pilares (Vid. Figura 3.6):

FIGURA 3.6
LOS CUATRO PILARES DEL ESTADO DEL BIENESTAR



Fuente: Elaboración propia

1. La educación.

El Estado adquiere la responsabilidad de hacer posible la socialización de la enseñanza, siendo obligatoria y gratuita en las primeras etapas y fuertemente subvencionada en los niveles superiores, de esta forma se facilita la accesibilidad a la misma y se mejora la penetración en el mercado laboral. De hecho, se constituye como una de las bases del desarrollo económico de cualquier país. Es más, el interés por la calidad de la educación en las escuelas es una de las más altas prioridades en los países que conforman la OCDE.

2. La sanidad.

El sistema de salud público es insustituible como elemento de cohesión social, el cual garantiza la accesibilidad al mismo de todos los ciudadanos en igualdad de condiciones. Como principio debe ser universal y gratuito, aunque en algunos lugares

de Europa comienza a estar restringida a ciertos grupos de población y el ciudadano empieza a contribuir en el coste.

3. La seguridad social.

Desempeña un importante papel en la redistribución de la riqueza. De esta manera se garantizan para todos los ciudadanos prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo; pensiones, que varían en función de las cotizaciones realizadas por los trabajadores a lo largo de su vida laboral, y seguros, los cuales atienden a diferentes situaciones –orfandad, viudedad, maternidad, enfermedad, etc.–.

4. Los servicios sociales.

Comprenden el conjunto de ayudas destinadas a cubrir las necesidades de los sectores sociales menos favorecidos. En este punto destaca la atención a dependientes.

De cualquier forma delimitar el Estado de Bienestar en cuanto a los cuatro pilares anteriormente expuestos resulta complicado por la diversidad de modelos que en la actualidad están vigentes en Europa, los cuales acotan los servicios públicos dependiendo de cada país. El bienestar social está unido a factores económicos y políticos, conformando la diferencia entre unos países y otros, lo cual es inherente a las características históricas y sociales de cada uno de ellos.

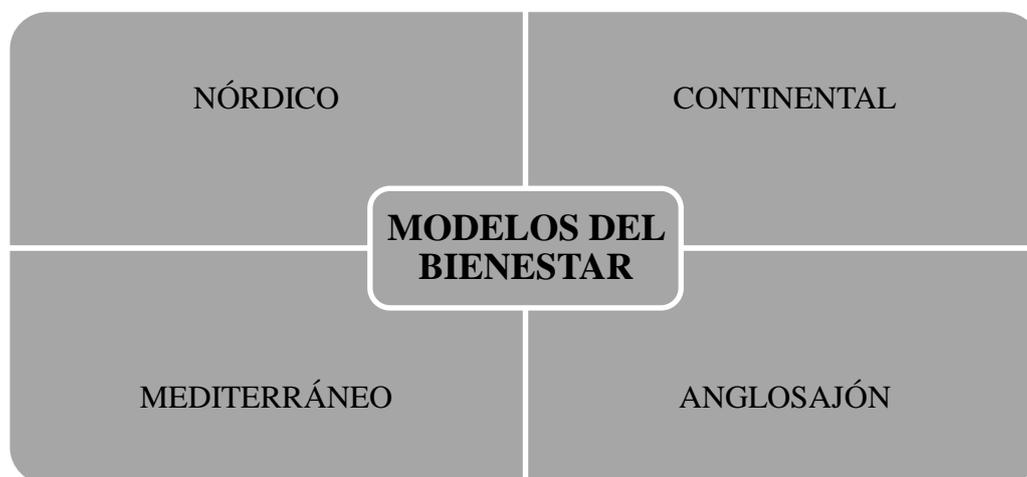
3.3.3. Los modelos del Bienestar

Como hemos anotado anteriormente, no todos los países han manifestado una respuesta uniforme frente a las necesidades y a los problemas de los ciudadanos, de hecho, el Estado de Bienestar en los distintos países europeos se ha desarrollado bajo normas institucionales diferentes que han permanecido hasta el día de hoy. En la actualidad unos se identifican con el mantenimiento universal de las prestaciones sociales; otros, cuyo aspecto principal consiste en un nivel de seguridad mínima asequible para todos los ciudadanos, a los que se presta ayuda según el nivel de renta; también, el modelo cuya característica contempla la seguridad mínima para todos en

base a un seguro social, el cual está ligado al salario de los ciudadanos, y por último, el desarrollado en el sur de Europa, que consistía en una mezcla de las características de varios modelos, en el que el principal apoyo es la familia. No obstante, podríamos añadir otro modelo, el comunista, con la absoluta intervención del Estado, aunque ya no existe debido a la desaparición del bloque soviético.

El sociólogo danés Esping Andersen definirá tres modelos de Estado del Bienestar –nórdico, anglosajón y continental– y posteriormente, tras residir en Italia y en España, añadió una nueva categoría, el modelo mediterráneo o familiarista (Vid. Figura 3.7)⁴³:

FIGURA 3.7
MODELOS DEL ESTADO DEL BIENESTAR



Fuente: G. Esping Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge Polity Press, 1990. Elaboración propia.

1. Modelo liberal anglosajón.

El Estado decide cubrir únicamente los riesgos de la población como último recurso, ya que se asume que el individuo es responsable de su situación y, como tal, tiene que salir de ella. Los subsidios se dirigen en mayor medida hacia la población en edad de trabajar y en menor medida hacia las pensiones, estando el acceso a los mismos condicionado a la empleabilidad. En este caso los riesgos se definen con carácter restrictivo y sólo se concede la protección social una vez comprobados los medios de vida e ingresos del beneficiario. Es característico de Irlanda y Reino Unido.

⁴³ G. Esping Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge Polity Press, 1990.

2. Modelo conservador, corporativista o europeo continental.

Parte del principio de subsidiariedad. El Estado interviene siempre y cuando fallen las instituciones más próximas al individuo, como la familia. Existe una mayor proporción de gastos orientados a las pensiones. Se basa en el principio de seguridad social y en un sistema de subsidios. Es característico de Austria, Bélgica, Francia, Holanda, Alemania y Luxemburgo.

3. Modelo socialdemócrata o nórdico.

Presenta el nivel más alto de protección en el que el Estado cubre todos los riesgos partiendo del principio de universalidad de las prestaciones sociales. Supone la transformación de los sistemas de asistencia social tradicionales en nuevos sistemas con derechos frente a todos y con amplios programas de servicios sociales de alta calidad. Hay un importante gasto en políticas activas con el objetivo de la reinserción rápida en el mercado de trabajo de los desempleados. Es característico de Dinamarca, Noruega, Islandia, Finlandia y Suecia.

4. Modelo mediterráneo.

Este se caracterizaría por la existencia de una asistencia social mínima, además persiste en estos países un elevado porcentaje de economía sumergida y un mayor nivel de desempleo. Se trata del modelo con menores gastos y asistencia social. Está fuertemente basado en las pensiones. Existe una mayor segmentación de los derechos y estatus de las personas que reciben subsidios, que se refleja en un acceso muy condicionado a las prestaciones. Toma características tanto del modelo nórdico como del modelo conservador. Es particular de Grecia, Italia, Portugal y España.

Cada modelo tiene unas características muy definidas. Atendiendo a cada país el tratamiento de la pobreza, el mercado laboral, la política de empleo o la atención a la familia se han configurado a través del patrón ideológico dominante. Aun así, independientemente de los actores políticos e ideológicos que ocupen los diferentes gobiernos europeos, los cuatro protocolos teóricos de actuación se siguen manteniendo, siendo en la actualidad muy similares a los de décadas precedentes, con ligeras

variaciones, pese a los continuos cambios de gobierno en las democracias de Europa (Vid. Cuadro 3.3).

CUADRO 3.3
CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS DEL BIENESTAR

	ANGLOSAJÓN	CONTINENTAL	NÓRDICO	MEDITERRÁNEO
<i>Países de desarrollo</i>	-Reino Unido, Irlanda, EEUU, Canadá y Australia.	-Alemania, Francia, Bélgica, Austria, Holanda y Luxemburgo.	-Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega.	-Italia, España, Grecia y Portugal.
<i>Pobreza</i>	-Problema del individuo.	-Problema del individuo.	-Problema social –mercado–.	-Problema del individuo.
<i>Objetivo</i>	-Mínimo vital.	-Seguridad.	-Igualdad.	-Seguridad.
<i>Condicionante laboral</i>	-Sujeto a un empleo.	-No sujeto a un empleo.	-No sujeto al empleo.	-Sujeto al empleo.
<i>Papel mercado</i>	-Destacado.	-Destacado.	-Destacado.	-Secundario.
<i>Papel Estado</i>	-Secundario.	-Secundario.	-Destacado.	-Secundario.
<i>Familia</i>	-Secundario.	-Destacado.	-Secundario.	-Destacado.
<i>Política empleo</i>	-Activa.	-Pasiva.	-Activa –flexible–.	-Pasiva.
<i>Sindicatos</i>	-Bajo poder de decisión. Afiliación baja.	-Poder de decisión. Afiliación baja.	-Poder de decisión. Afiliación alta.	-Poder de decisión. Afiliación alta.
<i>Ideología política</i>	-Conservadora.	-Conservadora.	-Social.	-Conservadora Católica.
<i>Carácter derechos sociales</i>	-Selectivo.	-Selectivo. -Universal en algunos casos.	-Universal.	-Selectivo. -Universal en algunos casos.
<i>Aparición</i>	-S. XIX.	-S. XIX –finales–.	-S. XX –mediados–.	-S. XX –década de los setenta–.

Fuente: Elaboración propia.

Durante décadas la actuación de los estados se ha materializado en la apuesta en un fuerte gasto público, como contención de una crisis social asociada a periodos económicos recesivos. No obstante, el endeudamiento público como consecuencia de tales políticas se está alejando de los objetivos previstos, poniendo en duda la continuidad del Estado del Bienestar y afianzando las corrientes neoliberales por delante de las socialdemócratas que tan buenos resultados alcanzaron durante el pasado siglo.

3.3.4. Crisis del Estado del Bienestar

El Estado del Bienestar en Europa Occidental supuso el fin de una época, protagonizada por un conflicto de carácter global, y el comienzo de otra, marcada por triunfo del pacto social y la prosperidad económica. Ello alumbraría el nacimiento en los años siguientes de la cooperación y la unión económica, con ello se conseguiría altos niveles de vida y el desarrollo de una política de redistribución, la implementación de servicios públicos universales y el establecimiento definitivo de las democracias en esa parte del continente.

Este panorama tan idílico sucumbirá a partir de los años setenta de la pasada centuria cuando la crisis del Estado del Bienestar comenzará a producirse en las sociedades más desarrolladas de Europa. Todo se podría dilucidar como el fin de un ciclo, incluso como afirma el profesor Tezanos:

«Las regresiones sociales que han tenido lugar y las perspectivas que se pueden augurar de mayores regresiones a corto plazo, podrían ser interpretadas, en principio y de manera descontextualizada, como un eventual indicador de que ya se habría alcanzando una situación de bienestar social razonable para una amplia mayoría de la población, que, por lo tanto, ya no necesitaría con tanta premura de las políticas asistenciales públicas⁴⁴».

No obstante, el envejecimiento de la población, los nuevos sistemas de producción, el aumento del paro, la crisis energética o la globalización marcarán ese punto de inflexión en el cual se pone en duda la continuidad de este modelo que había funcionado en las anteriores décadas. Será a partir de este momento cuando los

⁴⁴ José Félix Tezanos, «Desigualdad y exclusión social en las sociedades tecnológicas», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 35, Madrid, 2004, p. 41.

gobiernos se vean obligados a endeudarse para poder hacer frente a sus compromisos en el pago de subsidios de desempleo y pensiones de vejez. Los elevados gastos en el mantenimiento de los sistemas de protección obligará a rediseñar las políticas económicas, en base a los nuevos paradigmas sociales y productivos, donde el desarrollo de la tecnología de la información ha adquirido una nueva dimensión y los intercambios se producen de manera global, dando origen a un continuo movimiento de capitales y mercancías. El estado intervencionista, basado en el ideal keynesiano, se verá cómplice de las fluctuaciones del mercado y de sucesivas crisis de numerario, haciendo del paro un elemento estructural. Los costes se acrecentarán a raíz del aumento de subsidios, el mayor número de personas en avanzada edad y el mantenimiento de los servicios esenciales proporcionados por las administraciones.

Dentro de este contexto las economías europeas llegarán a finales de los setenta con altas tasas de inflación, frecuentes desequilibrios de sus cuentas exteriores, déficits públicos crecientes y tasas de paro en aumento. Offe considera que el Estado del Bienestar nacería en la postguerra como solución política a las contradicciones sociales en las sociedades capitalistas, pero a partir de los setenta esta fórmula de paz se convierte en objeto de dudas y conflicto político, lo que hace que su expansión futura se desvanezca⁴⁵. Para ajustarse a estas perturbaciones se iniciarán importantes reformas, con un profundo calado, lo que se traducirá en importantes costes sociales y políticos para estos países. Dichas medidas propondrán una reducción de la tasa de inflación y de los tipos de interés a través de políticas monetarias restrictivas y de reformas fiscales tendentes a contener y reducir los déficits públicos. Con objeto de recuperar la rentabilidad de las empresas y crear empleo se plantea la moderación salarial y, en todo caso, se renuncia a políticas neokeynesianas de expansión de la demanda, imperantes desde final de la II Guerra Mundial, poniendo en duda la continuidad de este modelo.

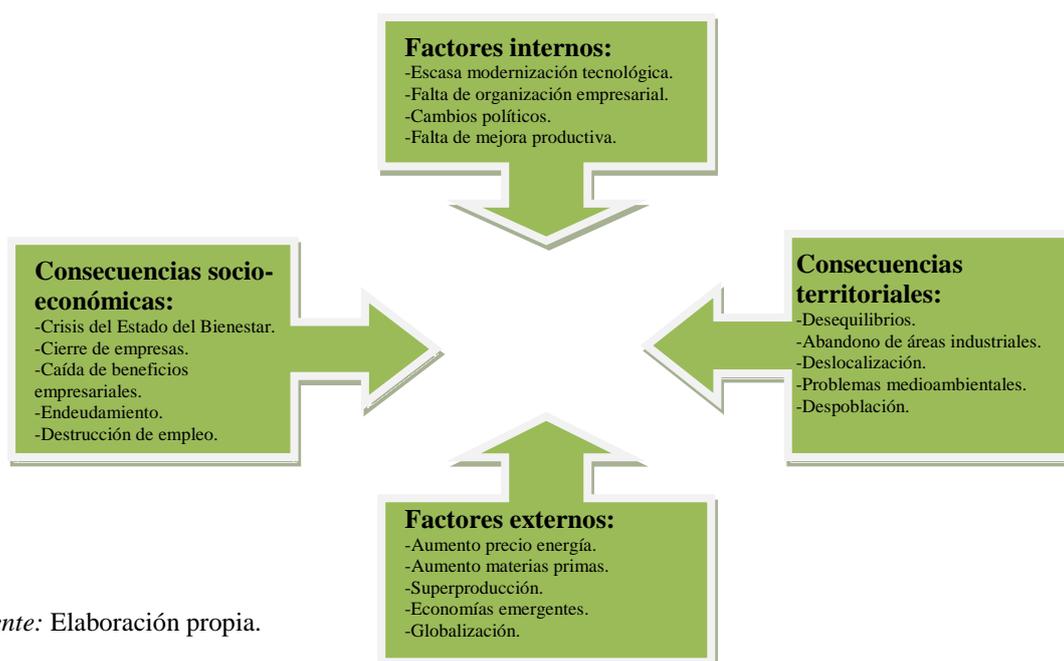
3.3.5. La ruptura de un modelo. Factores políticos y económicos

La década de los 60 había representado la concreción de un período optimista, marcado por una expansión de la economía y el pleno empleo, la cual se materializará en un consumismo de masas, donde bienes que antes se consideraban privativos ahora se encontrarán al alcance de millones de personas. Al mismo tiempo, será un decenio creador y culturalmente pujante. La difusión a través de la televisión de toda expresión

⁴⁵ Clauss Offe, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1990, p. 136.

artística e ideológica llegará a millones de personas en sus diferentes formas de representación, convirtiendo los medios audiovisuales en nuevos espacios políticos y reivindicativos, mostrando a la sociedad de esa época en tiempo real. Es más, muchos movimientos, tales como el feminismo, el pacifismo, el ecologismo o la lucha contra la segregación racial, se expondrán ante millones de telespectadores, manifestándose como los primeros intentos de cambiar las cosas. Todo ello se plasmaría en la creación de nuevos frentes identitarios y corrientes sociales como nuevas fuentes transformadoras. Como consecuencia, el tratamiento dado a estas manifestaciones por la televisión hará que las economías occidentales, las cuales creían haber encauzado de forma definitiva sus problemas económicos, se planteasen nuevos interrogantes sobre la escalada armamentística, la calidad de vida, las relaciones sociales, el contexto juvenil, las políticas de género, el racismo o la erradicación de las bolsas de pobreza, entre otras cosas. Esa década se caracterizará por ser la culminación de un proceso expansivo, al mismo tiempo que reivindicativo, de hecho, distintos movimientos de protesta se harán protagonistas en esa época, comenzándose a producirse un ajuste y reestructuración de los sectores productivos, todo como resultado de la incorporación de las nuevas tecnologías y del desarrollo de un mercado cada vez más globalizado, transformando los modelos económicos y sociales de esos años (*Vid.* Figura 3.8).

FIGURA 3.8
FACTORES Y CONSECUENCIAS DE LA CRISIS DE LOS 70



Fuente: Elaboración propia.

Como anotará Offe, las exigencias políticas de reproducción de la clase obrera y las estrategias privadas de reproducción del capital estarán de plena vigencia en la ruptura de este patrón⁴⁶.

Para Rodríguez Cabrero el Estado del Bienestar se convertiría en el espacio donde cristalizan las tensiones del capitalismo, de hecho, añadiría:

«El Estado del Bienestar ocupa el centro del debate y carga con todos los males de la economía máxime cuando el discurso político se ha transformado en otro predominantemente económico en el que las acción colectiva, las ideas políticas y el desarrollo democrático apenas si encuentran espacio en el debate científico»⁴⁷.

Como comentábamos con anterioridad, varios movimientos de la época serán determinantes e influirán de manera decisiva en los cambios políticos y económicos de esos años. La llamada «Primavera de Praga de 1968» marcará un momento decisivo y convulsivo en Europa Oriental, manifestando el carácter revolucionario dentro de la órbita soviética. A través de estas revueltas se intensificaron un conjunto de acontecimientos sociales de alta intensidad simbólica y política, que expresaban el deterioro de la estabilidad social anteriormente existente. A lo anterior se sumarán las revueltas estudiantiles en Europa Occidental –Mayo del 68 en Francia y Alemania– y otras protestas en Estados Unidos –en desacuerdo por la Guerra de Vietnam y en demanda por los derechos civiles de las minorías étnicas–, sin olvidar el movimiento «hippie»⁴⁸.

Desde el punto de vista económico, la crisis del modelo del bienestar se presentará en la siguiente década como consecuencia de la caída en el nivel de beneficio de las empresas, la progresiva disminución de las inversiones y el desempleo masivo y crónico. Todo lo anterior es manifiestamente coincidente con los procesos globalizadores que han irrumpido en estas últimas décadas en el planeta. Como anteriormente hemos anotado a lo largo del transcurso de este trabajo, las economías

⁴⁶ Clauss Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1988, p. 42.

⁴⁷ Gregorio Rodríguez Cabrero, «Por un nuevo contrato social, El desarrollo de la reforma social en el ámbito europeo», en L. Moreno (Compilador): *Unión Europea y Estado del Bienestar*, CSIC, Madrid, 1997, p. 4.

⁴⁸ El movimiento «hippie» era contracultural, libertario y pacifista, nacido en los años sesenta en Estados Unidos. Los hippies escuchaban rock psicodélico, groove y folk contestatario, abrazaban la revolución sexual y creían en el amor. Algunos participaron en activismo radical y en el uso de marihuana y alucinógenos como el LSD y otras drogas con la intención de alcanzar estados alterados de conciencia. En realidad era una forma de rebelarse por la homogeneidad de conceptos que ofrecía el sistema.

occidentales se embarcaron en un rápido desarrollo concluida la II Guerra Mundial, con unas elevadas cifras de crecimiento, alcanzando el pleno empleo en los países más desarrollados de nuestro entorno. Este acelerado progreso se tradujo en unas altas tasas de recursos a disposición de estos estados a través de las aportaciones de los trabajadores y los impuestos, actuando como el combustible necesario para la puesta en marcha y desarrollo del Estado del Bienestar, transformando por completo las sociedades del occidente europeo. No obstante, esa dinámica cambiaría a consecuencia de un nuevo ordenamiento económico global, al que se unirían otros actores y centros productivos, cuyos efectos influirán de forma negativa sobre el Estado del Bienestar de las economías hasta entonces más pujantes del planeta. Siendo a partir de ese momento distintas las condiciones para el mantenimiento y desarrollo de ese sistema, convirtiéndose el paro en un elemento estructural de esos países, que hasta ese instante habían basado su bienestar en el acceso al empleo.

La crisis estaría producida por:

- Una minoración en la producción a raíz de la saturación de los mercados.
- El permanente recurso al crédito y al endeudamiento generalizado, lo que se traduciría en la inestabilidad monetaria.
- La constante incitación al consumo y la expansión del crédito, lo que provocaría un auténtico desbordamiento social y productivo.
- La conclusión del «modelo fordista», en sus distintas versiones, con el fin del pleno empleo.
- La aparición de nuevas fuerzas productivas y tecnológicas.

Todo lo anterior vendría desencadenado por:

- El fuerte aumento de los precios del petróleo en 1973 y 1979, así como el de los alimentos y materias primas.
- La irrupción en el mercado productivo de los llamados «dragones del Pacífico», Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong, Singapur, Malasia y otras naciones de Extremo Oriente, como Indonesia, Filipinas, etc., pero también muy pronto nuevas economías emergentes, destacando a India, China, Brasil o México. Todo ello ha llevado consigo la

deslocalización industrial desde las sociedades que hasta entonces concentraban la mayor producción y centros fabriles hasta esos pujantes países.

- Además, habría que sumar las fluctuaciones del dólar desde 1973, a consecuencia de la política monetaria estadounidense, y el alto nivel de los tipos de interés en los mercados financieros internacionales desde 1979, lo que ocasionaría importantes consecuencias en las economías europeas.

Como afirmaría el nobel de Economía Maurice Allais, en la década de los noventa «la economía mundial había acabado convirtiéndose en un gran casino», en donde los recursos financieros se movían exclusivamente por la lógica de la especulación y el beneficio, en lugar de hacerlo, como era habitual, por la de la creación de riqueza⁴⁹.

Llegar a este punto ha supuesto que los estados de las sociedades occidentales avanzadas hayan tenido que desarrollar durante los últimos años una política económica basada en inversiones públicas, exenciones y bonificaciones, con el fin de garantizar, en primer lugar, los beneficios empresariales y posibilitar la acumulación de capital, evitando el endeudamiento, contribuyendo de esta manera a reactivar la economía; en segundo lugar, fomentar el empleo por medio de ventajas fiscales y de subvenciones, impidiendo de esta manera la destrucción masiva de puestos de trabajo, derivada de los ajustes y reconversiones industriales, y por último, asegurar unos niveles de ingresos que permitan el mantenimiento del consumo interior, contribuyendo a dinamizar el mercado y a reactivar la economía, especialmente en los momentos recesivos del ciclo.

Las reformas estructurales ejercidas por las administraciones han supuesto, en muchos casos, una cuantía considerable para los ciudadanos, limitando en gran medida los derechos sociales y económicos de la sociedad civil. Aun así, los gobiernos han justificado estas medidas como herramientas para el mantenimiento del Estado del Bienestar, sin las cuales no se hubiese podido desarrollar una política social y asistencial, no siempre acertada, cada vez más amplia, para hacer frente a la desigualdad y marginalidad que el mismo mercado ha ido creando. Esta política social debería de servir para el desarrollo de los derechos ciudadanos reconocidos en las cartas magnas de

⁴⁹ Maurice Félix Charles Allais fue un economista y físico francés ganador del Premio Nobel de Economía de 1988 por sus contribuciones pioneras a la teoría de mercados y la utilización eficiente de los recursos. Fue profesor de la Escuela Nacional Superior de Minas de París desde 1944 y director de su Centro de Análisis Económico desde 1946. Se definía como un «liberal socialista». Para más información consultar: Maurice Allais, *L'Europe en crise. Que faire?*, Clément Juglar, Paris, 2005.

los distintos estados democráticos, las cuales garantizan la seguridad y el bienestar social público a través de la educación, la sanidad, las pensiones o la vivienda, entre otros. Pero, hay que constatar que las medidas tomadas en base a las políticas económicas y monetarias globalizadoras, bajo las exigencias de los grandes bloques políticos-económicos, han supuesto el fin de la autonomía del Estado para diseñar su propia política económica y sus sistemas de protección social. De hecho, la irrupción de nuevos modelos operativos administrativos y productivos, basados en planteamientos neoliberales, han puesto en duda las políticas keynesianas que trajeron tanta prosperidad, poniendo en entredicho su continuidad y aumentando la desigualdad.

3.3.6. La Economía Neoliberal

Desde el final de la II Guerra Mundial y hasta los años setenta del pasado siglo el modelo de economía capitalista había estado gestionado a partir de un ideario obtenido de las enseñanzas de Keynes, no obstante, este sufrirá una crisis estructural marcando el inicio de una nueva etapa conocida como «Neoliberal». El Neoliberalismo es una ideología, con un proyecto definido de cómo tiene que ser la sociedad, encontrándose sus bases en el pensamiento de los galardonados Premios Nobel de Economía F. Hayek y M. Friedman, entre otros⁵⁰. Se presenta como la configuración resultante de aplicar un determinado tipo de políticas con raíces profundas en Estados Unidos y en Reino Unido, aunque su implementación será distinta entre los países del mundo. Aun así, el patrón es el mismo y los efectos más similares que diferentes. Esta corriente tendrá como características principales apostar e implementar:

1. La desregulación y liberación del comercio y las finanzas, tanto en su nivel nacional como internacional.
2. La privatización de numerosos servicios públicos por el Estado o la gestión privada de los mismos atendiendo a la competencia y la rentabilidad.

⁵⁰ Friedrich Hayek es conocido principalmente por su defensa del liberalismo y por sus críticas a la economía planificada y al socialismo que, como sostiene en *Camino de servidumbre*, publicado en 1944, considera un peligro para la libertad individual que conduce al totalitarismo. Fue galardonado con el Premio Nobel de Economía en 1974. En cuanto a Milton Friedman, liberal y defensor del libre mercado, realizó contribuciones importantes en los campos de Macroeconomía, Microeconomía, Historia Económica y Estadística. En 1976 fue galardonado con el Premio Nobel de Economía por sus logros en los campos de Análisis de Consumo, Historia y Teoría Monetaria, siendo una de sus obras más conocidas *Capitalismo y libertad*, publicada originalmente en 1962.

3. La cesión por parte de la Administración de su compromiso de regular activamente las condiciones macroeconómicas, especialmente en lo referente al empleo.
4. Una brusca reducción en el gasto social.
5. Una minoración de los impuestos aplicados a las empresas.
6. La división internacional del trabajo, que modera las reivindicaciones sindicales y abarata los costos salariales, desplazando el poder a favor del capital y debilitando la capacidad de negociación de los trabajadores.
7. La proliferación de los trabajos temporales sobre los trabajos fijos.
8. Una competición desenfrenada entre las grandes empresas, en relación a un entorno menos agresivo propio de la configuración de posguerra.
9. La introducción de principios de mercado dentro de las grandes empresas, particularmente en lo referente a las remuneraciones de los trabajadores de más poder.
10. La globalización, tanto de la producción manufacturera como de los flujos financieros.

A pesar del aumento en la implementación paulatina de este modelo en la sociedad capitalista en estas últimas décadas, el mantenimiento del Estado del Bienestar quedará garantizado dada su calidad, su vocación universal, la amplitud de sus prestaciones, su sustentación en el esquema progresivo de los impuestos y la solidaridad con los menos favorecidos, no prescindiendo de él las economías europeas. Pero este patrón parece no tener asegurada su continuidad en el continente, ni tampoco sus actuales características y protocolos de gestión. Al igual que en otros países de nuestro entorno, en España se ha puesto en duda en diversas ocasiones y, aun más, respecto de prestaciones que se manifiestan como esenciales, siguiendo otros modelos internacionales vigentes en la actualidad donde la rentabilidad se impone por encima del servicio. En el caso concreto de la sanidad pública, se ha apostado por la cesión del servicio a la puja más alta dentro del mercado empresarial, convirtiéndola en mercancía en venta, ateniéndose a los modelos implementados, poniendo en marcha una política sanitaria que coloca los intereses del mercado y las expectativas de negocio de los proveedores privados por encima de los ciudadanos⁵¹. Se está implantando en gran parte

⁵¹ La cesión de servicios sanitarios a grupos privados –hospitales, residencias, centros de pruebas diagnósticas, etc.– se está implementando con fuerza en toda la Comunidad de Madrid. La introducción

del territorio español un sistema de salud privado similar al desarrollado por Margaret Thatcher en el Reino Unido durante la década de los ochenta del pasado siglo, limitando con ello los servicios proporcionados por la desarrollada sanidad británica, transformándose en un producto más de consumo, primando el individualismo sobre la cooperación. Las consecuencias en ese país se han resumido en un incremento de los copagos, la limitación de prestaciones, la ampliación del papel de los seguros privados y en un aumento de los costes burocráticos en detrimento de la asistencia sanitaria⁵². El cierre de centros y la falta de dotación en investigación se convertirían en seña de identidad del sistema británico, a lo que habría que sumar un aumento de la desigualdad. Los principios éticos y científicos, unido a las decisiones unilaterales desde las gerencias frente a los profesionales, marcarían el protocolo a seguir, así lo denunciarían desde la Asociación de Médicos Consultores desde el Sistema Nacional de Salud –NHS– en 1995⁵³. También hay que recordar la declaraciones de Frank Doston en diciembre de 2008, ministro de sanidad en el gabinete de Tony Blair desde 1997 a 1999, en las que manifestaba que las operaciones contratadas con hospitales privados se encarecían una media de un 11% más que en los hospitales públicos, obligando a estos últimos a competir entre sí mediante la reducción de servicios. Igualmente es destacable el pronunciamiento en este sentido de John Lister, periodista y doctor en Política Sanitaria, profesor de Comunicación y Política Sanitaria en la Universidad de Coventry, en Reino Unido⁵⁴.

En nuestro país ninguna de esas medidas habría sido posible si los gobiernos de estos últimos años, responsables de su adopción, no hubieran dispuesto de la mayorías necesarias que les han permitido imponerlas sin una oposición política, ciudadana, facultativa y sindical eficaz alguna a su implementación. Este consentimiento ha dejado

de las nuevas formas de gestión –fundaciones, consorcios, empresas públicas sanitarias, etc.– es un elemento más de la estrategia sanitaria neoliberal.

⁵² Prueba de ello la encontramos en el hospital público de Stafford –Inglaterra–, donde entre 400 y 1.200 enfermos murieron innecesariamente en cuatro años, entre 2005 y 2008, por la falta de atención recibida. El primer ministro británico, David Cameron, se vería obligado a pedir disculpas públicas en febrero de 2013, después de que se difundieran las conclusiones de una investigación de 1.800 páginas sobre el maltrato sistemático a los pacientes de ese centro sanitario, la cual se extendería a otros establecimientos del sistema.

⁵³ A este respecto se puede leer la valoración sobre las consecuencias de este modelo que hacía la Asociación de Médicos Consultores del NHS en 1995 en NHSCA, «In practice: the NHS market in the United Kingdom», *Journal of Public Health Policy* 16, 1995, pp. 452-491.

⁵⁴ Autor de numerosos artículos y libros sobre política de la salud, hay que destacar *Health Policy Reform: Driving the wrong way?*, Middlesex University Press, 2005, el cual se ha convertido en un referente internacional. Ha cubierto una amplia gama de temas, desde los recortes planeados locales hospitalarios y cierres y la capacidad financiera de los proveedores de salud en Inglaterra y Gales, a través de estudios sobre la limpieza del hospital, la privatización de los servicios, la controvertida iniciativa de financiación privada, la atención de las personas mayores o la salud mental.

excluidos durante más de dos años a los inmigrantes indocumentados, los cuales sólo serían atendidos en urgencias, en los embarazos y partos. Desde el punto de vista clínico, la retirada de la tarjeta sanitaria ha conllevado a efectos perniciosos difíciles de cuantificar. El hecho de que un inmigrante, «un sin papeles», no disponga de médico de cabecera —o no pueda pagar la factura por la atención en el ambulatorio o el hospital— implica una falta de control en la atención al enfermo y que este no tenga derecho a la medicación gratuita que se proporciona en los centros de salud. Los casos más graves, según denunció la organización Médicos del Mundo, se han producido en enfermos de VIH, personas trasplantadas y aquejados de diabetes, que requerían una atención médica no urgente pero sí continuada, así como medicación específica. A ello se agregan otros riesgos, el hecho de no tratar a tiempo, en dependencias sanitarias, puede suponer que el foco se expanda y, además de agravarse el estado del enfermo, se produzca un contagio a otras personas⁵⁵. Asimismo, los usuarios de la sanidad pública, indistintamente de su procedencia, tendrán que hacer frente al numeroso catálogo de medicamentos que ya no forman parte de la cobertura farmacéutica o al abono de una parte de los mismos. También, este grupo de medidas contempla el pago de parte de las prótesis, los productos dietéticos, otros servicios asociados a la salud e incluso el transporte sanitario no urgente.

Las personas que no están en condiciones de costearse la atención sanitaria son las que más necesitan de estos recursos: ancianos, niños, pobres, inmigrantes, sectores en exclusión, enfermos crónicos o personas en situación de discapacidad. Además, hay que tener en cuenta que la salud se concibe en la Constitución Española como un derecho fundamental indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos⁵⁶. Limitar el acceso a los servicios sanitarios a los inmigrantes en situación de irregularidad administrativa ha ido en contra de los artículos 13 y 25 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*⁵⁷ y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales*⁵⁸, obligando a los estados a no discriminar en el acceso a los

⁵⁵ No nos cabe imaginar con la crisis del Virus del Ébola, durante el otoño de 2014, qué hubiese ocurrido si la infección se extendiese por todo el territorio a través de individuos que carecían de documentación y sin control sanitario, las consecuencias podrían haber sido verdaderamente importantes.

⁵⁶ El derecho a la salud queda contemplado en el art. 43 de la Constitución Española.

⁵⁷ La *Declaración Universal de los Derechos Humanos –DUDH–* es un documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su *Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948* en París. En esta se recogen en sus 30 artículos los derechos humanos considerados básicos, a partir de la *Carta de San Francisco* de 1945.

⁵⁸ El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –ICESCR–*, por sus siglas en inglés— es un tratado multilateral general que reconoce derechos económicos, sociales y culturales, y establece mecanismos para su protección y garantía. Fue adoptado por la Asamblea General de las

establecimientos, bienes y servicios de salud a ningún sector de la población, con especial atención a aquellos sectores más vulnerables y marginados. La entrada en vigor de este decreto ha contradicho directamente uno de los mayores logros de la sociedad española, como ha sido la creación y consolidación de un sistema nacional de salud de carácter público, con cobertura universal y que otorgaba el derecho a la protección de la salud de todos los españoles y extranjeros residentes en nuestro territorio, sin establecer ninguna exclusión al respecto.

Las propuestas básicas que se deducen de tales supuestos ideológicos se resumen básicamente en la liberalización de la economía, el libre comercio en general y una drástica reducción del gasto público y la intervención del Estado en la economía en favor del sector privado. Estos mismos planteamientos se pueden extrapolar a los procesos de la educación mediante el incremento de políticas de privatización, en el apoyo a las escuelas privadas y el establecimiento de un clima de competitividad entre los centros docentes mediante la implantación de la libertad de elección de centro. De hecho, la última ley de educación aprobada en el Parlamento va en esa dirección –*Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, Para la Mejora de la Calidad Educativa, LOMCE*–. Todo ello bajo los argumentos de la ineficiencia y el derroche económico. Que sean los padres, como usuarios o clientes, los que elijan el centro docente que prefieren para sus hijos, configurando de este modo, con sus opciones, quién debe seguir en el mercado y quién no. En determinadas comunidades, como la madrileña, se están sustituyendo paulatinamente las escuelas públicas por centros concertados, con dotación económica pública, con un ideario concreto o bajo la doctrina cristiana, como anotaremos en este trabajo⁵⁹. En muchos casos estos colegios se basan en ideologías muy profundas, en algunas extremas y en otras con marcado carácter religioso, siendo en ocasiones la única alternativa en una determinada comunidad⁶⁰.

Naciones Unidas mediante la *Resolución 2200A (XXI)*, de 16 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 3 de enero de 1976.

⁵⁹ En la Comunidad de Madrid en 2015 había 561 centros concertados, con un total de 349.287 alumnos. Los presupuestos del Gobierno de Cristina Cifuentes consignaban a la educación concertada 970 millones de euros, que, como explicó en su día al presentarlos, responden al crecimiento vegetativo de los centros con concierto en vigor, ya que no está previsto aumentar el número de centros concertados en 2016.

⁶⁰ Se da la paradoja de la exclusión con respecto a la enseñanza local y la inclusión forzosa, al no existir la escuela pública tradicional, con la consiguiente sustitución por un centro religioso concertado como única alternativa en la zona. Como ejemplo las niñas musulmanas escolarizadas en los colegios de religiosas del barrio de Lavapiés.

Estas medidas se manifiestan a través de:

1. La segregación por sexos, marcando la desigualdad de género. Contrario al art. 84.3. de la *Ley Orgánica de Educación –LOE–*, el cual expone que en ningún caso habrá discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. No obstante, con el acceso al poder del Partido Popular se añadiría:

«No constituye discriminación la admisión de alumnos y alumnas o la organización de la enseñanza diferenciadas por sexos, siempre que la enseñanza que impartan se desarrolle conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza*, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre de 1960. En ningún caso la elección de la educación diferenciada por sexos podrá implicar para las familias, alumnos y alumnas y centros correspondientes un trato menos favorable, ni una desventaja a la hora de suscribir conciertos con las administraciones educativas o en cualquier otro aspecto. A estos efectos, los centros deberán exponer en su proyecto educativo las razones educativas de la elección de dicho sistema, así como las medidas académicas que desarrollan para favorecer la igualdad».

En 2012 en la Comunidad de Madrid existían 24 centros de este tipo, de los cuales 11 tenían algún tipo de concierto, en su mayoría ligados a grupos católicos como el Opus Dei o los Legionarios de Cristo⁶¹. Diversos estudios han puesto en duda la ventaja de la segregación, entre otros, destacamos el publicado en la prestigiosa revista *Science* del artículo: «La Seudociencia de la Escolarización por Sexos», que asegura que los datos de mejoras académicas no son sólidos, que las diferencias cerebrales entre sexos no justifican una educación dual y que lo único que consigue es aumentar el sexismo y solidificar los estereotipos⁶².

⁶¹ Fuente: Comunidad de Madrid, *Datos y cifras de la educación 2010-2011*.

⁶² Diane F. Halpern, del Claremont McKenna College publicó en la revista *Science* el 23 de diciembre de 2011 el artículo «The Pseudoscience of Single-Sex Schooling» –La Pseudociencia de la Escolarización por Sexos– donde desmentía los estudios más polémicos en la historia de la educación que vienen afirmando desde años atrás la mejora de rendimiento académico gracias a la separación por sexos en las escuelas.

2. El incremento de las tasas en educación superior y el recorte de servicios que consideran no esenciales: comedores, rutas, libros de texto, actividades extraescolares o cursos de apoyo, sin embargo se mantienen las ayudas fiscales para familias que lleven a sus hijos a centros privados, clases extraescolares o uniformes.
3. Una escuela menos participativa y participada, afectando el desarrollo de actitudes acordes con el carácter liberal, democrático y social de nuestro estado de derecho. El Consejo Escolar –formado por los diferentes agentes de la comunidad educativa– pasa a ser puramente consultivo, perdiendo así la fuerza que tenían estos sectores en la toma de decisiones y organización, potenciándose la figura del director y el equipo educativo –ahora elegidos por la Administración–, como así refleja la *LOMCE*.
4. La negativa respuesta al elevado fracaso escolar y la diferenciación en las posibilidades de avanzar mediante el acceso a la formación profesional básica, la cual se adelanta para los alumnos menos aventajados, distinguiendo entre «buenos» y «malos». Asimismo, se abre la puerta a establecer rankings de centros educativos, que hasta ahora estaban prohibidos para evitar que los colegios compitieran entre sí. Así lo demuestran las cifras, España se situó en 2013 a la cabeza de Europa en abandono escolar temprano, el que hace referencia a los jóvenes de 18 a 24 años que dejaron sus estudios tras completar la educación obligatoria o antes de graduarse. Un 23,5% de los jóvenes españoles había abandonado la enseñanza prematuramente en ese año. En 2017 esa cifra se había reducido al 18,3%, lejos del 15% pactado con la UE, aun así seguía ocupando el segundo lugar tras Malta. Siendo más los hombres los que dejan las aulas frente a las mujeres, según los datos publicados en 2018 por la oficina de estadística comunitaria Eurostat.
5. La potenciación de la escuela privada en detrimento de la pública, como columna vertebral de la ciudadanía para asegurar niveles adecuados de bienestar, libertad, justicia y equidad. De hecho, como contempla la última ley, las administraciones deberán tener en cuenta la «demanda social» a la hora de programar el reparto de plazas, es decir, en el caso de que los padres prefieran llevar a sus hijos a la escuela concertada en vez de a la pública.
6. La adhesión a criterios económicos, ideológicos y religiosos. La asignatura de Religión continúa sin abandonar las aulas pasando a ser una materia de especialidad, contando para la nota media. Por el contrario, Educación para la Ciudadanía deja de existir, estableciéndose otras alternativas como Valores Culturales y Sociales y Valores Éticos.

7. Las condiciones laborales del profesorado también se modifican. La *LOMCE* se reserva el derecho a cambiar el destino y la función de los empleados públicos. Asimismo, se aumenta el horario lectivo del profesorado. Si tenemos en cuenta el curso 2013-2014, solamente en el territorio madrileño se han perdido con respecto al curso 2007-2008 casi dos mil quinientos profesores, en cambio el número de alumnos ha aumentado en casi ochenta mil, teniendo en cuentas las cifras proporcionadas por la Comunidad de Madrid. Los ratios han pasado desde los 25 a los 30 alumnos en primaria, desde los 30 a los 36 en secundaria y de los 35 a los 42 en bachillerato, todo ello repercutiendo en la calidad de la enseñanza.

Como podemos observar los modelos neoliberales priman la competitividad, el rendimiento y los intereses empresariales por encima de los intereses de los ciudadanos, atendiendo a estas actuaciones Esta metodología ha aprovechado el período recesivo como justificación para poder experimentar en la gestión de servicios públicos esenciales, argumentando que este ideario en tiempos de crisis es el apropiado y, valga la paradoja, para el mantenimiento del Estado del Bienestar que, de otro manera, atendiendo a su coste, sería insostenible para las economías de Europa.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, nos hacemos las preguntas: ¿cabe la posibilidad de que haya que desmontar el Estado del Bienestar, un modelo que ha dado unos frutos incuantificables, unas conquistas de la ciudadanía hasta entonces desconocidas, donde su seña de identidad ha sido el progreso social? o, por el contrario, ¿es posible reinventar un nuevo Estado del Bienestar, actualizándolo con nuevos enfoques, cuyo fin sea la equidad distributiva y la justicia social? La respuesta la encontraremos en el momento en el se supere esta etapa de inestabilidad, aun así, la elección quedará en manos de las diversas economías del planeta y de los mecanismos precisos que cada país haya utilizado en el sorteo de esta crisis a escala global.

3.3.6. La reinención del Estado del Bienestar

Las sucesivas crisis económicas desde la década de los setenta del pasado siglo han colocado en el centro del debate, en multitud de ocasiones, la política social. De hecho, aunque el Estado del Bienestar se ha mostrado como irrenunciable desde entonces, cada vez han sido más cuantiosas las voces que piden una reinención y un cambio en cuanto a la intervención en sus pilares fundamentales. Todo ello está ligado a la política económica y a las actuaciones que impidan el avance en cuanto a desigualdad

y pobreza. Es más, ciertos planteamientos ideológicos han apostado por el abandono del Estado del Bienestar y las políticas redistributivas, basándose únicamente en los principios del utilitarismo y la rentabilidad⁶³. Desde este postulado se sostiene que el Estado resulta ineficiente para producir bienes y servicios, por lo que la privatización y la libre elección de los ciudadanos marcarían el paso a seguir por las masas de consumidores a la hora de adquirir servicios esenciales. Se defendería la idea de que únicamente las empresas de servicios y las grandes corporaciones, como dueños del capital, serían capaces de reconocer correctamente las señales que envía el mercado y responder a ellas de manera eficiente, garantizando no sólo el uso más rentable de los factores de la producción, sino también ofreciendo esos bienes y servicios en la cantidad y calidad con que los consumidores los demandan. Además, la desregulación, las privatizaciones, la reducción de impuestos a los grupos empresariales, las bonificaciones y la contención salarial se mostrarían como las herramientas necesarias para el crecimiento, la reducción del déficit, combatir la inflación y el desempleo⁶⁴.

Desde la Economía del Bienestar, no obstante, se apuesta por legitimar al Estado de manera que sea el conductor y valedor del sistema, convirtiéndose en elemento dinamizador de la economía del país, siguiendo los postulados keynesianos, especialmente en momentos de recesión y crisis. Así se aseguraría el mantenimiento de la actividad, estimulando la demanda interna, corrigiendo los desajustes que se producen y que son inherentes al sistema capitalista de economía de mercado. Se huiría de las políticas de crecimiento basadas en el mercantilismo y el neoliberalismo, asegurando la lucha contra el fraude, la redistribución de la renta y la progresión impositiva de impuestos. Se apostaría por políticas de concertación social que autentiquen el crecimiento de los salarios, la formación y la mejora de las condiciones laborales, estimulando la investigación, el desarrollo y la innovación. La gestión y financiación de los recursos necesarios para sanidad, vivienda, educación, pensiones, etc., indistintamente de que estos sean públicos o mediante concierto con entidades privadas, sería asumida por el Estado. Igualmente, se acreditaría la disponibilidad de

⁶³ Como su nombre indica, su contenido esencial es definir la corrección de toda acción por su utilidad, es decir, por los resultados o consecuencias producidos por ella. De ahí que esta doctrina se conozca también con el nombre de *consecuencialismo*. El creador y configurador del utilitarismo fue Jeremy Bentham (1748-1832) con su *Introduction to the Principles of Morals and Legislation* en 1780. El más importante continuador de la doctrina utilitarista es John Stuart Mill (1806-1873), autor que expone su concepción moral en su *Utilitarismo*, de 1863.

⁶⁴ Dentro de estas perspectivas podemos identificar las políticas desarrolladas en Reino Unido y Estados Unidos durante los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan durante la década de los ochenta del pasado siglo.

una renta mínima y la confianza de que esos recursos llegan a todos los ciudadanos, como derecho subjetivo, independientemente del nivel de renta y territorio, siempre evitando la dependencia del sistema.

Este modelo ha sido el que ha funcionado desde hace décadas, elevando los niveles de progreso y desarrollo de los europeos hasta cotas anteriormente no conocidas, garantizando la equidad, los intereses colectivos y la minoración de una sociedad más desigual. La construcción de una ciudadanía social, como apuntó Marshall, debe de estar garantizada por unas condiciones jurídicas, políticas y socioeconómicas. De hecho, para este autor el Estado del Bienestar se define como una combinación especial de la democracia, el bienestar social y el capitalismo. Como anota el profesor Tezanos:

«La idea de ciudadanía social añadiría a estas apreciaciones un criterio compensatorio de calidad de vida para todos, garantizando un conjunto de derechos sociales que tendrían a equiparar las oportunidades sociales y a neutralizar las inseguridades que resultan más perturbadoras para una vida normal y digna»⁶⁵.

Hay que recalcar que, a pesar de la crisis del Estado del Bienestar, imperante desde finales de la II Guerra Mundial, no ha tenido lugar su desmantelamiento, sino su refundación económica, política y, sobre todo, ideológica. No obstante, el futuro no aparece muy optimista. La última crisis económica está asociada a una profunda metamorfosis política, cultural y moral, unida a la segmentación social, la cual ha condicionado la capacidad de transformación y renovación de un sistema que ha funcionado durante décadas, a pesar de las convulsiones que han azotado el planeta durante la segunda mitad del pasado siglo XX. Es probable que la lucha contra los desequilibrios requiera de una apertura de las administraciones hacia otros modelos de gestión, donde el tercer sector y la sociedad civil adquieran mayor protagonismo, pero donde la responsabilidad pública sea prioritaria. Igualmente, es previsible que la colaboración entre empresa y Estado, en cuanto a la prestación de servicios esenciales, revierta en un equilibrio social, donde hay cabida para lo público y lo privado, cuyo fin último consistiría en cubrir las necesidades de los individuos. Posiblemente la

⁶⁵ José Félix Tezanos, «Exclusión social, democracia y ciudadanía económica. La libertad de los iguales», en José Félix Tezanos (ed): *Tendencias en desigualdad y exclusión social*, Editorial Sistema, Madrid, 2004, p. 789.

reinención del Estado del Bienestar, como limitador de la exclusión social, se encuentre en la superación de la etapa de la división ideológica y en el alcance de la etapa del consenso, siendo el equilibrio la principal herramienta para afrontar esta reforma, caracterizada por el acuerdo. El problema puede radicar en el afianzamiento de aquellos sectores de productividad más rentables en el ámbito de los servicios públicos, desechando los que no interesan por la escasa o nula rentabilidad, lo que causaría un perjuicio a los sectores sociales más desprotegidos, con alarmantes aumentos de los índices de la exclusión social.

3.4. LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Tanto en el debate sociológico como en la agenda política, el concepto de exclusión social ha cobrado especial relevancia en las últimas décadas para referirse a la aparición de nuevas formas de desigualdad que van más allá de las viejas clases sociales. Hay que tener en cuenta que los orígenes modernos del término se ubican en Francia, donde su uso explícito comienza ya a mediados de los años sesenta del siglo pasado a partir de un informe escrito por el Comisario General del Plan, Pierre Massé, para consagrarse a partir del libro publicado en 1974 por René Lenoir, Secretario de Estado para la Acción Social del gobierno gaullista francés, bajo el título de *Les exclus: Un Français sur dix*⁶⁶. Tanto Francia como Europa vivían años de prosperidad y fuerte crecimiento económico, con bajas tasas de desocupación, empleos estables, buenos salarios y la protección que brindaban los diversos Estados del Bienestar. No obstante, y en este contexto, se empezó a considerar «excluidos» a quienes permanecían en la pobreza sin incorporarse a la prosperidad general. En todo caso, si bien el concepto de exclusión fue acuñado en esos años, no sería hasta la segunda mitad de la década de los ochenta cuando realmente cobraría su importancia en la escena política francesa. Todo ello sería a raíz de los debates en torno a la propuesta, finalmente aprobada por el parlamento en diciembre de 1988, de crear el *Ingreso Mínimo de Inserción –Revenu Minimum d’Insertion, RMI–*. El adverso entorno económico internacional, como consecuencia del encarecimiento del precio del petróleo y la crisis industrial durante los años setenta del pasado siglo XX, se tradujo en un aumento de personas en situación de

⁶⁶ En este texto su autor presenta una larga lista de sectores vulnerables y elementos «socialmente desadaptados» que formarían la categoría de los excluidos: delincuentes, drogodependientes, alcohólicos, asociales, personas con discapacidad o con enfermedad mental, familias con múltiples problemas o minorías étnicas mal integradas, en conclusión, todos los olvidados del progreso.

desempleo, apareciendo las primeras iniciativas en el seno de la Comunidad Económica Europea de lucha frente a la exclusión social.

Desde un punto de vista más amplio, el concepto de exclusión social es complejo en su definición, siendo utilizado en numerosos ámbitos –salud, educación, vivienda...–, creando diversas controversias. En ocasiones será enmarcado junto a otros vocablos como la pobreza, entendida esta como escasez o carencia de lo necesario para vivir, o la marginación, la cual describe a la población que vive en los márgenes de la sociedad, mientras que los excluidos serían aquellos que han sido alejados por completo de las normas sociales convencionales, por ello debemos contemplarlos como nociones diferentes⁶⁷. Como se anota desde el Banco Mundial: «A pesar de toda la bibliografía disponible sobre la exclusión social, no existe una clara definición o indicadores definidos sobre la exclusión social»⁶⁸. En sentido concreto, la exclusión abarca toda una serie de procesos en los que algunos individuos y grupos sociales se ven apartados de derechos de carácter político, económico, laboral, cultural o social, donde las necesidades humanas están insatisfechas, impidiendo, de esta forma, la realización de todas sus potencialidades. Para su mejor comprensión se hace necesaria una aproximación teórica sobre el concepto de exclusión social, por lo que es necesario hacer hincapié en su carácter multidimensional y estructural, superando la mirada meramente economicista.

3.4.1. Las perspectivas teóricas sobre la Exclusión Social

La aparición de un nuevo orden y la globalización traerían consigo profundas transformaciones políticas, económicas y sociales a escala mundial. La aparición de este término en el último tercio del pasado siglo, tanto en ambientes políticos, académicos y en los movimientos sociales, está lejos de definir en una sola aceptación esta expresión. Aun así, su estudio pasa siempre por el análisis de los factores que la componen, los cuales se interrelacionan influyendo en los procesos de exclusión social –la estructura social y económica, las instituciones ideológicas y políticas y, por último, los individuos, familias y sectores sociales–. Atendiendo a este contexto las perspectivas

⁶⁷ Hacia la década de los años sesenta del pasado siglo XX el término marginalidad comienza a ser utilizado en América Latina como un concepto dentro de las ciencias sociales, para dar cuenta de los efectos heterogéneos y desiguales de los procesos de industrialización y desarrollo.

⁶⁸ Banco Mundial, *Exclusión Social e Inclusión Social en la UE*, World Bank, 2007, p. 13.

teóricas sobre la exclusión social se pueden clasificar en tres grandes enfoques según Martín Pluma⁶⁹:

- Teorías basadas en la autoexclusión.
- Teorías sobre la discriminación activa de la estructura.
- Teorías basadas en la desprotección e inadaptación.

En primer lugar, estaríamos ante perspectivas que analizan la autoexclusión como el resultado de la falta de motivos e incentivos en los individuos. La frustración en la no consecución de los valores considerados normales, por parte de ciertos sujetos, tiende a que se excluyan de muchas oportunidades, en un principio a su alcance. La desafección al no gozar de las ventajas de la sociedad hace que se sientan apartados de esos valores. Las condiciones y mecanismos de inclusión dejan de funcionar amparándose en la idea de que no son aptos para gozar de esas satisfacciones, autoexcluyéndose.

Uno de los autores que más ha influido en el desarrollo de esta investigación sobre la exclusión social es Oscar Lewis con su obra *Antropología de la Pobreza. Cinco Familias*. En este libro se brinda al lector un cuadro íntimo y objetivo de la vida diaria de cinco familias mejicanas, cuatro de las cuales pertenecen al sector de ingresos económicos más ínfimo, contribuyendo a la comprensión de la cultura de la pobreza desde un punto de vista social⁷⁰. Otro concepto teórico, que ahonda en la victimización del individuo, es el de infraclase o subclase –under-class– desarrollado por J. W. Wilson y L. Wacquant, entre otros. Describen a la infraclase como el resultado de la falta de oportunidades del entorno, de base económica o como un proceso de desarme moral⁷¹. Dentro de la Sociología Clásica se vislumbran diferentes aportaciones a la perspectiva conductual de la exclusión, entre ellas el Interaccionismo Simbólico desarrolla el

⁶⁹ Para más información: A. Martín Pluma, «Diferentes prismas para estudiar la exclusión social. Marco teórico y propuesta de reconceptualización de la exclusión basado en el sujeto», *Documentos de Trabajo Social* · n°49, Colegio Profesional de Trabajo Social de Málaga, 2011, pp. 110-124.

⁷⁰ O. Lewis, *Antropología de la pobreza. Cinco familias*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.

⁷¹ Loïc Wacquant, hará un interesante relato en *Castigar los Pobres: El Gobierno Neoliberal de Inseguridad Social*. Es un sociólogo especializado en sociología urbana, la pobreza urbana, la desigualdad racial, el cuerpo, la teoría social y la etnografía. En cuanto a William Julius Wilson destacamos su obra , *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, publicada en 1987. Ha sido Presidente de la Asociación Americana de Sociología y ha recibido cuarenta y cinco doctorados honoris causa de prestigiosas universidades de todo el mundo. Ambos han trabajado juntos en la Universidad de Chicago.

concepto de «self», el cual actúa como un filtro ante el sentimiento de identidad y conciencia del individuo⁷².

Por su parte, la Etnometodología aparecerá en los años setenta del pasado siglo como una ruptura con las ideas del paradigma funcionalista de Talcott Parsons. Se acercará lo más posible a la realidad social construida por los propios individuos en su vida diaria, considerando a las personas como activos ejecutores y productores de la sociedad a la que pertenecen, siendo Garfinkel uno de sus máximos exponentes. Este autor se referirá a las prácticas que realizan las partes dentro de los escenarios en los que obstinadamente dependen de habilidades y conocimientos que dan por sentados y reconocen, y al conocimiento y al derecho o competencia que tienen de realizar el trabajo necesario para esos logros⁷³.

En cuanto a la *Teoría de la elección racional y el utilitarismo*, esta es la más individualista y de base más conductual, la cual utiliza la elección racional como elemento clave. Todas las personas se mueven en busca del placer y la felicidad utilizando el egoísmo inteligente y las relaciones humanas en su mutuo beneficio como estrategias para encontrar esa felicidad. En parte tendrá su origen en la Sociología Comprensiva de Max Weber⁷⁴.

En segundo lugar, las *Teorías sobre la Discriminación Activa de la Estructura* analizan la exclusión como el resultado de la falta de oportunidades de los grupos estigmatizados desde el poder político. Si tenemos en cuenta el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua ofrece dos definiciones del verbo discriminar. La primera, tiende a separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra. La segunda, dar trato de inferioridad, diferenciar a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etc., siendo esta última la que más nos acerca a la exclusión. En diversidad de ocasiones es el entorno institucional el que genera pobreza y exclusión, regulando así el acceso o la discriminación de distintos grupos sociales a las posibilidades que cada época ofrece. Como anota Charles Murray, el sistema público de ayuda social –welfare system–, a través de ayudas sociales excesivas o mal construidas, es el responsable de

⁷² El concepto de «self», está ligado a la conciencia de ser nosotros mismos, a la sensación de existir, de vivir, experimentar, tener un lugar en el tiempo y el espacio. Para más información consultar: J. Seoane, «La conciencia de uno mismo», *Boletín de Psicología*, nº 85, noviembre, 2005, pp. 41-87.

⁷³ H. Garfinkel, *Estudios en Etnometodología*, Anthropos, Editorial. Rubí, Barcelona, 2006, p. 9.

⁷⁴ Para Weber la sociología es la ciencia que pretende entender, interpretándola, la acción social para explicarla causalmente en su desarrollo y efectos, entendiendo por acción como una conducta humana en la que el individuo o individuos de la acción la enlacen con un sentido subjetivo. Para saber más: Max Weber, *Economía y sociedad. Conceptos de la sociología y del «significado» en la acción social*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

que la gente voluntariamente elija tanto la exclusión como la dependencia del Estado y formas altamente destructivas de vida y organización familiar⁷⁵. Para Castells el sistema político institucional no solo asegura la dominación de las clases más favorecidas sino que además mantiene y perpetúa este sistema que siempre perjudica a las clases más excluidas⁷⁶. El vertiginoso dinamismo y la competitividad propios del nuevo modelo económico se traducen en importantes costes humanos, marginación social y segregación espacial, solo subsanables, a juicio de este autor, mediante la consolidación del Estado de Bienestar basado en prestaciones universales, complementado con una red de servicios capaces de un tratamiento personalizado y dinámico, tendente a la reinserción en el mercado de trabajo y, por tanto, a la independencia respecto a las instituciones⁷⁷. Desde este enfoque la pobreza y la exclusión deben ser acometidas desde un conjunto de reformas institucionales y legales, consiguiendo la dinamización del mercado de trabajo a través del crecimiento y el empleo.

En tercer lugar, *las Teorías sobre la Desprotección-Desadaptación* analizan la exclusión como el resultado de la falta de protección social de la estructura, fruto del cambio a la sociedad post-industrial, y de la falta de adaptación de los individuos a dicho cambio. Posiblemente entenderemos la desadaptación como una postura que se identifica con un entorno conflictivo y marginal, no obstante, la falta de oportunidades por parte de la sociedad en la cual vivimos puede ser la que propicie la inadaptabilidad del individuo. La exclusión social se estudia como resultado de la falta de protección social de los mecanismos del Estado del Bienestar y, también, como la falta de adaptación de las personas a los cambios sufridos en la sociedad post-industrial. Autores como el profesor Subirats se harán eco de estos planteamientos, argumentando que la cobertura social que se ofrece desde la administración pública no es suficiente, en muchos casos, para evitar las situaciones de pobreza económica, al mismo tiempo que advierte del fracaso de las políticas clásicas del bienestar⁷⁸. Estas exposiciones contienen aspectos cercanos al «habitus» de Bourdieu⁷⁹. También hay una cierta

⁷⁵ CH. Murray, *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*, Basic Books, New York, 1984.

⁷⁶ M. Castells, *La cuestión urbana*, Siglo Veintiuno de España Editores, 1974. Publicado originalmente en francés en 1972 *–La Question Urbain–*.

⁷⁷ M. Castells, «Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida», en J. Borja, y M. Castells, *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, Fundación Sistema, 1990, pp. 17-64.

⁷⁸ Joan Subirats (director), *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*, Fundación «la Caixa», Barcelona, 2004.

⁷⁹ Este autor entiende el conjunto de esquemas generativos a partir de los cuales los sujetos perciben el mundo y actúan en él. Para saber más: Pierre Bourdieu, *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*, Taurus, 2012.

aproximación al Realismo Crítico⁸⁰. Igualmente, quedará patente la *Teoría de Estructuración* de Giddens⁸¹. Por su parte, el Premio Nobel A. Sen, para evaluar el bienestar individual, considerará que los recursos disponibles no proporcionan suficiente información porque su aprovechamiento varía según circunstancias personales como la edad o la salud, y socio-culturales como la educación o el capital social. No obstante, los recursos sí tienen un valor instrumental al ser requisitos indispensables para tener capacidad. La teoría de este autor los tiene en cuenta en la forma de habilitaciones –entitlements–, que son los recursos bajo el poder del sujeto⁸². El enfoque de las habilitaciones persigue determinar, a partir de las habilitaciones iniciales y de las de intercambio, cuál es el conjunto habilitación, esto es, el total actual de habilitaciones con el que hacer frente a una hambruna o a una situación de escasez⁸³. De manera general, entenderemos la exclusión social a partir del sentido original francés del término, que se centra en la ruptura de lo que Durkheim llamaba «lien social» –lazo social– y que en sí mismo poco tiene que ver con la pobreza, a un sentido más inglés del concepto, en el que exclusión social se define como una suma de situaciones de privación o pobreza que se supone son en sí mismas componentes y causas de la exclusión. Además, esta noción debemos entenderla por oposición al de integración social como referente alternativo. De hecho, como recalca la profesora Sánchez Morales:

«...tradicionalmente las personas posicionadas en los márgenes más extremos de la exclusión social, han sido objeto de connotaciones criminógenas. Circunstancias que han llevado a escribir una historia paralela y sesgada acerca de este grupo social, y que se hayan adoptado medidas coercitivas dirigidas hacia esta población»⁸⁴.

⁸⁰ El realismo crítico es una postura filosófica que sostiene que la realidad, si bien existe y es independiente de nosotros, no puede ser conocida de manera absoluta, sino que nuestro conocimiento de ella es y sólo puede ser aproximado. Además, sostiene que no es posible la certeza. Con seguridad se establece una crítica sobre el acontecimiento humano. Con orígenes claros en Immanuel Kant, el realismo crítico ha sido defendido, entre otros, por Roy Bhaskar en su obra *Dialectic: The Pulse of Freedom*.

⁸¹ Giddens plantea que las estructuras sociales se construyen de acciones y relaciones humanas: lo que les confiere a estas su pauta, es su repetición a través de períodos de tiempo y distancias en el espacio. El autor a través de su obra, *La constitución de la Sociedad: bases para la teoría de la estructuración*, considera que la vida social es producto de quienes participan en ella, es decir, los actores sociales –agentes– y las estructuras –instituciones–.

⁸² R. Cejudo, *Revista Internacional de Sociología –RIS–* vol. LXV, nº 47, 2007, pp. 9-22.

⁸³ A. Sen, *Poverty and Famines*, Oxford University Press, Oxford, 1981.

⁸⁴ M^a. Rosario Sánchez Morales, «En los límites de la exclusión social: las personas sin hogar en España», *OBETS, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 7, n.º 2, 2012, p. 310.

Aunque se han otorgado diferentes matices y significados al vocablo exclusión social, todo implica la asociación del término a aspectos como el desempleo, el trabajo precario, la falta de rentas suficientes, la carencia de servicios sanitarios, la dificultad de acceso a la vivienda, el «sinhogarismo» o la deficiencia del sistema educativo. A todo lo anterior habría que sumar determinados conceptos como género, privación de libertad, delincuencia, discapacidad, raza, etnia o nacionalidad, los cuales se muestran como facilitadores y agravantes en los procesos de exclusión y vulnerabilidad social. No obstante, el exponente clásico de esta reflexión lo encontramos en las aportaciones teóricas de la expresión desarrolladas en épocas anteriores por destacadas figuras de la Sociología tales como Marx, Engels, Durkheim, Tonnies, Bourdieu o Parkin, entre muchos otros, haciendo especial incidencia en el alienamiento dual de la «clase social» y en la dinámica «dentro-fuera».

3.4.2. La Sociedad Dual

Como hemos ido analizando a lo largo de este trabajo, los procesos de desarrollo global, tecnológico y económico han deparado unas sociedades más avanzadas, vinculadas con la ciudadanía social, es decir, con aquellos derechos y libertades básicas de las personas que tienen que ver con su bienestar –trabajo, salud, educación, formación, vivienda, calidad de vida, etc.–. Pero también han generado nuevos fenómenos que acaban configurándose como procesos en donde la participación de los individuos en la sociedad, la pobreza y la privación material están fuertemente interrelacionados, condicionando el desarrollo de la inclusión/exclusión en la estructura social, imponiendo dos comunidades totalmente diferentes. Esta situación, en determinados casos, ha generado fracturas en la sociedad, marcando notorias diferencias en la calidad y el acceso de determinados individuos a servicios públicos esenciales, transformando la sociedad del bienestar imperante desde el final de la II Guerra Mundial.

Podríamos afirmar que la Sociedad Dual es aquella comunidad poblacional en la que coexisten dos sociedades en una. Ambas están representadas por una única administración, se someten a la misma legislación y comparten el mismo espacio, aunque sus necesidades, modo de vida, inquietudes y nivel de bienestar son muy diferentes. Se definirá por la distancia entre los que tienen y los que no, la cual se ha ampliado como consecuencia de los procesos globalizadores. Como anota el profesor Tezanos:

«La expresión «exclusión social», implica, en su raíz una cierta imagen dual de la sociedad, en la que existe un sector «integrado» y otro «excluido». En consecuencia, su estudio remite en primer lugar a todo aquello que en un momento dado determina la ubicación de los individuos y los grupos sociales a un lado u otro de la línea que enmarca la inclusión de la exclusión»⁸⁵.

Esta se comprende como fenómeno multidimensional y multifactorial, afectando de forma diferente a cada sujeto, frente al unidimensional del término pobreza. Indica que la exclusión hay que entenderla como parte de un proceso en el que se pueden identificar diferentes estadios, que van desde un alto grado de integración social hasta la más completa de las postergaciones. Para este autor el pobre es el que carece de estos medios y, por lo tanto, lo es en un sentido contextual, en función del propio desarrollo global y de los estándares de la sociedad en la que vive (*Vid.* Cuadro 3.4).

CUADRO 3.4
POBREZA VS EXCLUSIÓN SOCIAL

	Pobreza	Exclusión Social
DIMENSIÓN	Unidimensional –económica–.	Multidimensional –laboral, educativa, cultural, social, económica...–.
CARÁCTER	Personal.	Estructural.
SITUACIÓN	Estado.	Proceso.
UBICACIÓN SOCIAL	Arriba-abajo.	Dentro-fuera.
TENDENCIA ASOCIADA	Desigualdad social.	Dualización.
MODELO	Estático.	Dinámico.
MOMENTO HISTÓRICO	Sociedad industrial/tradicional.	Sociedad postindustrial/postmoderna.
AFECCIÓN	Individuos.	Sectores sociales.

Fuente: José Félix Tezanos, *La sociedad dividida...Op. Cit.* Elaboración propia.

⁸⁵ José Félix Tezanos, *La sociedad dividida. Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, p. 138.

Manuel Castells, por su parte, define el término Exclusión Social como:

«El proceso por el cual a ciertos individuos y grupos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado»⁸⁶.

Será en este encuadre donde los procesos de exclusión, en muchos casos, se asimilan a la no participación y al no ejercicio de los derechos básicos para el desarrollo de los individuos, asociado al concepto de «ciudadanía» defendido por Marshall⁸⁷. Dentro de este orden de ideas, Hernández Pedreño comprenderá la exclusión como fenómeno multidimensional y multifactorial, no como un estado, la cual afecta de forma diferente a cada sujeto, dependiendo de su potencial individual y de su contexto social⁸⁸. Para Martha Nussbaum, el carácter estructural de la exclusión social se afirma como un fenómeno dinámico y cambiante, donde determinadas personas o grupos tienen limitado el acceso a concretos bienes o servicios básicos. Manifestará la urgencia de extender la salud o la educación a las personas en situación de discapacidad, lo que parece un problema de justicia e igualdad⁸⁹.

Siguiendo a Juárez y Renes hay que tener en cuenta tres aspectos en cuanto a los procesos de dualización social: los factores que los conforman, los grupos afectados y la centralidad o marginalidad⁹⁰.

En ocasiones el término de exclusión se asemeja a marginalidad. En este sentido el *Diccionario Akal de Etnología y Antropología* define el término marginalidad como estado de personas o grupos situados en la periferia, viviendo al margen de la sociedad⁹¹. Para Ander-Egg se concreta en la no participación en alimentación, vivienda, empleo, educación, salud o medios de comunicación⁹². Será Park, en un artículo publicado en 1928, quien primero utilice el término marginación en referencia

⁸⁶ Manuel Castells, *La era de la información. Fin de milenio*. vol. 3, Alianza Editorial, Madrid, 2001, p. 98.

⁸⁷ T. Marshall y T. Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

⁸⁸ Manuel Hernández Pedreño (coord.): *Pobreza y exclusión social en las sociedades del conocimiento*, Editum, Murcia, 2008, p.16.

⁸⁹ M.C. Nussbaum, *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*, Paidós, Barcelona, 2007.

⁹⁰ M. Juárez y V. Renes, «Población, estructura y desigualdad social», *V Informe FOESSA*, 1995, p. 107.

⁹¹ P. Bonte y M. Izard, *Diccionario Akal de Etnología y Antropología*, Ediciones AKAL S.A., Madrid, 1996.

⁹² E. Ander-Egg, *Diccionario del trabajo social*, Buenos Aires, Lumen Argentina, 1995.

al híbrido cultural que aúna la vida y tradiciones de dos grupos distintos. Para este autor el hombre marginal es una persona condenada a vivir en dos sociedades y en dos culturas no sólo diferentes, sino antagónicas⁹³. La teoría de la marginalidad será criticada por Robert Castel, en su opinión la ideología de la marginalidad funde y confunde en una sola dimensión las posiciones ocupadas por individuos y grupos en diferentes dimensiones de la estructura social: la estructura ocupacional, la estructura espacial, el sistema de estratificación del consumo individual, el proceso de consumo colectivo, la distribución de la renta, la estructura cultural, el sistema psicosocial del comportamiento individual y la estructura de poder. Este autor diferencia la marginalización de la exclusión, al decir que para dar un mínimo de rigor a este término hay que tener en cuenta los procedimientos ritualizados que marcan la exclusión. Estos son muy diversos, pero remiten a un juicio pronunciado por una instancia oficial, apoyándose en reglamentos y movilizándolo cuerpos constituidos⁹⁴. Para Freire, los llamados marginados son los oprimidos. Estos siempre han estado dentro de la estructura que los transforma en «seres para otro». La solución, para este pedagogo no está en el hecho de «integrarse», de «incorporarse» a esta estructura que los oprime, sino transformarla para que puedan convertirse en «seres para sí»⁹⁵.

Como podemos anotar la exclusión social implica fracturas en el tejido social y la ruptura de los procesos de integración, lo cual no se explica con arreglo a una sola causa, siendo su carácter multifactorial. De hecho, los cambios sociales producidos en España y en el conjunto de las sociedades occidentales han sido muy profundos a consecuencia del último período recesivo, lo cual ha afectado intensamente al mercado de trabajo, la economía y a los modelos de bienestar instalados durante años. Como consecuencia se ha producido un continuado aumento del número de personas en riesgo de exclusión social, siendo múltiples los ámbitos, destacando el económico, el laboral, el formativo, el sociosanitario, la vivienda, las relaciones sociales y las políticas.

⁹³ R.E. Park, «Human Migrations and the Marginal Man», *American Journal of Sociology*, nº 33, 1928, pp. 881-893. Recogido posteriormente en el libro recopilatorio de Robert E. Park, *On Social Control and Collective Behavior*, editado por Ralph H. Turner, The University of Chicago Press, Chicago, 1967, pp. 194-206. Traducción al castellano por el profesor titular de Sociología Urbana de la Universidad de Alicante Emilio Martínez en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, nº 75, Universidad de Barcelona, 2000.

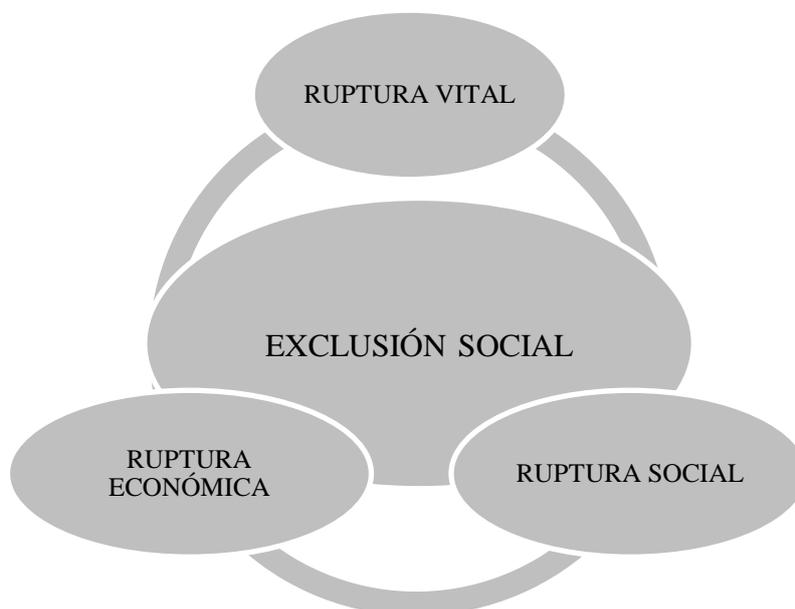
⁹⁴ R. Castel, «La lógica de la exclusión», en: E. Bustelo y Minujin, *Todos entran: propuesta para sociedades incluyentes*, Unicef/Cuadernos Santillana, 1998, p 127.

⁹⁵ P. Freire, *Pedagogía del oprimido*, (14º ed.), Siglo XXI Editores, México, 1975, p.76.

3.4.3. El carácter multifactorial de la Exclusión Social

La Exclusión Social como concepto tratará de explicar los factores relacionados con la pérdida de derechos fundamentales, ya sea de carácter social o económico. Las transformaciones acaecidas en las últimas décadas en las sociedades avanzadas han sacado a la luz nuevas manifestaciones de la pobreza y la desigualdad, mostrando la exclusión social como fenómeno dinámico, estructural, multicausal y multidimensional, el cual limita los derechos de la ciudadanía. En estos últimos años muchos expertos tratarán de definir y explicar las nuevas situaciones de pobreza y desarraigo social que se están produciendo en las sociedades más desarrolladas. De hecho, Laparra y Pérez Eransus, en su análisis de la exclusión social en España, ya constatan la multidimensionalidad y complejidad de esta realidad, entendiendo que la exclusión resulta de una triple ruptura: económica, social y vital (*Vid.* Figura 3.9).

FIGURA 3.9
LA TRIPLE RUPTURA DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL



Fuente: M. Laparra y B. Pérez Eransus (coord.), *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*, Colección Estudios Sociales Núm. 35, Obra Social «la Caixa», Barcelona, 2012. Elaboración propia.

Con el fin de estimar la incidencia de la exclusión social en diferentes grupos sociales, se propone un amplio conjunto de indicadores agrupados en seis dimensiones y tres ejes:

- En el eje económico, la participación en la producción y en el consumo.
- En el político, los derechos civiles, los políticos y los sociales.
- En el social o relacional, el conflicto social y el aislamiento social.

Todo ello vendrá a partir de la convergencia de factores estructurales, sociales y subjetivos, ámbitos que seuxtaponen y retroalimentan:

1- Factor estructural. Engloba las estructuras o nexos de poder financieros, económicos, políticos, etc. La exclusión se comprende como cualidad del sistema y cuestión social, enraizada en la estructura y dinámica social general.

2- Los contextos sociales. Estos aparecen en gran medida disgregados y fragmentados, de modo que fragilizan las solidaridades de proximidad.

3- La propia subjetividad. La ausencia de afecto, amor, comunicación o expectativas debilitan y erosionan la afectividad, confianza, identidad, reciprocidad y autoestima lo que deriva en pérdida del sentido de la vida y de futuro.

A través de esta investigación podemos afirmar que la exclusión social se entiende como un concepto multidimensional, que afecta negativamente a los diferentes aspectos del desarrollo humano, no sólo a los materiales. Aunque en la práctica los distintos ámbitos de la exclusión social se solapan unos con otros, lo cierto es que cada uno de ellos puede tener mayor o menor peso según la sociedad de la que se trate. En unos casos las continuas fluctuaciones en el mercado de trabajo pueden ser determinantes en los procesos de exclusión, en otros, la fragilidad del entramado relacional o la debilidad de los dinamismos vitales se manifestarán como limitadores de la plena participación social. El proceso de la exclusión social es complejo de justificar. Generalmente, no es un único factor lo que conduce a una persona a la exclusión, sino la interconexión entre varios factores dinámicos y multidimensionales. Los distintos contextos sociales de marginación-exclusión son los que marcan a esos «individuos sobrantes» frente a los «miembros normalizados», siendo muy diferentes según el ámbito geográfico o cultural, estando condicionados por las estructuras sociales, económicas y políticas de cada país o comunidad, haciendo que se convierta en una realidad compleja de medir.

3.4.4. El proceso de la Exclusión Social

Describir los motivos por los cuáles determinados sectores sociales sufren una situación de falta de satisfacción de las necesidades humanas básicas, mientras que otros grupos sociales cuentan con mayores niveles de participación en la toma de decisiones del contexto social, no es tarea fácil. Igualmente, centrarnos en si las causas de la exclusión son únicamente individuales o sociales tampoco es una cuestión de equilibrio. Desde este estudio coincidimos que la importancia del entorno –familiar, laboral, legislativo, sanitario, educativo, político, etc.– en la configuración de las oportunidades vitales de una persona está intrínsecamente relacionado con la oportunidad de acceso a los recursos, marcando el desarrollo de la exclusión social

Juárez y Renes han analizado este desarrollo, para lo cual distinguen tres zonas recorridas por los procesos de dualización en la vida social (*Vid.* Figura 3.10):

FIGURA 3.10
PROCESOS DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL



Fuente: M. Juárez y V. Renes, «Población, estructura y desigualdad social», *V Informe FOESSA*, 1995, p. 117. Elaboración propia.

1. Zona de integración. Caracterizada por un trabajo estable y por unas relaciones familiares y vecinales sólidas.

2. Zona de vulnerabilidad. Zona inestable en lo que se refiere al empleo y a la protección con las consiguientes repercusiones en los soportes familiares y sociales.

3. Zona de exclusión. Se construye desde la inestabilidad en el empleo, la renta y la desprotección, pero conformada como expulsión y no simplemente como precarización o como carencia, y a la vez se combina el aislamiento social.

No obstante, los procesos de exclusión social vendrán marcados por una serie de factores, los cuales serán taxativos para el abandono de una zona y el acceso a otra, en un sentido u otro, acelerando o retardando los mecanismos de inclusión/exclusión, siendo determinante el acceso a los recursos a disposición de la comunidad. Como afirma el profesor M. Rojas:

«La evidencia indica con toda claridad que se trata de momentos en la vida de los individuos durante los cuales estos se ven afectados por una u otra privación o falta de inclusión que no los condena a caer en un círculo vicioso de degradación y exclusión ni a formar parte de una especie de clase de marginados o excluidos. En suma, se trata de lo que ya sabíamos acerca de la pobreza en las sociedades modernas, es decir, que es mayoritariamente una situación temporal en el seno de sociedades constantemente cambiantes y con altos niveles de movilidad social, sociedades en las que, usando el clásico ejemplo de los Estados Unidos, la gran mayoría son pobres alguna vez pero solo muy pocos lo son para siempre»⁹⁶.

En este contexto la estructura familiar, la administración pública –comunitaria, estatal, autonómica y municipal– y otras instituciones sociales –asociaciones, sindicatos, iglesias...– pueden actuar como redes facilitadoras de recursos que amparen a los individuos frente a las adversidades y contra los procesos de exclusión social. A ello añadiríamos la seguridad de un mercado laboral dinámico como consecuencia de la gran dependencia de los hogares respecto a los ingresos salariales, los cuales cubren las necesidades básicas de las propias familias y aumentan los niveles de bienestar. Es más, posiblemente el empleo y su impacto sobre la economía familiar se muestre determinante para la integración en una sociedad basada en el capitalismo, como es la nuestra.

3.4.5. El empleo como elemento integrador

El empleo se ha mostrado siempre como un elemento integrador de primer orden y un componente de igualdad, más aun en tiempos de crisis, aunque, ya de por sí, mantener y sostener los puestos de trabajo en los niveles previos a este último período

⁹⁶ M. Rojas, «Pobreza y exclusión social. Conceptos y realidades», *Biblioteca Virtual*, nº 31, mayo de 2014, p.35.

recesivo, hoy por hoy, es muy difícil. Partiendo de esta premisa, la estrategia del empleo debe configurarse como el mecanismo privilegiado para reducir la pobreza estructural, bajo el supuesto de que la inclusión en el mercado de trabajo y la obtención de ingresos laborales es la mejor receta para salir del riesgo de pobreza. Sin embargo, las nuevas orientaciones de las políticas laborales, que fomentan la precarización y la contención salarial, o directamente la reducción de las tasas salariales como elemento central de salida de la crisis y mejora de la competitividad, está haciendo aparecer en Europa un fenómeno propio de otros mercados de trabajo, cual es la categoría de los trabajadores pobres⁹⁷.

Desde 1919 la misión de la Organización Internacional del Trabajo –OIT– ha sido velar por las óptimas relaciones laborales, las cuales se desarrollan en el mundo entero y particularmente dentro de los países miembros, procurando la armonía entre el crecimiento económico y los sectores productivos, con la garantía de mejores condiciones laborales para el conjunto de los trabajadores, que les aseguren el anhelado desarrollo y su completa integración en la sociedad⁹⁸. Con la *Declaración de Filadelfia de 1944*, esta organización asume la misión de abogar por un trabajo que reúna condiciones de libertad, de dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades para todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o género, en reconocimiento de su derecho a perseguir el bienestar material y su desarrollo espiritual.

A pesar de la anterior guía declarativa, el patrón keynesiano y el ciclo de la modernidad industrial del pleno empleo han ido dando paso a nuevos modelos productivos asociados a la postmodernidad y a la postindustrialización, lo cual plantea nuevas proyecciones en lo político, lo económico y lo social, modelando una peligrosa incertidumbre e inseguridad. Este nuevo orden está generando un desdoblamiento del mercado de trabajo, creando diferentes relaciones laborales y sociales que anteriormente no se conocían, haciéndonos replantear la reconstrucción del Estado del Bienestar. De hecho, se está produciendo una polarización social como consecuencia de la ocupación laboral, categorizando a los trabajadores. En un primer grupo se ubican los técnicos cualificados, operarios con formación y profesionales, que están bien remunerados, con estabilidad, con un empleo de calidad y con posibilidades de avance dentro del

⁹⁷ FUNDACIÓN FOESSA, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, 2014*, p. 583.

⁹⁸ La Organización Internacional del Trabajo –OIT– es un organismo especializado de las Naciones Unidas que se ocupa de los asuntos relativos al trabajo y las relaciones laborales. Fue fundada el 11 de abril de 1919, en virtud del Tratado de Versalles. Su Constitución, sancionada en 1919, se complementa con la *Declaración de Filadelfia de 1944*.

organigrama empresarial. En un segundo grupo, se incluyen los que carecen de formación, perciben bajos salarios, con poca estabilidad, limitado reconocimiento profesional y escasas oportunidades de promoción. En este último segmento encontramos, sobre todo, a jóvenes, mujeres, personas de más edad, enfermos con determinadas patologías, personas en situación de discapacidad, drogodependientes o bien excluidos del trabajo por el hecho de ser extranjeros sin cualificar, entre otros, quedando manifiesta la diferencia de oportunidades, estando catalogados como «grupos problemáticos» en el mercado laboral. Dentro de esta categoría encontramos lo que Zygmunt Bauman califica como «residuos humanos», siendo aquellas personas excluidas que no encajan en el modelo de convivencia que ha sido generalizado en buena parte del mundo⁹⁹. La proliferación de estas «poblaciones sobrantes», entre los que se hallan emigrantes, refugiados y demás parias, se manifiesta como una consecuencia inevitable de la modernización, donde un número cada vez más elevado de individuos se encuentran privados de medios adecuados de subsistencia, difíciles de ubicar, sin arraigo en el planeta. Siguiendo a la profesora Sánchez Morales:

«...es precisamente en el entramado conflictual que conlleva la venida de esta población inmigrante donde se origina el reciente fenómeno de la internacionalización de la exclusión social extrema»¹⁰⁰.

Como ha señalado Beck:

«..., en la era moderna europea, el trabajo va unido a la esencia misma de la persona, a su moral y a la imagen que esta tiene de sí, lo que demuestra el hecho de que hace tiempo que funciona como particular fuente de subsistencia y como referente para cualquier valoración seria del individuo y de su quehacer»¹⁰¹.

En este mismo orden, Nair considera que la razón clave de la exclusión reside en las situaciones de la esfera productiva, pues en situación de crisis la gente acepta incluso

⁹⁹ Z. Bauman, *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*, Ed. Paidós, Barcelona, 2005. Paidós.

¹⁰⁰ M.R.H. Sánchez Morales, «La internacionalización de la exclusión social extrema en España: tendencias y escenarios de futuro», *Revista Sistema*, nº 190-191, Madrid, 2006, p. 386.

¹⁰¹ U. Beck, *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Ed. Paidós, Barcelona, 2007, p. 21.

un trabajo desvalorizado, es decir, la exclusión social como resultado de la carencia del derecho al trabajo¹⁰².

La mutación del mercado laboral ha transformado la sociedad del pleno empleo a otra caracterizada por el paro estructural y la precarización generalizada. Como afirma el profesor Bauman, nos encontramos ante una cambiante naturaleza de las estrategias de gestión y trabajo en «tiempos de Interregno». Aquí indica que más que encontrarnos ante una mera «época de cambios», nos encontramos ante un «cambio de época»¹⁰³. En la actualidad la precariedad se ha convertido en la norma en muchas de las naciones más desarrolladas del planeta. La falta de códigos éticos por parte de las administraciones queda justificada ante la sociedad como solución a la disminución del paro estructural. No obstante, los trabajadores renuncian a la promoción profesional, a la estabilidad o a la seguridad económica, antes garantizada por el Estado del Bienestar, convirtiéndoles en trabajadores pobres en la actualidad.

La obtención de un empleo de calidad evita la pobreza, corrige la desigualdad y garantiza los medios necesarios para el bienestar familiar. De hecho, la pobreza laboral se caracteriza por una alta incidencia de la temporalidad y una alta rotación laboral, limitando los salarios de los trabajadores y aumentando las tasas de pobreza en la actualidad. Ante un fenómeno de este calado las autoridades comunitarias tomarán cartas en el asunto, apoyando a los estados miembros en la lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación. El fin último de la Unión Europea consistirá en reforzar el carácter integrador y la cohesión de la sociedad europea y hacer posible que todos los ciudadanos tengan el mismo acceso a oportunidades y recursos.

3.4.6. La lucha frente a la Exclusión Social en Europa

Desde la perspectiva anterior la Comunidad Económica Europea –CEE–, ante las importantes bolsas de pobreza, un fenómeno social que se creía superado por el pacto social de postguerra y el rápido crecimiento económico de las décadas precedentes, se planteó diseñar unos programas de lucha para atajar tanta necesidad

¹⁰² S. Nair, «Pensamiento contemporáneo y exclusión social», *Exclusión e intervención social. IV encuentro internacional sobre servicios sociales*, Fundación Bancaixa, Valencia, 1997, pp. 11-17.

¹⁰³ Z. Bauman, *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica de España, 2002. El autor entiende el «Interregno» como la condición en la que las viejas formas y medios de hacer las cosas han dejado ya de funcionar correctamente, sin embargo, las nuevas formas y medios más efectivos se encuentran todavía en la etapa de diseño o en el mejor en la etapa de experimentación. Se hace referencia a un lapso de tiempo de duración aún desconocido, que se extiende entre un entorno social que ha seguido su curso y otro, hasta ahora insuficientemente definido.

como consecuencia del impacto social que la crisis estaba teniendo en las condiciones de vida de millones de trabajadores europeos¹⁰⁴. La primera referencia para hacer frente a este fenómeno en la Europa Comunitaria se remontará a la *Resolución del Consejo de 21 de enero 1974*, cuando se aprueba un programa de acción social para el período 1974-1976. A partir de este momento el Consejo priorizará la aplicación de medidas específicas de lucha contra la pobreza mediante diversos proyectos piloto en cooperación con los estados miembros¹⁰⁵. Años más tarde, en 1989, el Consejo de Ministros de Asuntos Sociales de la entonces CEE adoptará una resolución con el fin de combatir la exclusión social y de promover la integración y una Europa solidaria¹⁰⁶. Será en esta resolución cuando se introduce por primera vez en un texto comunitario la referencia a la noción de Exclusión Social. Más tarde, la UE reformulará la exclusión como una inhabilidad para ejercer los «derechos sociales de los ciudadanos a obtener un estándar básico de vida y como barreras a la participación en las principales oportunidades sociales y ocupacionales de la sociedad»¹⁰⁷. No obstante, la ausencia de una base jurídica que respaldase la acción comunitaria en este ámbito propició su continuo cuestionamiento. La situación cambiaría con la entrada en vigor, en 1999, del Tratado de Ámsterdam, que consagraba la erradicación de la exclusión social como objetivo de la política social comunitaria. Al amparo de lo dispuesto en el artículo 160 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea –TFUE–*, en el año 2000 se creó un Comité de Protección Social para fomentar la cooperación entre los Estados miembros y con la Comisión.

Este compromiso es el que nos permite entender las diversas definiciones que la UE ha ido dando del término exclusión social hasta llegar a la actualmente usada, tal como fue presentada en el *Informe conjunto sobre la Inclusión Social de 2003*: «Exclusión social es un proceso que relega a algunas personas al margen de la sociedad y les impide participar plenamente debido a su pobreza, a la falta de competencias básicas y oportunidades de aprendizaje permanente, o por motivos de discriminación. Esto las aleja de las oportunidades de empleo, percepción de ingresos y educación, así

¹⁰⁴ La Comunidad Económica Europea –CEE– fue una unión económica creada por el Tratado de Roma de 1957. Cuando, en 1993, se forma la Unión Europea –UE–, la CEE se incorpora a ella y se pasó a denominar Comunidad Europea –CE–. En 2009, las instituciones de la CE fueron absorbidas por el entramado institucional de la Unión Europea –UE–, dejando la comunidad de existir.

¹⁰⁵ La aplicación de estas medidas fue objeto de dos decisiones del Consejo para el programa de lucha contra la pobreza: las de 22 de julio de 1975 y 12 de diciembre 1977.

¹⁰⁶ *Resolución del Consejo de 29 de septiembre de 1989 sobre la lucha contra la exclusión social.*

¹⁰⁷ H. Silver y S. M. Miller, «Social Exclusion. The European Approach to Social Disadvantage», *Indicators*, vol. 2:2, 2007, p. 7.

como de las redes y actividades de las comunidades. Tienen poco acceso a los organismos de poder y decisión y, por ello, se sienten indefensos e incapaces de asumir el control de las decisiones que les afectan en su vida cotidiana». Así, su importancia crucial dentro del pensamiento de la UE en 2010 fue proclamado como *Año europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión social*¹⁰⁸. Sus objetivos fueron:

1. El reconocimiento del derecho fundamental de las personas que se encuentran en situación de pobreza, a vivir con dignidad y a desempeñar un papel activo en la sociedad. En 2010, según datos de la UE, casi 84 millones de europeos corrían el riesgo de caer en la pobreza, es decir, vivían en la inseguridad, viéndose privados de lo que la mayoría de las personas dan por satisfecho.
2. La promoción de la cohesión social, materializada a través de acciones en favor de la calidad de vida, del bienestar social, de la igualdad de oportunidades, del desarrollo sostenible, mediante el fomento de un mercado de trabajo que tome en consideración a todo el mundo y del principio de igualdad en la educación y la formación. Para ello la Unión Europea apoyaría iniciativas contra la pobreza y la exclusión social a través de tres instrumentos de financiación principales: el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización y el programa PROGRESS¹⁰⁹.
3. La responsabilidad compartida y la participación colectiva e individual para incrementar el papel de todos los actores públicos o privados en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, cuyo objetivo sería fomentar el empleo e incrementar el nivel de vida en toda la UE a través de la inversión en educación y en formación. Para ello se estimularía el empleo, la inclusión y protección social, la mejora en las condiciones de trabajo, la no discriminación y la igualdad de género.

Más adelante, a través de la *Estrategia Europa 2020 –E2020–*, se pretenderá que Europa salga fortalecida de la crisis y convierta a la Unión Europea en una economía

¹⁰⁸ *Decisión 1098/2008/CE* del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2008 relativa al *Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2010*. Con motivo del Año Europeo 2010, la Unión Europea reafirma su compromiso en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Promueve un modelo social que contribuya al bienestar de los individuos, a su participación en la sociedad y al desarrollo económico de Europa.

¹⁰⁹ Estos programas sirven como instrumentos para la creación de empleo, apoyo a los trabajadores que pierden su empleo como consecuencia de grandes cambios estructurales y la defensa de oportunidades laborales más justas.

inteligente, sostenible e integradora, que disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social (*Vid.* Cuadro 3.5).

CUADRO 3.5
OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020 -E2020-

ÁMBITO	OBJETIVOS
Empleo	-Trabajo para el 75% de las personas entre 20 y 64 años.
Investigación y desarrollo	-Inversión del 3% del PIB de la UE en I+D.
Cambio climático y energía	- Emisiones de gases de efecto invernadero un 20% menor a los niveles de 1990. - 20% de energías renovables. - Incremento del 20% de la eficiencia energética.
Educación	- Porcentaje de abandono escolar inferior al 10%. - Mínimo del 40% de las personas entre 30 y 34 años con estudios superiores finalizados.
Pobreza y exclusión social	- Al menos 20 millones de personas menos en situación o riesgo de pobreza o exclusión social.

Fuente: Comisión Europea, *Estrategia Europea 2020*. Elaboración propia.

Con este fin la Comisión establece unos objetivos que son fundamentales para garantizar el éxito, proponiendo que cada estado miembro los adapte a su situación particular. Será determinante la investigación y el desarrollo, un uso más eficaz de la energía, lo cual nos hacen más competitivos, y la inversión en tecnologías más limpias, con lo que se combate el cambio climático y se crean nuevas oportunidades de negocio y empleo. De esta manera se pretende ofrecer un panorama global de las metas propuestas para 2020. De hecho, mediante las mejoras se contribuye a la empleabilidad y la reducción de las altas cifras de pobreza y exclusión social en Europa.

Como hemos visto, desde las instituciones la lucha contra la pobreza y la exclusión social se muestra prioritaria, dadas las cifras expuestas. No obstante, las propias administraciones se muestran como un hándicap al ser generadoras, en infinidad de ocasiones, de la institucionalización de la pobreza y la exclusión, creando un entorno legal y jurídico que mantiene la estigmatización de los grupos sociales más desfavorecidos, lo cual no facilita la igualdad social de estas personas. Todo ello se traduce en un dramático menoscabo de la integración, convirtiéndose en un fenómeno prolongado y sistemático para ciertos grupos, categorizándoles en ciudadanos pobres, debilitando los derechos democráticos de participación.

3.4.7. El reconocimiento legal de las personas en situación de Exclusión Social

Desde las Administraciones se han generado categorías sociales bien definidas donde se da cabida a los individuos más excluidos, acreditándoles e incluyéndoles en el sistema, cuyo reconocimiento queda implícito en el ordenamiento jurídico español. La pobreza, la marginación o la vulnerabilidad están institucionalizadas, haciendo que la sociedad dual sea un hecho palpable, lo cual estigmatiza socialmente a un número creciente de ciudadanos, contrariamente a los principios marcados en la Constitución de 1978. Los «apartados sociales», como también se les podría definir, ahora se encuentran autorizados por la pertenencia a alguno de los sectores sociales relacionados a continuación¹¹⁰:

- Perceptores de rentas mínimas de inserción, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada en cada Comunidad Autónoma.
- Personas que no puedan acceder a las prestaciones a las que se hace referencia en el párrafo anterior, por alguna de las siguientes causas:
 - Falta de periodo exigido de residencia o empadronamiento, o para la constitución de la unidad perceptora.
 - Haber agotado el periodo máximo de percepción legalmente establecido.
- Jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta, procedentes de instituciones de protección de menores.
- Personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en procesos de rehabilitación o reinserción social.
- Internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo, así como liberados condicionales y ex reclusos.
- Menores internos incluidos en el ámbito de aplicación de la *Ley Orgánica 5/2002, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores*, cuya situación les permita acceder a un empleo, así como los que se encuentran en situación de libertad vigilada y los ex internos.

¹¹⁰ Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo. Disposición adicional segunda. *Exclusión social y fomento del empleo.*

La «cronificación de la pobreza» es un hecho contemplado desde las diferentes administraciones, cuyos protagonistas acabamos de enumerar. Según la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales en 2017, un millón trescientas mil personas no tenían ningún tipo de ingreso en ese año; un millón ochocientos mil trabajadores llevaban más de 2 años en paro; un millón cien mil permanecían en situación de desempleo desde hacía más de 4 años; cuatro de cada diez jóvenes no encontraban empleo; el 15,3% de las jornadas laborales eran a tiempo parcial; uno de cada cuatro empleos era temporal, y seis millones de personas, el 34,4% de los asalariados, cobraban menos del SMI¹¹¹. La desinversión en políticas sociales, entre las que se encuentra la educación, las cuales afectan directamente a las cohortes más jóvenes, ha hecho que España dedique menos recursos a la protección social que la media de los países de la UE, no recuperándose en la actualidad los niveles de inversión en esta materia que existía antes de la crisis. Desde esta asociación se advierte de que existe el riesgo de caer en un proceso de «espiral acelerada» hacia la exclusión en los próximos años si no se toman medidas para evitarlo, alertando de la «bomba de relojería» que puede ser la exclusión y la situación de los jóvenes sin futuro en España.

3.4.8. El sistema educativo ante la Exclusión Social

Las múltiples manifestaciones de pobreza y exclusión social están intrínsecamente ligadas a las desacertadas políticas sociales en cuanto a la inclusión y la integración social, ateniéndonos a los datos publicados en este trabajo, siendo los niños y jóvenes uno de los sectores de población más expuesta y de mayor riesgo. La falta de oportunidades a consecuencia de una insuficiente formación o un bajo rendimiento escolar condicionan cada vez más el desarrollo y el futuro de los menores aproximándoles a continuos factores de inseguridad como el desempleo, la adicción a las drogas o la delincuencia. Desde la perspectiva de la exclusión educativa, así nos lo hicieron saber los docentes consultados, un modelo educativo inadecuado acelera la estigmatización social, incide negativamente en el desarrollo desde edades tempranas, activa las rupturas familiares, aumenta la depresión infantil y categoriza a los individuos desde su juventud. Lejos de mejores perspectivas, en la actualidad los nuevos modelos sociales y económicos están generando las condiciones necesarias para estimular

¹¹¹ *Informe sobre el Estado Social de la Nación 2017*, elaborado por la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales.

procesos de alienación, haciendo un hueco en las aulas a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. La inequidad puede adoptar diversas formas, entre ellas la educativa, la cual puede afectar a la propia existencia, incluso, como afirma el profesor Göran Therborn, puede incidir directamente en la esperanza de vida de los individuos dentro de un mismo territorio, atendiendo a su nivel de estudios y preparación¹¹².

El principio de la igualdad de oportunidades educativas cimienta el derecho a la educación, al mismo tiempo las aulas deben configurarse como el espacio óptimo para reducir las desigualdades y la exclusión en la sociedad, no para agrandarlas. Pese a que nuestro país garantiza constitucionalmente el derecho a la educación, si existe exclusión en los centros escolares, esta no puede tener cabida si consideramos un sistema educativo de calidad. La injusticia educativa aviva las diferencias sociales y condiciona el futuro de los más jóvenes, afectando directamente sus trayectorias de vida, lo cual obstaculiza e impide el ejercicio pleno de la ciudadanía. Las barreras educativas anticipan la exclusión social, al mismo tiempo, la exclusión social limita las oportunidades educativas. Por el contrario, la paridad educativa nos aproxima al bienestar social y garantiza las oportunidades de futuro en términos de igualdad.

Para elaborar una Tesis Doctoral como esta se hace necesaria la aplicación de una metodología que sea lo suficientemente compleja, haciendo uso de las técnicas y herramientas apropiadas para llegar a un resultado óptimo, para así finalizar con éxito nuestro trabajo, lo cual nos servirá para validar o refutar las hipótesis planteadas en esta Tesis Doctoral.

¹¹² Göran Therborn, *La desigualdad mata*, Alianza Editorial, Madrid, 2015.

4. MARCO METODOLÓGICO

El trabajo planteado ha desatado un sinnúmero de interrogantes, los cuales nos obligan a investigar y descubrir las causas que han generado una posible dinámica de fragmentación social como consecuencia de la crisis económica, al igual que su incidencia en el ámbito educativo, dentro del Estado del Bienestar, e igualmente quiénes son los protagonistas de esta vulnerabilidad. Por ello, el propósito de esta Tesis Doctoral se fundamentará en realizar un análisis con la finalidad de ofrecer una visión de la problemática desde una mirada complementaria a la estrictamente sociológica, cuyo fin último consistirá en la producción de conocimiento, sirviendo de soporte para futuras investigaciones a partir de un amplio estudio empírico basado en las fuentes primarias y secundarias:

- Las consultas a las distintas administraciones y los departamentos afectos –Unión Europea, Administración General del Estado, CC.AA. y Ayuntamiento de Madrid–
- La numerosa bibliografía especializada de profesores e investigadores.
- La realización de entrevistas en profundidad a actores e informantes claves en esta materia y la elaboración de cuestionarios.
- Documentos, datos e informaciones procedentes desde diversas organizaciones civiles, fundaciones, sindicatos y otras instituciones tanto nacionales como internacionales.
- La producción legislativa en estos años y los diferentes programas electorales.

El trabajo de recopilación de datos a partir de estas fuentes nos servirá para conocer en profundidad cada uno de los objetos de la presente investigación, permitiéndonos confeccionar el principal cuerpo analítico mediante aproximaciones estadísticas, tablas, gráficos y datos de carácter cuantitativo. A partir de ese momento se abren diferentes posibilidades para su análisis, tanto cualitativo como cuantitativo, siendo esta información recopilada de gran utilidad, pudiéndola contrastar y comparar entre las distintas fuentes. Todo ello con el fin de profundizar en el conocimiento de las bases sociales en que se sustenta el presente trabajo.

Un estudio de estas características nos invita a contemplar la realidad social mediante la diversidad metodológica en cuanto a cualificar y cuantificar la narración de los hechos como significados comunes plurales. El desarrollo del aprendizaje a través de los siglos y su posible fractura social en la Sociedad del Bienestar, principal objeto de nuestro trabajo, debe abordarse desde diferentes perspectivas, evitando con ello una concreción unidimensional de la misma, lo cual nos ejercita para la obtención de distintas lecturas desde un punto de vista estrictamente epistemológico, generando las respuestas a los interrogantes propuestos en esta investigación, como construcción de la realidad social. Como afirma el profesor Beltrán:

«Los métodos empíricos cuantitativo y cualitativo son, cada uno de ellos, necesarios *in sua esfera, in suo ordine*, para dar razón de aspectos, componentes o planos específicos del objeto de conocimiento. No solo no se excluyen mutuamente, sino que se requieren y complementan, tanto más cuanto que el propósito de abarcar la totalidad del objeto sea más decidido»¹¹³.

El enfoque cuantitativo surgirá en el entorno de los siglos XVIII y XIX de la mano del positivismo, apoyado en estrictas reglas de lógica, verdad y predicciones. Se realiza con la finalidad de probar la teoría al describir variables –investigación descriptiva–, examinar relaciones entre las variables –investigación correlacional– y determinar interacciones causa-efecto entre variables –investigación cuasi experimental y experimental–. Todo ello nos servirá para hacer una medición cuidadosa de los hechos, apartándonos de juicios y valoraciones subjetivas a través de una concepción global positivista e hipotética-deductiva, orientada a los resultados para explicar ciertos fenómenos. Nos permite examinar los datos de manera numérica, especialmente en el campo de la Estadística. La objetividad será la única forma de alcanzar el conocimiento, por lo que utiliza la medición exhaustiva y controlada, intentando buscar la certeza del mismo al existir relación de independencia entre el sujeto y el objeto, ya que el investigador tiene una perspectiva desde afuera, siempre teniendo en cuenta las posibles distorsiones.

Desde este enfoque, a través de censos o encuestas, realizaremos una medición objetiva de los hechos y fenómenos sociales de la descripción sociológica abordada en

¹¹³ Miguel Beltrán Villalba, «Cinco vías de acceso a la realidad social», *Revista Reis* 29/85, Madrid, 1985, pp. 7-42.

este estudio. Como ejemplo, la *Encuesta de Condiciones de Vida* nos permitirá, junto a otras realizadas por el INE y diversos organismos, acercarnos a las condiciones de vida de los sujetos protagonistas de este estudio.

Por su parte la metodología cualitativa tiene sus orígenes en la antigüedad, pero será a partir del siglo XIX, con el auge de las ciencias sociales –sobre todo de la Sociología y la Antropología– cuando empiece a desarrollarse de forma progresiva. Tomará fuerza a partir de la década de los sesenta del pasado siglo, principalmente en Estados Unidos y Gran Bretaña. En ese momento, en el ámbito académico e investigador, se producirá una constante evolución teórica y práctica de este tipo de procedimiento. Tiene como objetivo la descripción de las cualidades de un fenómeno. No se trata de probar o de medir en qué grado una cierta cualidad se encuentra en un cierto acontecimiento dado, sino de descubrir tantas cualidades como sea posible. Su estrategia consistirá en tratar de conocer los hechos, procesos, estructuras y personas en su totalidad, y no a través de la medición de algunos de sus elementos. La misma estrategia indica ya el empleo de procedimientos que dan un carácter único a las observaciones. La aplicación de los métodos de investigación cualitativos está orientada a la captación de información referente al sentido que los sujetos dan a sus significados, lo cual constituye una dimensión de la realidad social importante¹¹⁴. De esta manera los investigadores cualitativos participan en la investigación a través de la interacción con los sujetos que estudian, apoyándose en procedimientos que hacen menos comparables las observaciones en el tiempo y en diferentes circunstancias culturales, es decir, este método busca menos la generalización y se acerca más a la Fenomenología y al Interaccionismo Simbólico. En este sentido se analizan y comprenden a los sujetos y fenómenos desde la perspectiva de los dos últimos, eliminándose y apartándose sus prejuicios y creencias. La investigación social cualitativa es un conocimiento analógico sobre los lenguajes analógicos de lo social y, como todo lo analógico, es imperfecta, borrosa, pero genera mapas: construcciones metafóricas que nos ayudan a ordenar y a hacer inteligible nuestra realidad comunitaria¹¹⁵.

Dentro de la investigación cualitativa la entrevista se perfilará como la técnica más significativa, con ello averiguaremos como la población entrevistada –en este caso los docentes, como máximos conocedores de esta realidad– interpreta su propia

¹¹⁴ Manuel García Ferrando, Francisco Alvira y Jesús Ibáñez, *El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación*, Alianza Editorial, Madrid, 2010, p. 50.

¹¹⁵ Luis Enrique Alonso, *La mirada cualitativa en sociología: una aproximación interpretativa*, Editorial Fundamentos, Madrid, 1998, p. 29.

situación con respecto a lo propuesto en este estudio desde la más profunda subjetividad, condicionados, eso sí, por el contexto ideológico, político, social, económico o cultural, estando las reglas que rigen sus comportamientos elaboradas a partir de las apreciaciones en un determinado momento. Los diferentes contextos educativos quedarán plasmados en esta investigación mediante los relatos de cada uno de ellos, siendo muy distintos los entornos laborales y relacionales entre ellos. A través de sus narraciones visualizaremos la realidad social y las aportaciones que nos ayuden a reconocer el contexto educacional y las posibilidades de mejora.

La elección de los entrevistados no ha sido casual ni arbitraria, de hecho, estamos convencidos de que son los testigos adecuados para un mejor conocimiento del actual sistema educativo y de su evolución en los últimos años. Para ello, el contacto se ha hecho extensible desde la educación de los más pequeños hasta las disciplinas universitarias, desde los centros públicos hasta los de gestión privada y abarcando tanto la enseñanza libre como la religiosa. La elección desde un principio partía de la idea de recoger las opiniones de los profesionales de la educación a través de un relato no solo estrictamente profesional, sino también personal y relacional. En diversidad de ocasiones la interacción profesor-alumno ha traspasado las fronteras de lo estrictamente educacional. Los conflictos familiares, las dificultades de los alumnos motivadas por ese contexto y su capacidad de integración se han hecho protagonistas de las aulas. Es muy común que los problemas de los alumnos se trasladen a las escuelas, siendo el docente el principal confesor, inclinándole a la complicidad inmediata en la resolución de problemas. El contexto educativo es muy diferente atendiendo a la tipología de centro. Tampoco es igual en las distintas etapas educativas, al igual que no es lo mismo un centro en una pequeña localidad que un macrocentro urbano. De hecho en esta investigación hemos visitado y entrevistado en la Comunidad de Madrid a profesores de centros públicos y privados; en colegios con alumnos en las primeras etapas de aprendizaje hasta la etapa universitaria; en instalaciones en un entorno rural hasta otras en la capital; en centros de barrios populares frente a otros en las zonas más acaudaladas, e incluso, hemos tenido en cuenta el factor espiritual donde los jóvenes aprenden en un entorno cristiano, frente a los que lo hacen libres de dogmas, lo cual nos aproxima en mayor cuantía a la realidad social de la investigación (*Vid.* Cuadro 4.1).

CUADRO 4.1
PROFESORES ENTREVISTADOS

TIPO DE CENTRO	PROFESIONAL	CÓDIGO
Concertado	Maestro de Primaria	MPC1
Concertado	Maestro de Primaria	MPC2
Público	Profesor de Secundaria	PSP1
Público	Profesor de Secundaria	PSP2
Público	Profesor de Secundaria	PSP3
Público	Profesor de Secundaria	PSP4
Público	Profesor de Secundaria	PSP5
Público	Profesor de Secundaria	PSP6
Público	Maestro de Primaria	MPP1
Público	Orientador	OSP2
Público	Profesor de Secundaria	PSP7
Univ. Pública Nacional	Profesor de Universidad	PUPN1
Univ. Privada	Profesor de Universidad	PUPRIV1
Univ. Pública CAM	Profesor de Universidad	PUPC1
Esc. de Educación Infantil Concertada y Católica	Director y Educador	EICC1
Esc. de Educación Infantil Privada con cheque CAM	Director y Educador	EIPR1
Esc. de Educación Infantil y Primaria Privada	Director y Maestro	MPPR1
Concertado Católico	Maestro de Primaria	MPCC1
Privado Católico	Profesor de Bachillerato	PBPRC1

Nota: Maestro de primaria en centro concertado –MPC–; Profesor de secundaria en centro público –PSP–; Maestro de primaria en centro público –MPP–; Orientador de secundaria en centro público –OSP–; Profesor de universidad pública nacional –PUPN–; Profesor de universidad privada –PUPRIV–; Profesor de universidad pública de la comunidad –PUPC–; Educador infantil en centro concertado y católico –EICC–; Educador infantil en centro privado –EIPR–; Maestro de primaria en centro privado –MPPR–; Maestro de primaria en centro concertado y católico –MPCC–, y Profesor de bachillerato en centro privado y católico –PBPRC–.

Como base imprescindible para la confección de esta Tesis Doctoral se hace necesario examinar los documentos puestos a disposición por parte de las oficinas comunitarias, como de las administraciones generales y autonómicas, los cuales serán piezas fundamentales para la confección estadística de nuestro trabajo y su consiguiente análisis. Los datos extraídos nos ayudarán a comprender el grado de implicación de las autoridades de nuestro país en cuanto a inversión educativa con respecto a las economías más cercanas a la nuestra. No obstante, seremos precisos a la hora de la consulta, no siempre los documentos publicados se ajustan a las fechas actuales de nuestro estudio, por esta razón se hacen igualmente primordiales los informes de otras organizaciones públicas y privadas para la elaboración de un trabajo de estas características, evitando, eso sí, los posibles sesgos que manipulen y tergiversen esta investigación. De esta manera quedará avalada la objetividad de este trabajo mediante el cotejo de las diferentes fuentes, con ello garantizaremos el éxito de la investigación.

Por último, para completar, la producción legislativa en estos años, tanto nacional como autonómica, nos aproximará de manera más concisa a los sistemas educativos en cada período y su inclinación a cada patrón ideológico asociado al partido de gobierno en ese momento. Igualmente, los diferentes programas electorales nos acercarán a las posiciones defendidas por las formaciones políticas en cuanto a modelo de educación y aprendizaje.

A la hora de efectuar un estudio de estas características siempre se hace necesario introducir al posible investigador que consulte nuestro trabajo en el contexto histórico, económico, social y político para una mejor delimitación de nuestro objeto de estudio. Este encuadre contextual imbuirá de manera inmediata al lector, facilitando el «de dónde venimos» y «a dónde vamos» con esta investigación, agilizando el proceso de comprensión en cuanto a este trabajo.

5. EL OBJETO DE ESTUDIO EN SU CONTEXTO HISTÓRICO, ECONÓMICO, SOCIAL Y POLÍTICO

Aunque la Sociedad del Bienestar es propia del siglo XX, la caridad, la beneficencia, el asistencialismo o cualquier otro método de atención de las necesidades ha marcado desde la Antigüedad el proceder en cuanto a la atención de los más desfavorecidos y la lucha contra la pobreza. De hecho, las necesidades fundamentales son históricas y como tal su afrontamiento se ha hecho siempre dependiendo de ese momento histórico, inclusive desde las más remotas civilizaciones. No obstante, la Ilustración marcará nuevos tiempos en cuanto a la preocupación por los más vulnerables dentro de la sociedad civil. Como resultado, durante el último tercio del siglo XVIII las revoluciones estadounidense y francesa constituirán el punto de partida a través de documentos declaratorios de los derechos civiles y las iniciativas a favor de la igualdad, el derecho al socorro y la garantía al trabajo como medio de subsistencia. Con posterioridad, a finales del siglo XIX la sociedad industrial demandará, basándose en la solidaridad colectiva, sistemas de protección que cubran las posibles contingencias de los trabajadores, dando paso el Estado Liberal al Estado Social y a la implantación de los seguros sociales. Es más, durante el pasado siglo XX en las comunidades más avanzadas del continente las Administraciones Públicas han actuado en las sociedades del bienestar como comodín de esas satisfacciones con la implementación de propuestas políticas y administrativas, haciéndose garantes de ese éxito, impidiendo la deriva hacia una sociedad dual. Aun así, el camino no será fácil. Las divergencias entre países se agrandarán tras finalizar el primer conflicto a escala global en 1918. Los acuerdos alcanzados por la Sociedad de Naciones no serán del agrado de todos los contendientes tras finalizar la guerra, todo ello tendrá como consecuencia el rearme de las grandes potencias durante las dos décadas siguientes, lo cual desembocará en otro nuevo enfrentamiento a nivel global, la II Guerra Mundial.

Las hostilidades se prolongarían durante seis años, llegando al armisticio en agosto de 1945. Tras la paz, la estructura económica del continente prácticamente había desaparecido, dejando una cantidad incalculable de indigentes, a los que habría que sumar, según diversas estimaciones, sesenta millones de fallecidos, de los cuales

cuarenta eran naturales de Europa, y más de treinta millones de heridos¹¹⁶. El tejido industrial, las infraestructuras, las viviendas y la agricultura estaban arrasados o en muy mal estado en gran parte del territorio europeo. La destrucción de los hospitales y otros centros para la atención de enfermedades, unido a la falta de medicamentos, provocaría miles de muertos en las etapas posteriores a la finalización de la guerra, haciendo desaparecer casi por completo los sistemas sanitarios existentes antes de la contienda. Igualmente, los centros educativos sucumbirán ante la aviación y la artillería, siendo destruidos numerosos edificios dedicados a la enseñanza. El continente se encontraba ante un panorama desolador, la desafección y el recuerdo de los caudillos causantes del conflicto marcarán el momento idóneo para el renacimiento de nuevos ideales políticos, donde la paz, la democracia, la tolerancia y la igualdad serán las señas de identidad del bienestar social y la defensa de los derechos humanos, surgiendo con gran prestigio la socialdemocracia y los partidos democráticos de izquierda¹¹⁷.

5.1. LA AYUDA DE EE.UU. A EUROPA TRAS LA II GUERRA MUNDIAL

Concluida la II Guerra Mundial los estadounidenses marcarán las pautas en el mundo libre más occidentalizado, aprovechando su hegemónico poder militar y económico. Pero, también, se consolida y refuerza el comunismo en la Unión Soviética, engrandecida al ser uno de los países vencedores de la guerra, siendo temida por el resto de potencias victoriosas en la conflagración ante su expansión hacia el occidente europeo.

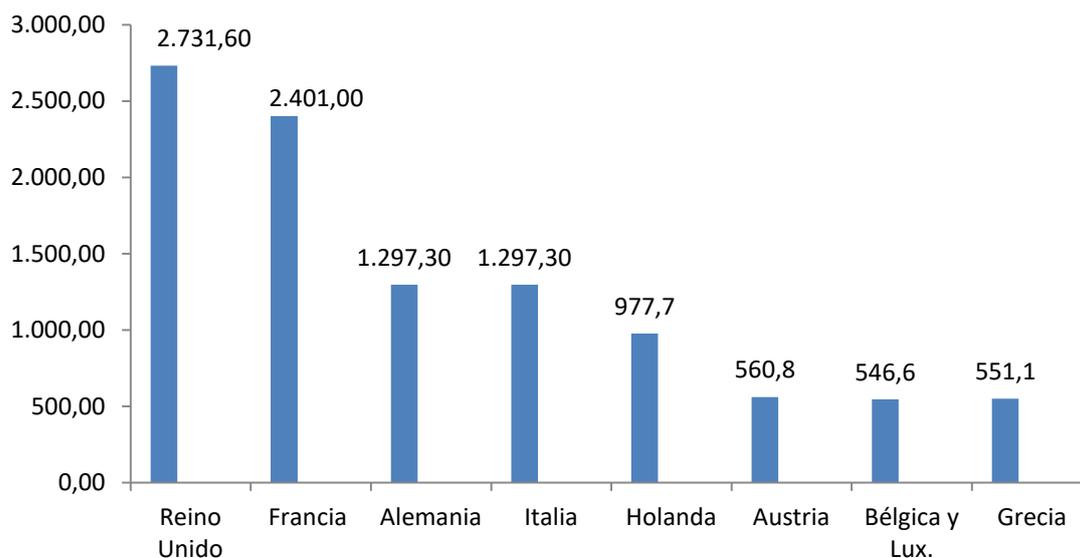
Ante el contexto político y económico mundial, Estados Unidos pondría en marcha el *European Recovery Program –ERP–*, más conocido como «Plan Marshall», cuya cuantía ascendería a la cantidad de 13.000 millones de dólares de la época para la reconstrucción de aquellos países de Europa Occidental devastados tras la II Guerra Mundial. Los objetivos se fundamentarán en reconstruir aquellas zonas destruidas por los enfrentamientos, eliminar barreras al comercio, modernizar la industria europea y

¹¹⁶ Para más información: Keith Lowe, *Continente salvaje. Europa después de la Segunda Guerra Mundial*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2012, pp. 23-95.

¹¹⁷ El término *socialdemocracia* no se contempla como nuevo, de hecho, apareció en Francia durante la revolución de 1848 en el entorno de los seguidores del socialista Louis Blanc. Karl Marx lo utilizó en su célebre obra *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, cuya primera edición se publicó en Nueva York en 1852, para designar la propuesta política del que llama Partido Socialdemócrata formado tras las «jornadas de junio» por la unión de la pequeña burguesía democrática con la clase obrera socialista.

hacer próspero de nuevo al continente, al mismo tiempo que se evitaba la extensión del comunismo (*Vid.* Gráfico 5.1).

GRÁFICO 5.1
PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES DEL PLAN MARSHALL
(millones de dólares)



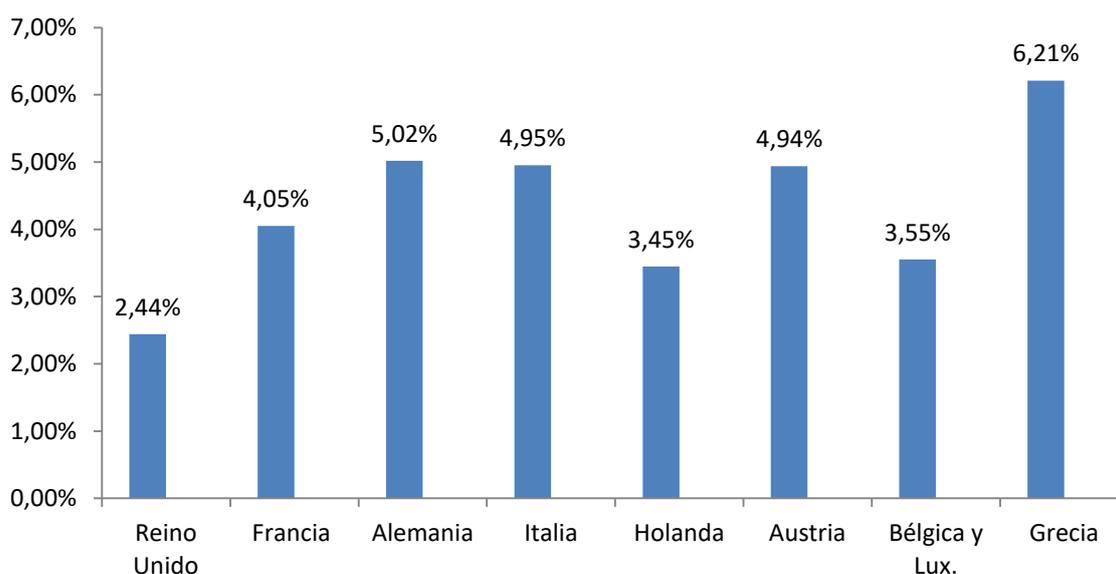
Fuente: Albert Carreras, «El siglo XX, entre rupturas y prosperidad 1914-2000», p. 388, en Antonio di Vittorio (coord.), *Historia económica de Europa: siglos XV-XX*, Crítica, Barcelona, 2003, pp. 303-434. Elaboración propia.

El plan estuvo en funcionamiento desde abril de 1948 hasta 1952. Durante este periodo Europa vivirá una etapa de máximo crecimiento económico sin precedentes, alargándose hasta la década de los setenta del pasado siglo XX. El sistema sanitario y educativo se irán reconstruyendo, la urbanización será incesante, a lo que se sumarán diversas infraestructuras, tomando los estados un mayor control sobre determinados sectores estratégicos con la potenciación de grandes holdings públicos. Como fruto de estas ayudas se facilitó que las naciones europeas flexibilizaran las medidas de austeridad y el racionamiento, reduciendo el descontento y aportando estabilidad política¹¹⁸. Durante dos décadas la continua mejoría de las economías de estos países se traducirá en un aumento espectacular del nivel de vida, en el arraigo del Estado de

¹¹⁸Las cartillas de racionamiento serían retiradas en su totalidad en 1954.

Bienestar en Europa y en los procesos de integración europea a través de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero –CECA–, la cual fundó las bases de lo que un día sería la Unión Europea –UE– (Vid. Gráfico 5.2).

GRÁFICO 5.2
TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB POR HABITANTE EN EUROPA OCCIDENTAL (1950-1973)



Fuente: F. Comín, M. Hernández y E. Llopis (eds.), *Historia económica mundial, siglos X-XX*, Crítica, Barcelona, 2010, pp. 349-352. Elaboración propia

La democracia y la mejoría de la economía se extenderían por Europa Occidental, no obstante, estas no llegarían a España a consecuencia del aislamiento de la dictadura franquista y su apoyo a la Alemania Nazi durante la II Guerra Mundial.

5.2. EL RÉGIMEN FRANQUISTA Y SU AISLAMIENTO INTERNACIONAL

En el caso concreto de nuestro país, para alcanzar los anteriores niveles de progreso, se han tenido que sortear numerosas dificultades debido a nuestro aislamiento internacional como consecuencia de un régimen político sin garantías democráticas durante décadas. La situación más difícil vendría tras finalizar el enfrentamiento armado entre los militares subversivos, capitaneados por el general Franco, y el gobierno democrático republicano (1936-1939). Tras el desenlace la victoria recaería sobre los

golpistas, momento en el cual las libertades constitucionales serían suprimidas durante años, hasta la muerte del caudillo en 1975, distanciándonos política y económicamente de nuestro entorno más cercano. Nuestra exclusión de la esfera europea y del resto del mundo traerá consigo una dificultosa etapa en los primeros años de la dictadura, es más, la década de los cuarenta se conocerá como «la década del hambre», siendo un período muy complejo, resultado de una política de autarquía y proteccionismo bajo el régimen franquista. Hay que anotar que España ya venía padeciendo con anterioridad a la Guerra Civil de 1936 muchas carencias, acentuándose tras los años posteriores al conflicto los episodios de inanición y de carestía de los productos más básicos, coincidiendo con el transcurso de la II Guerra Mundial¹¹⁹. La destrucción y devastación a lo largo y ancho de todo el país hacía necesaria la inyección urgente de capital, no obstante, las ayudas del Plan Marshall no llegarían a este territorio. De hecho, será el único gran estado de Europa Occidental que quedó excluido de este auxilio a raíz de la inclinación mostrada hacia los gobiernos fascistas combatientes durante las hostilidades acaecidas en la II Guerra Mundial, a pesar de su neutralidad y no beligerancia.

La falta de lo más elemental y una economía de subsistencia conllevarían un menor nacimiento de niños y el descenso en la esperanza de vida, sobre todo en varones, pasando de los 50,8 años en 1935 a los 43,5 años en 1941¹²⁰. La enfermedad nada más acabar la contienda se haría protagonista en los grupos de población más débiles y vulnerables, acusándose desde los meses posteriores hasta bien entrado el año 1940, alcanzando de manera muy importante a las cohortes más jóvenes, elevándose los índices de mortalidad en los más pequeños, registrándose entre 1935 y 1939 una tasa de mortalidad infantil de 125,7 por cada mil, y entre 1940 y 1944 de 114,7¹²¹. A todo lo anterior habría que sumar una vuelta a la etapa predemocrática, la supresión de las libertades más elementales y el control del aparato administrativo e ideológico por parte de la Iglesia y el Estado (*Vid.* Cuadro 5.1).

¹¹⁹ Con anterioridad a la Guerra Civil el contexto económico mundial a consecuencia del crack de 1929, la fragmentación política y la alta conflictividad marcaban un período complicado para la economía de la República. Las grandes reformas planteadas desde el gobierno republicano –agraria y fiscal– no serían acometidas en su totalidad, dificultando la modernización del campo y ralentizando un aumento de la recaudación fiscal. A ello se sumaría el retorno de emigrantes, la disminución en las exportaciones, la caída de la producción industrial y la menor inversión extranjera. Para más información: A. Carreras y X. Tafunell, «La edad de plata de la economía española (1914-1936)», en A. Carreras y X. Tafunell, *Historia económica de la España contemporánea*, Crítica, Barcelona, 2007.

¹²⁰ Pablo Martín Aceña y Elena Martínez Ruiz (eds.), *La economía de la guerra civil*, Marcial Pons Historia, Madrid, 2006.

¹²¹ Rosa Gómez Redondo, *La mortalidad infantil española en el siglo XX*, Siglo XXI-CIS, Madrid, 1992, p. 34.

CUADRO 5.1
CONSECUENCIAS TRAS LA GUERRA CIVIL EN ESPAÑA

Demográficas	<ul style="list-style-type: none"> - Más de 500.000 muertos y 735.000 mil exiliados. - Fuerte caída de la natalidad en el período bélico –estimada en 400.000 nacimientos menos, a los que se sumarían otros 180.000 entre 1940 y 1942–. La natalidad caería desde el 3,3 por mil de 1935 al 2,12 de 1939¹²².
Económicas	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de reservas de oro para asumir el pago de material bélico¹²³. - Quiebra del sistema financiero por la financiación de la guerra¹²⁴. - Aumento del mercado negro y el estraperlo. Continua subida de la inflación. - Peseta sobrevalorada, lo que dificultaba la exportación. - Recuperación de la hegemonía económica y social por parte de la oligarquía terrateniente, industrial y financiera.
Industriales	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de la producción industrial del 30%, hasta 1950 no se alcanzarían los niveles de producción industrial anteriores a 1929¹²⁵. - Exilio de numerosos técnicos.
Energéticas	<ul style="list-style-type: none"> - Paralización en gran medida en la producción de electricidad. - Bloqueo internacional en el suministro de petróleo.
Agrícolas y Ganaderas	<ul style="list-style-type: none"> - Caída de la producción agrícola por la falta de abonos y maquinaria. - Descenso de la producción cárnica entre 1935 y 1940, pasando de 151 –miles de toneladas– a 83 en bovino, de 91 a 54 en ovino y de 284 a 180 en porcino¹²⁶.
Vivienda e Infraestructuras	<ul style="list-style-type: none"> - Pérdida de 250.000 viviendas¹²⁷. - Carreteras y ferrocarril próximos al colapso. Parque móvil bajo mínimos.
Políticas e Internacionales	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de apoyo económico desde el exterior, salvo alguna excepción. - Aislamiento político internacional hasta el comienzo de la Guerra Fría.
Sanitarias	<ul style="list-style-type: none"> - Malnutrición extendida por todo el territorio. - Falta de medicamentos y de centros sanitarios. - Aumento de enfermedades infecto-contagiosas, traumas psicológicos y personas con discapacidad como consecuencia de los bombardeos.
Educativas	<ul style="list-style-type: none"> - Destrucción de centros de enseñanza. - Expulsión de miles de docentes contrarios al régimen. - Depuración ideológica y cultural.
Legales	<ul style="list-style-type: none"> - Pérdida de los derechos sociales, políticos, civiles y laborales conseguidos durante el período republicano.
Morales e Ideológicas	<ul style="list-style-type: none"> - Dos sociedades ideológicamente diferentes tras la guerra civil. - Persecución y represión de los vencidos –varias generaciones marcadas por el sufrimiento de la guerra y la represión de la larga posguerra–.
Culturales	<ul style="list-style-type: none"> - Exilio de artistas e intelectuales. - Destrucción del Patrimonio Histórico. - Censura gubernativa y eclesiástica.
Religiosas	<ul style="list-style-type: none"> - Adherencia al catolicismo como religión oficial y aumento del control de la Iglesia Católica sobre la sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia.

¹²² Pablo Martín Aceña y Elena Martínez Ruiz (eds.), *La economía de la...* Op. Cit.

¹²³ Fuente: Julio de Aróstegui, *La Guerra Civil, 1936-1939. La ruptura democrática*, Cambio 16, Madrid, 1997, pp. 42-43.

¹²⁴ Fuente: José Ángel Sánchez Asiain, *La financiación de la guerra civil española*, Editorial Crítica, Barcelona, 2013.

¹²⁵ Fuente: Carlos Barciela, «La economía y la guerra», *Revista de Historia Contemporánea*, 8, 2009, pp. 13-34.

¹²⁶ Fuente: Rafael Dominguez Martín, «Las transformaciones del sector ganadero en España (1940-1985)», *Ager n°1*, 2001, pp. 47-83.

¹²⁷ Fuente: Dirección General de Regiones Devastadas e Instituto Nacional de la Vivienda, *Datos de 1939*.

Posiblemente una de las persecuciones más severas por parte del régimen franquista la sufrirían los intelectuales, los profesores y los maestros, los cuales eran acusados por los golpistas de ser los principales responsables de la degradación espiritual que había conducido a España hasta la Guerra Civil, indistintamente de que los educadores impartieran la docencia en la escuela pública o en la privada. La atenta vigilancia de las comisiones depuradoras se extendería por todo el país, siendo los maestros mucho más castigados –y más duramente– que las maestras, tanto en términos absolutos como relativos, todo como consecuencia de una actitud paternalista demostrada por las comisiones, al igual que las autoridades ministeriales hacia ellas, a las cuales consideraban «influciables y con escasas luces». En Madrid serían 2.597 los expedientados, con un resultado de 1.874 (72,16%) confirmados en sus cargos; 365 (14,05%) con inhabilitación absoluta y pérdida de derechos; 81 (3,12%) con suspensión temporal; 208 (8,01%) con traslado de localidad; 114 (4,39%) con inhabilitación para cargos directivos, y 13 (0,50%) debido a otras causas, según quedaría publicado en el *Boletín Oficial de la Provincia de Madrid* de aquella época¹²⁸.

Ante este panorama, el boicot internacional a nuestro país, como efecto de la dictadura, quedaría plasmado en la *Resolución 39 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas de 1946*, la cual:

«Recomienda que se excluya al gobierno español de Franco como miembro de los organismos internacionales establecidos por las Naciones Unidas o que tengan nexos con ellas, y de la participación en conferencias u otras actividades que puedan ser emprendidas por las Naciones Unidas o por estos organismos, hasta que se instaure en España un gobierno nuevo y aceptable»¹²⁹.

No obstante, ese mismo año el gabinete saliente argentino, antes de la toma de posesión del general Perón, concedería a España un crédito de 30 millones de pesos. Esta ayuda no se haría pública por temor a la reacción de otros países. Ya con el nuevo gobierno, Argentina otorgaría un nuevo préstamo de 350 millones de pesos a bajo interés, pagaderos en tres años. A este se sumaría otro de 400 millones con una amortización a veinte años para pagar las importaciones provenientes de ese país,

¹²⁸ Francisco Morente Valero, «La depuración franquista del magisterio público. Un estado de la cuestión», *Hispania*, LXI/2, núm. 208, 2001, p.p. 661-688.

¹²⁹ *Resolución 39 (I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas*, aprobada por la 59ª sesión plenaria de 12 de diciembre de 1946.

haciéndose a los ojos de toda la comunidad internacional. Este montante serviría para el envío desde ese territorio a España en 1947 de casi medio millón de toneladas de trigo y una cantidad algo menor el siguiente año, más 120.000 toneladas de maíz, carne y otros alimentos, todos productos excedentarios argentinos. Nuestro país se comprometía mediante ese convenio a la construcción de barcos, además, se exportarían aceitunas y productos textiles. A lo anterior habría que añadir la concesión de un puerto franco en nuestro territorio para que el país austral pudiera dar salida a sus productos en los mercados europeos.

El aislamiento español acabaría tras la política de acercamiento efectuada por el gobierno franquista, la cual estaba basada, según el hispanista Paul Preston, en pagar honorarios y sobornos a políticos y periodistas norteamericanos¹³⁰. Este «Spanish Lobby», según Bardavío y Sinova, estaba formado por: ultracatólicos que veían a Franco como defensor de la Iglesia Católica; anticomunistas, convencidos de la cruzada antimarxista del gobierno; militares, los cuales destacaban la situación geopolítica de España; republicanos, contrarios al gobierno demócrata de Truman, y financieros con ganas de invertir en nuestro país¹³¹. Al final, el 4 de noviembre de 1950, la Asamblea de las Naciones Unidas votó a favor del regreso de los embajadores a Madrid. Posiblemente el triunfo de Mao Tse Tung en China en 1949, el éxito de las pruebas nucleares soviéticas y la Guerra de Corea en 1950 acelerarían ese acercamiento. Desde ese momento, aunque en menor cantidad que sus vecinos con el Plan Marshall, los Estados Unidos deciden ofrecer a España el socorro que anteriormente se le había negado, todo motivado por su situación geoestratégica y ante el temor de la invasión de otras influencias políticas contrarias a sus intereses, materializándose más tarde con los *Pactos de Madrid*, siendo el punto de partida de una recuperación económica tras los difíciles años de posguerra¹³². Desde 1951 hasta 1957 la ayuda proveniente de ese país ascendería a la cantidad de 625 millones de dólares. Incluso así, no se alcanzarán las cotas de bienestar social de los países de nuestro entorno hasta bien entrada la democracia, marcada por dos hitos: la Constitución de 1978 y la incorporación a la Comunidad Económica Europea –CEE– en 1986.

¹³⁰ Paul Preston, *Franco: Caudillo de España*, Penguin Random House Grupo Editorial España, Madrid, 2015.

¹³¹ Joaquín Bardavío y Justino Sinova, *Todo Franco. Franquismo y antifranquismo de la A a la Z*, Plaza & Janes, Barcelona, 2000.

¹³² Los *Pactos de Madrid*, firmados en Madrid el 23 de septiembre de 1953 entre Estados Unidos y España, supondrían el punto de partida de la normalización en las relaciones de los dos países. Según los mismos se instalarían en territorio español cuatro bases militares norteamericanas a cambio de ayuda económica y militar.

Aunque con décadas de retraso, la sociedad española experimentará de igual manera que otros países europeos profundos cambios políticos, económicos y sociales, alcanzando altos niveles de vida, muy similares a sus socios comunitarios. Como resultado se materializará el Estado del Bienestar a través de la plenitud de prestaciones, la enseñanza garantizada, una moderna sanidad pública, la potenciación de ayudas a la vivienda y el acceso universal a los servicios proporcionados por el Estado, haciéndose extensibles a todos los ciudadanos. No obstante, como anotábamos anteriormente, habría que esperar a la nulidad del boicot a nuestro país, haciéndose efectiva en los primeros años de la década de los cincuenta del pasado siglo, punto de inflexión en cuanto a la mejoría de relaciones con respecto a la comunidad internacional.

5.3. DEMOCRACIA Y ESTADO DEL BIENESTAR EN ESPAÑA

Concretamente, a partir de 1953, y gracias al convenio con Estados Unidos, el Gobierno Español comenzará a recibir las ayudas que anteriormente se le habían negado, transitando de una economía proteccionista y autárquica a un sistema capitalista más eficiente y estable, caracterizado por el desarrollismo de esa época y el crecimiento económico. Sin embargo, los cambios institucionales se harían esperar, la distribución del poder seguía en manos del franquismo y la modernización económica no venía de la mano de las garantías políticas. No obstante, hay que destacar como hecho muy significativo y trascendental el nombramiento en 1969, como «Sucesor de Franco a Título de Rey» en la Jefatura del Estado, del entonces Príncipe Juan Carlos de Borbón. Aun así, no será hasta la muerte del caudillo en 1975 cuando los sectores más aperturistas del régimen y la instauración de la monarquía, como imposición a la carta más tarde ratificada en la Constitución de 1978, se manifiesten como los condicionantes para la apertura democrática de nuestro país. Incluso, pese a la celebración de las primeras elecciones democráticas en 1977, el desarrollo de un Estado del Bienestar a partir de esa etapa sería verdaderamente complejo. La aspiración de instaurar un sistema de bienestar similar a los modelos socialdemócratas del continente era prácticamente inviable como consecuencia del peso ideológico legado por el régimen anterior, muy reciente todavía. Hay que añadir que la poderosa influencia de la Iglesia Católica en la sociedad española, con un marcado carácter conservador, no se resignaba a aceptar la pérdida dentro de las parcelas del poder, muy reacia a la secularización y los cambios de tendencias en cuanto a la moral sexual y familiar imperantes en ese momento. Y aún

más importante, las profundas crisis económicas de esos años no serían facilitadoras de nuestra inclusión en el grupo de las más destacadas economías globales. El largo período recesivo, que comenzó en 1973, estaba influyendo en todo nuestro entorno geográfico con un acelerado proceso de desindustrialización, lo cual afectaba a los países más avanzados y a sus sistemas de bienestar, arrastrando a una débil economía como la española. Aun así, será tras el fallecimiento del general Franco en 1975, la proclamación de Juan Carlos I como rey, de las primeras elecciones democráticas y de la Constitución de 1978 cuando las raíces de la sociedad del bienestar hagan acto de presencia en nuestro país, acelerándose profundos cambios económicos, políticos y sociales, culminando el proceso con la integración de España en la Europa Comunitaria en 1986.

El primer paso se producirá en 1977, momento en el cual se firmarán los «Pactos de la Moncloa», acto verdaderamente relevante, siendo suscritos por las fuerzas sociales en su conjunto¹³³. Sindicatos y partidos asumirán un papel protagonista en la consolidación de la democracia española, asegurando la paz social necesaria para los grandes cambios que inevitablemente había que afrontar en pro de la construcción de un país moderno, capaz de integrarse en el nuevo sistema internacional que se estaba gestando, donde la economía global y los diferentes procesos productivos estaban adquiriendo un mayor protagonismo. Este acuerdo supuso un consenso desde diversas fuentes ideológicas como fin para salvar la economía y afianzar la democracia. A tal efecto, las actuaciones más destacadas de la política económica en esos años, por parte del primer gobierno de la Unión del Centro Democrático –UCD–, se materializarán en el ajuste económico y la contención de la inflación. Al mismo tiempo, se iniciarán reformas en la Política Fiscal y en la Seguridad Social. No obstante, la tasa de desempleo crecerá constantemente desde 1978, hasta llegar a dos millones de personas sin trabajo en 1982, lo que obligó a incrementar el gasto público, sobre todo en subsidios de paro y en pensiones, compromiso social y político alcanzado en los Pactos de la Moncloa. La lucha contra el fraude, una mayor eficiencia del impuesto sobre la renta, la absorción por parte del Estado de la financiación de la Seguridad Social, el Plan Energético Nacional, el Acuerdo Nacional de Empleo y la aprobación del *Estatuto de los Trabajadores* serán momentos decisivos de ese período. Hay que destacar que en

¹³³ Los acuerdos suscritos el 25 de octubre de 1977 por las fuerzas políticas y sindicales más representativas posibilitaron un clima de sosiego entre los agentes económicos en un momento crítico para la consolidación democrática en España. Iniciaron, asimismo, la vía para la liquidación del sistema político y económico franquista basado en la protección y el intervencionismo, incompatibles con la realidad económica de Europa Occidental.

esta primera etapa los gobiernos de UCD harían frente de forma simultánea a un cúmulo de problemas políticos, sociales y económicos, asociados al mantenimiento de la democracia y el desarrollo del Estado del Bienestar, a pesar de los movimientos en contra de ese proceso, como sería el intento de Golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, el cual fracasaría. El modelo autonómico, que había sido ratificado en la Constitución de 1978, irá tomando forma. El mapa regional definitivo dará lugar a la rápida aprobación de los respectivos Estatutos de Autonomía e incluirá la aplicación de un sistema de financiación autonómico entre 1979 y 1983, dando paso a las respectivas Comunidades Autónomas –CC.AA.–. Con el nuevo gobierno socialista, su política económica se manifestará a partir de 1983 en actuaciones sectoriales, sobre todo en la reconversión industrial. Esto significaría el desmantelamiento de gran parte de la industria pesada que se había ido construyendo desde la autarquía de los primeros años del franquismo. Será durante esa década cuando se producirá un incremento del gasto público, todo ello ante la perspectiva de integración en la CEE, situándose en la actualidad a niveles más próximos a la franja media de las principales economías europeas (*Vid.* Tabla 5.1).

TABLA 5.1
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS
DE LA UE CON RESPECTO DEL PIB

	1970	1980	1990	2018
Alemania	38,7%	48,5%	46,0%	43,90%
España	22,5%	33,6%	43,3%	41,00%
Francia	38,1%	46,6%	50,6%	56,50%
Italia	32,1%	41,9%	53,4%	48,70%
Reino Unido	38,8%	43,1%	39,8%	41,00%

Fuente: Comisión Europea, *Estadísticas gasto público 1970, 1980, 1990 y 2018*. Elaboración propia.

En ese período la aportación estatal a los gastos de la Seguridad Social ascendía ya al 20,8%, frente al 3,5% de 1977, aunque seguía siendo inferior a la media europea. El aumento en el gasto social se plasmará en una mejora de las pensiones e implantando un sistema no contributivo para los mayores de 65 años. También, la aprobación de la *Ley de Integración Social del Minusválido de 1982 –LISMI–*, la cual garantizará la

realización personal y la total integración socio-laboral de las personas con discapacidad. Igualmente, la *Ley General de Sanidad de 1986* supondrá un hito en cuanto a la universalización, haciendo extensibles los servicios sanitarios a todos los residentes en el territorio, aproximándonos en cuanto a prestaciones sociales a los países más cercanos de nuestro entorno (*Vid.* Tabla 5.2).

TABLA 5.2
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS DE LA UE CON RESPECTO DEL PIB

	1970	1980	1988
Alemania	20,67%	28,57%	28,43%
España	10,70%	17,80%	19,50%
Francia	18,15%	25,24%	28,30%
Italia	16,50%	19,81%	22,92%
Reino Unido	13,83%	21,63%	23,60%

Fuente: Comisión Europea, *Estadísticas gasto social 1970, 1980 y 1988*. Elaboración propia.

Todo lo anterior se plasmará políticamente con la creación del Ministerio de Asuntos Sociales en 1988, intentando con ello la materialización del Estado del Bienestar, lo que conllevará ciertos reajustes desde el punto de vista de la gestión y organización administrativa. De hecho, la participación creciente, mediante subsidios y contrataciones, de la empresa privada y de las diversas organizaciones no gubernamentales marcará nuevos tiempos en la atención de los más necesitados, descongestionando el sistema público de protección social. Pese a estos avances, la huelga general del 14 de diciembre de 1988 determinará un punto de inflexión en cuanto a las relaciones del gobierno socialista con los sindicatos. Las desavenencias en relación a la política económica y laboral, con verdadera incidencia en la cobertura a las personas en situación de desempleo, vino a sellar una ruptura que se había generado en los dos años precedentes.

La crisis de 1992-1994 se traducirá en un aumento de las tasas de desempleo y la conflictividad laboral, perdiendo el partido socialista las siguientes elecciones. Aun así, sin duda, uno de los aspectos más relevantes de esta época aportados por esta formación conduciría a una mejora de las pensiones, elevando las cuantías y los beneficiarios de

las ya existentes –contributivas– e incluyendo a otros sectores sociales olvidados hasta entonces –no contributivas–. El gasto en pensiones se quintuplicará entre 1982 y 1995, lo que representaba la cuarta parte del gasto público total. Pero, quizá, el hecho de mayor relevancia, por las repercusiones que ha tenido y lo que significó en el ámbito político y social del país, fue el llamado «Pacto de Toledo» en 1995. De este texto se desprendían fundamentalmente una serie de líneas de actuación, de recomendaciones y de reformas necesarias sobre diferentes ámbitos de la Seguridad Social y del Sistema de Pensiones, susceptibles de ser mejorados, según lo demandase cada situación.

A partir de 1996 habrá un cambio de gobierno. Tras la larga etapa socialista tomará el relevo el Partido Popular, iniciándose un período de prolongado crecimiento durante más de una década, sucediéndose socialistas y populares en La Moncloa. Entre los años 1997 y 1998, el Estado ingresará grandes sumas de dinero gracias a la privatización de empresas públicas, lo que ayudará a reducir la deuda pública y a cumplir con los requisitos impuestos por la Unión Europea –inflación, déficit público, endeudamiento, tipos de interés, etc.– para poder adoptar la nueva moneda común, el euro. Se irá conformando el Estado del Bienestar a través de un elenco normativo, imprimiendo un desarrollo sin precedentes. En este aspecto, se aprobará en 2003 la *Ley de Igualdad, No Discriminación y Accesibilidad Universal –LIONDAU–*. Su fin primordial será establecer medidas para garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad. Dentro del marco legislativo, la aprobación en 2006 de la *Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*, conocida como «Ley de Dependencia», marcará un hito en cuanto a derecho subjetivo dentro del sistema de prestaciones a las personas en situación de dependencia. Será el punto de partida de la creación del actual Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia –SAAD–, el cual engloba el conjunto de servicios y prestaciones destinados a la promoción de la autonomía personal, así como a la protección y atención a las personas, a través de servicios públicos y privados concertados debidamente acreditados. Igualmente, la aprobación del matrimonio homosexual, la defensa de los derechos de los transexuales, la reproducción asistida, la ley sobre violencia de género, la igualdad de trato, la de memoria histórica o las ayudas por el nacimiento de hijos serían claves dentro del desarrollo del Estado Social.

La economía española alcanzaría en 2007 cifras de crecimiento que nos aproximaban a las economías más pujantes. De hecho, el gobierno socialista, según se puede recordar entre sus declaraciones de la época, que «formábamos parte de la

Champions League de la economía mundial». Todo ello se apoyaba en los datos de crecimiento de 2005 (3,7%), 2006 (4,2%) y 2007 (3,8%). Además, en esos años la economía española contemplaba superávits públicos del 1,21% del PIB en 2005, 2,2% en 2006 y 1,92% en 2007. A ello había que añadir cifras de deuda pública por debajo del 60%, con el 42,3% en 2005, el 38,9% en 2006 y el 35,6% en 2007, cumpliendo de esta manera con los compromisos adquiridos con la UE. Cifras muy por debajo de países muy cercanos al nuestro¹³⁴. El crecimiento en España se mantendrá sostenido hasta 2007, posicionándose como la novena economía mundial. Ese año se alcanzarán en términos de PIB per cápita 22.152€, el 103% de la renta media de la UE28, según Eurostat, siendo más de 20 millones los trabajadores en activo, descendiendo el paro hasta el 8,26%, momento en el que se lograrán niveles de progreso muy similares a los de nuestros vecinos de la Unión Europea (*Vid.* Tabla 5.3)¹³⁵.

TABLA 5.3
PERSONAS EMPLEADAS EN ESPAÑA (2004-2017)
(millones)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
18,490	19,509	20,195	20,717	20,055	18,890	18,674

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
18,153	17,339	17,135	17,569	18,094	18,508	18,998

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa –EPA–* años 2004-2017. Elaboración propia.

5.3.1. La irrupción del período recesivo

A pesar de los buenos datos de la economía española en 2006, como consecuencia del colapso de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos se desatará una crisis hipotecaria global, cuyos síntomas comenzaron a manifestarse de manera extremadamente grave desde inicios de 2008, contagiándose primero al sistema financiero estadounidense y después al internacional, lo que provocaría millonarias pérdidas a los bancos de inversión. Ante este panorama económico tan adverso la

¹³⁴ Según las estadísticas de Eurostar en 2007 la deuda de Italia ascendía al 99,8% del PIB y la de Grecia al 103,1% del PIB, frente al 35,6% de España.

¹³⁵ La lista nacional la encabezará la Comunidad de Madrid, con 28.850 euros por habitante. Fuente: INE, *PIB per cápita regional 2008*.

Reserva Federal y el Banco Central Europeo tratarán de reforzar los mercados con dinero, inyectando fondos disponibles a las entidades bancarias en condiciones muy favorables. Incluso así, las ayudas no resolverían la carencia de capital, ante la desconfianza a prestar numerario por parte de estas últimas. Hay que tener en cuenta que el sistema bancario español fue considerado por diversos analistas como uno de los más sólidos entre las economías de Europa Occidental y de los mejor equipados para soportar una crisis de liquidez, no obstante, sucumbiría, siendo en parte responsable el Banco de España, el cual no había dado las suficientes señales de alarma. De igual forma, en nuestro país, el fuerte ajuste de la industria de la construcción tras el pinchazo de la burbuja inmobiliaria desencadenará una crisis sin precedentes, con numerosos despidos, viéndose imbuida en un profundo ciclo recesivo.

Miles de familias verían como todos sus miembros perdían su empleo, con un vertiginoso descenso de sus ingresos, pese a los subsidios. Las ejecuciones hipotecarias alcanzarán cifras no conocidas con anterioridad, siendo continuos los desahucios, viéndose las organizaciones humanitarias limitadas ante las numerosas peticiones de ayuda¹³⁶. Ante tal situación el gobierno pondrá en marcha un paquete de medidas, agrupándose en cuatro ejes: apoyo a las familias, fomento del empleo, sostenimiento del sistema financiero y modernización de la economía, aun así, seguirá aumentando el número de trabajadores sin ocupación hasta alcanzar más de 6 millones de personas en 2012, descendiendo el número de parados a partir del año siguiente (*Vid.* Tabla 5.4).

TABLA 5.4
PERSONAS DESEMPLEADAS (2004-2017)
(millones)

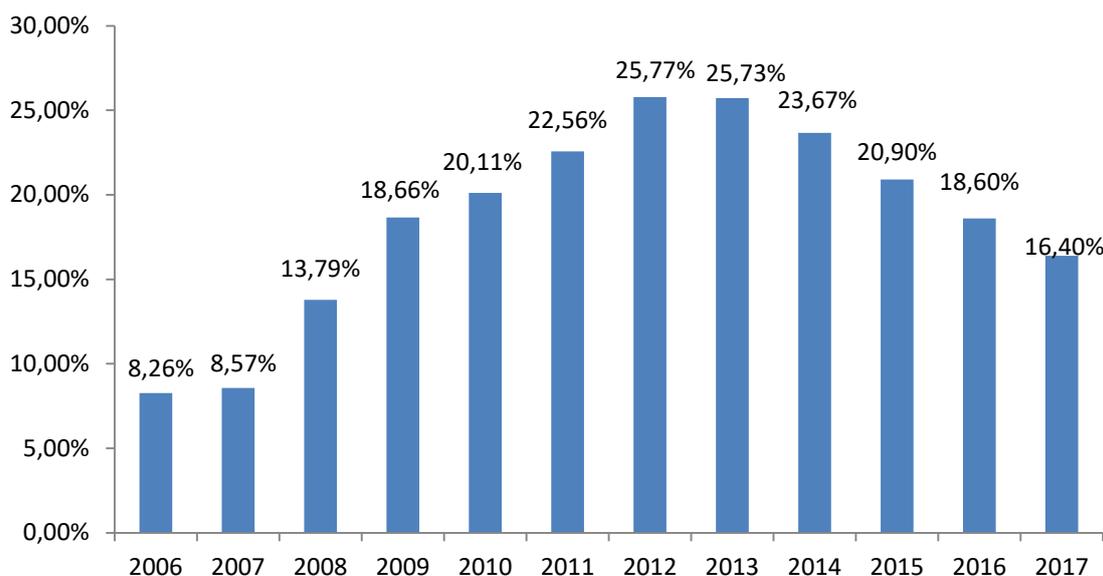
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
2,176	1,860	1,819	1,942	3,206	4,335	4,702
2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
5,287	6,021	5,935	5,457	4,779	3,703	3,412

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa –EPA–* años 2004-2017. Elaboración propia.

¹³⁶ Según el *Informe Anual 2015* presentado por Cáritas en mayo de 2016, primero las personas se acercaban a estas organizaciones para pedir ayudas para pagar la comida de sus hijos tras agotar las prestaciones sociales; después, para poder responder al pago de los recibos de los suministros, el alquiler o la hipoteca, y por último, llegaron solicitando ayuda profesional para tratar problemas como el estrés o la ansiedad, atendiendo a casi 24.000 personas, lo cual siguen haciendo en la actualidad.

Las tasas de parados en 2012 y 2013 afectarían a más del 25% de la población activa, llegando al tope del 26,94% de individuos desocupados en el primer trimestre de 2013, con paulatinos descensos en 2014, 2015, 2016 y 2017 (Vid. Gráfico 5.3)¹³⁷.

GRÁFICO 5.3
EVOLUCIÓN TASA DE DESEMPLEO EN ESPAÑA (2006-2017)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa –EPA– años 2006-2017. Elaboración propia.

La crisis se extenderá por todo el continente, no obstante, el gasto destinado a la protección social en España en 2014 ascendería al 25,4% del PIB, porcentaje inferior al 28,7% de la media de la Unión Europea, según los datos publicados por la agencia de estadística comunitaria Eurostat. En nuestro país la mayor parte del gasto se destinará a la tercera edad (49,1%), por delante de sanidad, cuidados médicos y discapacidad (33,4%), desempleo (10,8%), familia e infancia (5,3%) y vivienda y exclusión social (1,4%)¹³⁸. Entre las medidas que se pusieron en práctica en 2010 a través del *Real Decreto Ley 8/2010 de 20 de mayo* destacan: el recorte en los proyectos de inversión pública e infraestructuras; el aumento del IVA y de los impuestos especiales; la supresión de los 400 euros en el IRPF; la eliminación de la deducción por compra de vivienda; la anulación del incentivo por nacimiento de nuevos hijos; la reducción de los salarios de los empleados públicos en un 5%, y la falta de reemplazo del personal

¹³⁷ Datos de la Encuesta de Población Activa –EPA– años 2002-2017.

¹³⁸ Fuente: Eurostat, *Gasto en protección social en España en 2014*.

funcionario. Además, con el cambio de gobierno en diciembre de 2011, también se pusieron en marcha nuevas medidas y recortes. El *Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera y presupuestarias para la corrección del déficit público* aprobado por el Consejo de Ministros pretendía reducir gastos en 8.900 millones de euros y recaudar otros 6.000 aproximadamente mediante la subida temporal y progresiva de algunos impuestos. Entre otras medidas, se aprobó la congelación del sueldo de los funcionarios y la anulación de la tasa de reposición, estando los docentes entre los más afectados.

Las Administraciones Públicas –AA.PP.– se irán adaptando en gran medida a esta etapa de crisis mediante «reformas», como así lo decidieron en llamar en su momento, aunque ya lo venían haciendo con anterioridad, afectando sobremanera el confortable estatus del que gozaban una gran mayoría de los integrantes en todo el país, lo cual derivó en una crisis política en 2016, sin antecedentes en democracia, con un gobierno en situación de interinidad durante diez meses hasta la formación del nuevo gabinete en noviembre de este mismo año. Mientras tanto, conseguir un empleo, educación con garantías, una vivienda digna o asistencia médica completa se manifestarán como un problema de primera magnitud para grandes masas de población, sin olvidarnos de la supresión de las clases extraescolares para multitud de alumnos, de las limitaciones en la compra de material escolar o de las restricciones en las viviendas de la calefacción, entre otras medidas de carácter doméstico. Posiblemente las bolsas de pobreza y la desigualdad hayan ido en aumento en las dos últimas décadas, entre otras razones, a consecuencia de los más de 61.000 millones de euros de ayudas a la banca y del despilfarrado de casi 81.000 millones de euros de dinero público entre 1995 y 2016 en inversiones en infraestructuras –ferrocarriles, autopistas y autovías, puertos y aeropuertos–, equipamientos y obras abandonadas, infrautilizadas o mal programadas, según ha hecho público en 2018 la Asociación de Geógrafos –AGE–¹³⁹. De hecho, en 2017 el 27,9 % de la población residente en España estaba en riesgo de pobreza y/o exclusión social –casi 13 millones de personas–, con más de 2,9 millones de personas viviendo en situación de pobreza severa, extendidas por todo el territorio nacional, afectando a diversos sectores sociales (*Vid. Cuadro 5.2*)¹⁴⁰.

¹³⁹ AGE, «Aproximación a la Geografía del despilfarro en España: balance de las últimas dos décadas», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 77, 2018, pp.1–51.

¹⁴⁰ Fuente: EAPN-ESPAÑA, *VII Informe anual sobre el estado de pobreza y exclusión social*, 2017.

CUADRO 5.2

INCIDENCIA SOBRE LOS SECTORES SOCIALES COMO EFECTO DEL PERÍODO RECESIVO

Sectores sociales	Contexto en Sanidad	Contexto en Educación	Contexto Laboral	Contexto Habitacional
Jóvenes	-Limitación de servicios sanitarios. -Copago sanitario y farmacéutico. -Reducción en at. a la dependencia y la discapacidad.	-Disminución de oferta pública y subida de tasas universitarias. -Aumento de educación concertada y sometida a ideología. -Reducción de clases de apoyo.	-Dificultades acceso mercado laboral. -Empleo precario.	-Falta de acceso a nuevas tecnologías en el hogar. -Dificultad de emancipación por falta de ingresos.
Adultos	-Limitación de servicios sanitarios y a la dependencia. -Copago sanitario y farmacéutico.	-Disminución de oferta para adultos.	-Aumento del desempleo. -Dificultad acceso empleo >45 años. -Discriminación por sexo.	-Dificultad en el pago del alquiler/compra. -Desahucios. -Dificultad en el pago de servicios básicos.
Mayores	-Limitación de servicios sanitarios. -Copago sanitario y farmacéutico. -Reducción en at. a la dependencia.	-Disminución de oferta para mayores.	-Recorte en las pensiones.	-Dificultad en el pago del alquiler/compra. -Desahucios. -Dificultad en el pago de servicios básicos.
Inmigrantes Documentados	-Limitación de servicios sanitarios y a la dependencia. -Copago sanitario y farmacéutico.	-Enseñanza en guetos. -Disminución de oferta pública y aumento de la concertada.	-Aumento del desempleo. -Empleo precario. -Poca o nula cualificación. -Economía sumergida.	-Dificultad en el pago del alquiler/compra. -Desahucios. -Dificultad en el pago de servicios básicos. -Hacinamiento.
Inmigrantes sin documentar	-Solo atención sanitaria de urgencia y residual. Abono farmacéutico integro. -Sin at. a la dependencia.	-Dificultad de acceso a la educación. -Enseñanza en centros con gran número de inmigrantes. -Sin acceso a becas.	-Sin empleo. -Economía sumergida. -Carencia de prestaciones.	-Chabolismo. -Hacinamiento. - <i>Sinhogarismo</i> .
Personas en situación de discapacidad	-Limitación de servicios sanitarios y a la dependencia. -Copago de servicios sanitarios. -Copago farmacéutico.	-Disminución oferta pública. -Aumento de oferta concertada. -Disminución de centros de educación especial.	-Aumento desempleo. -Limitaciones en el empleo.	-Dificultad en el pago del alquiler/compra. -Desahucios. -Dificultad en el pago de servicios básicos. -Problemas de adaptabilidad y accesibilidad.

Fuente: Elaboración propia.

Como anotábamos con anterioridad, el desarrollo de la economía española se mostraría imparable desde principios de este siglo, de hecho, los indicadores económicos posicionaban a nuestro país como uno de los motores de crecimiento en el continente. No obstante, a partir de 2008 los primeros síntomas de desaceleración mostrarían su cara más agresiva. Miles de empleos serían destruidos en los siguientes años, el desplome del consumo, con caídas del 1,9% solamente en 2012, según el INE, y el alto endeudamiento público y privado conllevarían una drástica desaceleración de la economía, obligando a las administraciones a la aplicación de políticas de contención. Esta falta de inversión pública en los momentos más difíciles sería contestada desde multitud de sectores sociales, con especial incidencia entre los más vulnerables, siendo apoyadas las administraciones solamente por las rentas superiores y las corporaciones empresariales. Todo ello se traduciría en un paulatina pero profunda desinversión, afectando directamente a los servicios públicos esenciales y, por ende, a los ciudadanos, como queda reflejado en el cuadro anterior.

5.3.2. Las consecuencias económicas y sociales en España como efecto de la crisis

La rotura de este ciclo expansivo ha sido comparable, salvando las distancias, a la depresión de 1929. De hecho, en el cuarto trimestre de 2013 más de 1.800.000 familias españolas tendrían a todos sus miembros en situación de desempleo, siendo a partir de 2014 continuo el descenso, con una cifra algo superior a 1.200.000 en 2017¹⁴¹. Según la Fundación Foessa se ha producido un incremento de un 12% más de personas en exclusión social y de un 40% de ellas en situación severa, siendo esta la factura que nuestra sociedad ha pagado tras una crisis económica de 6 años y 4 años de recuperación¹⁴². Todo lo anterior conllevaría un acelerado deterioro de la calidad de vida de las clases populares, como consecuencia de la desaceleración económica, con limitaciones muy rígidas en cuanto a la satisfacción de las necesidades más elementales, creando una fisura de la democracia. La crisis financiera, la privatización de servicios públicos esenciales, la burbuja inmobiliaria, la corrupción, la globalización, la apertura de nuevos mercados o la deslocalización han transformado la comunidad que conocíamos. La intervención del Estado y el modelo keynesiano, imperantes en el continente desde el fin de la II Guerra Mundial, han ido dando paso desde finales del

¹⁴¹ Según datos de la EPA.

¹⁴² Fundación Foessa, *Análisis y Perspectivas 2018*.

pasado siglo XX a nuevas corrientes económicas y políticas en Europa, en nuestro país y, más concretamente en los últimos años, en la Comunidad de Madrid, configurando nuevos modelos productivos, sociales y administrativos, inmersos en la transformación y el cambio¹⁴³.

El abandono de las políticas redistributivas ha conducido a España durante esta etapa recesiva a ser el país con más desigualdades de ingresos entre ricos y pobres en su entorno. Así lo advertía el informe *Government at a Glance* publicado por la OCDE en julio de 2015, el cual calculaba cómo han evolucionado los ingresos de la población entre 2007 y 2011¹⁴⁴. En concreto, el 10% de los españoles con menos ingresos se han empobrecido a un ritmo del 12,9% anual, un porcentaje muy superior al descenso del 1,4% para el 10% que disfrutó de las mayores retribuciones. Dentro de este orden y atendiendo al informe de OXFAM Intermón en España, publicado en 2016, la pobreza y la exclusión social aumentaron de manera considerable desde el comienzo de la crisis. En 2014 el 29,2% de la población española –13,4 millones de personas– se encontraba en situación de riesgo de pobreza o exclusión social, 2,3 millones de personas más que en 2008, superando en más de 6 puntos porcentuales la media de la UE15, con el 23,1% en 2013. En pobreza infantil la tasa ascendía al 23,4% frente a una media en la OCDE del 13,3%, con los datos de 2013, según esta organización. También, hay que añadir que España es también el país de la OCDE en el que más había crecido la desigualdad desde el inicio de la crisis, únicamente por detrás de Chipre, y casi 10 veces más que el promedio europeo. Incluso 14 veces más que en Grecia¹⁴⁵. En el informe publicado en enero de 2018 por OXFAM se añadía que en España continúa el aumento de la desigualdad, donde el 1% más rico acaparó el 40% de la riqueza creada, mientras que el 50% más pobre apenas consiguió repartirse un 7%¹⁴⁶. No obstante, según el informe publicado por la OCDE en marzo de 2017 España disfrutaba de una sólida recuperación económica, elevándose la previsión de crecimiento del PIB en dos décimas para ese pasado año, del 2,3% al 2,5%. Pero, anota que el desempleo sigue situándose en niveles

¹⁴³ El modelo keynesiano parte de la teoría económica propuesta por John Maynard Keynes, plasmada en su obra *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*, publicada en 1936, como respuesta a la Gran Depresión de 1929. Está basada en el estímulo de la economía en épocas de crisis mediante la inversión y la reducción de los intereses de manera que se facilite el préstamo, dotando a las instituciones nacionales o internacionales de poder para controlar la economía en las épocas de recesión. Este control se ejercía mediante el gasto presupuestario del Estado o política fiscal.

¹⁴⁴ OCDE, *Government at a Glance* 2015, pp. 6-89.

¹⁴⁵ OXFAM Intermón, *Una economía al servicio del 1%. La situación en España 2015*, Madrid, 2016.

¹⁴⁶ OXFAM Intermón, *Premiar el trabajo, no la riqueza*, Madrid, 2018.

muy altos, aumentando la pobreza, debido principalmente a la falta de empleo de calidad que proporcione suficientes horas de trabajo y unos ingresos adecuados¹⁴⁷

Como podemos observar, a raíz de datos expuestos con anterioridad, la calidad de vida y los derechos de los ciudadanos se han visto afectados en estos últimos años con mayor intensidad, todo ello muy ligado al ascenso de la exclusión social y los crecientes índices de pobreza en nuestro país durante esta crisis. De hecho, todos los artículos entre el 15 y el 55 de la Constitución Española, los que se conocen como derechos fundamentales, es decir, todos aquellos derechos que son inherentes al ser humano simplemente por la razón de serlo, se encuentran en entredicho al carecer de la seguridad económica para alcanzarlos. Entre todos ellos podemos encontrarnos con el derecho a la educación (art. 27), a la protección de la salud (art. 43) o a una vivienda digna (art. 47), así como los deberes del Estado de promover una serie de condiciones favorables para el progreso social y económico (art. 40), el acceso a la cultura (art. 44) o la puesta en marcha de políticas de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art.49).

5.4. POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

Como hemos ido exponiendo los indicadores macroeconómicos a partir de 2008 harían saltar las alarmas sobre un modelo financiero y productivo que había sido generador de riqueza con anterioridad. Las diferentes administraciones de nuestro país ante el imparable avance de la recesión se verían abocadas a una política de desinversión a gran escala como medida para hacer frente a la crisis. Prueba de ello se manifestó en el verano de 2012, por parte de la Administración General del Estado, con un recorte de 65.000 millones de euros en partidas que afectaban directamente a estos derechos fundamentales de los ciudadanos. Unido a lo anterior, un decreto del Gobierno, con incidencia directa en el Sistema Nacional de Salud –SNS–, dejó a casi un millón de inmigrantes indocumentados sin asistencia médica, elevándose a casi 150.000 personas solamente en la Comunidad de Madrid, cuya rectificación se produjo en abril de 2015, aunque no de forma completa¹⁴⁸. Habrá que esperar al nuevo Gobierno

¹⁴⁷ OCDE, *Estudio económico sobre España 2017*.

¹⁴⁸ *Real Decreto- ley 16/2012, de 20 de abril de 2012*. A partir de abril de 2015 los inmigrantes que se encuentran en España en situación irregular volverán a tener derecho a la atención primaria en el Sistema Nacional de Salud –SNS–, pero no recuperarán la tarjeta que les fue retirada con la aprobación de la reforma sanitaria en 2012. El ministro de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Alfonso Alonso,

socialista en junio de 2018 para que se restablezca la asistencia sanitaria completa a todos los residentes, independientemente de su estatus legal. Esto supuso dejar a casi el 20% de la población extranjera residente en España en desamparo. Una cifra, según Médicos del Mundo, una de las organizaciones más activas en la oposición a esta medida, que han llegado a denominar «apartheid sanitario» en España¹⁴⁹. Asimismo, durante el primer trimestre de 2013, nos vimos ante un nuevo recorte adicional de más de 1.100 millones de euros a la Dependencia, llevando una política totalmente contraria al artículo 49 de la Constitución Española. En este sentido se comprende, bajo la presión de las corrientes neoliberales –muy activas en toda Europa en la actualidad– y el argumento de que los sistemas escolares y sanitarios públicos son ineficientes, inequitativos y de baja calidad, la pretensión de privatización de la Sanidad y la Educación en todo el territorio y, muy especialmente, en la Comunidad de Madrid. De hecho, la partida en educación como porcentaje del gasto público total en España en el año 2012 representó un 8%, situándose por debajo de los promedios de los países de la OCDE (11,6%) y de los países UE21 (10%)¹⁵⁰.

OXFAM Intermón advertía en ese mismo año que de mantenerse los recortes sociales la precariedad en España podría afectar a casi el 40% de la población en una década, necesitándose veinticinco años para recuperar el bienestar social. Así, pronosticaba que en diez años la pobreza y la exclusión social podrían incrementarse de manera drástica, alcanzando el número de pobres la cifra de 18 millones –el 38% de la población–¹⁵¹. Ante tal situación, Cáritas registró en 2013 el mayor aumento del número de personas atendidas desde el inicio de la crisis, 2,5 millones de ciudadanos en riesgo de exclusión social, 600.000 más que en 2012, buscaron su ayuda. Esa cifra representa un 31% de aumento en un año frente al 24,6% del año 2008. Las personas que se encontraban en situación de pobreza severa representaban el 6,4% de la población del país, una tasa que casi duplica la de 2007 (3,5%). Desde la organización se apuntaba que ese último año también se hizo frente a una falta de medios sanitarios, como la dispensación de medicamentos y vacunas¹⁵². Pese a las cifras positivas de crecimiento

defiende esta decisión, que supone una rectificación política del Gobierno, por «cuestiones de salud pública», porque es «más práctico» y para «no saturar las urgencias».

¹⁴⁹ Médicos del Mundo es una asociación independiente que trabaja para hacer efectivo el derecho a la salud para todas las personas, especialmente para aquellas que viven en situación de pobreza, inequidad de género y exclusión social o son víctimas de crisis humanitarias.

¹⁵⁰ *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2015*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

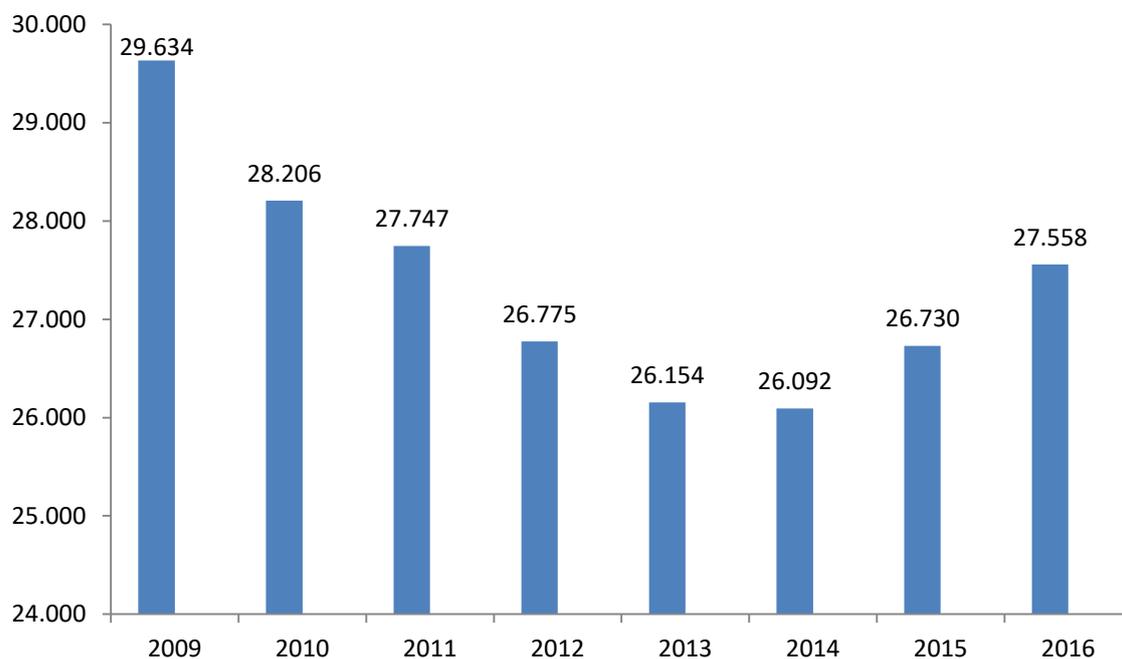
¹⁵¹ OXFAM Intermón, *Crisis, desigualdad y pobreza, Informe 2012*, Madrid, 2013.

¹⁵² Cáritas, *Memoria Anual*, Madrid, 2013.

en 2017 en nuestro país, el año comenzaría con más de 2,9 millones de ciudadanos en situación de pobreza severa. A ello hay que añadir casi 13 millones de personas que se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión. Esto supone el 27,9% de la población, un 0,9% menos que el año anterior –que fue del 28,6%–, afectando por igual a hombres y mujeres, estando nuestro país cuatro puntos y medio por encima de la media europea, que se situó en el 23,4%¹⁵³.

La evolución de la crisis ha quedado plasmada a través de los resultados de las sucesivas *Encuestas de Condiciones de Vida –ECV–*¹⁵⁴. La *ECV 2017*, publicada en junio de 2018, ofrece información sobre los datos de los hogares durante el año 2016¹⁵⁵. El ingreso medio anual neto por hogar se situó en 27.558€, con un incremento del 3,1% respecto al año anterior, aún 2.076€ menos respecto a 2009, un 7,5% (*Vid.* Gráfico 5.4).

GRÁFICO 5.4
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MEDIOS POR HOGAR (2009-2016)
(euros)



Fuente: INE, *Encuesta Condiciones de Vida 2017*. Datos 2009-2016. Elaboración propia.

¹⁵³ EAPN, *VII Informe anual sobre pobreza y exclusión social. Estado de la pobreza en España, 2017*.

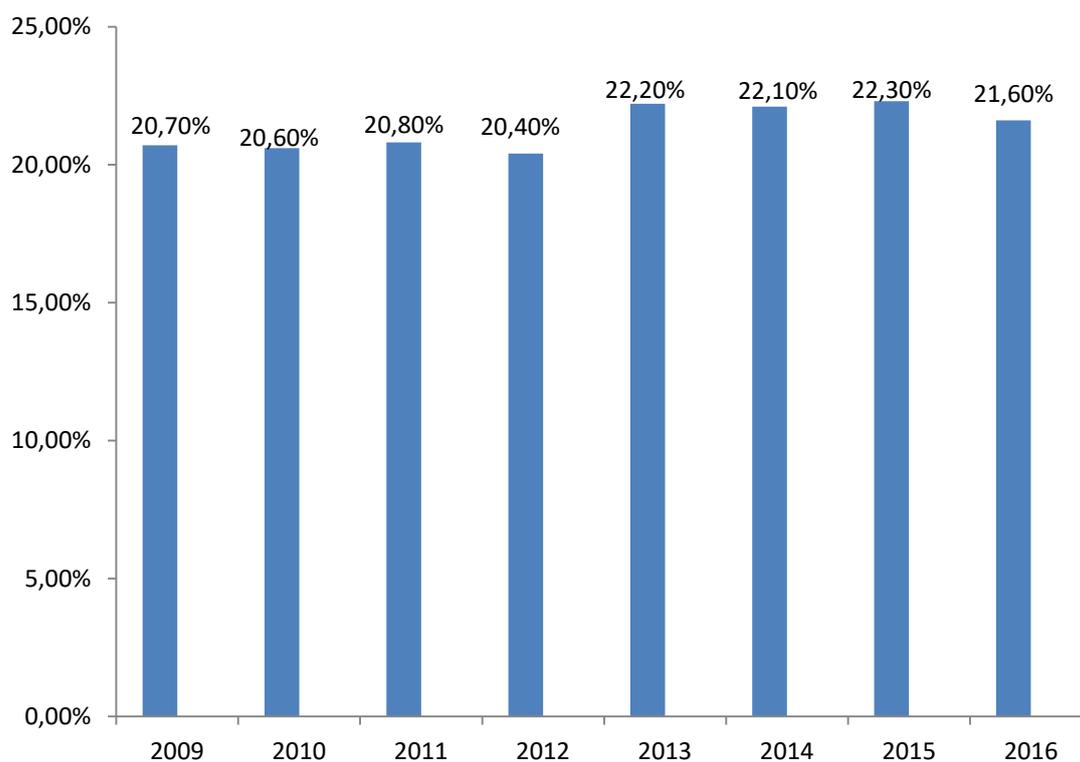
¹⁵⁴ La *Encuesta de Condiciones de Vida –ECV–* se realiza desde 2004. Permite poner a disposición de la Comisión Europea un instrumento estadístico de primer orden para el estudio de la pobreza y desigualdad, el seguimiento de la cohesión social en el territorio de su ámbito, el estudio de las necesidades de la población y del impacto de las políticas sociales y económicas sobre los hogares y las personas, así como para el diseño de nuevas políticas.

¹⁵⁵ INE, *Encuesta de Condiciones de Vida 2016* –publicada en abril de 2017–.

Por su parte, el ingreso medio por persona alcanzó los 11.074€ en 2016, frente a los 10.708€ de 2015, cifra un 3,4% superior a la registrada el año precedente. En 2017 el umbral de riesgo de pobreza para los hogares de una persona, calculado con los datos de ingresos de 2016, se situó en 8.522€, un 3,8% más que el estimado en el año anterior.

En hogares compuestos por dos adultos y dos menores de 14 años, dicho umbral fue de 17.896€, frente a los 17.238€ del año anterior. En cuanto al porcentaje de población por debajo del umbral de riesgo de pobreza –la llamada *Tasa de Riesgo de Pobreza*– disminuyó respecto al año anterior. Así, en la *ECV 2017*, y teniendo en cuenta los ingresos de 2016, la tasa de riesgo de pobreza se situó en el 21,6%, de la población residente en España, frente al 22,3% registrado el año anterior, aún con un aumento del 4,3% respecto a 2009 (*Vid. Gráfico 5.5*).

GRÁFICO 5.5
EVOLUCIÓN DE TASA DE POBREZA EN ESPAÑA (2009-2016)



Fuente: INE, *Encuesta Condiciones de Vida 2017*. Datos 2009-2016. Elaboración propia.

La población en riesgo de pobreza es un indicador relativo que mide desigualdad. No mide pobreza absoluta, sino cuántas personas tienen ingresos bajos en relación al conjunto de la población. Siguiendo los criterios de Eurostat, el umbral de riesgo de pobreza se fija en el 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas. Por tanto, aumenta o disminuye en la medida en que lo haga la mediana de los ingresos. Al disminuir los ingresos de la población también disminuye el umbral de riesgo de pobreza.

En 2017, el 9,3% de los hogares españoles manifestó llegar a fin de mes con mucha dificultad. Este porcentaje era 6 puntos inferior que el registrado el año anterior. Por su parte, el 37,3% de los hogares no tenía capacidad para afrontar gastos imprevistos, frente al 38,1% del año 2016. El 34,4% de los hogares no se podía permitir ir de vacaciones fuera de casa al menos una semana al año. Este porcentaje era 5,1 puntos inferior al registrado en 2016. El 7,4% de los hogares tenía retrasos en los pagos a la hora de abonar gastos relacionados con la vivienda principal –hipoteca o alquiler, recibos de gas, electricidad, comunidad,...– en los 12 meses anteriores al de la entrevista. Este porcentaje se situaba 1 punto por debajo del registrado el año anterior.

Por grupos de edad, la tasa de riesgo de pobreza se redujo 1,4 puntos en el grupo de edad de 16 a 64 años y bajó 0,8 puntos para los menores de 16 años. Por el contrario, aumentó 1,8 puntos para los mayores de 65 años. (Vid. Tabla 5.5)

TABLA 5.5
POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA POR EDAD (2009-2016)

Ingresos del año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Menores de 16 años</i>	28,8%	27,2%	26,9%	26,7%	30,1%	28,8%	28,9%	28,1%
<i>Entre 16 y 64 años</i>	18,6%	19,3%	20,9%	20,8%	23,2%	23,2%	23,3%	21,9%
<i>65 años y más años</i>	21,8%	19,8%	14,8%	12,7%	11,4%	12,3%	13,0%	14,8%

Fuente: INE, Encuesta Condiciones de Vida 2017. Datos 2009-2016. Elaboración propia.

En la *ECV 2017* el indicador agregado AROPE de riesgo de pobreza o exclusión social se situó en el 26,6% de la población residente en España, frente al 27,9% registrado del año anterior¹⁵⁶.

La reducción de la tasa AROPE se produjo en sus tres componentes. Así, la baja intensidad en el empleo bajó del 14,9% al 12,8%, la carencia material severa pasó del 5,8% al 5,1% y la situación en riesgo de pobreza del 22,3% al 21,6%.

Aun así, en el año 2017 –con datos de renta de 2016– un 1,7% de la población estaba a la vez en situación de riesgo de pobreza, con carencia material y con baja intensidad en el empleo. Pese a la bajada en los dos últimos conceptos siguen estando los valores por encima de la media europea, aunque hayan bajado en el último año (*Vid.* Tabla 5.6).

TABLA 5.6
INDICADOR AROPE (2009-2016)

Ingresos del año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Indicador AROPE	26,1%	26,7%	27,2%	27,3%	29,2%	28,6%	27,9%	26,6%
Riesgo de pobreza	20,7%	20,6%	20,8%	20,4%	22,2%	22,1%	22,3%	21,6%
Carencia material severa	4,9%	4,5%	5,8%	6,2%	7,1%	6,4%	5,8%	5,1%
Baja intensidad en el empleo	10,8%	13,4%	14,3%	15,7%	17,1%	15,4%	14,9%	12,8%

Fuente: INE, *Encuesta Condiciones de Vida 2017. Datos 2009-2016.* Elaboración propia.

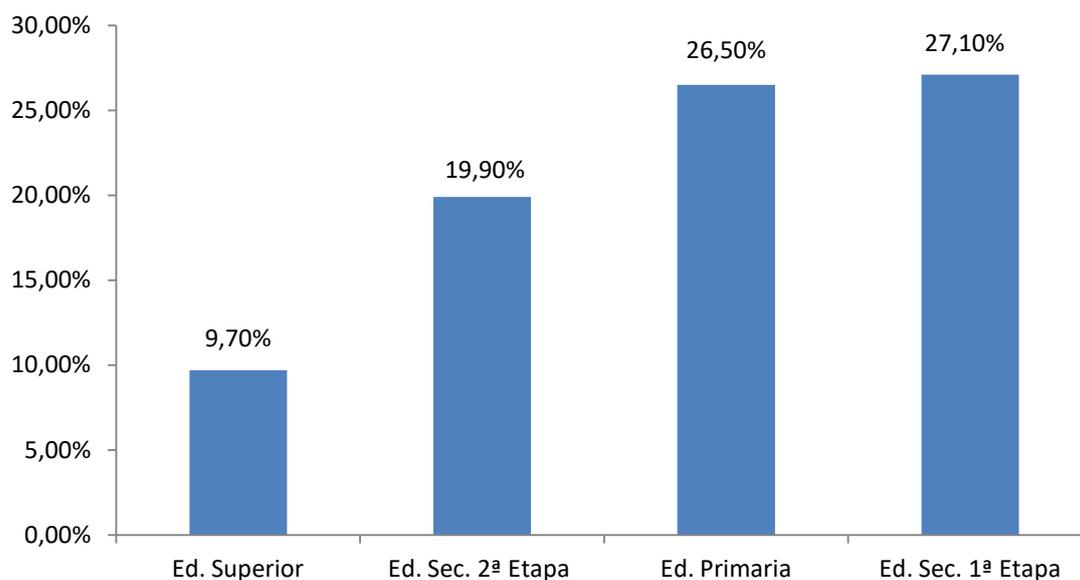
En cuanto a la distribución de la población en quintiles según sus ingresos, respecto al nivel de formación, el 41,6% de la población con educación superior estaba en el quinto quintil. En relación con la actividad, el 42,2% de los parados estaba situado en el primer quintil, mientras que únicamente el 6,2% de ese colectivo estaba en el quinto quintil. Atendiendo a la nacionalidad, el 16,6% de los españoles estaba en el

¹⁵⁶ El indicador AROPE de riesgo de pobreza o exclusión social es un indicador agregado que combina tres conceptos: el riesgo de pobreza, la carencia material y la baja intensidad en el empleo. Se define la población en riesgo de pobreza o exclusión social como aquella que está al menos en alguna de estas tres situaciones. Este indicador está comprendido dentro de la estrategia Europa 2020 de crecimiento de la UE para la próxima década aprobada por el Consejo Europeo el 17 de junio de 2010.

primer quintil. Este porcentaje era del 36,1% para los extranjeros de la Unión Europea y del 48,6% para las personas cuya nacionalidad no es de un país de la UE. Por tamaño de hogar, en el primer quintil se encontraba el 36,0% de los hogares con cinco miembros o más, mientras que en el quinto quintil ese dato era del 11,7%¹⁵⁷.

Si tenemos en cuenta la tasa de riesgo de pobreza en función del nivel de estudios, el 27,1% de la población que ha alcanzado un nivel educativo equivalente a primera etapa de educación secundaria estaba en riesgo de pobreza en la *ECV 2017* –con ingresos del año 2016–. Por su parte, cuando el grado alcanzado es la educación superior, dicha tasa se reducía hasta el 9,7% (*Vid.* Gráfico 5.6).

GRÁFICO 5.6
TASA DE RIESGO DE POBREZA POR NIVEL DE FORMACIÓN
ALCANZADO EN 2016 EN PERSONAS DE 16 Y MÁS AÑOS



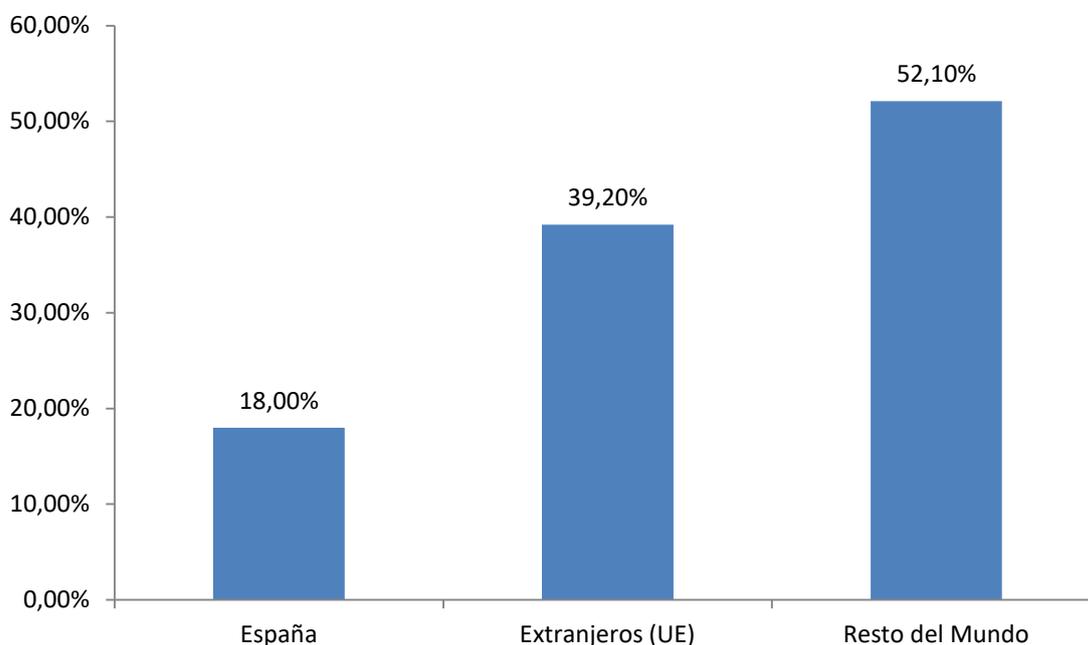
Fuente: INE, *Encuesta Condiciones de Vida 2017*. Elaboración propia.

¹⁵⁷ Para calcular los quintiles de los ingresos se ordenan todas las personas según la cuantía de los ingresos por unidad de consumo y se dividen después en cinco grupos iguales, es decir, con el 20% de las personas en cada grupo. El primer quintil corresponde al primer grupo de personas, es decir, al 20% con menores ingresos; el segundo, al 20% siguiente, y así sucesivamente hasta llegar al quinto quintil correspondiente al 20% de las personas con mayores ingresos por unidad de consumo. La distribución de los ingresos según los quintiles se puede desagregar en función de variables como la edad, el nivel de formación, la relación con la actividad, la nacionalidad o el tamaño de hogar.

Según la nacionalidad, el porcentaje de personas por debajo del umbral de riesgo de pobreza era del 18,0% para los españoles, del 39,2% para los extranjeros de la Unión Europea y del 52,1% para las personas cuya nacionalidad no era de un país de la UE, (Vid. Gráfico 5.7).

GRÁFICO 5.7

PERSONAS POR DEBAJO DEL UMBRAL DE RIESGO DE POBREZA POR NACIONALIDAD EN ESPAÑA EN 2016 EN PERSONAS DE 16 Y MÁS AÑOS



Fuente: INE, Encuesta Condiciones de Vida 2017. Elaboración propia.

Un dato importante a tener en cuenta radica en el tipo de hogar, más concretamente en quién conforma esa familia. Atendiendo al tipo de hogar, el 40,6% de personas que vivían en hogares formados por un adulto con hijos dependientes a cargo se situaba en riesgo de pobreza en 2017. Las menores tasas de riesgo de pobreza se daban en los hogares sin niños dependientes. Como podemos observar, teniendo en cuenta la *ECV 2017*, los hogares con personas en situación de desempleo, monoparentales y con hijos dependientes se muestran los más vulnerables dentro de la sociedad española, con porcentajes en determinados casos muy elevados.

La Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social presentó en 2018 su *VIII Informe anual de seguimiento del Indicador AROPE en España*, el cual ofrece a la sociedad española y europea una evaluación minuciosa del grado de cumplimiento del objetivo social especificado en la estrategia 2020 para enfrentarse a ella en el ámbito de la pobreza y/o exclusión social. Pese a la reducción del 1,3% con respecto al año anterior, lo que supone unas 600.000 personas menos, para volver a los valores anteriores a la crisis sería necesario reducir en otros 1,4 millones el número de personas en esa situación y en otras 800.000 para cumplir los compromisos especificados en la EU 2020. Atendiendo a las cifras publicadas en el informe, en el año 2017, un total de 12.338.187 personas, que suponían el 26,6% de la población residente en España, estaba en riesgo de pobreza y/o exclusión social, siendo Andalucía y Canarias las que presentan las cifras más elevadas. En cuestión de sexo, el riesgo de pobreza y exclusión es superior en las mujeres (27,1%) que en los hombres (26%). Las diferencias más notables se registran entre los grupos de edad. Para los mayores de 65 años el indicador sube hasta el 16,4%, frente al 14,4% en 2016. La tasa de menores de 16 años baja al 31% en comparativa al 31,7% en 2016. En cuanto a la población extranjera extracomunitaria la tasa descendió del 60,1% al 58,7% entre 2016 y 2017. De igual forma, en las personas residentes de la Unión Europea descendió del 47,3% al 40,8%. Con respecto a la población española, que tenía una tasa del 24,7% en 2016, baja al 23,4% en 2017.

El informe anota que vivir bajo el umbral de la pobreza acarrea consecuencias en términos de carencias materiales y de insatisfacción de necesidades que se consideran básicas. Destaca que la relación entre pobreza y desempleo no es absoluta, lo cual lleva a plantear que, además de resolver el tema de la falta de empleo, será necesario atacar de lleno las dificultades de carencia material y de rentas suficientes mediante políticas económicas y sociales complementarias. Además, incide que, a pesar de la recuperación macroeconómica, la disminución de la pobreza ha sido mínima, afectando directamente a un aumento de las tasas de pobreza severa y de la brecha de pobreza. Anota el aumento de la tasa en las personas que viven en hogares monoparentales un 4,7%, las mujeres un 10,9%, las ocupadas un 13,2%, los titulados universitarios un 15,9% y los que se encuentran en situación de desempleo un 25,9%. Igualmente señala el crecimiento de las diferencias basadas en el género y el incremento de la desigualdad territorial. (*Vid.* Cuadro 5.3).

CUADRO 5.3

RESUMEN INFORME AROPE 2018

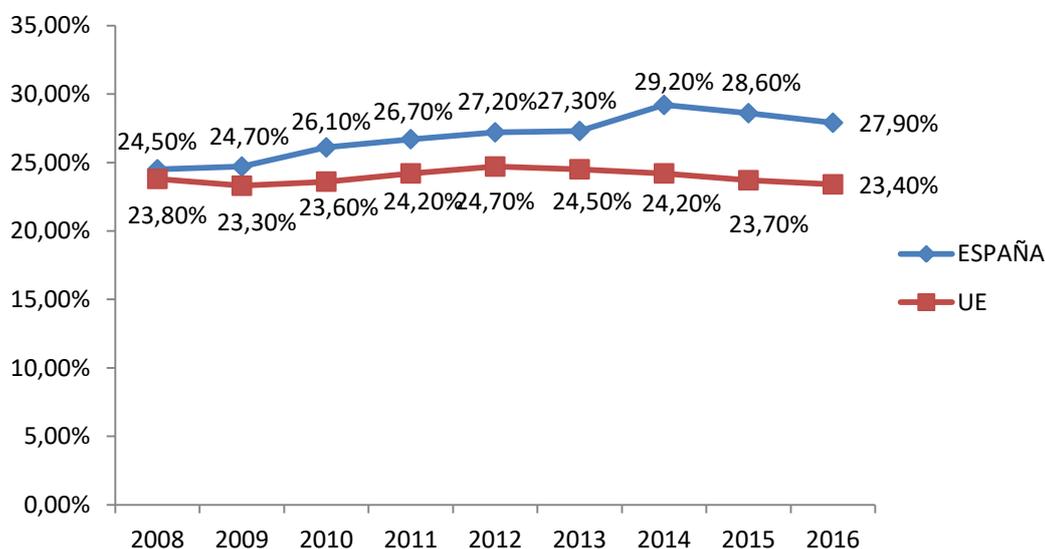
Datos pobreza y exclusión social en España en 2018

- En 2018 el 26,6% de la población residente en España estaba en riesgo de pobreza y/o exclusión social –casi 12,4 millones de personas-. Afecta al 21,6% de la española.
- El 26% de los hombres y el 27,1% de las mujeres se encontraban en esa situación.
- El mayor grupo de riesgo aparece entre los parados (59,1%).
- El 34,8% de los jóvenes entre 16 y 29 años se encuentran en riesgo de pobreza.
- El 28,3% de los menores de 18 años vive en Riesgo de Pobreza y el 10,8 % lo hace en Pobreza Severa, el 9,8 % vive en hogares con baja intensidad de empleo y el 6,5 % soporta Privación Material Severa.
- El 83,6 % de todas las personas en esta situación es de nacionalidad española y sólo el 17,9% es extranjera, de ellos el 3,1% es proveniente de la UE y un 11,4% del resto del mundo.
- El 47,9% de los hogares monoparentales está en riesgo de pobreza y/o exclusión social.
- El 11,6% de los menores pobres es miembro de una familia monoparental y 23,5% lo es de una familia numerosa.
- El 29,6 de las pensiones que se distribuyen en España están por debajo del umbral de pobreza, es decir, son inferiores a 609€ mensuales. Es más, otro 15% de pensiones se encuentran en el tramo inmediatamente superior al límite, entre 609 € y 650 €.
- Las pensiones de los hombres son entre un 59 % y un 63 % más altas que las de las mujeres.
- El 12,8 % de las personas menores de 60 años viven en hogares con baja intensidad de trabajo.
- Las mujeres tienen tasas más elevadas que los hombres, tanto en lo que se refiere al desempleo como a la ocupación a tiempo parcial.
- La carencia material severa afecta al 4,2% de los españoles, 5,4% de los extranjeros de la UE y al 17,2% del resto de extranjeros.
- El 6,9% de la población, que vienen a ser aproximadamente 3,2 millones de personas, vive en pobreza severa.
- La pobreza severa alcanza al 18,3% de la población extranjera cuyo origen es algún país de la Unión Europea y al 20% si proviene del resto del mundo.
- El 53,3% del total de la población experimenta alguna clase de dificultad para llegar a fin de mes.
- La cuarta parte más pobre de la población aún no ha recuperado la renta nominal del año 2008, mientras que la mitad más rica ya la ha sobrepasado sobradamente.
- Las comunidades autónomas de Navarra (8,3%), País Vasco (9,7%) y La Rioja (9,7%) tienen las menores tasas. Por el lado contrario, Extremadura (38,8%), Ceuta (32,5%) y Andalucía (31%) obtienen las mayores.
- La tasa AROPE es 4,4 puntos porcentuales superior a la media de la UE y la séptima más alta de todos los países miembros. Por encima sólo están Bulgaria, Rumanía, Grecia, Lituania, Italia y Letonia. Respecto a su evolución, se ha incrementado el 17,2 %, desde el año 2008, siendo el quinto más elevado de todos los países de la Unión Europea.

Fuente: EAPN-ESPAÑA, VIII Informe AROPE, 2018. Elaboración propia.

Las preocupantes cifras mostradas en el cuadro anterior nos obligan sin ningún titubeo a compararnos con el resto de nuestros socios comunitarios. De esta manera se facilita una mejor comprensión dentro del contexto de la UE. De hecho, según los últimos indicadores publicados por Eurostat en mayo de 2018 nuestro país seguía teniendo en esas fechas un problema con respecto al riesgo de pobreza y la exclusión social. Es más, la tasa se disparó entre 2008 y 2016 más de cuatro puntos, lo que sitúa a España en el séptimo país de la UE con mayor riesgo, solo superado por Bulgaria, Rumanía, Grecia, Lituania, Croacia y Letonia. De nada han servido las autofelicitaciones que se había brindado el gobierno con respecto a la mejora de la economía, aumentando en 2,2 millones de personas con respecto a 2008, de hecho, el 27,9% de la población española –13 millones de personas– se encontraba en esas circunstancias en 2016, superando la media de la UE (Vid. Gráfico 5.8).

GRÁFICO 5.8
PERSONAS EN RIESGO EN EXCLUSIÓN EN ESPAÑA CON RESPECTO DE
LA UNIÓN EUROPEA (2008-2016)



Fuente: UE, Eurostat, *Estadística personas en riesgo de pobreza 2008-2016*. Elaboración propia.

Cualquiera podría acercarse a la pobreza en algún momento de su vida. Sin embargo, en determinados países de la UE se corre un riesgo mayor de caer en la misma. Las altas cifras confirmadas obligaran a la UE a trazar un plan para hacer frente a tanta pobreza, cuyo fin último consistiría en reducir en el horizonte del año 2020 en veinte millones de personas en esa situación, pero los números parece que cuentan en

sentido contrario. De hecho, en 2014, atendiendo a las cifras de Eurostat, 122 millones de personas se encontraban en esa circunstancia, lo cual suponía un aumento considerable.

Al cierre del año 2015, ocho años después del inicio de la crisis financiera y económica más devastadora desde los años treinta del siglo pasado, 119 millones de europeos estaban en riesgo de pobreza o exclusión social. La oficina estadística europea incluye dentro de esas categorías a cualquier persona que esté en riesgo de pobreza incluyendo las ayudas sociales, que tenga «privaciones materiales severas» o viva en «hogares con baja intensidad laboral». El porcentaje de europeos incluidos en, al menos, uno de esos tres casos, subió constantemente desde 2009 hasta 2012, hasta superar el 25% de la población, uno de cada cuatro ciudadanos. A partir del año 2013 ha ido descendiendo paulatinamente, alcanzando en 2015 el 23,7%, cifras similares a las que había antes de la crisis. Aun así, la recuperación está siendo muy lenta y desigual. De hecho, había todavía tres países en los que más de un tercio de la población estaba en riesgo de pobreza o exclusión social: Bulgaria (41,3%), Rumanía (37,3%) y Grecia (35,7%). En cambio, las mejores perspectivas se encontraban en República Checa (14%), Suecia (16%), Holanda y Finlandia, estas dos últimas con un 16,8%.

En el caso de España, la cifra seguía siendo muy alta, cinco puntos por encima de lo que había en 2008, lo que muestra que el crecimiento económico del año 2015, por encima del 3%, no había bastado para reequilibrar los efectos de la larga recesión. Así, al inicio de la crisis un 23,8% de los españoles se enfrentaban a exclusión social o riesgo de pobreza, una décima por encima de la media comunitaria, sin embargo, en ese año alcanzaba al 28,6%, muy por encima del 23,7% de promedio europeo. Si se mide en términos absolutos, en 2008 eran 10,7 millones de personas y en 2015 13,1 millones.

En cuanto a 2016, el 23,4% de la población de la Unión Europea, 117,5 millones de personas, estaban en riesgo de pobreza o exclusión social, disminuyendo con respecto a 2008 en 0,3 puntos. Concretamente, el más alto riesgo de pobreza o tasa de exclusión social se produce en Bulgaria, siendo, por el contrario, el más bajo en la República Checa. Al igual que en 2015, más de un tercio de la población estaba en riesgo de pobreza o exclusión social en tres de los estados miembros: Bulgaria (40,4%), Rumania (38,8%) y Grecia (35,6%). En el extremo opuesto de la escala, el menor número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en la UE se registraron en la República Checa (13,3%), Finlandia (16,6%), Dinamarca (16,7%) y Holanda (16,8%). Entre los estados miembros para los que se dispone de datos, la tasa

de riesgo de pobreza o de exclusión social ha aumentado desde 2008 en diez de ellos, registrándose los mayores incrementos entre 2008 y 2016 en Grecia en +7,5 puntos; Chipre en +4,4 puntos, España en +4,1 puntos y Suecia en +3,4 puntos. En contraste, la mayor disminución se observó en Polonia en -8.6 puntos, seguido de Letonia en -5.7 puntos y Rumania en -5.4 puntos.

Pese a que nuestro país no ostenta el récord europeo en tasa de pobreza, un elevado número de personas en España, indistintamente de que sean nacionales o extranjeros, vivían en 2017 en situación o riesgo de pobreza, cifras que se mantienen en la actualidad. Pese a las medidas tomadas por las administraciones estas se mostrarán insuficientes, ateniéndonos a los datos mostrados, lo que cuestiona el actual modelo de bienestar. Una vivienda digna y de calidad, unos servicios sociales que atiendan las necesidades básicas de la población, unos seguros sociales con cobertura universal o una sanidad pública que considere sin titubeos a todos los integrantes del país son fundamentales para la lucha contra la inequidad social. La optimización de los recursos y su distribución han fallado precisamente en el período más recesivo de nuestra democracia, afectando a millones de personas en situación de vulnerabilidad. En la actualidad la eficiencia y eficacia de la puesta en marcha de estos pilares del bienestar social en asociación con el contexto educativo serán determinantes para el futuro de los niños y jóvenes, siendo garantía de éxito, apartando la desigualdad.

5. 5. LA VIVIENDA COMO NECESIDAD FUNDAMENTAL

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluida una vivienda en óptimas condiciones. En nuestro país este ordenamiento aparecerá recogido en el artículo 47 de la Constitución Española, dentro del Título de los derechos y deberes fundamentales. Pero, es su función social la que dota de importancia singular a la posibilidad o no de gozar de un hogar, puesto que su carencia constituye una importante limitación para la satisfacción de otros derechos. No obstante, pese a que el acceso al alojamiento es una necesidad fundamental, la inversión económica relacionada con la adquisición o el alquiler de un espacio habitacional a menudo representan una alta proporción de los gastos de las familias, lo que significa que la renta disponible podría impedir que algunas personas puedan satisfacer este menester.

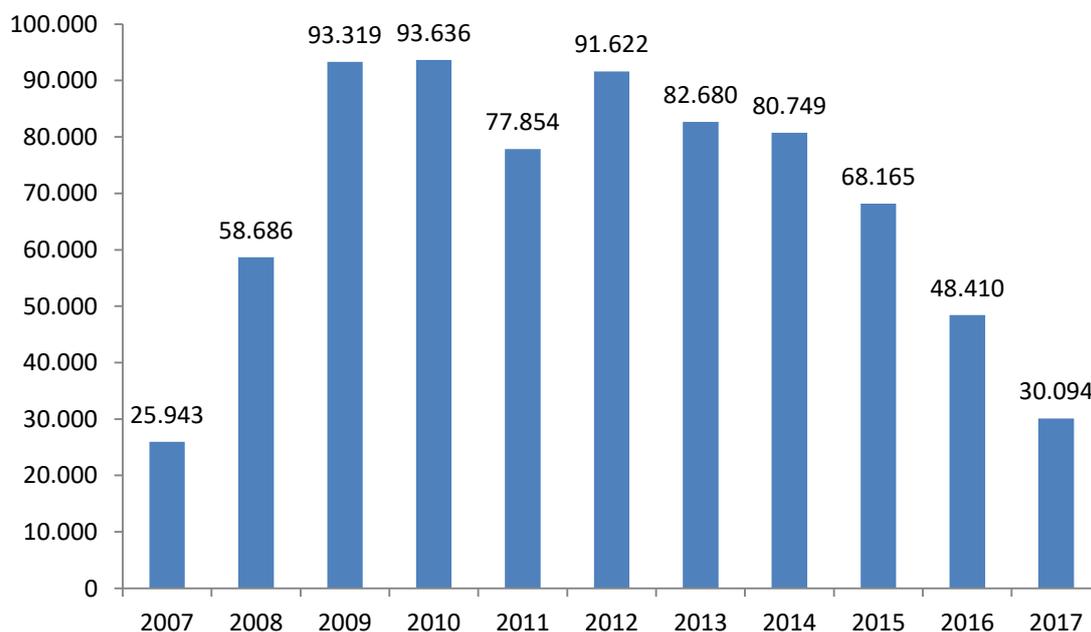
El derecho a la vivienda, como necesidad básica, está vinculado a la opción de disfrutar de un espacio que sea adecuado y con la probabilidad de disponibilidad en términos económicos. No obstante, con el nuevo siglo, tras años de continuo crecimiento, ha pasado de ser considerado, en infinidad de casos, de un derecho a un bien de inversión, lo que produjo en los años precedentes al ciclo recesivo un continuado aumento de precios. Las consecuencias se manifestarían en elevadas cargas económicas para las familias y en la consiguiente burbuja inmobiliaria. De hecho, según los datos aportados por el Banco de España, en 2008 el 90% del endeudamiento doméstico procedía de activos inmobiliarios, en su mayoría préstamos y créditos asociados a la adquisición de una vivienda. Además, hay que recalcar que esta crisis ha supuesto un agravamiento del acceso a una residencia de una parte significativa de la población que ha visto obstaculizado su derecho a la misma por no poder atender las obligaciones de una hipoteca en un contexto de desempleo, pérdida de salario y recortes en políticas públicas motivados por la austeridad. Las ejecuciones hipotecarias durante la crisis en nuestro país se han manifestado dentro del entramado social y económico como un problema de primera magnitud. Es más, añadiremos que este alto endeudamiento y la dificultad de atender las obligaciones con las entidades bancarias se manifestarían como preocupación prioritaria desde la Oficina del Defensor del Pueblo, abogando en este sentido:

«Es importante insistir en la necesidad de abordar la regulación de un procedimiento de insolvencia personal, en el que los deudores de buena fe puedan hacer frente a sus obligaciones económicas de forma ordenada y realista y obtener alguna quita en sus deudas. Con ello se podría evitar la exclusión social a que se ven abocados muchos ciudadanos y sus familias, que tras la pérdida de su vivienda se encuentran endeudados con las entidades financieras de por vida. Se trata de establecer la llamada segunda oportunidad, que existe para las personas jurídicas pero no para las personas físicas»¹⁵⁸.

Esta situación supuso que durante la crisis económica las entidades bancarias y prestamistas ejecutaron cada día más de 200 créditos que pesaban sobre viviendas habituales, segunda residencias, locales, solares o terrenos (*Vid.* Gráfico 5.9).

¹⁵⁸ *CRISIS ECONÓMICA Y DEUDORES HIPOTECARIOS: Actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo* - Actualización a 9 de abril de 2013.

GRÁFICO 5.9
EJECUCIONES HIPOTECARIAS (2007-2017)



Fuente: CGPJ, Estadística sobre ejecuciones hipotecarias 2007-2017. Elaboración propia.

Solamente en el período comprendido entre 2007 y 2014 se registraron más de 600.000 ejecuciones hipotecarias, según los datos facilitados por el Consejo General del Poder Judicial –CGPJ–. Como podemos visualizar en este gráfico, en cuanto a la evolución en el tiempo, la cifra máxima de ejecuciones alcanzó techo en 2010, momento en el que el número de casos se elevaría a 93.636, siendo muy similar al año anterior. Este ejercicio fue uno de los peores de la crisis económica, con el sector inmobiliario en una grave situación y el paro repuntando de manera vertiginosa, lo que impediría a muchas familias hacer frente al pago de las hipotecas, las cuales, en muchos casos, carecían de seguros y garantías necesarias en caso de que se produjera algún cambio en la situación laboral. Tras ese ejercicio se produjo una leve caída en 2011 para posteriormente volver a aumentar en 2012. No obstante, será a partir de 2013 cuando el número de ejecuciones encadene una serie a la baja, alcanzando la cifra de 30.094 en 2017. Hay que recalcar, según el INE, que entre 2007 y 2016 el porcentaje de familias con vivienda en propiedad caería ligeramente –desde el 80% en 2007 al 77% en 2016–. El resultado viene motivado a causa de que la adquisición de viviendas y el alquiler afecta prioritariamente a jóvenes e inmigrantes, actuando sobre el retraso de la emancipación y sobre la precariedad residencial, muy alejado del concepto de dignidad que menciona la Constitución Española, teniendo en cuenta que la carencia de un

espacio residencial genera vulnerabilidad y pobreza, al igual que aproxima a los ciudadanos a los límites de la exclusión social.

5.5.1. La exclusión residencial

La carencia de un alojamiento en los procesos de exclusión se ha manifestado desde siempre como determinante. Cuando hablamos de un techo, como espacio habitacional donde residir, tenemos que ir más allá, hablamos de «vivienda adecuada»¹⁵⁹. El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que el derecho a una vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Las características de este derecho están definidas principalmente en la *Observación General N° 4 del Comité de 1991 sobre el derecho a una vivienda adecuada* y en la *Observación General N° 7 de 1997 sobre desalojos forzados*. Estas se resumen en:

- La protección contra el desalojo forzoso y la destrucción y demolición arbitrarias del hogar.
- El derecho de ser libre de injerencias arbitrarias en el hogar, la privacidad y la familia.
- El derecho de elegir la residencia y determinar dónde vivir y el derecho a la libertad de circulación.
- La seguridad de la tenencia.
- La restitución de la vivienda, la tierra y el patrimonio.
- El acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada
- La participación en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en el plano nacional y en la comunidad.

Una vivienda adecuada debe de satisfacer varias condiciones:

¹⁵⁹ El derecho a una vivienda adecuada no es lo mismo que el derecho a la propiedad. A veces se cree que el derecho a una vivienda adecuada equivale a un derecho a la propiedad o al derecho de propiedad. El derecho a una vivienda adecuada es más amplio que el derecho a la propiedad, puesto que contempla derechos no vinculados con la propiedad y tiene como fin asegurar que todas las personas, incluidas las que no son propietarias, tengan un lugar seguro para vivir en paz y dignidad.

-La seguridad de la tenencia. La vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas¹⁶⁰.

-Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura. La vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción, el alumbrado y conservación de alimentos o eliminación de residuos.

-Asequibilidad: la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.

-Habitabilidad: la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.

-Accesibilidad: la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.

-Ubicación: la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.

-Adecuación cultural: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.

La exclusión residencial se ha manifestado en su faceta más agresiva en las personas que directamente carecen de un hogar. Este fenómeno social posiblemente sea consecuencia de una ruptura de sus lazos familiares y sociales, alejándolas de un espacio con intimidad y acercándolas a la inseguridad y la violencia, configurándose como el nivel máximo de marginación que realiza una sociedad moderna.

En España no existen datos actualizados y exactos sobre cuántas personas están sin hogar, aunque podemos utilizar algunas estimaciones. Desde la Fundación RAIS se calcula que aproximadamente existen 35.000 personas sin hogar en nuestro país. Es más, el último recuento regional realizado por la comunidad madrileña en diciembre

¹⁶⁰ La protección contra los desalojos forzosos es un elemento clave del derecho a una vivienda adecuada y está vinculada estrechamente a la seguridad de la tenencia. Se define el desalojo forzoso como «el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos».

2016 encontró a 2.576 personas sin hogar en Madrid, de las cuales 919 dormían al raso y el resto, 1.657, en albergues. Ese mismo año en Barcelona se contabilizaron 2.914 personas en las mismas circunstancias, de las que 941 pernoctaban en la calle y 1.973 en equipamientos municipales y otras entidades. Los diez principales municipios del País Vasco contabilizaron 1.836 personas en igual situación en 2014, de las que 323 pasaban la noche en las vías públicas y 1.513 se alojaban en algún recurso residencial público.

Según los datos aportados por Cáritas y otras organizaciones, aproximadamente 40.000 personas viven en la calle en España, número que no se aleja mucho de otros recuentos¹⁶¹. A esta cifra hay que sumar los 3,6 millones que viven en una situación de vivienda insegura –sin título legal, con notificación de desahucio o bajo amenaza de violencia– y los 5 millones que residen bajo un techo inadecuado –en estructuras temporales, asentamientos o chabolas, sin acceso a los suministros básicos o en hacinamiento–, según datos ratificados por esta organización. Además, se indica que existen 3,5 millones de viviendas vacías y que, aunque se dice que ha pasado la crisis, muchas personas sin hogar ya vivían así con anterioridad a 2007 y continúan en la misma situación. Hay que recalcar que dos de cada tres individuos que se encuentran en situación de pobreza en la actualidad ya lo estaban previamente a este último período recesivo.

En el caso concreto de la capital, el 42% de las personas sin hogar ha sido víctima de agresiones en la calle, según recoge el informe sobre el último recuento de personas sin hogar de Madrid, realizado, como hemos comentado anteriormente, en diciembre de 2016¹⁶². Asimismo, hay que señalar que en un 63% de los casos se han visto obligados a dormir en la calle por la falta de trabajo; un 26,1% al no disponer de dinero; el 13,4% por la carencia de documentación; el 11,8% por una ruptura afectiva; el 7,6% por problemas con el alcohol; el 6,7% como opción voluntaria; el 2,5% por enfermedad, y el 1,7% debido a las drogodependencias.

La mayoría eran hombres, el 71%, de entre 40 a 49 años. No se registró a nadie menor de 20 años, siendo mayores de 60 años en el 14,7% de los casos. Del total, el

¹⁶¹ Datos aportados el 26 de noviembre de 2017 al celebrarse el Día de las Persona sin Hogar, una jornada que cumplió 25 años de recorrido en España bajo el impulso de Cáritas, FACIAM –Federación de Asociaciones y Centros de Ayuda a Marginados–, XAPSLL –Xarxa d’atenció a Persones sense llar– y BesteBi –Plataforma por la inclusión social y a favor de las personas sin hogar de Vizcaya–.

¹⁶² La ciudad de Madrid aglutina el 80% de todas las personas sin hogar de la región madrileña. En diciembre de 2016 doscientos cincuenta voluntarios de Cruz Roja se desplegaron durante horas por las calles de 17 grandes municipios madrileños para buscar a personas sin hogar. Se unían así, el mismo día, a los 655 voluntarios que estaban haciendo lo mismo en la ciudad de Madrid. Se trataba de completar, por primera vez para toda la región, el recuento de personas sin hogar que confecciona desde hace algo más de una década el Ayuntamiento de la capital.

52,5% estaban solteros, un 24% casados y un 12% divorciados, alcanzando el 58,9% estudios superiores. En cuanto a la nacionalidad, el 36% son españoles, el 39,6% rumanos y el resto de otras nacionalidades. Los centros de alojamiento para personas sin hogar de España acogieron a una media de 16.437 personas diariamente durante el año 2016. Esta cifra es un 20,5% superior a la registrada en la anterior encuesta sobre centros de atención a personas sin hogar, realizada en 2014 por el INE, lo que ratifica un aumento del sinhogarismo en España en el transcurso de esas fechas.

Posiblemente los nuevos modelos de familia, las separaciones, divorcios, los despidos y la vulnerabilidad económica asociada al empleo precario, unido a la falta de impulso de una política social en el ámbito de la vivienda en España estén directamente relacionados con las cifras anteriormente expuestas. Es más, los intentos de regulación del mercado de alquiler de vivienda privada habían producido efectos indeseados, limitando la oferta y la calidad de lo ofertado, optando las administraciones por una liberación del mercado. Hay que tener presente que la situación de debilidad de la política en el ámbito residencial, en el actual contexto del proceso de reestructuración del Estado de Bienestar en Europa, ha puesto de manifiesto que la expansión de un mercado cada vez menos regulado y la limitación en la construcción de vivienda social han dificultado el acceso a una residencia de los sectores de población más necesitados, lo cual se encuentra intrínsecamente relacionado con la transformación y modernización del Estado de Bienestar.

5.5.2. La vivienda social en Europa

La intervención de la Unión Europea en materia social encontrará su base legal en el *Tratado de Funcionamiento de la Comunidad Europea de 1957 –TCE–*, entre los artículos 136 al 145. Pero, no será hasta el Consejo Europeo de Lisboa en el año 2000 cuando se emprenda una estrategia en la lucha contra la pobreza en el marco de un desarrollo económico sostenible. En este caso concreto, la política de vivienda se observa como un mecanismo de intervención social y de interés general para la satisfacción de las diferentes necesidades sociales. A pesar del compromiso de los distintos países que conforman el espacio europeo, la mayoría de los estados miembros no contemplan la vivienda social dentro de las prestaciones de responsabilidad pública, lo cual no acaba satisfaciendo las necesidades residenciales de los ciudadanos.

Hay que tener en cuenta que dentro de la UE existen diferentes estrategias. Las políticas de protección oficial comenzaron a principios del siglo XX en el centro y norte de Europa, no obstante, sería tras la II Guerra Mundial cuando tomaron un mayor impulso. En todo caso, estas líneas comunes disimulan la diversidad de niveles y modalidades de actuación, siendo diferentes en el espacio europeo, por ello, atendiendo a las políticas de vivienda de los Estados miembros, pueden clasificarse en cuatro grupos:

- Los Países Bajos y el Reino Unido se han caracterizado por una intensa intervención estatal, donde la vivienda de protección oficial fue construida y gestionada sobre todo por las autoridades locales. Estos países han contado con los sectores de viviendas sociales de alquiler más extensos de la UE, dedicando más del 3% del PIB en este ámbito.
- En Austria, Francia y Alemania se ha producido un desplazamiento menor del mercado y se han mantenido unos sectores de viviendas privadas de alquiler amplios, a través de delegaciones o empresas del sector público o privado, pero siempre bajo control público. Rondando el gasto del Estado en política residencial del orden del 1-2% del PIB.
- En los países del norte de Europa dicha intervención pública servirá para la regulación del mercado y para su reequilibrio, desarrollando medidas que afectaran a todas las categorías sociales y no únicamente a las clases más desfavorecidas.
- En los países europeos del sur el objetivo fundamental ha sido proporcionar ayuda para permitir a las familias comprar un hogar, en detrimento del alquiler. En esta parte de Europa será característica la gran cantidad de viviendas ocupadas por sus propietarios y unas cifras marginales de viviendas públicas sociales de alquiler, siendo los sectores privados rentistas de baja calidad y en muchos casos sin control administrativo alguno. En estos países el gasto del Estado en política de vivienda se ha mantenido inferior al 1% del PIB.

Esta diferencia en los modelos de gestión hace que, dentro de los países de la UE, la población que reside en los parques sociales de vivienda sea muy variada. En la actualidad el sector de residencias sociales de alquiler, tras un rápido crecimiento, está en declive en Europa por diferentes razones, el cual se asocia cada vez más con los

«nuevos pobres» y la exclusión social. De hecho, las principales problemáticas detectadas en las aglomeraciones de viviendas sociales son, entre otras: la mala gestión financiera y el gasto público excesivo; una deficiente conservación de los edificios, y la creación de guetos de desempleados de larga duración, trabajadores pobres, personas mayores, inmigrantes y sectores marginales. Por estos motivos, la política en la vivienda de alquiler en la UE, al igual que en España, ha ido sufriendo una paulatina transformación hacia la propiedad, todo como consecuencia del alto coste político, económico y social, animando, mediante ayudas e incentivos fiscales, a los inquilinos para que compraran su vivienda a las entidades gubernamentales, los ayuntamientos y otras sociedades públicas.

5.5.3. La vivienda pública en España

La falta de vivienda siempre se ha manifestado como un problema de primera magnitud en nuestro país a lo largo del pasado siglo XX. De hecho, a partir de 1907, ante la preocupación en esta materia, las autoridades de la época aprobarían la primera norma a propuesta del Instituto de Reformas Sociales, la cual se materializará en la puesta en marcha de la *Ley de casas baratas*, aprobada en 1911¹⁶³. Con posterioridad, en 1921, se firmará una segunda ley, haciéndose extensiva en 1925, durante la dictadura de Primo de Rivera, a las clases medias por Real Decreto. Al siguiente año, en 1926, el partido socialista se sumaría a estas iniciativas, colaborando estrechamente con las asociaciones de cooperativas a través del desarrollo de diversas viviendas de este tipo en España. Pero, este patrón llegará a su fin al inicio de la década de los años 30, durante la II República Española, suspendiéndose la tramitación de expedientes de ayuda, no obstante, se mantendrán algunas acciones de titularidad privada siguiendo el estándar oficial, especialmente en Cataluña y en el País Vasco, en un contexto de profundos cambios sociales, políticos y económicos.

En cuanto al modelo rentista, no hay que olvidar que durante la década de los años veinte pocos trabajadores disponían de vivienda en propiedad, al no tener la oportunidad ni la capacidad suficiente para la compra, siendo la política del momento favorecedora de la socialización y la vivienda en alquiler. Todo ello sería consecuencia

¹⁶³ Estas construcciones se extienden por toda España, a partir de 1911, cuando se promulgan la primera Ley de Casas Baratas, *Ley de 12 junio de 1911*. Fueron casas de propiedad o de alquiler edificadas, acogándose a legislación específica, con ayudas oficiales o préstamos de bajo interés, y dirigidas a la clase obrera o media-baja de la época.

del prolongado período inflacionista motivado tras la I Guerra Mundial. Por esta causa el gobierno se vería obligado a la aprobación del «Decreto Bugallal» en 1920, congelando los alquileres a niveles anteriores al conflicto, haciendo frente a los principios liberales de libertad de arrendamiento.

Terminada la Guerra Civil será cuantioso el número de viviendas en alquiler, alcanzando el 50% del total, siendo en Madrid y Barcelona cercano al 80%¹⁶⁴. Hay que destacar que esta disponibilidad se acercará más a las familias afectas al régimen, beneficiadas por la *Ley de arrendamientos urbanos de 1946*¹⁶⁵. Las repercusiones a largo plazo de esta norma serían considerables ya que suponían una congelación del valor de los alquileres, lo que derivaba en la penalización de las nuevas inversiones privadas en vivienda para alquilar. El Texto Refundido de la *Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964* prorrogará la anterior normativa, aunque con leves variaciones. No será hasta la democracia cuando en 1985 un decreto del gobierno socialista liberalice las nuevas estipulaciones de alquiler en espera de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994, la cual establecerá un periodo de cinco años para la revisión del valor de los contratos.

Como anotábamos al principio de este trabajo, desde mediados del pasado siglo XX se irá produciendo paulatinamente una transformación económica y social como consecuencia del acercamiento a los Estados Unidos y el progresivo levantamiento de las sanciones impuestas por la comunidad internacional. Los movimientos migratorios dentro del país y el desarrollismo de la época conllevarán un cambio en las dinámicas de actuación de la sociedad civil. El acelerado crecimiento de las grandes ciudades, propiciado por un continuo éxodo rural, suponía un desafío radical en las políticas de vivienda, lo que conllevaría un cambio en la política social. Ante este panorama, la administración franquista se veía obligada a garantizar la accesibilidad a una vivienda, no como derecho fundamental, sino como solución a un problema de consecuencias difíciles de cuantificar, al mismo tiempo que se atendían las necesidades sociales que de él se derivasen. Por esta razón, en plena dictadura, ante la carencia de alojamiento de un

¹⁶⁴ Fuente: CECS, *España 1995, una interpretación de su realidad social*, Fundación Encuentro, 1996, p.358.

¹⁶⁵ la ley de Arrendamientos Urbanos de 1946, que estableció una congelación de los alquileres, renovada posteriormente con el Decreto de 1956, trataba de responder en ese momento al aumento de su valor inducido por la escasez de viviendas que se dio tras la Guerra Civil y por la incapacidad para conseguir un ritmo adecuado de construcción de nuevas viviendas. Se trataba, por otra parte, de una ley que favorecía sobre todo a las clases medias que habían sostenido al régimen ganador de la Guerra Civil. En el año 1950 más de la mitad de los hogares españoles estaban en régimen de alquiler, proporción que descenderá sensiblemente los años posteriores.

gran número de personas, se pondría en marcha el Primer Plan de Viviendas en 1955. En ese momento la propaganda del régimen exhortaba a «hacer de cada operario un propietario», ya que ello era una forma de integración al régimen político-social. Esto se traduciría en la ejecución y construcción de una ingente cantidad de edificios y casas por todo el país, de baja calidad, las cuales se ofrecerían en un principio como alquiler, procediéndose con los años a la posterior venta a sus inquilinos.

Tras los años cincuenta y sesenta de la anterior centuria, el modelo de vivienda pública construida por el gobierno irá dando paso a las Viviendas de Protección Oficial –VPO–. De esta manera el Estado solventaba dos problemas: por una parte se hacía accesible la compra de espacios residenciales por las clases más populares y, por otro, se evitaban las quejas a la Administración, al no ser ya el promotor, de todos los fallos en la construcción. Aun así, para solventar la falta de créditos por parte de la banca privada, para la adquisición de viviendas, se creará el Banco Hipotecario, el cual será dependiente del Estado, instrumento facilitador del capital para la compra de alojamientos por todos los trabajadores. Añadiremos que la aprobación de la *Ley de Suelo de 1975* servirá de marco para el desarrollo urbanístico de los siguientes años, cuyo objetivo consistiría en garantizar el equipamiento y una proporción elemental de las viviendas sociales. No obstante, durante la década de los noventa la proporción de VPO irá cayendo debido a la bajada de tipos de interés y a una mayor rentabilidad por parte de promotores y constructores sobre la edificación de venta libre, todo ello unido a la desgravación en la construcción, al igual que en la adquisición, independientemente de ser libre o VPO.

A partir del despegue económico, la política española de vivienda, a diferencia de la de otros países del continente, se ha caracterizado por el gran número de edificaciones construidas y por el creciente desarrollo de la propiedad, en contraposición del alquiler, lo que es una consecuencia del desarrollismo español durante la dictadura franquista. Hay que añadir que el propio sistema de bienestar español ha seguido apostando de manera continuista por el mismo arquetipo de actuación residencial, favoreciendo la adquisición, lo que se traducirá en una indiscriminada construcción, cuyas fatales consecuencias serían patentes durante este último período recesivo. De hecho, la causa de tan desmesurada urbanización siempre ha sido apoyada por las administraciones en estas últimas décadas debido a la fuente de riqueza que genera y a la alta ocupación de trabajadores en ese ámbito. No obstante, la debilidad del modelo constructivo, en cuanto al empleo, se hará patente en diversas

ocasiones dependiendo del ciclo económico de cada momento, cuyo ejemplo más reciente quedará de manifiesto a partir de 2008, produciéndose un parón constructivo cuyo efecto más inmediato sería la destrucción de miles de puestos de trabajo. A ello hay que sumar el continuo incremento de los impagos hipotecarios a consecuencia de la crisis y los continuos desahucios, viéndose involucradas miles de familias en todo el territorio nacional.

Las continuas denuncias desde diversas organizaciones ante el paulatino aumento de la falta de vivienda para los sectores más vulnerables, las ejecuciones hipotecarias y los desahucios impulsarán al Gobierno a la aprobación de un real decreto-ley en diciembre de 2018, el cual no sería convalidado por el Congreso de los Diputados. No obstante, en marzo de 2019 el Ejecutivo aprobará el *Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler*. Como principales medidas están aquellas que se dirigen a ofrecer mayor seguridad y certidumbre al inquilino; incentivar la oferta de vivienda de alquiler, y dar apoyo a los grupos más vulnerables, aliviando la carga financiera de las familias. Al mismo tiempo mejora la coordinación con los servicios sociales para proteger al desahuciado en los supuestos de vulnerabilidad y posibilita la subrogación, en caso de fallecimiento del inquilino, en favor de determinados perfiles vulnerables como menores, discapacitados o mayores de 65 años. Decreto, verdaderamente importante ya que protege, entre otros, a los menores de la falta de vivienda en una etapa tan importante de su desarrollo físico e intelectual.

5.5.4. La necesidad de una vivienda de calidad en edad escolar

Como hemos ido anotando, son muchas las personas que carecen de una residencia, directamente viven en la calle. A pesar de que nuestro ordenamiento constitucional contempla la vivienda como un derecho de todos los españoles, son cuantiosos los casos en los que aun disponiendo de un hogar estos no poseen las más mínimas condiciones de habitabilidad y salubridad. A ello hay que añadir las ejecuciones hipotecarias, los desahucios por impago del alquiler, las reiteradas expulsiones de familias con menores, con personas dependientes, en situación de discapacidad o el hacinamiento en *casas patera*. Es más, las repetidas imágenes de personas viviendo en poblados marginales, en viejas autocaravanas, en edificios abandonados o las continuas expulsiones de casas ocupadas, donde los principales

afectados en multitud de ocasiones son niños, han sido unas de las noticias dominantes en la prensa y en los informativos en estos últimos años. Pese a carecer de datos fiables, UNICEF calcula que entre el 70% y el 80% de los desahucios se han visto involucradas familias con niños y jóvenes sin que se les proporcionara vivienda alternativa. Otras organizaciones como Save de Children se pronunciarán de forma parecida en multitud de medios de comunicación. Lo que es un hecho es que en España se han efectuado expulsiones de sus hogares a familias con hijos, con personas dependientes y con discapacidad. Hay que tener en cuenta que la ley solo protege a los menores de tres años y con padres en situación de exclusión social, es decir sin recursos, dándoles una moratoria de dos años. Para el abanico entre los 3 y los 18 años la ley no establece ninguna protección específica, edad crucial para su aprendizaje. De hecho, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU –CDESC–, ante la vulneración del derecho de una vivienda a los niños y niñas en nuestro país, el 20 de junio de 2017 publicó sus *Dictámenes sobre la Comunicación 5/2015 contra España*, reconociendo la obligación del Estado de proteger el derecho a una vivienda adecuada en el marco de la protección de este derecho de los inquilinos¹⁶⁶.

Según los expertos, la deficiente construcción, las humedades, la falta de calefacción, una insuficiente iluminación o las plagas inciden directamente sobre la salud de los más pequeños, obligando a continuos ingresos hospitalarios, con el consiguiente absentismo escolar. Además, la expulsión de sus domicilios a consecuencia de los impagos aumenta la ansiedad, los problemas relacionales, el miedo y el sentimiento de vergüenza ante los amigos, afectando directamente a su nivel escolar. Añadiremos que, pese a los desahucios durante este período recesivo, miles de niños vivían con anterioridad, y siguen viviendo en la actualidad, en España en poblados chabolistas, en viviendas insanas, inseguras y de baja calidad¹⁶⁷.

La ausencia de un espacio habitacional seguro donde los más pequeños puedan crecer y desarrollarse posiblemente sea una de las principales prioridades en cuanto a la superación de las necesidades dentro del Estado del Bienestar. Aun así, ha quedado de

¹⁶⁶ A partir de marzo de 2017 se llegará a un acuerdo entre PP y PSOE por el que se amplía el radio de protección del decreto vigente para incluir a los desempleados, familias monoparentales con hijos a cargo, familias con hijos menores de edad y víctimas de violencia de género, entre los sectores sociales considerados de especial vulnerabilidad. Ninguno de ellos podrá ser lanzado de su vivienda en caso de impago.

¹⁶⁷ En el caso concreto de la población gitana, más de 9.000 familias vivían en España en situación de infravivienda en 2016, según el *Estudio-Mapa sobre Vivienda y Población Gitana 2015*, presentado en 2016 por la Fundación Secretariado Gitano con la colaboración de la consultora Daleph. Solamente, por poner un ejemplo, en el poblado chabolista de El Gallinero, en Madrid, viven cerca de 300 niños y niñas en viviendas precarias, con ausencia de agua, electricidad, y de sistemas para el saneamiento.

manifiesto que hemos sido testigos de una de las mayores vulneraciones de derechos que se han producido en nuestro país, como ha sido el desalojo forzoso de miles de familias con menores sin otra alternativa que el ofrecimiento de un espacio por parte de familiares, amigos u organizaciones asistenciales.

Los niños y jóvenes han sido testigos de la ruptura de la dinámica familiar, al verse privados de una vivienda, la cual con anterioridad les proporcionaba garantía de seguridad. Durante el proceso de desahucio los menores se posicionarán como parte activa al ser unos de los afectados, incidiendo de manera notable en su vivencia, condicionando absolutamente su futuro más inmediato. Como anota el Informe *Te quedarás en la oscuridad. Desahucios, familias e infancia desde un enfoque de derechos* elaborado en 2016 por la PAH-Madrid, Enclave de Evaluación, Qiteria y DD-Infancia: «Cabe esperar entonces que el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes se vea alterado por esta vivencia traumática, no solo por la alteración al interior de la familia, sino también en la escuela, en su barrio y en el entorno comunitario»¹⁶⁸. Es en ese aspecto donde los servicios sociales y sus profesionales deben de tomar un papel relevante como activadores del bienestar social, siendo el enlace entre los ciudadanos y la Administración determinante, no solo ante la falta de vivienda, sino ante cualquier síntoma de vulnerabilidad social.

5.6. SERVICIOS SOCIALES Y BIENESTAR SOCIAL

La exclusión, la homosexualidad, la adicción a estupefacientes o el simple hecho de vivir en la calle podían ser en décadas pasadas motivo de sanción, inclusive, mediante la aplicación estricta de la legislación de la época, eran causa suficiente como para permanecer una temporada en la cárcel. A veces, nos preguntamos si en los últimos cuarenta años han cambiado mucho los problemas derivados de una sociedad como la nuestra. Es posible que las dificultades a las que se enfrentan los individuos más pobres, los drogodependientes o las personas que carecen de un techo en el siglo XXI sean similares a las de décadas anteriores, o tal vez no, lo que sí es completamente diferente es la forma de hacerlas frente y los recursos disponibles en la actualidad.

Con la llegada de la democracia, y por ende nuestra inclusión en el contexto europeo, nuestros gobernantes comenzaron a rediseñar una sociedad más racional y más

¹⁶⁸ *Te quedarás en la oscuridad. Desahucios, familias e infancia desde un enfoque de derechos*, Ed. PAH-Madrid, Enclave de Evaluación, Qiteria y DD-Infancia, Madrid, 2016.

justa. A partir de ese momento se abolirían las normas represoras que con anterioridad castigaban a los parias de nuestro país por el simple hecho de ser consumidores de droga, de su opción sexual o de la elección de vivir en la calle, transitando hacia la aprobación de leyes benefactoras que aliviasen sus dificultades, les hiciesen partícipes de su comunidad y les transformasen en parte integrante de su territorio.

Pero no todo fueron parabienes, la década de los años ochenta fue una época terrible para los consumidores de drogas opiáceas y otras sustancias alucinógenas. La aparición del VIH-SIDA, la tuberculosis, la extensión de la hepatitis y otras enfermedades infecciosas, entre los usuarios de heroína callejera adulterada, diezmó a toda una generación rebelde, con multitud de «jóvenes enganchados» que condicionaban su desarrollo al poner su futuro en mano de las adicciones y abandonando el entorno escolar y relacional, con un continuo deterioro del equilibrio familiar. Hubo en aquella etapa un alarmismo social adosado a las personas que consumían «drogas duras»¹⁶⁹. Este sector social se vio abocado a un círculo vicioso de robos, trapicheos y venta de todas sus pertenencias para poder comprar todo tipo de estupefacientes. Si a esto sumamos la falta de una adecuada higiene personal en la inyección de la heroína o la adulteración, haciendo de las vías urbanas y los parques su único refugio, vemos que no es de extrañar que a finales de la década cientos de personas comenzaran a morir en las calles de todas las grandes ciudades, siendo un gran número adolescentes. Muchos serían los chavales que acababan de estrenar la mayoría de edad, lo que les otorgaba libertad suficiente para abandonar su hogar, limitándose sus familias en multitud de casos a ser testigos de su destrucción total. Es por ello que la falta de techo y alimentación regular, unido al estrés de las continuas detenciones y síndromes de abstinencia, tuvo una importancia decisiva en el deterioro físico y mental de los consumidores de esta droga. El endeudamiento de numerosas familias para hacer frente a todo tipo de terapias o la dotación de fondos para la adquisición de las sustancias consumidas por sus hijos, y así evitar la comisión de delitos; los continuos ingresos hospitalarios; los embarazos no deseados; las enfermedades de transmisión sexual, y el abandono escolar y universitario serían las consecuencias más visibles de una lacra como esa. Era una sociedad compleja, había muchas cosas sin hacer, miles de

¹⁶⁹ Las *drogas duras* son todas aquellas que generan en el cuerpo del individuo una dependencia ya sea física o mental. Además son aquellas que pueden transformar el comportamiento del ser humano y convertirlos en poco tiempo en adictos, siendo la razón por lo que muchas personas se internan en un centro de rehabilitación. Este tipo de drogas son la cocaína, la morfina y la heroína, aunque también caben dentro de la definición el alcohol y las anfetaminas.

personas vivían en barracones, en poblados marginales con las más mínimas carencias sanitarias o, lo que es peor, pernoctando directamente en las calles. Era un panorama verdaderamente complicado, el país intentaba ganar la batalla a tantas décadas oscuras, eran años difíciles pero esperanzadores.

De acuerdo con el nuevo modelo pluralista del bienestar, se solicitó la cooperación de la sociedad civil y aparecieron multitud de entidades colaboradoras del sistema público de servicios sociales que, concretamente, servirían para superar las dificultades de la burocracia y la rigidez de funcionamiento del sector público. Esta iniciativa supuso, además, la ocasión de que trabajadores sociales, psicólogos, sanitarios, sociólogos, educadores sociales o animadores socioculturales participasen de los espacios de intervención social más típicamente psicosociales y educativos que no fueron debidamente ocupados por los primeros asistentes sociales, tan centrados en la puesta en marcha y expansión del propio modelo de servicios sociales. Las rigideces y conservadurismo del modelo político anterior había dificultado la puesta en marcha de una intervención social moderna y de calidad, lejos de los patrones profesionales asentados en el continente, caracterizados por el asistencialismo de otras épocas. Por fin multitud de ciudadanos, entre ellos miles de jóvenes y adolescentes, verían como se empatizaba con sus problemas y se procedía de forma profesional a su resolución, reintegrándoles nuevamente en la dinámica social.

5.6.1. La intervención social y el Tercer Sector

Para hacer frente a las desigualdades sociales se hacía necesaria la puesta en marcha de unos servicios sociales de calidad, donde la capacitación profesional se mostrase como garantía de éxito. Con anterioridad a la llegada de la democracia, varios habían sido los intentos por dotar del capital humano básico para la puesta en marcha de una asistencia social eficaz que atendiese las necesidades más elementales de los ciudadanos, aunque no siempre serían señal de satisfacción. El primer impulso para llegar a una profesionalización con base académica en España se producirá en 1932, en plena II República, en ese momento se funda la primera Escuela de Asistencia Social en Barcelona. El carácter democratizador y modernizador de la sociedad española servirá de apoyo para implementar un modelo competente de servicios sociales. Se proponía dotar de nociones y entrenamiento técnico a quienes decidieran intervenir en la obra de mejora de la sociedad, en la misma línea del resto de escuelas y corrientes europeas de

profesionalizar la asistencia caritativa¹⁷⁰. Pero, esta pretensión sería efímera como consecuencia de un enfrentamiento armado entre dos sociedades distintas dentro de una misma comunidad nacional en 1936.

Al terminar la Guerra Civil en 1939 se abre un largo período con la dictadura de Franco. Ese mismo año se funda en Madrid un segundo centro académico que se llamará Escuela de Formación Familiar y Social¹⁷¹. Pese a tímidos intentos amables como este, los primeros años de la dictadura franquista supondrían uno de los períodos más oscuros de la historia de España, la represión política e intelectual es indudable, igual que los fusilamientos sumarísimos y el enorme retroceso de la economía, lo que demostraría lo lejos que se encontraban los principios más elementales del Trabajo Social. Ideológicamente el régimen político nos quería devolver a los años imperiales¹⁷². Aun cuando existía un sistema de beneficencia pública y legalmente había un cierto compromiso por parte del Estado para atender a los pobres, este dejaría las actuaciones sociales en manos de dos instituciones, que se podían calificar de paraestatales, de un lado la Iglesia Católica y de otro la Falange Española. La primera, a través de sus parroquias y desde las direcciones provinciales de beneficencia, asumiendo buena parte de la gestión del sistema a través del concepto cristiano de caridad como legislación dominante. La segunda, como el partido único del régimen, que junto a sus organizaciones –el Sindicato Único, el Frente de Juventudes y la Sección Femenina– servirían como el instrumento de gestión de los escasos servicios sociales que ofrecía el régimen, donde el adoctrinamiento y el paternalismo serían su seña de identidad durante esos años. Como quedará patente, la Iglesia Católica Española y el régimen franquista irán de la mano en cuanto a la asistencia social –o lo que es lo mismo, el catolicismo social y el nacional-catolicismo–, protagonizando la ayuda a los más necesitados con un marcado carácter político y religioso, relegando a un segundo plano los principios más elementales del socorro a los más necesitados.

En 1957, ante los continuos movimientos migratorios y los problemas derivados del crecimiento de las grandes ciudades, la anterior Conferencia de Metropolitanos

¹⁷⁰ Llovet y Usieto: *Los trabajadores sociales. De la crisis de identidad a la profesionalización*, Ed. Popular, Madrid, 1990, p. 51.

¹⁷¹ La militancia católica imprimirá de carácter a sus gestores, siendo aprobados sus estatutos por el Cardenal Primado. Según el folleto de la época, se trataba de una carrera femenina cuya finalidad consistía en preparar a la mujer para servir a la sociedad y convertirse en una buena y cristiana madre de familia. Para saber más: N. Tello Peón (coord.), *Trabajo Social en Algunos Países: Aportes Para Su Comprensión*, UNAM, 2004, p. 132

¹⁷² Para ver más: J. L. García Delgado, J.L (coord.): *Franquismo: el juicio de la historia*, Temas de hoy, Madrid, 2000.

–antecedente de la actual Conferencia Episcopal Española– se plantea tomar parte activa en la sociedad y en lo que tenga que ver con la promoción social. Ante este reto, crea la Comisión Episcopal de Caridad y Beneficencia de la Iglesia, constituyendo Cáritas Española, instrumento canalizador de la acción caritativa y social, como una entidad con personalidad propia, independiente de la Acción Católica.

En la década de los sesenta se producirá en España un salto adelante en cuanto a la asistencia social, siendo numerosos los programas de alfabetización, atención a los mayores –proliferando numerosos clubs sociales– y otras actuaciones de atención a las familias, cuya transformación desembocará en nuestra situación actual. Aunque el gobierno realizará algunas pequeñas reformas, sin embargo, el sistema de ayuda para los más necesitados quedó intacto, con cierto aumento del gasto a través de los llamados Fondos Nacionales, pero con el mismo carácter marginal, estigmatizador y represivo. No obstante, el papa Juan XXIII con sus encíclicas, que exigían un compromiso de la Iglesia en el mundo, especialmente con los pobres, el Concilio Vaticano II y la dinámica modernizadora que introduce Pablo VI van a repercutir en la Iglesia Española. Se plasmarán especialmente en la nueva orientación de Cáritas, con un determinado grado de tecnificación y planificación en sus actuaciones y cierto matiz crítico¹⁷³.

Tras la muerte de Franco en noviembre de 1975 los movimientos que luchan por las libertades democráticas y por los derechos ciudadanos y sociales se intensifican. Son años de una gran incertidumbre pero de enorme intensidad política y social que moviliza amplios sectores de la sociedad española. Los profesionales del ámbito de la asistencia social jugarán un papel importante, especialmente en lo que va a suponer la definición legal y la puesta en marcha de un Sistema Público de Servicios Sociales. La instrumentación vendría marcada por la Constitución, aprobada por el pueblo español en 1978, la cual define a España como un «Estado Social y Democrático de Derecho», además de garantizar los derechos y libertades civiles y democráticas, se compromete con la garantía de derechos sociales a todos los ciudadanos. Añadiremos que los trabajadores sociales participarán de manera destacada en la elaboración de las *Leyes Autonómicas de Servicios Sociales*, siendo uno de sus objetivos superar todo lo que se aproxime a los arcaicos modelos franquistas de acción social tan autoritaria, dirigida exclusivamente a los pobres y marginados con un fuerte carácter estigmatizador.

¹⁷³ La Iglesia española había creado en 1942 Cáritas, una organización de beneficencia para atender las necesidades más perentorias de los pobres en torno a las parroquias.

El primer reto de los ayuntamientos democráticos consistirá en hacerse cargo de los escasos servicios del pasado y reformarlos para evitar sus aspectos más represivos y paternalistas¹⁷⁴. Especial interés tiene la atención de menores y enfermos mentales de hospicios y manicomios y la erradicación del chabolismo. Pero, la tarea más importante consistiría en crear y desarrollar un nuevo Sistema de Servicios Sociales, para ello se buscaría inspiración en los países europeos que desarrollaron estos sistemas en los años más prósperos de crecimiento económico y desarrollo de las políticas del bienestar. A imitación de los anteriores, se consideró que la implementación y actualización del Sistema de Servicios Sociales debía ser universal e igual para todos, para cubrir aquellas necesidades no atendidas por el resto de sistemas.

En julio de 1988 el Gobierno socialista crea una nueva entidad, el Ministerio de Asuntos Sociales, ello supondría un paso muy importante a nivel administrativo, al igual que un intento por dotar de contenidos y homogeneidad en la consolidación del nuevo modelo de Acción Social y Trabajo Social en España. El *Real Decreto de 15 de julio de 1988, por el que se regulan los fines de interés social de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta*, representó la posibilidad de potenciar la promoción de entidades privadas para la gestión de distintos programas en el ámbito de los servicios sociales, que era uno de los objetivos primordiales, y que en gran medida ha contribuido al importante desarrollo del voluntariado y de las organizaciones no lucrativas en el decenio de los noventa.

El Tercer Sector Social de atención a las personas emergerá junto con la democracia. La sociedad civil se organiza creando entidades sin ánimo de lucro, asociaciones, fundaciones, etc. Como anotan los profesores Herrera y Ayuso:

«... la asociación social no nace –necesariamente– para suplir un déficit o una patología social, sino de la consideración de la comunidad de objetivos y valores respecto a un bien que se piensa que puede conseguirse asociándose, quizás incluso como mejora del ambiente –de uno de los ambientes– en que se proyecta la vida de los individuos»¹⁷⁵.

¹⁷⁴ A. Sanz Cintora, «Acción social y Trabajo Social en España. Una revisión histórica», *Acciones e Investigaciones Sociales*, nº 13, Universidad de Zaragoza, 2001, pp. 5-42.

¹⁷⁵ M. Herrera y L. Ayuso, «Las asociaciones sociales, una realidad a la búsqueda de conceptualización y visualización», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas –Reis–*, nº 126, Madrid, 2009, p.45.

Este conjunto de organizaciones actuarán como responsables del propio bienestar social y del de la colectividad, sobre todo de las personas más vulnerables a cuyas problemáticas las administraciones públicas no dan respuesta o lo hacen de forma parcial, manifestando su compromiso en el logro de una sociedad más justa, siendo su primordial objetivo la reducción de las desigualdades sociales.

El Tercer Sector Social dará respuestas compartidas con la Administración a los problemas derivados de la exclusión, las drogodependencias, la inmigración, las personas sin hogar o cualquier otro colectivo vulnerable desde lo preventivo, con programas escolares, familiares y comunitarios, desde lo asistencial o creando comunidades terapéuticas, centros de día, centros de acogida, residencias, talleres, centros ocupacionales y empresas de inserción. Los equipos se profesionalizarán y especializarán, estrechando la colaboración de gran cantidad de entidades y de muchos voluntarios.

Han sido años de mucha implicación donde la entereza y la fuerza de las distintas organizaciones han permitido trabajar con los más vulnerables con programas de calidad, planes de mejora, comprometidos con el medioambiente, con el bienestar, con la educación, implementando nuevas tecnologías, etc. Desde distintas ONG se ha realizado, y realiza, una labor encomiable a favor de los más sensibles y necesitados, manifestando una visión amplia, global e integradora desde una óptica reparadora, trabajando con y para el usuario, hasta la propia reinserción en la comunidad, evitando en lo posible el aumento de la exclusión social. Como recuerda el profesor Gutiérrez Resa: «La inserción constituye un proceso de socialización y normalización evitando la segregación y la marginación¹⁷⁶».

Desde la democracia las Organizaciones del Tercer Sector han ido adquiriendo un mayor protagonismo en la acción social, al igual que en el diseño y las estrategias en política social, las cuales, se supone, irán dotándose de mayor relevancia en un futuro. De hecho, esta participación aglutina a más de 30.000 organizaciones, dando empleo a casi 645.000 personas¹⁷⁷. A estas cifras hay que añadir un importante volumen de voluntariado, todo ello está permitiendo desarrollar proyectos más dinámicos, más participativos, más abiertos a la experimentación, donde se prioriza el trabajo educativo,

¹⁷⁶ A. Gutiérrez Resa (coord.), *Drogodependencias y Trabajo Social*, Ediciones Académicas, SA., Madrid, 2007, p. 50.

¹⁷⁷ Datos aportados por la Plataforma del Tercer Sector.

el cambio de actitudes, la promoción personal, el desarrollo de los valores individuales y sociales de los ciudadanos.

La defensa efectiva de los intereses de las personas que se encuentran en situación de pobreza, exclusión social y vulnerabilidad han sido la característica primordial durante estos años. Aun así, nuevos riesgos sociales derivados del envejecimiento de la población, de los cambios en las formas de vida familiar y de los nuevos modelos productivos hacen necesario gestionar de manera diferente las actuales rupturas sociales. La soledad, las relaciones sociales, la dependencia o la precariedad laboral, entre otros, obliga a investigar a los profesionales de lo social en nuevas políticas de inclusión activa más acordes a los modelos de la segunda década de este siglo y de las siguientes.

El último período recesivo ha sido traumático para miles de trabajadores, donde la precariedad y la falta de empleo han afectado directamente a las familias y a su entorno económico más inmediato, incidiendo directamente sobre las necesidades de los más jóvenes. En la actualidad la conexión entre profesionales sociales y sistema educativo es innegable. A pesar de no ser figuras docentes o estrictamente educativas, los trabajadores sociales adscritos a los centros de primera y secundaria realizan tareas de atención, observación y mediación con respecto a los alumnos y sus familias. Las distorsiones familiares o el contexto social más inmediato son el eje central de estos profesionales en los centros educativos, trabajando en estrecha colaboración con los docentes y los centros de zona de servicios sociales ante la más mínima alteración del equilibrio social que rodea a los jóvenes en la etapa escolar.

5.6.2. Servicios sociales y atención social en el sistema educativo español

Como hemos ido anotando, la educación se percibe como algo esencial y como la antesala de lo que nos proporciona la madurez. El contexto educativo atiende a un concepto relacional complejo, donde alumnos, padres y profesores interactúan de manera eficiente, cuyo fin radica en conseguir unos altos niveles de convivencia y complicidad que se acaban traduciendo en la operatividad eficiente del sistema educativo, lo que ubica a los jóvenes de nuestro país en las primeras posiciones de salida ante las oportunidades laborales que les ofrece el futuro. A pesar de que la educación es tarea de todos, pueden aparecer posibles distorsiones dentro de esa relación. La diversidad, los alumnos con dificultades de aprendizaje, los escolares con

altas capacidades, la discapacidad o los problemas familiares pueden ser causa suficiente para que se produzcan fracturas relacionales y sociales dentro de la convivencia del sistema educativo. Para paliar esos desequilibrios la presencia de agentes sociales y otros profesionales en los centros se hace imprescindible –trabajadores sociales, psicólogos y educadores sociales–, actuando como mediadores dentro de las instalaciones escolares y en permanente contacto con los servicios sociales ante cualquier eventualidad. Los centros deben de responder, y así lo hacen, a las exigencias educativas y sociales, siendo los primeros observadores en cuanto a las conductas disruptivas de los menores en su ámbito relacional, escolar y familiar, poniéndolo en conocimiento de las autoridades educativas, las cuales, mediante los protocolos a seguir, en caso de necesidad y de urgencia social trasladan a los servicios de atención social a menores para su intervención.

Las actuaciones dentro del sistema educativo se circunscriben principalmente a los escolares en aulas hospitalarias; a hijos de inmigrantes con problemas de adaptación; a la diversidad étnica; a los menores en situación de vulnerabilidad y exclusión social; a jóvenes y niños con dificultades de aprendizaje; a la creación de aulas para niños con Trastornos Graves del Desarrollo –TGD–; a la educación sexual; a menores con familias desestructuradas; a la atención a la violencia y acoso escolar; al maltrato infantil; a la adicción al alcohol, estupefacientes y nuevas tecnologías o a estudiantes en situación de discapacidad, entre otras. Estas actuaciones se llevan a cabo desde los servicios sociales en estrecha colaboración con los centros escolares, los padres y diversas organizaciones sin ánimo de lucro, siendo su fin la consecución de una educación de calidad unida a la igualdad de oportunidades para toda la población.

En el transcurso de estos años muchos han sido los avances y la mejora de nuestra sociedad civil. La aprobación de la CE de 1978 y nuestra participación como socio dentro de UE han sido decisivas para que se produzca un cambio sin parangón en el tratamiento de la pobreza y la exclusión social en España y, más aún, cuando los protagonistas son menores cuyo desarrollo debe de producirse en condiciones de igualdad. La atención a la infancia y a los jóvenes en su contexto familiar y relacional se debe de mostrar prioritaria dentro de la política social evitando los posibles desequilibrios en una etapa tan importante como es la escolar. La conexión existente entre el Sistema Educativo y los Servicios Sociales ha sido fundamental, avanzado con celeridad en estas últimas décadas, lo cual ha servido para dar una respuesta más acertada a los problemas asociados en el ámbito educativo y social. No obstante, pese a

gozar de plenos derechos y con la posibilidad de acceso a una infinita variedad de recursos, muchos menores y jóvenes en situación de vulnerabilidad siguen careciendo de lo más elemental, con limitaciones económicas, sin poder hacer frente a servicios básicos, viviendo en poblados, barracones y viviendas de mala calidad, sin satisfacer sus necesidades educativas y sociales, lo cual es símbolo de que aún no se ha erradicado la pobreza en nuestra comunidad. Los recursos puestos a disposición de los más vulnerables se han mostrado insuficientes. De hecho, hay que advertir que, aunque la CE en su artículo 41 ordena que la Seguridad Social proteja a todos los ciudadanos, nuestro modelo actual, por motivos históricos relacionados con el origen de la prevención social, que se creó para proteger a los obreros industriales, se construye sobre los trabajadores, siendo estos los principales beneficiarios de las prestaciones públicas. La carencia de unas rentas mínimas dentro del contexto familiar condicionan las necesidades tanto de los padres como de sus hijos en edad escolar. El actual sistema contributivo español de seguridad social se ha mostrado incapaz de garantizar la solvencia económica de las familias que han agotado las prestaciones tras quedarse sin empleo o en cualquier otra situación de vulnerabilidad social.

5.7. SEGURIDAD SOCIAL Y ESTADO DEL BIENESTAR

La Organización Internacional del Trabajo –OIT– define la Seguridad Social como «la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte y, también, la protección en forma de asistencia y de ayuda a las familias con hijos. La Seguridad Social en España se ha concebido como el principal sistema de protección social del Estado, estando regulada en el artículo 41 de la Constitución y en el *Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social –Real Decreto Legislativo 8/2015–*. Su finalidad consiste en garantizar unas prestaciones sociales concretas e individualizadas para hacer frente a determinadas contingencias que pueden situar a la persona, y a quienes dependan de ella, en situación de necesidad. Esta engloba una modalidad contributiva, dentro de la esfera profesional y sufragada según las cotizaciones de los afiliados, y una modalidad no contributiva, de ámbito universal y financiación a cargo de aportaciones de los Presupuestos Generales del Estado.

5.7.1. Las políticas de protección social en España

El punto de partida de las políticas de protección en nuestro país hay que situarlo en la Comisión de Reformas Sociales en 1883, la cual se encargaría del estudio de las cuestiones que interesasen a la mejora y bienestar de la clase obrera. Más adelante, en 1900, aparece el primer seguro social, *La Ley de Accidentes de Trabajo*. En 1908, como paso significativo, se crea por ley el Instituto Nacional de Previsión, a modo de organismo de protección social, en el que se integran las cajas que gestionan los seguros sociales que van surgiendo. Posteriormente, los mecanismos de garantía desembocan en una serie de seguros sociales, entre los que destacan: el Retiro Obrero en 1919, el Seguro Obligatorio de Maternidad en 1923; el Seguro de Paro Forzoso en 1931; el Seguro de Enfermedad en 1942, y el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez –SOVI– en 1947. La protección dispensada por estos seguros pronto se mostró insuficiente, lo que llevó a la aparición de otros mecanismos de protección articulados a través de las mutualidades laborales, organizadas por sectores laborales y cuyas prestaciones tenían como finalidad completar la protección preexistente.

En 1963 se aprueba la *Ley 193/1963 de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social* cuyo objetivo principal era la implantación de un modelo unitario e integrado de protección social, con una base contributiva de reparto, gestión pública y participación del Estado en la financiación, complementándose en la *Ley 82/1966 de 28 de diciembre, General de la Seguridad Social*. Pero, no será hasta la implantación de la democracia en España, y la aprobación de la CE de 1978, cuando se produzcan una serie de reformas en los distintos campos que configuran el sistema de la Seguridad Social. De hecho, el artículo 41 de la norma suprema establece que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garanticen la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo, indicando que la asistencia y prestaciones complementarias serán libres.

En la década de los ochenta, siguiendo otros modelos, se llevarían a cabo una serie de medidas encaminadas a mejorar y perfeccionar la acción protectora al extender las prestaciones a los sectores sociales no cubiertos y dar una mayor estabilidad económica al sistema de la Seguridad Social, permitiendo la progresiva generalización de la asistencia sanitaria. A partir de 1990 serán numerosos los cambios introducidos, destacando: la implantación de las prestaciones no contributivas, la racionalización de la

legislación de la Seguridad Social, la mayor adecuación entre las prestaciones recibidas y la exención de cotización previamente realizada, la creación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, la introducción de los mecanismos de jubilación flexible y de incentivación de la prolongación de la vida laboral o las medidas de mejora de la protección, entre otros. En 1995 se firmará el *Pacto de Toledo*, hecho trascendental en la política social de esa época¹⁷⁸. De esta manera, con el apoyo de todas las fuerzas políticas y sociales, se aseguraría la estabilidad financiera y las prestaciones futuras de la Seguridad Social, cuyo objetivo declarado consistía en reducir la presión a la que estaba sometido el presupuesto de la Seguridad Social.

A principios de 2018 el conjunto del Sistema Público de Pensiones alcanzaba los 9,5 millones de pensiones contributivas, superando la cuantía media los 930€. Más de la mitad eran por jubilación; aproximadamente dos millones cuatrocientas mil correspondían a viudedad; casi novecientas cincuenta mil a incapacidad permanente; más de trescientas treinta mil a orfandad, y cerca de cuarenta dos mil a favor de familiares. No obstante, para garantizar el futuro de dicho sistema exige que la caja de la Seguridad Social no acumule, como sucede ahora, déficits crecientes. Todo ello es debido a la fuerte destrucción de empleo –asociada a la crisis económica y a las políticas de recortes– y al aumento del empleo precario, lo que se traduce en una menor recaudación. Para ello los últimos gobiernos como medida de reducción del gasto han ampliado la edad de jubilación a los 67 años; han aumentado el periodo de cálculo de la base reguladora de 15 a 25 años; han incrementando de 35 a 37 los años necesarios para acceder a una pensión completa, y han revalorizado la cuantía por debajo del IPC, animando, además, a la contratación de planes de pensiones privados. Aun así, diversos estudios desde la propia UE vaticinan que en los próximos años la reducción de las pagas de jubilación puede verse mermada en un porcentaje superior al 30%, con una paulatina disminución en la actualidad, lo que ha hecho que miles de pensionistas salgan a la calle a manifestarse en numerosas ocasiones a fin de evitar la erosión de las prestaciones futuras¹⁷⁹.

¹⁷⁸ El documento aprobado proponía una serie de recomendaciones: Constitución de reservas; Mejoras de las bases; Financiación de los regímenes especiales; Mejora de los mecanismos de recaudación; Simplificación e integración de régimen especiales; Integración de la gestión; Evolución de las cotizaciones; Equidad y contribución del sistema; Edad de jubilación; Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones; Reforzamiento del principio de solidaridad; Mejora de la gestión; Sistema complementario, y Análisis y seguimiento de la evolución del sistema.

¹⁷⁹ Para más información: Comisión Europea, *Informe de Envejecimiento 2015. Proyecciones económicas y presupuestarias para los 28 Estados miembros de la UE. (2013-2060)*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2015.

5.7.2. La protección social de niños y jóvenes en España

El bienestar social de los jóvenes viene intrínsecamente ligado al bienestar de sus familias y a las dotaciones asociadas a la Seguridad Social, a las que hay que añadir las ayudas por discapacidad y a la dependencia, con ello se garantiza la igualdad de oportunidades de niños y jóvenes, indistintamente de su situación física, psíquica y familiar. Las prestaciones que el Estado proporciona a estas cohortes están destinadas a cubrir la situación de necesidad económica o de exceso de gastos que se pueda producir como consecuencia de situaciones de infortunio que alteren sustancialmente el equilibrio económico de la unidad familiar. En nuestro país son varias las pensiones, ayudas y subsidios que pone en funcionamiento la Seguridad Social, a las que se pueden acoger los menores de hasta 25 años, siempre y cuando se produzcan unas circunstancias determinadas.

Una de las medidas principales consiste en la asistencia sanitaria, la cual tiene por objeto la prestación de los servicios médicos y farmacéuticos necesarios para conservar o restablecer la salud de sus beneficiarios. Proporciona, también, los servicios convenientes para completar las prestaciones médicas y farmacéuticas, atendiendo, de forma especial, a la rehabilitación física precisa para lograr una completa recuperación. Otra de las medidas, aunque no afecta directamente a los menores, consiste en la prestación económica destinada a los progenitores, adoptantes o acogedores que reducen su jornada de trabajo para el cuidado del menor a su cargo afectado por patología oncológica u otra grave enfermedad. El subsidio tiene por objeto compensar la pérdida de ingresos que sufren los interesados al tener que reducir su jornada, con la consiguiente disminución de su salario, por la necesidad de cuidar de manera directa, continua y permanente a los hijos o menores a su cargo, durante el tiempo de su hospitalización y tratamiento continuado de la enfermedad. Ante la orfandad, la Seguridad Social pone a disposición de los hijos del fallecido o fallecidos una prestación económica hasta la edad máxima de 25 años en el caso de que el huérfano no trabaje o sus ingresos sean inferiores al SMI. Indistintamente de las pensiones anteriores, existen otras por el hecho de ser una persona en situación de discapacidad, al igual que se puede acoger a las ayudas que establece el Sistema de Atención de Ayuda a la Dependencia.

A pesar de los numerosos avances y de la paulatina extensión de las coberturas estas no son infinitas. De hecho, la Seguridad Social cubre determinadas contingencias

según la cotización de los trabajadores. El sistema no es universal, ni tampoco es perpetuo. Igualmente, las coberturas por desempleo tienen una fecha de caducidad, momento en el cual el trabajador deja de recibir esas rentas, en muchos casos de subsistencia. Como consecuencia miles de familias sin recursos se ven abocadas a abandonar sus viviendas ante la falta de rentas suficientes, siendo constantes los desahucios, afectando sobremanera a la salud de los trabajadores y de sus familiares, siendo frecuentes los episodios de ansiedad y depresión, a los que hay que sumar las malas condiciones de las viviendas o la falta de calefacción., haciendo un uso frecuente de los servicios sanitarios ante la falta de salud.

En la actualidad el derecho a la asistencia sanitaria, tanto para el asegurado como para las personas a su cargo, nace el día de la afiliación al Sistema de la Seguridad Social y se hace efectivo a partir del día siguiente al de la presentación del alta en el régimen correspondiente. No obstante, pese a los anteriores recortes, el Sistema Nacional de Salud comprende la atención sanitaria tanto a trabajadores dados de alta en la Seguridad Social como a sus familiares; igualmente a los residentes empadronados en España; a las personas en condición de asilados políticos con residencia autorizada en territorio español; a las víctimas de trata de seres humanos; a los menores de edad; a las mujeres embarazadas, independientemente de su situación, y a los casos de urgencia aun sin estar legalizada su situación.

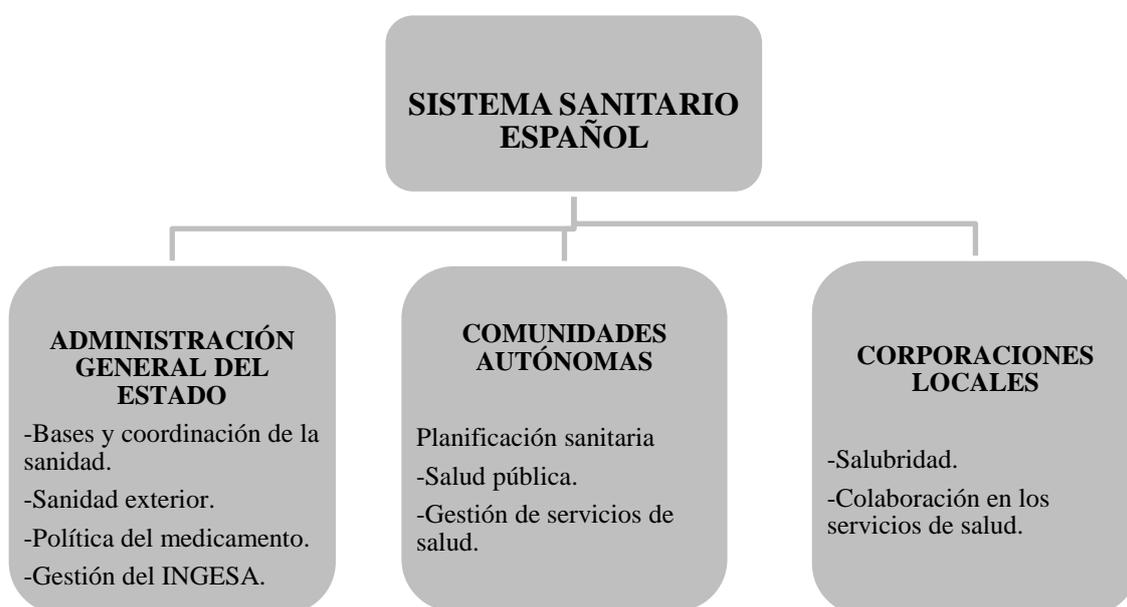
5.8. EL SISTEMA SANITARIO ESPAÑOL

El acceso universal a los servicios sanitarios siempre se ha contemplado desde las necesidades humanas como una eficaz herramienta contra la exclusión social. De hecho, la intervención pública en los problemas de salud de la colectividad continuamente ha sido un asunto de máximo interés, cuyo objetivo último consistiría en la organización de unos servicios sanitarios que solventaran las carencias en salud de la población. En el caso concreto de nuestro país, en la recién estrenada democracia, la sanidad se caracterizaba atendiendo a una serie de dificultades endémicas propias de las sociedades menos desarrolladas: las limitaciones en la financiación; la falta de camas hospitalarias; la parquedad de instalaciones fuera de las grandes ciudades; la precariedad o ausencia de los centros asistenciales en el medio rural, y las listas de espera. A lo anterior añadiríamos que la asistencia básicamente estaba enfocada únicamente a la enfermedad, la cobertura no era universal, la calidad se encontraba bajo

mínimos, la desorganización era la norma y la prevención estaba ausente del sistema, manteniéndose una gestión decrepita, burocratizada y centralista.

Tras la II Guerra Mundial los países occidentales llegaron a un pacto social en el que se apostó por la implantación y desarrollo de un Estado del Bienestar, defendiendo principalmente lo público, otorgándole al Estado las riendas del Welfare State (1945-1975), estableciéndose un compromiso histórico entre las clases trabajadoras y los propietarios del capital. España debido a su aislamiento internacional por la dictadura franquista no pudo participar en esos primeros momentos de las políticas sociales comunes, pero a partir de la Constitución Española de 1978 se sentarán las bases de un Estado Social, declarando a la salud como un derecho de los españoles (art. 43). Con la llegada de la democracia se hacía necesaria la configuración de un moderno Sistema Nacional de Salud que pusiese solución a tan amplia problemática, haciendo accesibles los servicios sanitarios a todos los ciudadanos (*Vid.* Figura 5.1).

FIGURA 5.1
COMPETENCIAS DE LAS AA.PP. EN MATERIA SANITARIA



Fuente: Constitución Española de 1978, Ley General de Sanidad de 1986 y Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud de 2003. Elaboración propia.

Los instrumentos legales imprescindibles para poner en marcha este gran proyecto serán la *Constitución Española (1978)*, la *Ley General de Sanidad –Ley 14/1986–* y la *Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud –Ley 16/2003–*. Este conjunto normativo se constituirá como el mecanismo que transforme,

paulatinamente y en profundidad, un modelo arcaico e ineficaz, desde una estructura centralizada dependiente de un único organismo, a una organización descentralizada, en la que cada comunidad autónoma gestione, como servicios propios, a través de la correspondiente consejería, sus competencias en materia de salud.

A partir de la *Ley General de Sanidad de 1986* se configura el Sistema Nacional de Salud y se universaliza la Asistencia Sanitaria Pública, como derecho inherente de todos los ciudadanos en 1989, es decir, se garantiza al Estado como proveedor de servicios en sanidad para todos. La competencia en materia sanitaria será coordinada conjuntamente por la Administración Central, a través del Ministerio de Sanidad, y los Servicios de Salud de cada una de las Comunidades Autónomas, concentrándose los servicios sanitarios bajo la responsabilidad de los gobiernos regionales. La creación de los respectivos Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas se iría realizando de forma paulatina según se iban materializando las transferencias en materia de sanidad, siendo las Corporaciones Locales colaboradoras y encargadas de la Salubridad Pública. El sistema cubrirá a todos los españoles, independientemente de su situación económica y laboral, a todos los extranjeros empadronados y a los ciudadanos de la Unión Europea. También a los provenientes de otros estados no pertenecientes a la UE con convenios suscritos entre su país de origen y el nuestro. De igual forma tienen derecho a la asistencia sanitaria, sea cual sea su situación, las mujeres embarazadas y los jóvenes menores de 18 años. El resto de extranjeros se acogerán a la Asistencia Pública de Urgencia.

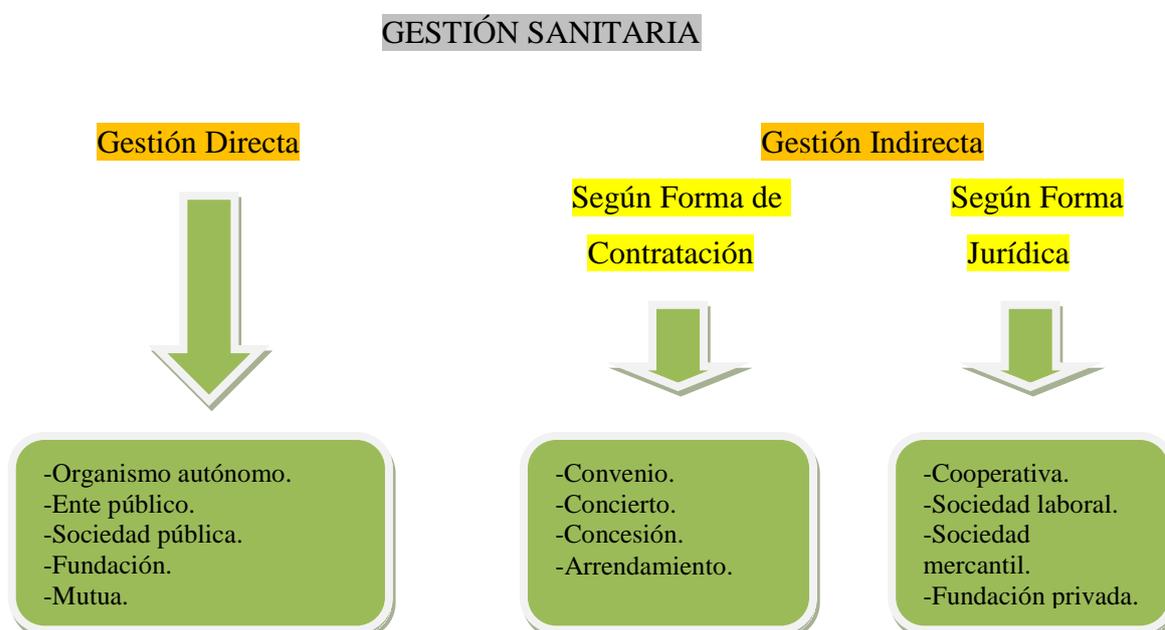
El modelo sanitario español mucho ha avanzado desde que retornó la democracia a nuestro país. Al igual que en la mayoría de los países de la OCDE, la atención y los sistemas sanitarios son considerados como parte del Estado del Bienestar, entendiéndose la asistencia y el cuidado de la salud como un bien social con el consiguiente compromiso del gobierno, en un mayor o menor porcentaje de participación, a garantizar un acceso adecuado a dichos servicios sanitarios. De hecho, las diferentes formas de organización en la prestación de servicios que puede adoptar el sector sanitario de nuestro país quedará contemplado en la *Ley 15/1997 Sobre Habilitación de Nuevas Formas de Gestión del SNS*, la cual no excluye ninguna forma jurídica concreta en cuanto a la gerencia de centros sanitarios, siempre y cuando tengan naturaleza o titularidad pública y mantengan el carácter de servicio público de la asistencia. En el apartado 1 de esta ley se establece explícitamente que: «...la gestión y administración de los centros, servicios y establecimientos sanitarios de protección de la

salud o de atención sanitaria o sociosanitaria podrá llevarse a cabo directamente, o indirectamente, a través de la constitución de cualesquiera entidades de naturaleza o titularidad pública permitidas en Derecho». Todo ello abrirá el paso a nuevas formas de gestión en nuestro país, dando entrada a nuevos grupos privados en la prestación de servicios sanitarios.

5.8.1. El modelo actual en la sanidad

Desde 1986, momento en el cual se aprueba la *Ley General de Sanidad*, los continuos cambios administrativos e ideológicos han ido perfilando diferentes modalidades en la gestión de servicios de salud, o, mejor dicho, se han ido aportando desde cada uno de los sucesivos gobiernos partes por separado de un patrón común, configurando los servicios sanitarios públicos en la actualidad (*Vid.* Figura 5.2).

FIGURA 5.2
GESTIÓN DE SERVICIOS SANITARIOS EN ESPAÑA



Fuente: Elaboración propia

La baja productividad, falta de eficiencia, gasto desmesurado, irracionalidad, aumento de la demanda, etc. comprenderán el diagnóstico necesario y justificativo para la implementación de diferentes modelos de administración sanitaria, los cuales se pueden encuadrar en dos grupos, los de Gestión Directa y los de Gestión Indirecta. La

diferencia radica principalmente en quién será el prestador de servicios, si es la propia Administración, en aplicación de fórmulas, o, por el contrario, si es la empresa privada, pero siempre con financiación y control sanitario-autoritario públicos, modelos vigentes con anterioridad en nuestro entorno más cercano geográfico y social.

Este tipo de gestión en el ámbito de salud pública no sería una novedad desde el momento de las transferencias a las CC.AA., de hecho, la administración de los servicios sanitarios europeos ya habían sufrido una profunda transformación tras las crisis económicas de los setenta y los ochenta del pasado siglo, marcando nuevas tendencias liberalizadoras en el modelo a seguir en el continente. Serán los sucesivos gobiernos británicos de ideología neoliberal-conservadora de M. Thatcher los que implementen el «thatcherismo», contagiando al resto de Europa, aupando al mercado y a la privatización como herramientas indispensables en la prestación de servicios¹⁸⁰. El argumento utilizado se basaba en el desmesurado gasto en la sanidad pública, con un coste que el Estado no podía soportar, haciendo defensa de la gestión privada por económica y eficiente. La estrategia estará apoyada por importantes grupos de presión en relación directa con el sistema sanitario, entre los cuales se destacan corporaciones financieras, aseguradoras sanitarias, empresas de asistencia sociosanitaria, industria farmacéutica, de electromedicina, etc., a los cuales se sumarían grandes constructoras y empresas de servicios. Este conjunto de multinacionales se apoyaba en criterios de eficiencia técnica e instrumental; en intervenciones de alta efectividad y bajo coste; en la descentralización de los servicios públicos, y en la libre circulación de empresas sanitarias, todo ello con el respaldo de organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial¹⁸¹. Será este momento el apropiado para que desde el «lobby sanitario» se sostuviera que en un contexto de restricción del gasto público los servicios sanitarios, incluidos los hospitalarios, no estaban capacitados para mantener los niveles de exigencia en cuanto a financiación, por lo que se aconsejaba acudir a inversores privados para el mantenimiento del sistema¹⁸².

¹⁸⁰ M. Thatcher fue primera ministra del Reino Unido desde mayo de 1979 hasta noviembre de 1990. El «thatcherismo» pretende promover la baja inflación, el pequeño estado y el libre mercado a través de un estricto control de la oferta monetaria, la privatización y las limitaciones en el movimiento obrero. A menudo es comparado con la «reaganomía» en Estados Unidos.

¹⁸¹ Así lo plantea el Banco Mundial en el *Informe sobre la Financiación de los Servicios Sanitarios de 1987* y en el *Informe sobre el Desarrollo en el Mundo de 1993*.

¹⁸² *El Tratado de Maastricht*, argumentando la necesidad de crear las condiciones para la moneda única, estableció que el gasto público de cada país no debería superar el 3% del PIB ni su endeudamiento

Las fórmulas empleadas a partir de ese momento se resumen en la Participación Público-Privada –PPP–, también denominada genéricamente como Colaboración Público-Privada –CPP–, y, más concretamente, en la Financiación Privada de Iniciativas Públicas –PFI–, modelo de máxima actualidad entre las administraciones de nuestro país, de las que hacíamos mención anteriormente en este estudio. Este tipo de sistemas de contratación surgirán en el Reino Unido a finales de los ochenta del anterior siglo XX, apoyados en las teorías más radicales de Hayek con las de la «competencia regulada» de Alain Enthoven¹⁸³. Pero, será a principios de los años noventa, de la mano del, también, gobierno conservador de J. Major, cuando se lleven a cabo, aunque posteriormente los gabinetes laboristas de Tony Blair continuaron desarrollando numerosas iniciativas de este tipo en diferentes sectores. Estos exponentes permitirán a las administraciones atender la prestación de servicios sin aumentar el déficit a través de la iniciativa privada, principalmente constructoras y empresas de servicios, elevando con ello su volumen de contrataciones al tiempo que reducen su exposición como negocio cíclico.

La Colaboración Público-Privada –CPP o PPP– encuadrará las relaciones formadas entre órganos del sector público y empresas del sector privado, normalmente con el objetivo de introducir recursos y experiencia del segundo con el objetivo de ayudar a proporcionar y a entregar activos y servicios al primero. Esta colaboración englobará una amplia variedad de acuerdos de trabajo, desde asociaciones estratégicas, informales o flexibles, hasta contratos DBFO –diseño, construcción, financiación y operación–, pasando por las empresas mixtas. El gobierno británico introduciría este tipo de iniciativas en infraestructuras –carreteras, ferrocarriles, puentes, metro, etc.–, sanidad, educación, justicia, defensa y medio ambiente, entre otros sectores. El sistema se irá extendiendo después de forma paulatina a Australia, Alemania, Italia, Portugal, Canadá y España, a los que más adelante se adherirán otros.

Han sido varios los autores que han manifestado su oposición a estos modelos. Mckee, entre otros, con respecto a esta iniciativa en nuestro país, manifestó a través del *Boletín de la Organización Mundial de la Salud –OMS–* las siguientes conclusiones: esta fórmula supone un mayor coste que si se hubieran empleado los medios

público el 60% del mismo. Al mismo tiempo estableció un sistema de contabilidad que no contemplaba como endeudamiento público el contraído por empresas públicas acogidas a gestión privada.

¹⁸³ La competencia de gestión en la atención sanitaria es una idea que ha evolucionado a lo largo de las últimas décadas. Se define como una estrategia de compra para obtener el máximo valor para los consumidores y empleadores, utilizando reglas para la competencia derivados de los principios microeconómicos.

tradicionales; problemas con una menor calidad; menor flexibilidad de los centros, y una gran complejidad. Se concluye que este tipo de mecanismos complican aún más la ya de por sí difícil tarea de construir y dirigir un hospital¹⁸⁴.

El médico Sánchez Bayle, a través de otro trabajo, aportará argumentos para consolidar la oposición a las privatizaciones, desvelando los intereses que justifican esas políticas y la defensa del derecho a la protección de la salud de la población¹⁸⁵.

En el estudio de Prieto, Arbelo y Mengual se hará un análisis pormenorizando de este patrón, tanto en el Reino Unido como en nuestro país. A través de más de cuarenta páginas se analizan los pros y contras de un sistema sanitario como el descrito¹⁸⁶.

De igual forma la Federación de Asociaciones para la Defensa de la Sanidad Pública –FADSP– ha sido muy crítica con este tipo de iniciativas, dedicando en marzo de 2007 en *Revista Salud 2000* un monográfico en defensa de la sanidad pública¹⁸⁷. También, desde esta misma federación, García Martín hace un análisis de este tipo de modelos. Evidencia en este estudio: el mayor coste en la construcción de hospitales; condiciona y reduce la capacidad de inversión de los centros; limita la capacidad tecnológica y poblacional; reduce el nivel de información y transparencia, y empeora la capacidad asistencial¹⁸⁸.

Son numerosos los informes en contra de estos patrones. Desde el ámbito sanitario o desde el económico son innumerables las críticas, tanto desde dentro como desde fuera de nuestras fronteras, pero las limitaciones de este estudio nos impiden hacer una numerosa y detallada recopilación de ellos, aunque no por ello haya que restarle la menor importancia, quedando pendiente para futuras investigaciones, al ser un asunto de vigente actualidad.

En el caso de nuestro país, en cuanto a participación privada en proyectos públicos, nos podemos remontar ciento cincuenta años atrás. A partir de 1877 la legislación de la época marcará el ordenamiento jurídico como primer paso y principal fórmula de colaboración público-privada para la gestión indirecta de los servicios

¹⁸⁴ M. Mckee, M. et al.: «Las asociaciones público-privadas para hospitales», *Bull World Health Organ*, noviembre 2006, pp. 890-896.

¹⁸⁵ M. Sánchez Bayle (coord.), *La contrarreforma sanitaria. Análisis y alternativas a la privatización de la sanidad pública*, Los Libros de la Catarata, Barcelona, 2013.

¹⁸⁶ A. Prieto Orzanco, Arbelo A. López de Letona y E. Mengual García, «El papel de la financiación público-privada de los servicios sanitarios», *Laboratorio de Alternativas, Documento de trabajo 99/2006*, Fundación Alternativas, Madrid, 2006.

¹⁸⁷ FADSP, «La Privatización de la Sanidad y la iniciativa de financiación privada», *REVISTA SALUD 2000*, nº 21, Madrid, 2007.

¹⁸⁸ M. García Martín, *Análisis de la Iniciativa de Financiación Privada (PFI). Concesiones de Obra para construir hospitales*, FADSP, Madrid, 2007.

prestados por parte de las administraciones. Según avance el pasado siglo nuevas acciones normativas irán apareciendo en ese sentido¹⁸⁹. Pero, no será hasta que progrese la democracia en España cuando se irá implementando un formato sanitario concreto, vigente en la actualidad¹⁹⁰. Todo ello se ha traducido, pese a las continuas protestas en cuanto a las Nuevas Formas de Gestión Sanitaria, en la reforma de la asistencia primaria, la modernización, la tecnificación y en el acercamiento a los más innovadores sistemas de salud, reforzando el grado de satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos y con los profesionales que los atienden, según los estudios consultados en este trabajo.

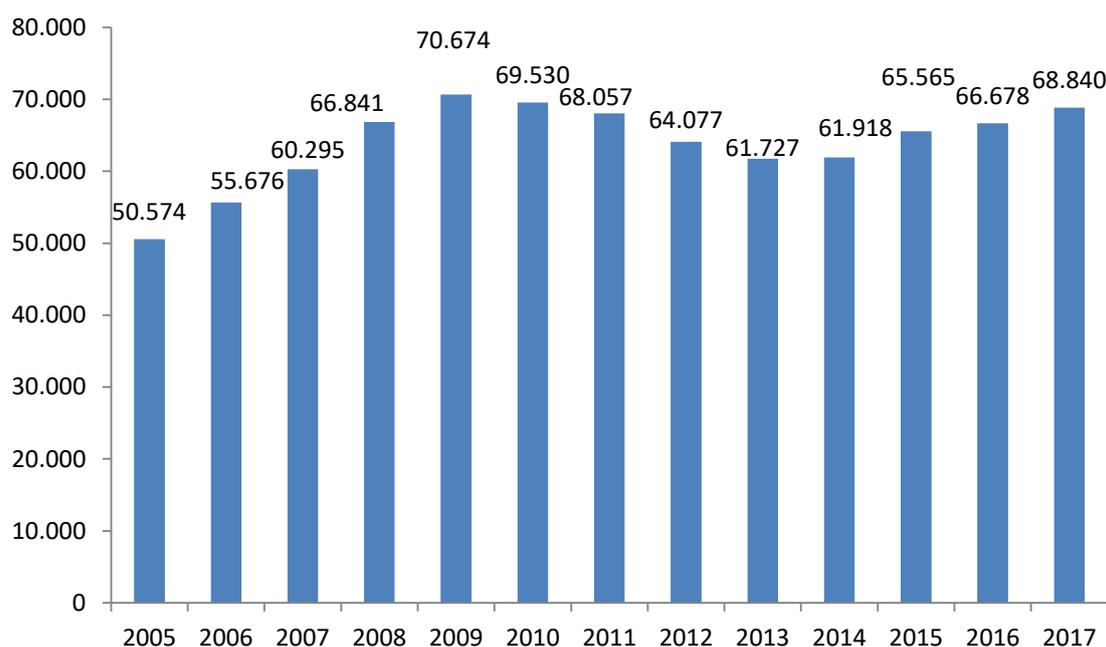
La dotación de recursos y la modernización en el transcurso de ese período democrático hasta 2009 ha hecho que España haya alcanzado cifras en atención sanitaria similares a los países de nuestro entorno, logrando la población una de las mayores esperanzas de vida del mundo. Aun sufriendo diversos altibajos, se lograría un alto nivel de bienestar, dedicando nuestro país ingentes cantidades de dinero, público y privado, a la provisión de servicios sanitarios. Se ha pasado del 3,5% de inversión total –pública y privada–, en 1970 con respecto al PIB, a un 9,6% en 2009. A partir de ese momento las dificultades en cuanto a la gestión y financiación del Sistema Nacional de Salud quedarán patentes, empujando a las distintas administraciones a efectuar «reformas» como consecuencia de la profunda crisis económica que se instalará en España durante más de un lustro. De hecho, se producirá una continua disminución en las dotaciones presupuestarias de las administraciones con respecto a la partida sanitaria, pasando de los 70.674 millones de euros de 2009 de inversión pública, a los

¹⁸⁹ Han sido varias las iniciativas de colaboración en este sentido, cronológicamente: *Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877*, según la cual los particulares y compañías podrán también construir y explotar obras públicas destinadas al uso general; *Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales*, aprobado por *Decreto de 17 de junio de 1955* y todavía parcialmente en vigor, establecía que los servicios de competencia de las Entidades locales podían prestarse mediante concesión administrativa; *Ley de Contratos del Estado*, texto articulado aprobado por *Decreto 923/1965, de 8 de abril*, en esta norma, y por cambiar de fórmula contractual representativa de técnicas de colaboración público-privada; *Ley 8/1972, de 10 de mayo*, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, y a partir de nuestra entrada en la UE será resultado la aplicación de esta actividad normativa con la aprobación de las denominadas tres «Directivas clásicas» en materia de contratos públicos, a saber: la *Directiva 92/50/CEE, de 18 de junio*, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios, la *Directiva 93/36/CEE, de 14 de junio de 1993*, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro y la *Directiva 93/37/CEE, de 14 de junio de 1993*, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obra.

¹⁹⁰ Este modelo proviene de la *Ley General de Sanidad –LGS–*, aprobada en 1986. Estaba diseñado en lo que se conoce como Servicio Nacional de Salud, recogiendo las características fundamentales del National Health Service –NHS– del Reino Unido en sus inicios, es decir, la universalización del derecho a la atención sanitaria, basado en la prevención y la promoción, que integra los servicios sanitarios y que tiene una provisión mayoritaria y hegemónicamente pública.

61.727 millones de 2013, con un paulatino ascenso a partir de 2014, alcanzando los 68.840 millones de 2017, según los últimos datos publicados por el Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad –MSSSI- en 2018 (Vid. Gráfico 5.10)

GRÁFICO 5.10
INVERSIÓN PÚBLICA EN SANIDAD (2005-2017)
(millones de euros)



Fuente: MSSSI, Secretaría General de Sanidad y Consumo, *Estadística de gasto sanitario público 2005-2017*. Elaboración propia.

La mayoría de la que gozaba el gobierno en 2012 será suficiente para la aprobación, pese a la oposición del resto de fuerzas políticas, del *Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de Medidas Urgentes para Garantizar la Sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y Mejorar La Calidad y Seguridad de sus Prestaciones*, el cual introducirá criterios de privatización en la financiación y el aseguramiento. Este cambiará las pautas a seguir en cuanto a beneficiarios del Sistema Público de Salud, limitando con ello el acceso a determinados sectores sociales; modificando la cartera y prestación de servicios; persiguiendo el ahorro farmacéutico mediante el copago y la

supresión del catálogo de determinadas referencias, y alterando las condiciones y derechos en cuanto a recursos humanos¹⁹¹.

A pesar de las críticas con respecto a las «reformas sanitarias», el grado de satisfacción con los servicios de salud que manifestaban los ciudadanos de nuestro país durante la última crisis económica es positivo, y más teniendo en cuenta las recientes políticas de austeridad. Si nos ajustamos a una comunidad autónoma concreta, en este caso la madrileña, según la encuesta realizada todavía en el período recesivo, en 2015, por la Dirección General de Coordinación de la Atención al Ciudadano y Humanización de la Asistencia Sanitaria de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, el grado de satisfacción de los usuarios con el Servicio Madrileño de Salud –SERMAS– se podía calificar como bastante satisfactorio (*Vid. Tabla 5.7*)¹⁹².

TABLA 5.7
SATISFACCIÓN DE LOS USUARIOS CON EL SERMAS EN 2015

Profesionales/Segmento	2015
M. de familia/Pediatra	92,0%
Enfermeras/os	93,7%
Centros de Salud	89,2%
Médicos de hospital	92,8%
Enfermeras/as de hospital	91,3%
Auxiliares de hospital	90,2%
Hospitalización	85,2%
Cirugía ambulatoria	96,0%
Urgencias hospitalarias	89,7%

Fuente: D.G. de Coordinación de la Atención al Ciudadano y Humanización de la Asistencia Sanitaria. *Evaluación de la satisfacción de los usuarios de los Servicios de la Asistencia Sanitaria Pública de la Comunidad de Madrid 2015.* Elaboración propia.

¹⁹¹ El «catálogo de prestaciones del SNS» se sustituye por la «cartera común de servicios», en la que se diferencia entre varias categorías de prestaciones o servicios, en función de su financiación con cargo a los fondos públicos –cartera común básica– o con copagos –cartera común suplementaria–.

¹⁹² *Evaluación de la satisfacción de los usuarios de los Servicios de la Asistencia Sanitaria Pública de la Comunidad de Madrid 2015.* D.G. de Coordinación de la Atención al Ciudadano y Humanización de la Asistencia Sanitaria.

Como hemos podido constatar a través de esta tabla el grado de satisfacción de la población madrileña con respecto a su sistema sanitario era ampliamente aprobado. Igualmente, comprobamos que los niveles de conformidad en otras comunidades se movían en cifras muy parecidas, lo cual era extrapolable al resto del territorio nacional. Es más, atendiendo a la encuesta elaborada por el ministerio del ramo en 2015, el grado de satisfacción de los ciudadanos respecto a los servicios sanitarios había mejorado siete décimas en comparación con 2014. Referente a la opinión general de la población, el 63,7% creía que el sistema sanitario funcionaba bien o bastante bien, aunque necesitaba algunos cambios, el 29,3% pensaba que deberían ser fundamentales, y un 6,3% mantenía que tendría que rehacerse. El 86,3% de los usuarios de atención primaria consideraba que la asistencia recibida era buena o muy buena, siendo las expectativas previas sobre este servicio altas, asegurando el 70,4% que la atención recibida fue más o menos igual a como esperaban. En cuanto a las consultas de especialistas, el 82,2% de los pacientes consideraba la atención buena o muy buena, al igual que el 88,3% de las personas ingresadas en hospitales públicos. Respecto de la atención en urgencias, el 80,5% de los usuarios afirmaban que la asistencia fue buena o muy buena y el 63,2% de los pacientes reconocía que se hizo con mucha o bastante rapidez. El 69,1% de los ciudadanos estimaba que la Administración Pública gestiona mejor la sanidad, mientras que el 11,3% opinaba que las empresas privadas pueden hacerlo mejor. De hecho, se consolidaba la preferencia por la sanidad pública frente a la privada, todo ello argumentado por la tecnología, los medios de los que disponen los centros y por la capacitación de sus profesionales sanitarios. En concreto, un 68,1% prefería la sanidad pública para la atención primaria, el 53,8% para las consultas especializadas, el 62,9% para el ingreso en el hospital y el 61,9% para urgencias. En cuanto al copago, el 65,8% piensa que se deberían contemplar más tramos para que las contribuciones del paciente al pago de los medicamentos sean más acordes con el nivel de renta. Aun así, los aspectos susceptibles de mejora están relacionados con los tiempos de acceso a los servicios, la obtención de cita el mismo día que se solicita, los tiempos de espera para entrar en consulta, las demoras para los especialistas y la hospitalización programada¹⁹³.

Según el *Informe AEVAL 2014*, publicado en 2015 por la Administración, en 2014 y con respecto a la tendencia iniciada en 2013 se estabiliza el nivel de insatisfacción con respecto a los servicios públicos en general, aumentando la confianza

¹⁹³ Así lo refleja el *Barómetro Sanitario 2015* elaborado por el Ministerio de Sanidad en colaboración con el Centro de Investigaciones Sociológicas –CIS–, con más de 7.800 entrevistas

en los empleados públicos, siendo superior a la de algunos servicios privados equiparables. De hecho, el personal sanitario de la sanidad pública merece el mayor grado de confianza junto a bomberos y profesores, lo que indica que no es un problema de personal, sino de gestión y administración¹⁹⁴.

En cuanto al grado de satisfacción con los servicios de la sanidad privada en España es muy elevado, atendiendo a los datos de la Fundación IDIS, 7,4 puntos en una escala de 1 a 10, lo que evidencia la confianza y seguridad del paciente en esta modalidad. Es más, la valoración de la sanidad privada está directamente relacionada con la frecuencia con la que hacen uso de la misma, destacando la agilidad y rapidez como su principal ventaja, por el contrario, el coste se manifestará como la principal desventaja¹⁹⁵.

Pese al aumento de los presupuestos sanitarios de las CC.AA. en 2017 y 2018, la distribución ha sido muy variable entre ellas, de manera que no todas han superado los valores de 2010, en unos casos por la imposición del techo de gasto impuesto desde el ministerio y en otros por decisiones políticas difíciles de justificar. Posiblemente estas cifras no vayan paralelas, pese a una predisposición contraria a los continuos movimientos de protesta como consecuencia de los recortes en las dotaciones de los presupuestos en sanidad o de los cambios en los modelos de gestión, como decisiones estratégicas, generando un continuo debate, lo cual pudiera afectar a la calidad del sistema, que es lo que verdaderamente importa a los ciudadanos en la provisión de servicios de salud y bienestar social. No obstante, a pesar de los últimos incrementos en las partidas dedicadas a sanidad, las consecuencias sanitarias de la crisis han quedado palpables tras varios años de reducción presupuestarias, cantidades que aún están sin recuperar.

5.8.2. Las consecuencias sanitarias de la crisis

La alta tasa de desempleo se ha manifestado como uno de los peores efectos de la crisis sobre la sociedad española y, potencialmente, uno de los más peligrosos indicadores para el bienestar de los ciudadanos. En nuestro país el disponer o no de un trabajo remunerado es símbolo de estabilidad económica, de hecho, han aumentado de

¹⁹⁴ *Calidad y sostenibilidad de los servicios públicos*, Agencia de Evaluación y Calidad –AEVAL–, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid, 2015.

¹⁹⁵ IDIS: *Informe IDIS, Barómetro de la Sanidad Privada 2015*, Instituto para el Desarrollo e Integración de la Sanidad, Fundación IDIS, pp. 13-20.

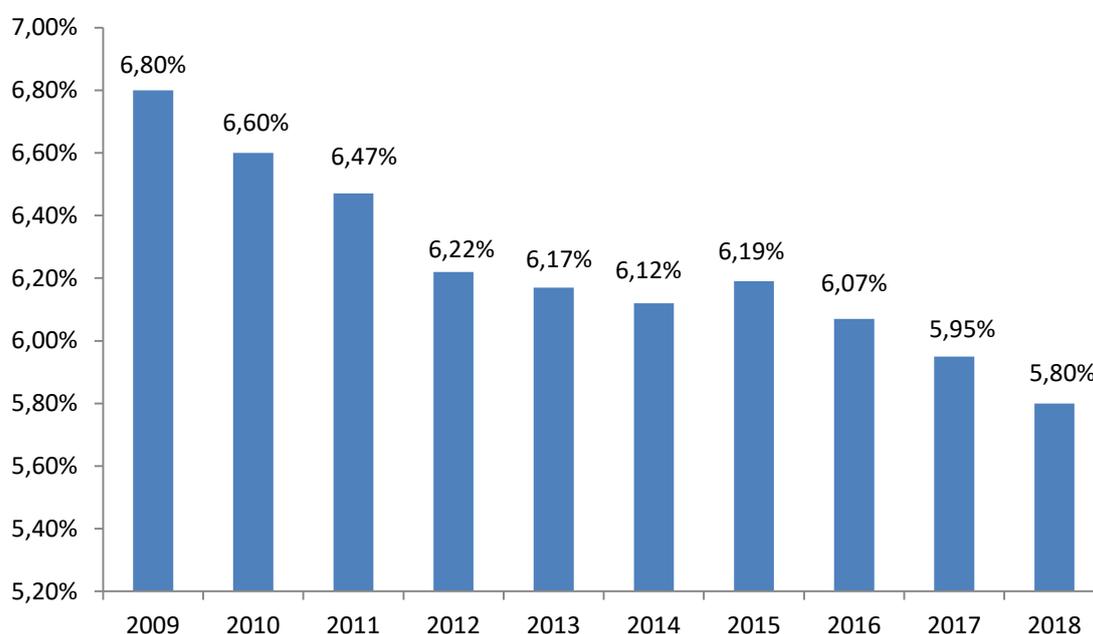
manera acusada las diferencias en cuanto al grado de ingresos entre la población, entre los que tienen un salario y los que no, dificultando en determinados casos el acceso a determinados servicios o la supresión de los mismos, entre los cuales se encuentran los sanitarios, los educativos o el habitacional, como señalamos en este estudio. Este protagonismo ha recaído mayormente en los grupos sociales más desfavorecidos, lo que se ha traducido en un aumento del número de personas sin hogar, en la continua progresión de individuos en riesgo de pobreza o en la falta de cobertura médica. A esto hay que añadir las continuas reformas y recortes emprendidas por el ejecutivo, las cuales lejos de mejorar esta situación la han empeorado, teniendo en cuenta los indicadores que desde diferentes organizaciones se han ido publicando, como hemos ido anotando. Las cifras muestran un país más desigual, poniendo a España, teniendo en cuenta los movimientos y manifestaciones ciudadanas, en situación de ruptura de su cohesión social. Incluso así, a pesar de la evidente política de austeridad, la situación del sistema sanitario en España sigue estando a un gran nivel, comparativamente con los países desarrollados, siendo aún característica la alta profesionalidad y calidad del servicio, sobre todo desde que se hizo efectiva la transferencia a las CC.AA. Prueba de ello lo encontramos en la esperanza de vida de los ciudadanos, siendo una de las más altas del mundo. Aun teniendo en cuenta un servicio sanitario de calidad, el gasto público en sanidad en España ha ido disminuyendo desde 2009, año del máximo presupuesto de nuestra historia, hasta 2014, con un leve aumento en 2015, año electoral, y en años posteriores, sin alcanzar cifras previas al período recesivo. Esto hizo que la prolongación de la crisis tuviera unas consecuencias sanitarias muy perceptibles, cuyos efectos han recaído sobre la disponibilidad de fondos de las diferentes administraciones, lo que se ha traducido en una continua revisión del sistema para su mantenimiento, con especial énfasis en el efecto redistributivo y en la reducción de numerario asignado a las partidas de salud.

El nuevo gobierno, tras las elecciones de 2011, para compensar estos desequilibrios, aprobó una subida del IVA en 2012, del 18% al 21% –tipo estándar–, y del 8% al 10% –tipo reducido–, junto a otras acciones, lo que permitiría estimar una recaudación adicional de 11.237 millones de euros en ese mismo año, según el Ministerio de Hacienda. No obstante, esa disponibilidad de fondos no siempre es perceptible por la población, y, de hecho, no lo fue. Añadiremos que la mayor recaudación impositiva no ha servido para una mayor dotación en servicios sanitarios, por el contrario, la minoración en las asignaciones en esa área ha sido evidente desde

ese momento, con una reducción constante durante 2010, 2011, 2012 y 2013, hasta 2014, año en el cual se produce un ligero aumento, prolongándose en 2015, 2016 y 2017¹⁹⁶. Pese a la ligera recuperación en cuanto a los fondos dedicados a la sanidad, se da la paradoja de que aun siendo la inversión creciente el porcentaje del gasto en esta partida en 2017 y 2018 con respecto al PIB se encuentra por debajo del 6%, concretamente en el 5,95% y 5,80%, respectivamente, cifras no conocidas desde hace años, acusando una continua caída desde el comienzo de la crisis (*Vid.* Gráfico 5.11).

GRÁFICO 5.11

INVERSIÓN PÚBLICA EN SANIDAD RESPECTO DEL PIB (2009-2018)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La constricción presupuestaria, junto a las reformas efectuadas por las diferentes administraciones, ha incidido de forma directa en los hospitales, en los centros asistenciales y en el conjunto del sistema de salud, repercutiendo, además, en la eficiencia y la calidad del servicio, afectando a los propios profesionales y, por supuesto, a los pacientes y ciudadanos.

La reducción durante el período recesivo del gasto sanitario público se ha traducido en menos inversiones en infraestructuras y en recursos humanos. Esta disminución en la dotación presupuestaria ha supuesto el cierre de plantas hospitalarias,

¹⁹⁶ Fuente: INE y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

de quirófanos, consultas y la menor contratación de personal, según denunciarán los sindicatos. A lo anterior hay que sumar las consecuencias derivadas del *RDL 16/2012*, lo cual implicaba el copago farmacéutico y el fin de la universalidad sanitaria, entre otras medidas¹⁹⁷. Según datos del *Sistema de Información de Listas de Espera del SNS* del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en el período 2011-2017, las listas de espera quirúrgicas empezaron a subir especialmente a partir de diciembre de 2011, disparándose el porcentaje de pacientes en situación quirúrgica de más de seis meses, que pasó del 9,9% al 17% en diciembre de 2017, con más de 592.000 enfermos en esa situación, superando los 106 días de media. En cuanto a los datos del Ministerio de Sanidad sobre recetas y su gasto agregado hasta diciembre de 2014 muestran que se había reducido significativamente el número absoluto de recetas facturadas en el SNS –20 millones de recetas menos de media al mes–, así como el gasto asociado a ellas –200 millones de euros menos de media al mes– desde la aplicación del *RDL de julio de 2012*, según este ministerio en 2015. Especialmente, sería relevante la aprobación por las comunidades madrileña y catalana de un cargo añadido de un euro por caja de medicamentos dispensados en la farmacia, con un límite máximo de 61€ por año y persona. Ante la aprobación de esta tasa, el Tribunal Constitucional estudió las bases legales de este suplemento y acabó dictaminando que este recargo debía ser suspendido, no devolviendo lo abonado a los ciudadanos

Las políticas de reducción de gasto público en salud han conllevado la contracción de los salarios, las desinversiones en la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores del sector, la no renovación de personal y, por consiguiente, la falta de nuevas contrataciones y concursos públicos. En esa dirección se impulsaron medidas tanto desde la administración autonómica como de la estatal. En el conjunto del país destacó una disminución del 7,1% de la remuneración del profesional; una reducción en las horas y días de representación sindical, y un aumento en el número de horas laborales semanales de 35 a 37,5 para los médicos y enfermeras en la atención primaria. Además, estos dos grupos profesionales han experimentado retrasos en el pago de los complementos por carrera profesional, a lo que se suma la reducción a la mitad de los incentivos económicos vinculados al cumplimiento de objetivos. Otro hecho muy significativo es el notable empeoramiento de las condiciones de trabajo en el sistema sanitario público, donde proliferan la eventualidad, los contratos por pocos días e

¹⁹⁷ El gasto farmacéutico aumentó en 1.801 millones de euros con respecto a 2011 según el Sistema de Cuentas de Salud.

incluso por horas, rompiendo con la necesaria continuidad de la atención, la cual es una de las claves de una asistencia sanitaria de calidad, lo que además favorece la emigración de profesionales muy calificados, descapitalizando a la Sanidad Pública. La falta de nuevas contrataciones y la no renovación de personal se han manifestado desde diversas asociaciones sanitarias, de hecho, algunas fuentes han llegado a cifrar la supresión de aproximadamente 53.000 trabajadores sanitarios en el período comprendido entre 2009 y 2014 en todo el Estado, 7.500 solamente en la Comunidad de Madrid, según la Fundación 1º de mayo¹⁹⁸. Solamente entre 2012 y 2014 se han destruido 20.500 empleos en el SNS, de ellos 13.087 en 2012, 6.177 en 2013 y 1.224 en 2014¹⁹⁹. En 2013 había 21.000 personas menos contratadas en atención especializada que en 2010, siendo el 58% personal sanitario y el 42% no sanitario²⁰⁰. Concretamente en la Comunidad de Madrid, según el *Informe de 2014 de la de Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid* permite comprobar que en 2013, primer año que se fiscalizaban las cuentas sanitarias ante la Asamblea Madrileña, Madrid redujo el gasto en la sanidad de sus ciudadanos, en concreto, un 5% menos que el año anterior²⁰¹. La partida asignada a gastos de personal ascendía en 2009 a más de 3.900 millones de euros, bajando hasta los 3.409 millones de euros en 2013, lo cual supone una reducción con respecto al primer año del 12,6%²⁰². No es de extrañar que la desconfianza en cuanto al sistema sanitario vaya en aumento, pese a un grado de satisfacción generalizado. De hecho, en 2018 uno de cada cinco hogares tenía un seguro sanitario, con un gasto medio de 1.186 euros anuales, según datos del INE, alcanzando un 5,6% de crecimiento en ese año y una facturación de 8.520 millones.

En cuanto al impacto en los pacientes y ciudadanos, en los resultados principales del *Informe de 2014 de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada –FEDEA–* se observa que algunos de los indicadores de salud más clásicos no parecen haber sufrido empeoramiento alguno en el periodo 2007-2013, aunque destaca el aumento en las listas de espera²⁰³. Este mismo informe establece que los indicadores del estado de salud de la población infantil no presentan una evolución positiva. La mortalidad infantil se ha

¹⁹⁸ Fuente: Fundación 1 de Mayo-CC.OO., *Informe de julio de 2014*.

¹⁹⁹ Según datos del *Boletín Estadístico de Personal –BEPSAP–*. Datos de enero de 2012 a enero de 2015.

²⁰⁰ Según cifras del Sistema Información de Atención Especializada –SIAE–.

²⁰¹ *Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad de Madrid. Ejercicio 2013*. Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid. 2014.

²⁰² *Estadística gastos personal de la sanidad en la Comunidad de Madrid, 2009-2013*. Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

²⁰³ FEDEA: *Primer Informe del Observatorio de la Sanidad Fedea, El sistema de salud en España en perspectiva comparada*, FEDEA, 2014.

estancado desde 2009, el peso al nacer ha empeorado durante los años de crisis, la prevalencia de enfermedades crónicas ha aumentado en dos puntos en los tres últimos años disponibles, así como la utilización de servicios hospitalarios asociados a diabetes, depresión, ansiedad y otros trastornos mentales. En efecto, uno de los impactos más negativos de la crisis se ha localizado en la salud mental, especialmente la de la población adulta, apuntando que la recesión ha aumentado significativamente la frecuencia de trastornos mentales y el abuso de alcohol entre pacientes de la atención primaria, con una mayor incidencia en familias con desempleados y dificultades para hacer frente a la hipoteca. En otro informe, el de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria –SESPAS–, también de 2014, se estima que los trastornos del estado de ánimo aumentaron un 19% entre 2006 y 2010, los trastornos de ansiedad un 8%, y los trastornos por abuso de alcohol un 5% –este último especialmente en mujeres–²⁰⁴. El desempleo se apunta como el factor de riesgo más importante para explicar este aumento. La tasa de suicidios para el periodo 2000-2012 ha aumentado un 4,3%, y las tasas por cada 100.000 habitantes recuperan valores del año 2005, según el INE en 2014. Si bien España es uno de los países con las tasas más bajas de suicidio de Europa, sin embargo, su ritmo de crecimiento en esos últimos tres años es de más del 10% anual, lo que apunta a una cierta preocupación²⁰⁵.

Atendiendo a esta misma organización, la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria –SESPAS–, en un comunicado de 2011, las condiciones socioeconómicas desfavorables se asocian a efectos negativos sobre la salud de las personas²⁰⁶. Para esta institución las crisis económicas vienen acompañadas de un aumento de los problemas de salud, sobre todo de salud mental, así como de un incremento de la mortalidad por suicidios. La pérdida del trabajo y la precariedad laboral tienen consecuencias sobre la salud de las personas, sobre todo en la esfera psicosocial, a lo que hay que sumar un aumento en los niveles de ingesta de alcohol, drogas y tabaco. Sin embargo, la repercusión durante los períodos recesivos en la salud de la población va a depender mucho del contexto institucional. Por ello, es importante recordar que las prestaciones económicas por desempleo y las ayudas sociales evitan o reducen este efecto. Pero también, la incertidumbre laboral tiene un impacto sobre la

²⁰⁴ SESPAS: *Informe SESPAS 2014: Crisis económica y salud*, SESPAS, 2014.

²⁰⁵ P. Gallo y J. Gené-Badía, «Evidencias y reflexiones sobre el impacto de la crisis en la salud y la sanidad», *Panorama Social*, nº 22, FUNCAS, Madrid, 2015, pp.79-92

²⁰⁶ Comunicado SESPAS, «El impacto en la salud de la población de la crisis económica y las políticas para abordarla», noviembre de 2011.

salud de las personas que continúan trabajando, observándose un incremento del estrés y de trastornos ansioso-depresivos, con mayores riesgos de enfermedad mental y muerte prematura. El estrés duradero se ha relacionado con mayor riesgo de infecciones, diabetes, hipertensión arterial, infartos de miocardio, accidentes cerebrovasculares, depresión y agresividad, siendo sus consecuencias más comunes en las clases sociales más desfavorecidas. Igualmente, hay que destacar que las peores condiciones de trabajo, los menores gastos en seguridad y prevención incrementan el riesgo de accidente y enfermedad profesional. En cuanto a la población infantil, esta es especialmente vulnerable a las desigualdades sociales en la primera infancia, cuyas secuelas vienen asociadas al desarrollo físico y psicológico, así como en el nivel de estudios alcanzado, en consecuencia en la edad adulta su situación laboral y sus condiciones de trabajo son peores y sus ingresos más bajos. Con respecto a las personas mayores de 65 años, la pobreza es un obstáculo para un envejecimiento activo y saludable. La reducción de sus ingresos conlleva un deterioro de la calidad de su alimentación, disminuciones de su participación social y actividad física, lo que incide negativamente en su capacidad funcional y en un previsible aumento de la dependencia. Otro colectivo social que padece sobremanera las consecuencias de la crisis lo encontramos en los inmigrantes. La cobertura del sistema es especialmente sensible con este grupo, afectado sobre todo por el *Real Decreto Ley 16/2012*, el cual derogó algunos artículos de la *Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud*, y de la *Ley 4/2000, de 11 de enero, Sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*, «ante la ambigüedad y posible generosidad en servicios de salud», privando del derecho de asistencia normalizada a muchos residentes extranjeros en nuestro país²⁰⁷. De hecho, la crisis ha tenido un mayor impacto sobre estas personas no adscritas al Sistema de Seguridad Social o sin convenios con la Administración. Es más, la falta de atención sanitaria, en el caso de carecer de documentación y/o empadronamiento; la incertidumbre sobre su situación legal; los trabajos en donde con más frecuencia las condiciones de empleo son más precarias, y una mayor desagregación de la estructura social tiene un impacto directo sobre la salud. Todo lo anterior se traduce en malnutrición, incremento en el consumo de sustancias tóxicas, riesgo de contraer enfermedades infecciosas, cardiovasculares, depresión y un mayor aumento de la marginación y la exclusión social a consecuencia de la falta de servicios asociados a la salud.

²⁰⁷ No vigente en la actualidad.

5.8.3. Salud y exclusión social

En nuestro país la falta de salud asociada a ciertos síndromes, la enfermedad crónica de larga duración, la discapacidad, la edad, el sexo, el origen, la enfermedad mental o las drogodependencias son factores que están afectando sobremanera a un segmento importante de la población, tanto a nivel laboral como social, propiciando el empobrecimiento de las personas y, por ende, su exclusión. La estigmatización por padecer una cierta patología o diversidad funcional en edad de trabajar supone en numerosos casos una desventaja, esta situación interfiere de manera importante en su desarrollo y participación, haciendo que estos individuos, en determinadas ocasiones, se sientan acosados, viendo mermadas sus oportunidades, deslizándose al fracaso. De hecho, la exclusión social asociada a la salud o a la discapacidad comienza desde el momento en que aparecen estos síntomas, inclusive desde el nacimiento. Es razón suficiente para la autoestigmatización, la cual lleva aparejada una sensación de escasa valía personal, de vergüenza y culpa, derivando en trastornos del comportamiento y procesos de aislamiento social, como hemos anotado en esta investigación.

En edades avanzadas la situación económica está provocando importantes efectos sobre el bienestar. En todo el territorio nacional las personas sin trabajo han alcanzado cantidades alarmantes, con cifras superiores al 25% en determinados momentos de este período recesivo, afectando especialmente a los sectores sociales más vulnerables. La menor protección social y la falta de ingresos sitúan a estas personas en un alto riesgo de exclusión social. La morbilidad asociada a las personas muy longevas es más numerosa, y más si es mujer, por enfermar en mayor medida, por vivir más años y por las menores capacidades económicas al ser receptoras, en muchas ocasiones, de pensiones de vejez, haciendo de este grupo de población uno de los más expuestos ante la falta de salud.

No hay que olvidar que los niños en riesgo de pobreza, y más si sufren enfermedad crónica o discapacidad, han sido los grandes afectados por la crisis. Las dificultades económicas de los padres están obligándoles a reducir las necesidades más básicas de sus vástagos, con viviendas en peores condiciones, limitando la adquisición de material escolar para sus hijos ante la falta de recursos –categorizando a los más pequeños en niños pobres frente a los demás estudiantes– con lo que se aumenta la depresión infantil, encendiendo menos la calefacción, ahorrando en la comida o

disponiendo de alimentos con menos valor nutricional, lo que afecta directamente sobre la salud.

Enfermar comporta gastos económicos²⁰⁸. En nuestro sistema la Seguridad Social ha sufragado, hasta fechas recientes, la totalidad de los costes sanitarios más comunes. Los recortes en investigación en enfermedades raras, la minoración de fondos a la dependencia o el abandono de los programas en atención y prevención en drogodependencias está obligando, en numerosos casos, a las familias a la dotación de ingentes cantidades de numerario a la atención de los suyos, en aplicación del *Principio de Mateo*, sufragando la atención sanitaria en su totalidad o en parte –por ejemplo, a través de copagos de medicamentos que antes estaban incluidos en el catálogo farmacéutico, en contratación de servicios privados que ya no costea el sistema, el transporte sanitario, la rehabilitación de drogodependientes o las prótesis–²⁰⁹. En otras ocasiones, la falta de liquidez de los hogares, sobre todo a consecuencia de la crisis, o la negativa a prestar asistencia sanitaria a determinados sectores sociales y extranjeros, ha propiciado el aumento de personas en exclusión por no disponer de la cobertura sanitaria apropiada. De hecho, en cuanto a la población inmigrante sin documentar, la respuesta de la Administración en tiempo de crisis no se hizo esperar. Miles de extranjeros se verían privados por decreto-ley de asistencia sanitaria –con excepción de mujeres embarazadas, menores de 18 años y asistencia de urgencia– solo por carecer de residencia y empadronamiento legal. La desatención de este sector de la población en ambulatorios y hospitales sería un hecho. Los motivos esgrimidos atendían a razones económicas y a la falta de perspectivas laborales, lo cual suponía una carga para el Estado, y más en tiempo de austeridad, actuando, entre otras razones, como limitador de la entrada a más extranjeros en busca de sanidad, evitando así el «efecto llamada». De esta manera la exclusión sanitaria iría tomando forma, obligando a una importante cantidad de población foránea a acudir a las organizaciones caritativas en busca de atención sanitaria negada en principio por la autoridad. Siguiendo a la profesora Cuadrón:

²⁰⁸ Según la Federación Española De Enfermedades Raras –FEDER– viajar en busca del especialista o la unidad hospitalaria idónea para obtener el diagnóstico y tratamiento adecuado supone el 20% de los ingresos anuales de cada familia con un miembro afectado.

²⁰⁹ *El Principio de Mateo* hace referencia a un pasaje bíblico del Evangelio –Mateo 25:29– en el que se habla de la acumulación de recursos en manos de los que ya tienen: «al que más tiene, más se le dará y al que menos tenga, todavía el poco que tenga, se le quitará». Según este principio, aplicado por primera vez por el sociólogo norteamericano Robert Merton al estudio de las ciencias sociales, las ventajas y desventajas sociales tienden a consolidarse de manera que la brecha inicial entre los más afortunados –gracias a su capacidad, recursos disponibles o estatus social– y los menos afortunados tiende a ensancharse con el paso del tiempo.

«Como ya hemos indicado, existe tanto a nivel europeo como interno, no solo un interés político sino también una clara preocupación por regular y controlar la llegada de extranjeros, principalmente inmigrantes laborales, al territorio de la Unión Europea; regulación que tiende a restringir su entrada, «criminalizando» la figura del extranjero al considerarle como un «elemento no deseable» ignorando en muchas ocasiones la existencia de derechos de los que son titulares e incluso, aun contemplándolos, imposibilitando su ejercicio»²¹⁰.

Pese a los numerosos proyectos que se han propuesto desde diversas organizaciones como respuesta a las reformas impulsadas por el gobierno de la nación, la brecha entre ricos y pobres se ha agrandado en cuanto al acceso de servicios sanitarios. Las últimas elecciones generales pusieron sobre la mesa los propósitos que desde los partidos se habían hecho en materia de salud, siendo destacables los de las cuatro fuerzas con mayor representación parlamentaria. Tampoco hay que olvidar que desde varias instituciones también ha sido continuo el aluvión de alternativas en la mejora de la salud pública en estos últimos años. No obstante, estas propuestas no han servido para superar la limitación en las prestaciones que nos han impuesto unos servicios a la carta, cada vez menos asequibles para los ciudadanos, derivando a los integrantes más vulnerables de esta comunidad hacia una atención en salud residual, menospreciando la superación de los desequilibrios y el principio de igualdad. De hecho, la sanidad está seleccionando a los individuos, los reubica socialmente, donde la exclusión social sanitaria se ha hecho un hueco importante durante esta crisis. Los problemas de salud, pobreza y exclusión social tienden a aparecer conjuntamente y a reforzarse entre sí. Enfermar siendo pobre es un mal síntoma.

Para mitigar los altos niveles de exclusión social asociados a falta de salud se ha defendido la promoción de la salud, como guía para evitar la morbilidad y su alta incidencia en la población escolar. Hay que destacar el papel de la OMS en el apoyo de este modelo. De hecho, este organismo crea y pone en marcha en 1991 la *Red Europea de Escuelas Promotoras de Salud*. Una escuela promotora de salud es aquella que proporciona unas condiciones óptimas para el desarrollo emocional, intelectual, físico y social de los alumnos, limitando con ello la exclusión social en la etapa escolar.

²¹⁰ Susana Cuadrón Ambite, *Extranjeros en frontera: Un estudio jurídico-práctico del reconocimiento, protección y límites del derecho de entrada en España*, Dykinson, Madrid, 2018.

5.8.4. Promoción de la salud en el ámbito educativo

La promoción de la salud se concibe como responsabilidad de todos, es un compromiso social para hacer frente a los cuantiosos conflictos ambientales que afectan directamente a la calidad de vida de los ciudadanos –cambio climático, contaminación de las aguas, polución atmosférica, talas indiscriminadas, etc.–, a prácticas no saludables que alteren la homeostasis corporal e incluso al entramado relacional. El complejo equilibrio en el estado físico, mental y social –estrechamente relacionado con el moderno concepto de salud– será determinante en cuanto a gozar de una vida en armonía orgánica, en la conservación del medio, en la configuración de la conducta, en la defensa de los valores o con respecto a una óptima actitud vital. Por este motivo la interconexión entre educación y salud se mostrará fundamental en las etapas más tempranas de la vida, sumergiendo a los más jóvenes desde la infancia en la defensa de hábitos más beneficiosos y mejor calidad de vida, lo que incidirá directamente en su desarrollo. Independientemente del papel básico que juegan el medio sanitario y las familias en cuanto al progreso y bienestar de los más jóvenes, el ámbito educativo proporciona el contexto propicio para la intervención en cuanto a la promoción de la salud. Desde los centros escolares, maestros, educadores, trabajadores sociales y profesores se perfilan, mediante estrategias pedagógicas y sociales, como los agentes idóneos para inculcar en los alumnos estilos de vida saludables, el respeto por el medio ambiente que les rodea y la integración social. De hecho, la higiene, una alimentación adecuada, el ejercicio físico o unas relaciones sexuales seguras pueden incidir directamente sobre los más jóvenes, evitando posibles consecuencias traumáticas. La adopción de conductas y hábitos de vida más beneficiosos permite gestionar la salud de manera más eficiente, protegiendo mediante la prevención de diversas enfermedades y de visitas innecesarias a hospitales y centros de salud, lo que evita, en muchos casos, ausencias prolongadas en los centros escolares, optimizando la enseñanza y el aprendizaje.

La información adquirida en las instituciones de enseñanza es fundamental para conocer en mayor medida los riesgos que amenazan a los estudiantes y a su contexto familiar más cercano, reduciendo la demanda de servicios de salud y el ahorro que supone para las arcas comunitarias. La acertada percepción del entorno social, la continua formación y el avance metodológico en cuanto a la educación para la salud se mostrarán como imprescindibles para la integración de lo educativo y lo sanitario. No

obstante, durante este período recesivo las limitaciones energéticas de numerosos hogares, la falta de conservación de los edificios públicos dedicados a la enseñanza –con continuas humedades, salas frías en invierno y calurosas en verano– o una alimentación inadecuada de los escolares ya han sido condicionantes suficientes para la falta de salud. A esto hay que unir la ausencia de recursos y las escasas competencias del profesorado, dificultando con ello la prevención y promoción de la salud. En este sentido, la implicación de las autoridades educativas se debe de manifestar como fundamental respecto de la promoción global de la salud al ser el gestor y coordinador principal del sistema educativo, apoyando a la escuela como el establecimiento básico para la promoción de la salud al aglutinar a alumnos, padres y profesores dentro de una misma red social, extendiendo de manera instantánea hábitos de vida saludable a toda la comunidad. Desde este contexto la educación para la salud en el ámbito educativo no debe considerarse una asignatura más dentro del currículo académico, debe de considerarse una asignatura para la vida, con una triple función desde un punto de vista integral: educativa, preventiva y social.

Como hemos ido relatando, sanidad, servicios sociales, protección social, empleo y vivienda, como necesidades básicas dentro contexto familiar, están intrínsecamente ligados a la sociedad del bienestar. Es más, la superación de las necesidades tendrá especial incidencia en los más jóvenes y en su rendimiento escolar, siendo en esta etapa esencial su desarrollo físico e intelectual, el cual está intrínsecamente ligado a su futuro familiar, relacional y laboral.

6. LA EDUCACIÓN COMO PILAR DEL BIENESTAR

La educación constituye un servicio público básico como instrumento para avanzar en el Estado del Bienestar y como limitador de las desigualdades. La implementación de un sistema educativo universal y gratuito se ha perfilado como uno de los mayores logros del pasado siglo XX. Atrás quedan aquellos tiempos en los que estudiar estaba al alcance de muy pocos, donde los ricos y los poderosos tenían el codiciado privilegio de abandonar la ignorancia. La apertura del saber a grandes masas de población se mostrará imparable, despertando el talento de millones de personas en todo el mundo. Como consecuencia el desarrollo de la civilización irá en aumento, extendiendo el Bienestar Social en paralelo al conocimiento.

6.1. LA ACUMULACIÓN DEL SABER Y LA TRANSMISIÓN DEL CONOCIMIENTO DESDE LOS PRIMEROS POBLADORES HASTA EL ACTUAL SISTEMA EDUCATIVO EN ESPAÑA

El desarrollo del conocimiento se producirá de manera muy lenta. Muchos serán los inconvenientes para que el progreso coja una velocidad lo suficientemente rápida para que sean perceptibles los avances de la humanidad. Habrá que esperar millones de años para vislumbrar una evolución cerebral lo suficientemente compleja para poder comprender e interpretar el medio ambiente que rodeaba a los primeros homínidos de la humanidad. A ese desarrollo craneal acompañará con posterioridad la facultad de entendimiento con otros pares y más adelante la expedición a otros territorios para que se produzca un incesante intercambio de ese conocimiento. Las técnicas de caza, el aprovechamiento de los frutos de la tierra, las plantas sanadoras o las creencias serán parte de la transmisión de ese catálogo cultural, ampliando su sabiduría entre sociedades, con lo cual garantizaban su supervivencia.

Esa permanente evolución en cuanto al aprendizaje será imprescindible para el continuo desarrollo. El hombre interpretará su medio con mayor audacia teniendo en cuenta la observación aplicada a lo ya conocido. Las sociedades serán cada vez más complejas y técnicas hasta llegar a los grandes descubrimientos de la sociedad actual, haciendo del saber un instrumento indiscutible para el bienestar de los pueblos.

Desde hace 1.200.000 años se tiene constancia de los primeros pobladores en nuestro país. A partir de ese momento el proceso de hominización ha sido imparable como consecuencia de la motivación ante la obligación innata de adquirir más competencia, acelerando el desarrollo del cerebro y las técnicas de aprendizaje (*Vid.* Cuadro 6.1).

CUADRO 6.1.
PROCESO EVOLUTIVO DURANTE EL PALEOLÍTICO

Homo Antecessor + 800.000 años a. C.	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad craneal de 1.000c.c. aprox. - Emisión de sonidos simbólicos. -Posiblemente eran conocedores del fuego por oportunidad. -Herramientas y utensilios de caza poco elaborados.
Homo Sapiens 200.000-150.000 años a. C.	<ul style="list-style-type: none"> - Utilización de instrumentos de piedra y hueso más trabajados. - Cambios en las formas de cazar, empleo del vestido, uso y dominio del fuego. -Aumento en el tamaño de las poblaciones. - Manifestaciones rituales y artísticas.
Homo Sapiens Sapiens 80.000-40.000 años a. C.	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor capacidad cerebral –alrededor de 1.400 c.c.– - Cambios muy importantes en la organización económica, social y religiosa. - Primeras formas de agricultura y domesticación de animales. - Ancestros del hombre actual.

Fuente: Elaboración propia

La acumulación del saber y la transmisión del conocimiento durante milenios han servido para superar las necesidades, como acelerantes de su bienestar, siendo los facilitadores de su evolución. Como anotábamos al principio de esta investigación, estudios realizados en la Sierra de Atapuerca, en la provincia de Burgos, evidencian que «Homo Antecessor», hace unos 800.000 años, ya tenía la capacidad de emitir sonidos, verbalizando de manera suficientemente articulada como para ser considerados simbólicos²¹¹. Es más, hace 2.000.000 años el «Homo Habilis» ya ejercitaba un lenguaje oral de manera muy rudimentaria para transmitir las instrucciones suficientes para la confección de toscos instrumentos líticos, según los estudios realizados por Mary y Louis Leakey entre 1962 y 1964 en África.²¹² También, las investigaciones aseguran que hace 200.000 años el «Homo Sapiens» tenía una capacidad intelectual

²¹¹ Desde 1978, el Equipo de Investigación de Atapuerca –EIA– lleva a cabo excavaciones arqueopaleontológicas sistemáticas en los yacimientos de la sierra de Atapuerca. El EIA, integrado por más de 150 investigadores multidisciplinares, está dirigido por los doctores Juan Luis Arsuaga, José María Bermúdez de Castro y Eudald Carbonell.

²¹² R. Leakey, *La formación de la humanidad*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 1981.

equivalente al hombre actual, pero la falta de conocimientos adquiridos le impediría activar ese potencial

Durante el Paleolítico los primeros cazadores-recolectores en la Península Ibérica, agrupados en pequeñas hordas, irán perfeccionando las técnicas de caza y la recolección de frutos. Asimismo, el desarrollo de su industria lítica y la variedad de materiales para fabricar utensilios para la caza y pesca les proporcionaría una dieta más diversificada y nutritiva. El desarrollo del aprendizaje vendrá como consecuencia de la acumulación del saber durante miles de años, alcanzando mayor grado de civilización según se ponía en práctica ese conocimiento, el cual era transferido de generación en generación, haciendo que el tamaño de ese catálogo cultural se engrandeciera de forma colosal desde la Prehistoria.

Al comienzo del Neolítico –aprox. 8000 a.C.– la domesticación de animales, un clima más templado y el desarrollo de útiles específicos para las tareas del campo irán favoreciendo la sedentarización de la población, remplazando la anterior economía de los cazadores-recolectores a otra agrícola-ganadera. Sin embargo, uno de los principales cambios se manifestará con la aparición de la cerámica, imprescindible para la cocción de los alimentos y su conservación. Será más adelante, durante el Calcolítico, cuando se establezcan las primeras poblaciones fortificadas y los cultivos de secano y regadío. Entonces el desarrollo del cobre cobrará vital importancia, para a continuación emplear nuevos materiales como el bronce, el oro y la plata, los cuales servirán para la fabricación de objetos suntuarios y armas, facilitando la caza y ayudando a combatir al enemigo. No obstante, habrá que retrotraerse hasta las culturas del Nilo y Mesopotamia –aprox. 5500 a.C.–, momento en el cual se localizan las primeras sociedades urbanas con un alto grado de organización política y social en los límites del Mediterráneo. Estas poderosas civilizaciones harán uso de la escritura como método para poder acumular conocimientos y relatar los hechos, ya fuera en piedra, piel, pergamino, madera, cerámica o cualquier otro material donde existiera la posibilidad de reflejar un signo o carácter impreso²¹³.

En cuanto al Neolítico en la Península Ibérica, corresponde al período comprendido aproximadamente entre el 5500 a. C. y el 3000 a. C. Según los diversos modelos teóricos la irrupción de este momento histórico vendrá como consecuencia de

²¹³ La escritura jeroglífica fue muy importante para mantener la cohesión del Estado Egipcio. La alfabetización se concentraba en una élite educada de escribas. En cuanto al sistema de escritura cuneiforme sumerio se convirtió en un sistema de propósito general para los logogramas, las sílabas y los números.

la colonización de las costas levantinas por grupos humanos oriundos del Mediterráneo Oriental, que se habrían expandido progresivamente, se trata del modelo conocido como «ola de avance». Desde otro punto de vista también se ha defendido la tesis del origen autóctono de esta etapa, inclusive, la idea de un modelo mixto en el que intervienen elementos foráneos y nativos. En este ciclo las diferentes tareas agrícolas y ganaderas provocarán una mayor especialización y la división del trabajo, y con ello las diferencias sociales. A partir del año 4000 a.C. comienza una nueva fase de la revolución neolítica en la Península Ibérica, se produce una extensión hacia el interior. El desarrollo de las construcciones megalíticas, de la agricultura y la ganadería irán dando paso a comunidades muy bien organizadas y con un alto desarrollo técnico con respecto a etapas anteriores.

Será durante el segundo milenio a.C. cuando nuevos pueblos ocuparán este territorio, momento en el que el desarrollo de los metales desempeñará un papel fundamental. La fabricación de armas y otros objetos suntuarios hechos de oro, plata, cobre y bronce otorgarán a sus poseedores un nuevo estatus social. Este período se caracterizará por nuevas construcciones y pueblos, en algunos casos levantados sobre cabezos o colinas de difícil acceso, muchos de ellos con fortificaciones y de tamaño mayor que en la etapa anterior.

En el bajo Guadalquivir y el sur de Portugal, se ubicará la civilización de Tartessos en el período comprendido desde el siglo IX a.C. al VI a.C., la cual se mantenía mediante una economía ganadera y agraria, complementada por el comercio derivado de la explotación minera, tanto de su área de influencia como de otras regiones atlánticas. Esta cultura hará uso de una escritura semisilábica que se trazaba de derecha a izquierda, la cual aún está sin descifrar. Con posterioridad, en el otro extremo de la Península Ibérica, se establecerán los Íberos a lo largo de la franja levantina entre los siglos V a.C. y III a.C., basando su economía principalmente en la agricultura y la ganadería, aunque se ha de destacar también el intercambio de productos artesanales y minerales con los comerciantes extranjeros. En cuanto al registro lingüístico, sería diverso, dependiendo del territorio ocupado por las diferentes culturas dentro de la Península Ibérica, entre ellas destacamos: la lengua íbera, la celtíbera, la lusitana, la tartésica, el celta galaico y la aquitana o antiguo euskera.

Sobre el año 1000 a.C. sociedades mucho más evolucionadas, atraídas por la abundancia de cobre, oro y plata, comenzarían a llegar a las costas del sur procedentes del Mediterráneo –fenicios, griegos y cartagineses–, siendo su propósito principalmente

económico, fundando diversas colonias a lo largo del litoral. Coincidirán con las sociedades ya establecidas, siendo conocedores de la escritura, la minería, el hierro, nuevas técnicas agrícolas, de navegación y de conservación de alimentos, entre otros avances, lo que facilitaría un intercambio comercial y cultural no conocido con anterioridad. Esta colonización constituiría por sí misma un proceso de aculturación de la Península Ibérica, el fin de la Protohistoria y el inicio de un profundo cambio tecnológico, económico y social sin precedentes, el cual alcanzará su punto álgido en el siglo III a.C., momento en el que la sociedad latina irrumpirá en la Península Ibérica.

Los romanos desembarcarán en Ampurias en el 218 a.C., comenzando un periodo invasivo que concluirá en el siglo V d.C. Durante siete siglos la Península Ibérica sufrirá cambios irreversibles en su organización política, económica y social, asumiendo la cultura y las costumbres romanas como propias. La romanización de los territorios hispánicos dividiría la sociedad en hombres y mujeres libres –aunque sometidas a la autoridad del «pater familias»–, esclavos y esclavas²¹⁴. La civilización romana, mucho más avanzada y refinada que las anteriores culturas peninsulares, se irá imponiendo con rapidez. Prueba de ello será la implementación de una uniformidad cultural y la adopción de la lengua latina en gran parte del territorio. No obstante, la educación se circunscribía a un modelo urbano y dirigido a la élite social.

La instrucción de los más jóvenes en la sociedad romana se organizaba de forma privada en la propia vivienda de las familias más poderosas, corriendo a cargo de educadores de origen griego en su mayoría. No obstante, la educación pública elemental de niñas y niños se impartiría conjuntamente en la «schola», siendo responsable el «paedagogus», que a cambio recibía un pequeño salario costado por los padres, donde aprenderían sus primeras nociones de lectura, escritura y cálculo. En un segundo nivel se encontraba el «grammaticus», el encargado de la instrucción, estando esta etapa restringida prácticamente a los varones de clases más acaudaladas, donde aprenderían Geografía, Historia, Física y Religión. Por último, el tercer nivel o superior estaría a cargo del «rhetor», el cual comprendía la Oratoria, el Derecho y la Filosofía.

La romanización abarcará todos los ámbitos, desde la religión, la política, la vestimenta, el urbanismo, la moneda o la aceptación del Derecho Romano. En el año

²¹⁴ El «pater familias» era el ciudadano independiente, «homo sui iuris», bajo cuyo control estaban todos los bienes y personas que pertenecían a la casa; la persona física que tenía atribuida la plena capacidad jurídica para obrar según su voluntad, «sui iuris», y ejercer «la patria potestas, la manus, la dominica potestas y el mancipium» sobre, respectivamente, los hijos y resto de personas «alieni iuris» que estaban sujetos a la voluntad, sobre la mujer casada, los esclavos y otros hombres.

212 d.C. a través del llamado «Edicto de Caracalla» o *Constitutio Antoniniana* se extenderá la ciudadanía romana a todos los habitantes libres de las provincias. Dicha medida, aconsejada por el deseo de acrecentar la unidad política del Imperio y de elevar los ingresos fiscales, dio un gran impulso a la romanización. No obstante, la caída del Imperio Romano de Occidente comenzaría en el 376 d.C., culminando cien años después con el avance de los visigodos. Pese a su invasión, las lenguas visigóticas y el arrianismo –como religión importada– no dejarían su impronta en Hispania, al contrario que los romanos, al ser un porcentaje mínimo de la población frente a la autóctona.

A partir del siglo VIII gran parte de la Península Ibérica será invadida desde el sur del Mediterráneo, instante en el cual comienza el Período Musulmán. La educación en este territorio –Al-Ándalus– giraría en torno al saber que emanaba de las principales obras y el pensamiento clásico griego, el cual se materializó a través de la traducción de los textos helenos y la creación de bibliotecas públicas y privadas. A ello se sumaría el estudio de los niños en las escuelas religiosas donde aprendían a leer, escribir y la interpretación de las sagradas escrituras comprendidas en el Corán. Los contenidos de su aprendizaje abarcaban la Filosofía, la Historia, la Filología, las Matemáticas, la Medicina y la Astronomía. Aun así, la educación más completa y profunda estaría reservada a una minoría privilegiada, la cual accedía a la «madrassa», lo cual suponía un símbolo de estatus y el reconocimiento tras finalizar los estudios del diploma de maestro²¹⁵. Tras un primer período de asimilación, se establecería una cultura andalusí propia dentro del entorno musulmán, alcanzando un alto nivel, sobre todo en los siglos X, XI y XII, hasta el punto de que Al-Ándalus sería referencia científica y cultural para Europa y para el resto del Islam, convirtiéndose en destacado transmisor de los conocimientos griegos, árabes, chinos e hindúes llegados de oriente.

Por su parte, en los territorios cristianos la educación en la Edad Media buscará la perfección del individuo a través del espíritu, girando el aprendizaje en torno a la Biblia, contemplándose a Dios como centralidad cósmica, al tiempo que se profundizaba en los escritos filosóficos griegos y romanos. Durante ese período se erigen las escuelas monacales como núcleo central de expansión científica y cultural, siendo la instrucción de los nuevos monjes su principal cometido. La acumulación del saber dentro de los monasterios estará basada en el estudio de los textos clásicos y

²¹⁵ La «madrassa» en Al-Ándalus era la escuela consagrada al estudio de la ciencia religiosa. Se encontraban ubicadas en las mismas mezquitas o junto a ellas, incluían sala de oraciones y estancias para los alumnos. Empezaron por enseñar los fundamentos del Corán y la Sunna, para luego introducir el estudio de la Lengua, la Ley Islámica, Derecho, Historia, Música, Medicina, Matemáticas y Astronomía.

cristianos, comprendiendo el principal patrimonio de sus bibliotecas. A ello se sumarán las escuelas catedralicias y palatinas, como centros de instrucción del clero y la nobleza²¹⁶. Más tarde nacerán las primeras universidades, donde la Gramática, la Retórica y el «quadrivium» –Música, Aritmética, Geometría y Astronomía–, junto a la Dialéctica y la Lógica constituirán el conjunto curricular de ese período. También serían notorias las escuelas gremiales, como parte del entramado formativo, aunque solo estarían enfocadas a la instrucción de los aprendices en las distintas profesiones y oficios de la época, siendo en ocasiones, junto al sustento, su único salario. Como hecho verdaderamente importante, al final de ese período aparecerán los primeros textos editados con una imprenta en 1440 por Johannes Gutenberg en el Imperio Germánico, lo cual marcaría un hito histórico y tecnológico en la difusión de obra escrita, siendo el primer ejemplar estampado en nuestro país en 1472²¹⁷.

A partir de 1469 la unión de los Reyes Católicos y su compleja política matrimonial permitirían la construcción de la Monarquía Hispánica y el paso de una comunidad feudal a un Estado Nación, transitando desde la Edad Media a la Edad Moderna. Será a partir de entonces cuando las expediciones a través del océano, la conquista de los últimos reductos islámicos, la expansión económica, los avances científicos y tecnológicos traerán consigo nuevos modelos de sociedad. No obstante, la educación seguirá circunscrita a la nobleza, los hidalgos, la burguesía y los más poderosos, aunando los estudios clásicos y la formación física –uso y empleo de las armas, esgrima, equitación, entre otras– como parte de su instrucción para una futura participación en el ejército. Esta estará dirigida a los niños en mayor medida debido a las limitaciones impuestas a las niñas, ya que ellas serían educadas prácticamente como preservadoras de la religión y la moral.

En los primeros años de este período la influencia del Humanismo y el Renacimiento recuperarán el legado de la civilización clásica de Grecia y Roma, siendo

²¹⁶ A finales del siglo VIII el Emperador Carlomagno, reconociendo el valor de la educación, llamó a su Palacio de Aquisgrán a clérigos y educadores para desarrollar una escuela, la cual haría renacer la cultura y fortalecería su Imperio. En ella se educarían los hijos del emperador y del resto de la nobleza. Se convirtió en el centro educativo más renombrado de la época y sirvió de ejemplo para la creación de otras escuelas en Europa. En cuanto a las escuelas catedralicias adoptarán estructuras similares a las escuelas palatinas, siendo su función específica la formación del clero, y las disciplinas impartidas abarcaban estudios de Teología, Apologética, Sagradas Escrituras y Derecho.

²¹⁷ El *Sinodal de Aguilafuente* se considera el primer libro –incunable– impreso en España, en el año 1472. Contiene las actas y documentos complementarios del sínodo diocesano que tuvo lugar en Aguilafuente, en junio de ese mismo año, sobre asuntos muy diversos, encaminados a la reforma del clero. El obispo de Segovia Juan Arias Dávila encargó que los documentos del sínodo fueran reproducidos con el innovador método de la imprenta por el impresor Juan Parix de Heidelberg.

sus representantes los primeros en elaborar un nuevo ideal pedagógico tras someter la enseñanza escolástica medieval a severa crítica. Se entenderá la educación como parte esencial de la sociedad, concibiendo al ser humano como una creación divina a la que Dios ha otorgado la razón o entendimiento. Cada individuo posee una naturaleza peculiar, esto hará replantearse los anteriores modelos educativos, basándose en el principio de individualidad. Poco a poco se instalará una nueva forma de ver y pensar, que unido al avance del nuevo ideario reformista, obligará a las autoridades civiles y eclesiásticas a la apertura de centros de enseñanza como herramientas para la lucha contra los herejes, entre ellos se encontrarán los «de limosna» para niños pobres ante la imposibilidad de asumir el coste de la instrucción sus familias. Por el contrario, el impulso de las universidades y los estudios de latín quedarán reservados a los hijos de las clases pudientes, acaparando las disciplinas de Teología, Derecho y Medicina la mayor demanda, siendo Salamanca, Alcalá y Valladolid los campus de más prestigio en nuestro país. Según avanzaba el siglo XVI el ideario humanista irá perdiendo fuerza y aparecerán nuevas corrientes como las impulsadas por los jesuitas, acercando la educación no solo a los más adinerados, sino también a las clases populares.

Este siglo junto al XVII marcará posiblemente uno de los periodos más fructíferos de las letras y las artes españolas, el llamado «Siglo de Oro»²¹⁸. No obstante, será una época de decadencia como consecuencia de la dejadez de las autoridades; de las guerras y epidemias; de la Contrarreforma, unido a la labor represora inquisitorial, y de nuestro alejamiento de las corrientes más progresistas de Europa. De hecho, diversos pensadores y científicos criticarán el atraso considerable que sufre la ciencia española frente a la de los demás países europeos, entre ellos Juan de Cabriada, el cual abogará en su libro *Carta filosófico-médico-chymica*, publicado en 1687, por la defensa de la ciencia moderna en España, denunciando al mismo tiempo la tardanza en recibir las noticias y luces públicas que ya estaban esparcidas por Europa²¹⁹.

La educación en España, hasta la Ilustración, será contemplada como un lujo adscrito a la nobleza, siendo las clases populares meros espectadores de un producto que, al no recibir un tratamiento gubernamental, se encontraba casi en exclusiva en manos de la Iglesia. Se hará necesaria la llegada de estos nuevos aires, sobre todo de la

²¹⁸ Hay que constatar que el llamado «Siglo de Oro» abarcará desde la publicación de la *Gramática castellana* de Nebrija en 1492 hasta finales del siglo XVII, período en el cual se desarrollaron en España dos movimientos culturales y artísticos: el Renacimiento y el Barroco.

²¹⁹ J. de Cabriada, *Carta filosófico-médico-chymica*, Taller de Lucas Antonio de Bedmar y Baldivia, Madrid, 1687.

cercana Francia, para que en nuestro país se contemple la educación como una responsabilidad del Estado y como herramienta de progreso. Aparecerán las primeras actuaciones en cuanto al sistema educativo. Los profesores serán elegidos por concurso, en lugar de ser nombrados por las órdenes religiosas, y se regulará la enseñanza universitaria. Será tras la Revolución Francesa cuando los modelos políticos, sociales y culturales imperantes hasta ese momento sufran una profunda transformación. Los Antiguos Regímenes, apoyados en el dominio de la Iglesia, sucumbirán ante la sociedad civil, defendiendo los nuevos gobiernos una educación laica, libre de ataduras, como condición imprescindible para el desarrollo de los pueblos. El marcaje cristiano en la enseñanza cederá el testigo a las élites políticas, haciendo de ella un elemento de poder.

Desde el movimiento ilustrado se defenderá la idea de que el hombre, a través del uso de su razón, podía dar una explicación del mundo y de sí mismo. Además, se argumentaría que no existían dudas sobre la interrelación manifiesta entre bienestar, utilidad y prosperidad, añadiendo que el progreso económico, los avances científicos y la educación se configuran como el medio más útil para conseguir la felicidad. Es más, para los ilustrados españoles prosperidad e instrucción estarán estrechamente vinculadas²²⁰. Aun así, diversos autores como Feijoo, Campomanes o Jovellanos denunciarán el continuo retraso en el que se encontraba el país con respecto a las naciones más poderosas de nuestro entorno. En unos casos sería por el abandono de los oficios y las artes; en otros por la desautorización de la doctrina católica; también, por el corto alcance de algunos profesores; por la preocupación que reinaba en España contra toda novedad, y por la diminuta o falsa noción que se tenía de la Filosofía Moderna, se apuntaría entre otros motivos. Feijoo, en una de sus constantes denuncias, afirmaría: «De los que se oponen –al adelantamiento de las Ciencias y Artes en España– unos proceden por ignorancia, otros por malicia. Los primeros tienen alguna disculpa, ninguna los segundos»²²¹. Desde esta postura se defenderán las «ciencias útiles» y el método experimental unidos al conocimiento de la naturaleza se aplicarán al servicio de sus propias necesidades, las de la patria y las del género humano, como antes hicieron Bacon, Kepler, Copérnico, Newton, Galileo, Leibnitz o Descartes, entre otros²²².

²²⁰ En *Bases para la formación de un plan General de Instrucción Pública*, publicada en Sevilla en 1809, Gaspar Melchor de Jovellanos afirmará que la primera fuente de prosperidad es la instrucción, y que esta es la primera y más abundante fuente de la pública felicidad.

²²¹ B. J. Feijoo, *Teatro crítico universal*, Tomo III, Carta XXI.

²²² «Ciencias útiles o ciencias positivas» son expresiones propias de la Ilustración y el Positivismo para referirse a las ciencias que mejor se acomodaban con la idea de progreso dominante en los siglos XVIII y XIX: las Matemáticas, la Física, la Química, la Botánica, la Mineralogía y, en general las Ciencias

Como consecuencia de la invasión francesa y la posterior Guerra de la Independencia, nuestro país se dotará de una nueva identidad marcada por el constitucionalismo, quedando plasmado en la Constitución de 1812, la cual dedicará el Título IX completo a la educación. En este año se constituye la Junta de Instrucción Pública, encargándose un informe sobre la reforma general de la educación nacional, siendo notorio el elaborado por Manuel José Quintana²²³. Sin embargo, al regreso de Fernando VII se produce una vuelta de la educación a manos de la Iglesia y se decide volver al Plan de 1771, creándose para las universidades una nueva Junta de Instrucción Pública que serviría para elaborar un programa más acorde con los principios del absolutismo²²⁴. Tras el Trienio Liberal se implantarán leyes para regular la educación, sin que pudiera darse lugar a las ideas revolucionarias o liberales²²⁵. Concretamente, en el *Reglamento General de Instrucción Pública de 1821* se consagra la división del sistema en dos modalidades por su titularidad: la pública y la privada. En 1837 se regula la enseñanza privada, limitando su existencia a los dos primeros niveles, sin dar opción a la creación de centros superiores privados. Sin embargo, en 1851 se firmará el *Concordato entre la Iglesia y el Estado*, sentando las bases del acuerdo, en el cual quedará reflejado como la Iglesia velará por el mantenimiento de la doctrina cristiana y se proclama como guardiana de la fe y las buenas costumbres²²⁶. A partir de ese momento se abrirán numerosos centros de enseñanza primaria y secundaria, participando al mismo tiempo de la elección, junto al alcalde, de los nuevos maestros.

Cuando los progresistas llegan al poder, en 1854, es evidente ya la necesidad de proceder a una norma que con rango de ley regule la compleja trama de la instrucción nacional. Progresistas y moderados confluyen ahora en el tema de la educación, coincidiendo en las grandes líneas del sistema educativo liberal. Aunque la división

Naturales cuyo método se deriva de la revolución newtoniana, revolución del siglo XVII o «ciencia moderna». La expresión era una manera de minusvalorar a las ciencias que no se consideraban útiles, y que coincidían con las que se enseñaban en las universidades de la época, ancladas en el escolasticismo.

²²³ Manuel José Quintana, Secretario de Interpretación de las Lenguas y participante en la Junta de Instrucción Pública, elaboró en 1814 un informe –conocido como Informe Quintana– de gran trascendencia para el futuro de la educación en España. El informe es una exposición de principios básicos en el que se defiende que la instrucción debe ser igual, universal, uniforme, pública y libre, es decir, que constituye la mejor formulación del ideario liberal en lo que respecta a la educación.

²²⁴ También llamado «Plan de Aranda», el cual regulará la enseñanza universitaria.

²²⁵ El Trienio Liberal transcurre entre 1820 y 1823. Durante este período los liberales ejercieron el poder según lo establecido en las Cortes de Cádiz, desarrollando mediante leyes y decretos la Constitución Liberal de 1812, aplicando por primera vez en la práctica las ideas de los liberales de Cádiz.

²²⁶ En su artículo primero expone: «La Religión Católica, Apostólica, Romana, que con exclusión de cualquiera otro culto continúa siendo la única de la nación española, se conservará siempre en los dominios de S. M. Católica con todos los derechos y prerrogativas de que debe gozar según la Ley de Dios y lo dispuesto por los Sagrados Cánones».

ideológica reaparecerá más tarde con la alternancia de partidos de gobierno de Cánovas y Sagasta, siendo por esas fechas grandes las diferencias entre ambos por lo que respectaba a la educación. El fruto será la *Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857*, conocida como «Ley Moyano»²²⁷. De esta manera los moderados consiguieron consolidar el sistema educativo liberal mediante una norma con vocación de permanencia que se mantendrá en vigor más de cien años. Así, en la instrucción primaria se recoge el criterio tradicional de la existencia de dos etapas de enseñanza, elemental y superior, estableciéndose la gratuidad relativa, aunque sólo para los niños cuyos padres no pudieran pagarla, la selección de los maestros, la regulación de las escuelas normales y de la enseñanza universitaria. Respecto a los requisitos para obtener la autorización de docente en los centros privados, la ley mantiene el criterio de regular las exigencias. Así, en la Instrucción Primaria bastará con tener veinte años cumplidos y poseer el Título de Maestro, en cambio, para la Enseñanza Secundaria se incrementan los requisitos, debiendo destacarse la necesidad de que el profesorado ostente la titulación correspondiente, se realice un depósito de fianza y se proclame el sometimiento del reglamento interno del establecimiento a las disposiciones dictadas por el gobierno. Hay que constatar que en esa época algo más del 42% del profesorado de instrucción primaria no poseía titulación específica y más del 60% de las escuelas no tenían el material técnico ni arquitectónico adecuado²²⁸. Lo que no podemos eludir era el carácter sesgado en lo concerniente a la mujer, como anotaremos a continuación, ya que esta ocupaba un papel pasivo donde no era común su culturización, por lo que se usaron medios exclusivos para este sexo, creando materias específicas para las féminas dentro de la educación.

Con la Constitución de 1876 se inaugura uno de los periodos más prolongados de la historia constitucional de España. En su artículo 11 reconocía la religión católica como la oficial del Estado, pero a su vez proclamaba la libertad de cultos y de conciencia. Las interpretaciones que se hicieron a la norma no se harían esperar. Desde el conservadurismo católico se asumía que la Iglesia mantendría el control ideológico en las escuelas. Por el contrario, los progresistas afirmaban que la libertad de cultos y de conciencia significaba, de modo necesario, la libertad de cátedra.

²²⁷ Se conoce así en referencia a Claudio Moyano y Samaniego, un político español, de ideología liberal. Fue Rector de la Universidad de Valladolid, en 1850 de la Universidad de Madrid y promotor de la reforma educativa.

²²⁸ A. Gómez Moreno, «La enseñanza primaria en España entre 1846 y 1856: «Apuntes de estudio», *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 1, Universidad de Zaragoza, 1988, pp. 41-47.

Será Giner de los Ríos, en ese mismo año, y su posicionamiento institucionalista de enseñanza, quien se declare completamente ajeno a todo espíritu o interés de comunión religiosa, manifestándose contrario a la enseñanza confesional. La escuela debía ser un lugar libre de culto, de creencias y como entorno de tolerancia. Consideraba que la intromisión de la autoridad religiosa era un obstáculo intelectual y moral para el progreso de la nación y un elemento disgregador. No obstante, la Iglesia mantendrá gran número de alumnos como consecuencia de la defensa de los valores cristianos y la gratuidad de la enseñanza para niños pobres. Aun así, el patrón ideológico se inclinaría de uno u otro lado, marcando un modelo educativo en dependencia del color de gobierno en ese momento.

En conclusión, durante el siglo XIX las constantes situaciones de guerra, la invasión napoleónica, el constitucionalismo, la vuelta del absolutismo y los enfrentamientos carlistas con posterioridad, unido a las condiciones económicas, sociales y políticas, no lograrán estabilizar el país, protagonizando un período muy agitado. Los enfrentamientos entre conservadores-traditionalistas y progresistas se sucederán a lo largo de la centuria, apostando en unos casos por una instrucción cristiana, con gran poder de la Iglesia, y en otros por la secularización, lo que conllevará un vaivén legislativo incesante, cuyos resultados se manifestarán con un incuestionable número de analfabetos. La falta de fortaleza del sistema educativo a lo largo del siglo XIX se mantuvo a la par del sistema económico y político de ese momento, lo que se tradujo en «la división entre las dos Españas», la tradicional y la moderna, que tuvo su expresión educativa en la divisoria «Escuela Pública y Escuela Privada». La primera sería la de las clases populares, por el contrario la segunda fue siempre, con escasas excepciones, la de las clases privilegiadas, fundamentalmente en manos de la Iglesia Católica²²⁹.

Tras la pérdida de las colonias, en 1898, el país se encontraba bajo mínimos, las dependencias públicas de enseñanza carecían de todo lo imprescindible, mientras las religiosas estaban repletas de colegiales. El alto nivel de analfabetismo y la gran cantidad de niños sin escolarizar serán el fiel reflejo de un país en decadencia. Los centros adscritos a la Iglesia eran numerosos, entre ellos las Escuelas Salesianas, las Teresianas y las Escuelas del Ave María, siendo protagonistas en cuanto a instrucción educativa se refiere. En agosto de 1901 se publica un real decreto en el que se dispone

²²⁹ M. Fernández Enguita, «Escuela pública y privada en España: La segregación rampante», *Revista de curriculum y formación del profesorado*, Universidad de Granada, 2008.

que el Estado sea el responsable de asumir el pago de las obligaciones de personal y material de las escuelas públicas de instrucción primaria. Desde el gobierno surge un sentimiento anticlerical, continuando los enfrentamientos con el poder religioso a consecuencia, entre otros, de la no obligatoriedad de la asignatura de religión y de la *Ley del Candado de 25 de abril de 1910*²³⁰. A pesar de todo, la Iglesia se irá adaptando a las sucesivas exigencias de los gobiernos de turno.

En 1923, tras un golpe de estado, Primo de Rivera se hace con el poder, produciéndose un nuevo acercamiento entre Iglesia y Estado. El problema de la escolarización de niños seguirá patente, más cuando la disponibilidad de recursos era limitada, por ello el gobierno de la dictadura recurrirá a la infraestructura religiosa como medio para paliar la situación, lo que se materializará un acuerdo entre ambos, extendiéndose a los centros universitarios.

Durante la II República el enfrentamiento laico-religioso tomó como campo de batalla la política educativa, manifestando las nuevas autoridades que la educación pública deber ser una función esencial del Estado. De hecho, el gobierno republicano proyectó la generalización de la enseñanza pública para liquidar así el monopolio de la Iglesia, aunque no lo permitirían ni el tiempo ni el dinero. La Constitución Republicana de 1931 proclamaba la escuela única, la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria, la libertad de cátedra y la laicidad de la enseñanza. Igualmente, se establece que los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial serán funcionarios²³¹. Se aboga por la educación mixta de niñas y niños, aunque se manifestará como tarea complicada; se defenderá el bilingüismo de todas las lenguas del territorio nacional; se regula y suprime la obligatoriedad de la enseñanza de la religión; se extiende la educación en aldeas, villas y lugares que lo necesiten, fundamentalmente en población rural, y la educación ciudadana. Se acepta la existencia de la enseñanza privada siempre que no persiga fines políticos o partidistas. En 1933 se aprueba la *Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas*, donde se elimina al estamento eclesiástico de las funciones docentes²³². La educación pública debe ser laica, por lo que debe dar información solo sobre la historia de las religiones como otra materia más, con especial referencia a la religión católica. Si los padres lo solicitasen, el Estado debería poner los medios

²³⁰ Llamada así por poner freno al número de congregaciones religiosas establecidas en el Estado, a las que se exigía que se acomodaran a la *Ley general sobre las asociaciones de 1887*.

²³¹ *Constitución de 1931* art.48.

²³² Aun así, el Estado no puede llevar a cabo sus propósitos ante la imposibilidad de asumir la educación de la gran cantidad de alumnos de los colegios religiosos. Es más, con la victoria de la derecha en 1933, la Iglesia recibirá un nuevo apoyo.

oportunos para suministrar esta enseñanza religiosa, pero siempre fuera de la escuela. La educación pública debe tener un carácter social conforme a un mismo programa, siendo aplicable a todos los grados de enseñanza, la cual quedará configurada en tres niveles: Primaria, Secundaria, Superior o Universitaria, construyéndose gran cantidad de escuelas en un primer momento.

Transcurridas las segundas elecciones, en 1933, la derecha accede al poder, lo que provocaría un alivio de la tensión entre la Iglesia y el Estado, normalizándose las relaciones educativas entre ambos. No obstante, en 1936 se harían con la victoria en las elecciones los partidos de izquierda. A pesar de que entre sus promesas electorales se incluían profundas reformas educativas, el alzamiento militar, que trajo consigo la Guerra Civil y el final de la República, no permitió su puesta en práctica.

El gobierno golpista, tras vencer a los republicanos, considerará la educación como un derecho de la familia, la Iglesia y el Estado, marcado por una ideología nacional-católica de orientación fascista, aunque sería rediseñado por el franquismo, partiendo de las ideas que planteaba José Antonio Primo de Rivera, fundador de Falange Española. La educación se apuntalará sobre la moral cristiano-católica; siendo obligatoria la asignatura de religión en todas las escuelas; la Iglesia ejercerá el derecho de inspección en todos los centros junto a la Falange, desentendiéndose el Estado; se prohíbe la escolarización mixta; se hace hincapié en la unificación lingüística de todo el territorio nacional al tiempo que desaparecen las instituciones culturales y académicas regionales, y se potencia la discriminación en la enseñanza. De hecho, el bachillerato quedará restringido prácticamente para las futuras élites dirigentes, encargadas de transmitir los valores del Movimiento Nacional, trazando una vía de segunda clase para las clases más desfavorecidas. La supresión de toda libertad educativa se hará patente, instalándose nuevos enfoques patrióticos y cristianos en las aulas, eliminando cualquier atisbo de los precedentes aires laicos y libertarios. De hecho, los mismos militares se encargarán de pedir informes a los alcaldes, los párrocos, la guardia civil y otras personas de probada moralidad católica sobre la «conducta antipatria» de los maestros. Como consecuencia en el periodo 1936-1943 se incoaron al profesorado numerosos expedientes de depuración: unos 6.000 fueron expulsados de la enseñanza, otros tantos trasladados forzosamente de localidad, unos 3.000 fueron sancionados de empleo y sueldo y más de 1.000 fueron inhabilitados para el ejercicio de cargos públicos. Para llenar ese gran número de bajas las vacantes se cubrirían con los llamados «alféreces

provisionales» del ejército, algo parecido a los actuales interinos²³³. Como resultado, el nuevo gabinete surgido tras la guerra marcará profundas diferencias con el democrático anterior, recuperando los métodos más conservadores en contraposición con los aperturistas de los republicanos (*Vid.* Cuadro 6.2).

CUADRO 6.2
DIFERENCIAS EDUCATIVAS ENTRE LA II REPÚBLICA Y LA DICTADURA
FRANQUISTA

	II REPÚBLICA	DICTADURA FRANQUISTA
<i>Contexto político</i>	-Democracia Parlamentaria.	-Dictadura.
<i>Valores</i>	-Libertad y solidaridad. -Igualdad.	-Moral cristiano-católica. -Jerarquía y disciplina.
<i>Aulario en función del sexo</i>	-Educación mixta.	-Educación separada.
<i>Enseñanza pública</i>	-Obligatoria, gratuita y laica. -Marcado carácter social. -Accesible en todas las etapas.	-Obligatoria, gratuita y católica. -Inspección de la Iglesia. -Selectiva para las etapas superiores.
<i>Enseñanza privada</i>	-Permitida, sin fines políticos y partidistas.	-Controlada casi en su totalidad por la Iglesia. -Patriótica, moralista y cristiana.
<i>Lingüística y cultural</i>	-Reconocimiento de las lenguas regionales. -Bilingüismo. -Pluralidad cultural y académica regional.	-Uniformidad lingüística – castellano en todo el país–. -Prohibición de las demás lenguas. -Proscripción de las instituciones académicas y culturales regionales.
<i>Derechos</i>	-Derechos universales para todos los ciudadanos.	-Sin derechos. -Sometimiento al régimen.
<i>Libertad de enseñanza</i>	-Libertad de Cátedra.	-Depuración ideológica -Persecución de docentes no afectos al régimen
<i>Ideología</i>	-Demócrata, igualitaria y progresista.	-Nacional-católica. -Tradicionalismo.
<i>Educación religiosa</i>	-Supresión de la enseñanza de religión católica como obligatoria.	-Asignatura de religión católica obligatoria.
<i>Relaciones con la Iglesia</i>	-Espaciadas.	-Muy estrechas. - <i>Concordatos con la Santa Sede.</i>

Fuente: Elaboración propia.

²³³ F. Morente Valero, *Depuración del Magisterio Nacional (1936-1943)*, Ámbito Ediciones, Valladolid, 1997.

En 1953 se firmará el *Concordato con la Santa Sede*, con ello se ratificaba la autoridad moralizadora y la consolidación de la presencia predominante de la Iglesia en la educación de nuestro país, al mismo tiempo el régimen de Franco obtenía el apoyo de la Iglesia Católica, mientras esta última recibía importantes privilegios legales, políticos, económicos y fiscales²³⁴.

A partir de febrero de 1957 se deja de contemplar la enseñanza como un gasto estatal contraproducente, considerándose a partir de ese momento como una inversión, encuadrándose dentro del sistema productivo, alcanzando el Ministerio de Educación el 12% de los Presupuestos Generales del Estado²³⁵. Diversas leyes se aprobarán en ese período: *Ley de Reforma de la Segunda Enseñanza de 1938*, *Ley de Ordenación de la Universidad de 1940*, *Ley Reguladora de la Enseñanza Primaria de 1945*, *Ley de Formación Profesional e Industrial de 1949*, *Ley de Ordenación de la Enseñanza Media de 1953* y *Ley de Ordenación de las Enseñanzas Técnicas de 1957*, sumándose otras en años sucesivos, las cuales las vendrían a completar y actualizar. En 1963 se iniciaría una campaña de alfabetización masiva para enseñar la lectura y la escritura a los tres millones de analfabetos de la época, según fuentes oficiales, lo cual no podemos asegurar teniendo en cuenta el hermetismo y la manipulación de datos de esas fechas.

La necesidad de cambio en los años setenta era patente en España en el nivel social, en el político y en el educativo. De hecho, en 1970, ya en los últimos años de la dictadura, se aprobará la *Ley General de Educación*, imperante durante los primeros años de la democracia. Aquella ley implantó la Enseñanza General Básica –EGB– hasta los catorce años y su conexión con el Bachillerato Unificado Polivalente –BUP– e igualmente con la Formación Profesional de Primer Grado –FPI–. Esta normativa llevará aparejado el apoyo económico a la enseñanza estatal y no estatal, declarando la gratuidad obligatoria para todos los centros docentes, públicos y privados. La Iglesia verá garantizada, con la subvención, la gran afluencia de alumnos a sus aulas en los estudios primarios y, también, la posible continuidad, aún a falta de gratuidad, en el secundario.

²³⁴ Su art. XXVI dice: «En todos los centros docentes de cualquier orden y grado, sean estatales o no estatales, la enseñanza se ajustará a los principios del Dogma y de la Moral de la Iglesia Católica...», prosigue en el art. XXVII: «El Estado español garantiza la enseñanza de la Religión Católica como materia ordinaria y obligatoria en todos los centros docentes, sean estatales o no estatales, de cualquier orden o grado...»

²³⁵ O. Roig López, *Institución educativa española desde la Postguerra hasta la Transición*, Programa de Doctorado en Psicología Social –dirigida por el Dr. Iñiguez Rueda–, Universitat Autònoma de Barcelona, 2002, p. 55.

Tras la muerte del general Franco en 1975 nuestro país entrará en una nueva etapa, la Transición hasta la Democracia, la cual se materializará con la Constitución Española de 1978. A través de este mandato en su artículo 27 se elevó la educación al rango de derecho fundamental de las personas, obligando de esta manera a los poderes públicos a establecer y sostener la educación como un servicio público accesible, gratuito y universal –en niveles obligatorios–. El primer desarrollo legal que tuvo esta disposición constitucional fue la *Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación*, también conocida como LODE, y que, entre otros contenidos, estableció el sistema de conciertos, todavía vigente a día de hoy. La primera legislatura socialista (1982-1986) dará un fuerte impulso a la enseñanza pública y a la financiación de la mayor parte de la privada, haciendo por fin efectiva la universalidad de la educación obligatoria, apareciendo las colaboraciones público-privadas. A lo largo de estos años el desarrollo de los centros privados avanzará según progresa la democracia. Los idearios serán muy diversos, desde establecimientos de corte religiosa hasta laicos, tanto progresistas como liberales. El paso de las subvenciones a los conciertos escolares supondría la implantación de una serie de exigencias a los centros que aspirasen a ver todas o parte de sus enseñanzas sufragadas por el Erario Público. De esta manera se establece la impartición gratuita de la enseñanza, constituyéndose el Consejo Escolar como órgano principal de gestión y control en la selección de profesorado, utilizando los mismos criterios que los centros públicos para la admisión del alumnado, número de alumnos por profesor no superior al establecido por las Comunidades Autónomas y cumplimiento de las condiciones mínimas que aseguran la calidad de la enseñanza. La colaboración a través del sistema de conciertos desde su aprobación impedirá expresamente que ninguna subvención o ayuda por parte de las administraciones pueda destinarse a la amortización de las inversiones necesarias para la puesta en marcha de los centros, e implícita pero claramente excluye que pueda existir cualquier clase de beneficio industrial en la gestión de un colegio concertado. Aunque, por otro lado, no se establece que los centros o sus titulares deban de ser personas o entidades «sin ánimo de lucro». Sí se insiste, en cambio, en que las actividades extraescolares o servicios complementarios no pueden tener «carácter lucrativo». Al mismo tiempo cada centro será libre de impartir el ideario que estime oportuno, dentro de la legalidad vigente.

En nuestro país, desde la aprobación de la Constitución Española de 1978 el Modelo Educativo Español ha experimentado un proceso de transformación por el que,

paulatinamente, la Administración General del Estado ha transferido funciones, servicios y recursos a las Comunidades Autónomas. Aun así, el Estado tiene reservado el ejercicio en exclusiva de las competencias que velan por la homogeneidad y la unidad sustancial de la ordenación educativa, la cual garantiza las condiciones de igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos educativos fundamentales, determinados por la Carta Magna. Este modelo contempla el reparto de competencias entre los distintos niveles haciendo necesaria la coordinación entre las Administraciones Educativas para garantizar el adecuado desempeño de algunas funciones, tales como las decisiones de política educativa, la planificación general de la enseñanza o el desarrollo de la investigación educativa, configurando el actual Sistema Educativo Español. Este modelo democrático garantizará la universalización, accesibilidad y gratuidad de todas las actividades educativas comprendidas en el período obligatorio de formación a todos los niños y jóvenes en edad escolar en todo el territorio nacional.

6.2. LA UNIVERSALIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO EN ESPAÑA

La educación en España, al igual que en los países de nuestro entorno, irá acompañada de las grandes transformaciones sociales que han transcurrido a lo largo de los siglos. El propósito siempre será el mismo, con independencia del proceso histórico, que no es otro que el de preparar a los más jóvenes para que en el futuro puedan cumplir con sus responsabilidades. No obstante, el camino ha sido largo, estando la adquisición de conocimiento acotado durante largos períodos a los más poderosos, a los príncipes, nobles y miembros de la burguesía, siendo prácticamente inaccesible al resto de ciudadanos, limitando el desarrollo. Aun así, como consecuencia de la expansión económica, los avances científicos y el progreso tecnológico se producirán profundos cambios, momento en el cual los españoles serán protagonistas en la era de los descubrimientos y la conquista de nuevos territorios, dando lugar a un continuo proceso evolutivo que irá adquiriendo nuevos significados hasta llegar a la época actual. No obstante, esto no se manifestaría como un avance lineal, de hecho, desde finales del siglo XVI y, sobre todo, en el XVII solo los clérigos, los juristas, el personal de la administración, los mercaderes, financieros y los nobles sabían firmar, siendo los únicos capacitados para poder interpretar los textos, lo que se traduciría en bajos niveles de alfabetización y de instrucción, al contrario que en los países más al norte de nuestras fronteras, donde el desarrollo comercial sería un potenciador de la alfabetización. En

nuestro país esto sería consecuencia de una actitud católica-conservadora, las continuas crisis económicas, culturales y políticas, las cuales frenarán el avance del progreso, la instrucción y la adquisición de conocimientos, a lo que se sumaría la labor censora y represora ejercitada por el Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición²³⁶. A ello añadiríamos la práctica totalidad de textos sagrados en latín al estar vigente la prohibición por parte de las autoridades eclesiásticas hasta el siglo XVIII de editarlos en la lengua vernácula a consecuencia de la falta de fiabilidad en las traducciones²³⁷. Esto limitaría su comprensión únicamente a los más eruditos, siendo el pueblo llano adoctrinado por transmisión oral o visual a cargo de la Iglesia Católica mediante la predicación, la confesión, la iconografía y los espectáculos religiosos, lo cual suponía un obstáculo para el desarrollo²³⁸. Hay que tener en cuenta que el latín estaba muy lejos de ser una lengua muerta, era el lenguaje de la teología y de la ciencia, de hecho, numerosos trabajos, escritos y publicaciones con carácter científico durante los siglos XVII y XVIII serían publicados en esa modalidad, de manera que toda Europa pudiera leerlos. Por el contrario, superados los Pirineos, en la órbita protestante, ya desde el siglo XVI Lutero traduciría los textos hieráticos, ayudando a que una mayoría de la población tuviese acceso a las sagradas escrituras y con ello a la lectura, de forma que pudiesen romper con el cristianismo primitivo y acercarse al humanismo. Hay que anotar que la Iglesia nunca se opuso a la lectura de la Biblia, se opondría a las posibles interpretaciones de la misma, lo que podía cuestionar la autoridad magisterial del catolicismo.

²³⁶ Durante el siglo XVI su mayor eficacia consistiría en perseguir y extinguir a los defensores reformistas e inclusive a los erasmistas. Durante el Reinado de Felipe II se intensificarían los procesos, siendo ejecutados y quemados más de cien personas. En cuanto a su labor censora, la elaboración de los sucesivos *Index Librorum Prohibitorum et Derogatorum*, publicados entre 1551 y 1640, constituirían la inclusión en un índice de los libros prohibidos por razones de ortodoxia religiosa, lo que implicaba penas por herejía

²³⁷ Existen importantes antecedentes de traducciones bíblicas antes del siglo XVIII, siendo la de Casidoro de Reina la primera impresa en castellano en la ciudad suiza de Basilea en 1569, por ello fue perseguido por Felipe II y La Inquisición. Sin embargo, se consideran como las dos traducciones clásicas en castellano a la del padre Felipe Scío de San Miguel y la de Monseñor Félix Torres Amat. Según relata el propio Scío el rey Carlos III le encomendó en 1780 la traducción de la Biblia completa al castellano. De 1790 a 1793 se imprimirá este texto traducido en Valencia, tan sólo un año después estaba ya agotada totalmente la primera edición, estando impresa a dos columnas, con el latín y el castellano en paralelo. Por su parte, en 1823 inicia Torres Amat la publicación de su traducción sobre la *Vulgata* en nueve volúmenes, a partir del Nuevo Testamento. En 1824 empezó a publicar el Antiguo Testamento y culminó al año siguiente.

²³⁸ La iconografía estaba vinculada al culto cristiano de María –madre de Jesús– como virgen y a los Santos. Esto tendría una enorme importancia en el desarrollo del arte en las iglesias católicas europeas, el llamado arte barroco será la expresión artística de la Contrarreforma Católica, con gran abundancia de imágenes para atraer al hombre común a la fe católica.

La llegada de los Borbones a la corona de la Monarquía Española traería consigo políticas ilustradas, pero poco afectarían al ámbito educativo a lo largo del siglo XVIII. En esa etapa hay que destacar la expulsión de los jesuitas en 1767, posiblemente por la expansión del espíritu ilustrado, que se veía constreñido por la poderosa acción reaccionaria de esa orden religiosa y por el papel que la misma tuvo en la radicalización de los indios americanos contra las potencias colonizadoras europeas, incautándose tras el destierro todos sus innumerables bienes, archivos y bibliotecas por el Estado²³⁹. Este hecho se aprovecharía para una reforma universitaria, puesto que los jesuitas habían llegado a monopolizar las enseñanzas en varias facultades mayores y algunas universidades. Su desaparición representaría, por consiguiente, un grave problema para la instrucción pública del país que el gobierno debía resolver de la mejor manera, lo que permitió a las universidades emitir nuevas propuestas, ocasión que aprovecharon los ilustrados para plantear reformas que solventaran la situación y el consiguiente desfase intelectual del país, con millones de iletrados por todo el territorio.

El analfabetismo era evidente y perjudicial para el desarrollo, al igual que la falta de educadores y de escuelas, creándose en 1780 el Colegio Académico del Noble Arte de Primeras Letras para la preparación de los maestros. Pese a la importación de los nuevos modelos de progreso, formas de instrucción, métodos de enseñanza y educación enfocadas a los estudiantes, será patente la ineficacia de las escuelas públicas y del sistema educativo. Este proceso involutivo en nuestro país tendrá su cenit con la invasión napoleónica en 1807 y el reinado de Fernando VII (1814-1833), obligando a intelectuales, profesores, científicos, comerciantes y políticos liberales al exilio. A lo anterior habrá que sumar las consecuencias que supuso para el mantenimiento de las escuelas las continuas desamortizaciones, sobre todo la ejecutada siendo ministro de Hacienda en 1855 Pascual Madoz. Aun así, el impulso decisivo vendrá tras la aprobación de la *Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857*, la llamada «Ley Moyano», lo que significó la consolidación definitiva del sistema educativo liberal y el comienzo de la estabilidad del desarrollo de la instrucción pública. No obstante, la Revolución de 1868, la I República, la Restauración y la pérdida de las colonias significarían una serie de períodos convulsos. Por ello, no es de extrañar que en España en pleno siglo XIX no se contemplase el saber leer y escribir como una cuestión

²³⁹ La expulsión de los jesuitas de España de 1767 fue ordenada por el rey Carlos III bajo la acusación de haber sido los instigadores de los motines populares del año anterior, conocidos con el nombre de Motín de Esquilache. Seis años después el monarca español consiguió que el papa Clemente XIV suprimiera la orden de los jesuitas. Serían expulsados cerca de 6.000 entre España y las colonias de Ultramar.

de estado, de hecho, las cifras así lo demostraban, a pesar de los intentos legislativos al respecto (*Vid* tabla 6.1).

TABLA 6.1
EVOLUCIÓN DE LA ALFABETIZACIÓN EN ESPAÑA (1887-2015)

Año del censo	Hombres analfabetos en %	Mujeres analfabetas en %	Total analfabetos en %
1887	51,82	77,2	64,84
1900	36,8	54,0	45,3
1910	32,1	47,5	40,0
1920	28,1	41,2	34,8
1930	19,5	32,0	25,9
1940	13,8	23,2	18,7
1950	9,9	18,3	14,2
1960	7,3	14,8	11,2
1970	5,1	12,3	8,9
1981	3,6	8,94	6,36
1991	1,84	4,5	3,25
2001	1,55	3,46	2,53
2007	1,4	3,0	2,2
2015	1,3	2,5	1,9

Fuente: Censos de Población y Estadísticas Históricas de España (1887-2015). Elaboración propia.

Bajo el reinado de Carlos III, en 1768, el Conde de Aranda encargará el primer censo moderno, no obstante, los resultados de este estudio no alcanzaron las expectativas por lo que no fueron publicados. Ante este fracaso, pocos años más tarde, en 1785, se procederá a la elaboración de un nuevo padrón, conocido como «Censo de Floridablanca». Aun así, pese a ser más preciso que otros anteriores, careció del rigor suficiente como para ser considerado el primer inventario completo de España. Con posterioridad a ese año se acometerán nuevos estudios sobre población pero los problemas de inestabilidad política y las guerras napoleónicas impidieron que se pudieran obtener datos fiables. Las cifras y tasas de escolarización según esos datos muestran un retroceso entre 1797 y 1822, con el 23,3% y el 15,2%, respectivamente,

alcanzando en 1831 –como última estadística conocida de la Monarquía Absoluta– al 23,3%. Habrá que esperar a 1857 para confeccionar un nuevo registro que cumpliera por primera vez un mínimo de rigor. La población quedará representada mediante la división provincial de 1833, este cumplirá las necesidades mínimas de auspicio oficial, territorio definido, universalidad y simultaneidad.

Frente a la fase de regresión y/o estancamiento de la escolarización durante el primer tercio del siglo XIX, la implantación del Régimen Liberal significó, por el contrario, una quiebra de dicha tendencia. Ruptura débil, pero que al menos modificó de tal manera la situación que a las 12.719 escuelas existentes en 1830-1831, vinieron a añadirse, hasta 1855, 8.024 más, duplicándose el número de alumnos desde los 487.351 a 1.004.914, hasta elevar la tasa de escolarización de la población de 6 a 13 años desde el 24,7% al 40,6% en esas mismas fechas. Si en los casi treinta años transcurridos entre 1836 y 1865 se crearon unas 5.000 escuelas –un promedio de 172 escuelas/año–, en los treinta y cinco años que median entre 1865 y 1900 sólo se crearían unas 3.500 –100 escuelas/año– Por lo que a los libros escolares de lectura se refiere, la oferta existente a principios del siglo XIX se reducía a unos pocos de índole religiosa. La Real Orden de 31 de junio de 1848, que aprobaba el primer «catálogo de obras para la enseñanza primaria elemental», incluía un total de 156 libros, de los que 75, el 48 %, se referían a la lectura en su fase inicial –20 títulos– o avanzada –55 títulos–. Tanto en uno como en otro caso podían encontrarse algunos textos de autores innovadores de finales del siglo XVIII y primeros del XX –Vallejo, Torio de la Riva y Rubio–, pero la casi totalidad de ellos habían sido editados por primera vez tras 1836. Igual sucedía con la segunda lista de 90 títulos, aprobada por *Real Orden de 20 de mayo de 1852*, de los que 37, el 41,1%, correspondían a libros de lectura inicial o avanzada, a la que seguirían 46 listas más hasta 1860 y no más de 12 desde esta última fecha hasta 1876²⁴⁰.

Como podemos observar en la tabla anterior el proceso evolutivo de la alfabetización en nuestro país ha sido lento. Se ha tomado como fecha de partida la de 1887, esto es debido a que es el primer censo en el cual se contabiliza el número de personas analfabetas con respecto a la edad, en este caso mayores de diez años. No nos ha parecido prudente aproximarnos a épocas anteriores debido a su falta de fiabilidad. Hay que tener en cuenta que una cosa era saber leer y otra leer y escribir, es más, el nivel de escolarización no iba parejo con el aprendizaje, igualmente había personas que

²⁴⁰ A. Viñao, «Liberalismo, alfabetización y primeras letras (siglo XIX)», *Bulletin Hispanique*, Tomo 100, n° 2, Université Michel de Montaigne, Bordeaux, 1998. pp. 531-560.

no habían ido a la escuela pero tenían unos mínimos conocimientos de lectura. Hay que destacar el período comprendido entre 1930 y 1940, en el cual aumentaría el número de personas alfabetizadas en nuestro país en casi cuatro millones. También, es reseñable la aproximación paulatina por sexos, muy acusada al principio de la tabla. Tras lo expuesto anteriormente, la principal interpretación que hacemos consistirá en afirmar que en nuestro país, en pleno siglo XIX, saber leer y escribir estaba al alcance de una minoría de la población, por el contrario, el resto se consideraba analfabeta, y más si eras mujer. Aunque era una realidad, suponemos no debería de ser una continua preocupación para las autoridades de la época y menos incluso para los intelectuales del momento, los cuales ni siquiera hacían hueco para el registro de una definición como esa. Como afirma el profesor Viñao:

«Puede pensarse que, siendo el analfabetismo una realidad previa a la alfabetización, las voces «analfabeto» y «analfabetismo» figurarían en el Diccionario de la Real Academia, desde el primero de ellos, el llamado «de Autoridades», publicado entre 1716 y 1739, en el primer diccionario normativo, el de 1780, o en alguno de los publicados durante el siglo XIX. Nada de eso. La voz «analfabeto» no sería recogida en el «diccionario oficial» hasta 1914 con el significado de «ignorante que ni aún conoce el alfabeto», sustituido en 1925 por el de persona «que no sabe leer», con el añadido, a partir de 1983 de «ignorante, desconocedor de los saberes elementales» o, por extensión, «de una disciplina»²⁴¹».

Como podemos afirmar, la asistencia quedaba asegurada, al igual que en épocas anteriores, a las clases más acaudaladas. Hay que considerar que las dificultades económicas de gran parte de la población, con sueldos de miseria, no animaban precisamente a invertir en la formación de sus hijos. De hecho, las familias más pobres y problemáticas, en muchos casos, enviaban a sus vástagos desde pequeños a los centros de producción, a las fábricas, minas o al campo como trabajadores. Desde la propia Iglesia se defendía esta propuesta por su beneficio social ya que así se limitaba el vagabundeo, la ociosidad, la prostitución y el alcohol. La vida laboral para estos niños

²⁴¹ A. Viñao, «La alfabetización en España: un proceso cambiante de un mundo multiforme», en P.L. Moreno, P. Martínez y C. Navarro García (Coords.), *Perspectivas históricas de la educación de personas adultas*, vol 3, nº 1, Universidad de Salamanca, 2009, p. 6.

comenzaba a una edad temprana, normalmente a los 8/9 años, en algunos casos con anterioridad a los 6, siendo muy común que la duración de la jornada superase las 12 horas. La primera ley que regularía en España el trabajo de menores en fábricas, talleres, fundiciones y minas se promulgaría en 1873 por el ministro Benot, cuyo objeto fundamental era proteger a los menores de las abusivas condiciones en que se les empleaba en los establecimientos industriales²⁴². No obstante, también se argumentarán otras razones desde el movimiento obrero, ello obedecía a que la incorporación como mano de obra en los centros fabriles de niños y mujeres abarataba los salarios, lo cual afectaba a los empleados en su totalidad.

A pesar de la legislación laboral, la educación no se contemplará como un servicio público, gratuito y universal hasta la siguiente centuria, momento en el cual se hace accesible a todos los niños y niñas con independencia de su condición social. De hecho, en el último tercio del siglo XIX las tasas de escolarización entre los 6 y los 12 años así lo demostraban, como podemos ver en el estudio de Narciso de Gabriel de 1885, en el que prácticamente la mitad de los niños estaban sin escolarizar (*Vid.* Tabla 6.2)²⁴³.

TABLA 6.2
ESCOLARIZACIÓN EN LA ETAPA DE SEIS A DOCE AÑOS EN 1885 EN ESPAÑA

	Niños	Niñas	Total
Población de 6 a 12 años	1.334.993	1.306.990	2.641.983
Población escolarizada de 6 a 12 años	766.081	635.813	1.401.894
% de niños y niñas escolarizados de 6 a 12 años	57,38%	48,65%	53,06%

Fuente: N. de Gabriel Fernández, «Alfabetización y Escolarización en España (1887-1950), *Revista de Educación*, nº 314, MEC, 1997. Elaboración propia.

²⁴² En la Ley Benot se establecía que no podían ser admitidos los menores de 10 años de ambos sexos. Los niños menores de 13 años –14 en el caso de las niñas– deberían tener una jornada laboral que no podía superar las 5 horas diarias, llegando a 8 horas máximas los adolescentes de 13 a 15 años y los jóvenes de 14 a 17. En 1900 sale a la luz una Ley sobre el trabajo de mujeres y menores, conocida como Ley Dato, que va a tener mayores repercusiones que la precedente.

²⁴³ N. de Gabriel Fernández, «Alfabetización y Escolarización en España (1887-1950)», *Revista de Educación*, nº 314, MEC, 1997. Para la confección de este estudio se han tenido en cuenta los censos de población de 1885 y la Estadística general de primera enseñanza correspondiente a ese año.

Todo lo anterior se entenderá debido al contexto político, social y cultural de ese momento, el cual asumía, pero no practicaba, la educación como un asunto de estado. El primer escollo a resolver era la falta de financiación para el sostenimiento de la educación pública, lo cual se reflejaba en la baja cifra de escolares. Hay que tener en cuenta que el número de educadores durante el siglo XIX no era muy abundante, debido a la escasa consideración social que se tenía de ellos, a la parca retribución y a lo incierto de su percepción o devengo, de ahí el famoso dicho: «Pasar más hambre que un maestro de escuela». Siguiendo al profesor Tiana:

«Hay que recordar que hasta 1900 el sueldo de los maestros no es pagado directamente por el Estado, sino por los ayuntamientos. Tampoco hay una gratuidad efectiva en la enseñanza primaria durante una larga etapa histórica. De hecho, aunque las escuelas existentes en muchos municipios fuesen públicas, con frecuencia eran parcial y directamente costeadas por las familias de los alumnos²⁴⁴».

Sin embargo, el convulso siglo XX marcará distinto ritmo, con continuos avances y retrocesos, no alcanzando la escolarización completa de todos los niños del país hasta bien avanzada la segunda mitad de la centuria. Aun así, no será hasta la vuelta de la democracia y la llegada del consenso, momento en que el Estado del Bienestar asomará en España de la mano de nuestro último reglamento constitucional, contemplándose la educación como uno de los derechos fundamentales y como instrumento imprescindible para el desarrollo, equiparando la educación de niñas y niños, sin distinción de sexo, el cual había sido protagonista durante siglos.

6.3. LA EDUCACIÓN DE LA MUJER COMO UNA CUESTIÓN HISTÓRICA DE GÉNERO

La evolución de la enseñanza, la formación y el aprendizaje en la historia es innegable, pero ese proceso no ha ido a la par en cuestión de sexo, siendo la construcción del sistema educativo y societario distinto si hablamos de niños y de niñas, lo que se traduciría en un diferenciado modelo de civilización, uno de hombres y otro de

²⁴⁴ J. L. Guereña, J. Ruiz y A. Tiana, *Historia de la educación en la España contemporánea: diez años de investigación*, Ministerio de Educación, 1994, p. 120.

mujeres. Habrá que esperar hasta el último tercio del siglo XX, momento en el cual la Constitución de 1978 hará equiparable la igualdad de derechos en ambos géneros –sin olvidarnos de los intentos republicanos de 1931 en ese sentido, frustrados tras la Guerra Civil–. No obstante, las diferencias, en cuanto al sexo, aún perviven en la actualidad, aunque los progresos han sido muy relevantes en el transcurso de la historia y, sobre todo, en los últimos cuarenta años, espacio que ha dado cabida a un nuevo cuerpo legislativo y continuos movimientos reivindicativos, traduciéndose en importantes avances respecto a la igualdad.

En las primeras civilizaciones las mujeres serán las transmisoras de los conocimientos necesarios en la fabricación de ollas y otros utensilios de barro para la conservación y cocción de los alimentos, en las técnicas empleadas en la agricultura o de las plantas con las cuales sanaban a los enfermos. Por el contrario, los hombres proporcionaban mediante la caza y la pesca las piezas que luego les servirían como principal fuente nutritiva. De esta manera estas sociedades sostendrían un papel profundamente distinto en cuanto a las tareas de uno y otro sexo, todo ello como consecuencia de un proceso instructivo claramente diferenciado. A partir de las sociedades clásicas la educación de la mujer estará diseñada para ejercer el papel de esposa y de madre, indistintamente del estatus de igualdad de que gozasen en ese momento histórico, como ocurría en Egipto y Mesopotamia. En otras sociedades, como la griega, la mujer no era más que un ser incompleto y débil, al que había que cuidar, proteger y guiar, lo que implicaba su sometimiento total al varón y su reclusión en el hogar. En la sociedad romana se ampliaría esa libertad, pero la educación sería similar a otras sociedades anteriormente conocidas, donde su papel como esposas y como madres estaba claramente definido, aprendiendo a hilar, tejer, música o poesía como igualmente hicieron en la sociedad helena. En un principio las niñas podrían recibir, siempre que la familia pudiese costearla, una educación en una escuela básica, ampliando sus estudios en limitados casos al griego, la gramática, la aritmética, la filosofía y los autores clásicos grecolatinos.

Durante la ocupación musulmana la praxis social de Al-Ándalus será resultado de su mirada al pensamiento del mundo clásico griego y de las enseñanzas emanadas del profeta Mahoma recogidas en el Corán. La regulación del modelo societario será consecuencia de lo mostrado en el texto sagrado, el cual reflejará, como si de un código se tratase, el sometimiento de la mujer al hombre, quedando así impreso en las

suras en multitud de ocasiones²⁴⁵. El papel de la mujer andalusí se limitará, al igual que la cristiana de la época, a ser madre y esposa, o una de ellas, al estar permitida la poligamia. El cuidado de los hijos, las tareas domésticas y sus obligaciones diarias, dependiendo de su estatus social y poder económico, unido al culto religioso, ocupaban su día a día. Aun así, la mujer noble y acaudalada aprendería a leer y escribir, pudiendo interpretar el Corán y otros textos clásicos, siendo instruidas en las artes, las ciencias, la música y la poesía, enseñando a las niñas como si de maestras se tratasen. Hay que constatar que se tiene conocimiento de mujeres que destacarían en diversos campos del saber y la literatura, incluso es conocido su oficio de copistas de textos, siendo muchas excelentes calígrafas, llamadas «katiba»²⁴⁶. Igualmente, destacaría la intervención de la mujer en el campo político y religioso, aunque su participación quedaba restringida a ciertos círculos y con unos límites claros²⁴⁷.

Al norte, el modelo societario estaba estrechamente ligado al contexto cristiano de ese momento, el cual estará profundamente definido por los textos contenidos en la Biblia, donde la mujer continuamente aparece como sierva, siempre supeditada al control y el dominio del hombre²⁴⁸. No obstante, desde el contexto eclesiástico, la aristocracia y la burguesía alimentarán la dicotomía existente con respecto al concepto de mujer. Por un lado, la aceptación de inferioridad frente al hombre, vista como fruto prohibido y fuente de tentación, ligada a la figura de Eva. Por otro, el de superioridad, objeto de culto y adoración, vinculada a la Virgen María²⁴⁹. Aún así, el papel de las mujeres será prácticamente el mismo que el desarrollado en las culturas anteriores, siendo su cometido la atención de los campos, el cuidado de los rebaños, la atención de los hijos y el mantenimiento de la casa, estando jurídicamente sometida al hombre. La excepción la encontraremos en las mujeres que pertenecían a la nobleza y la alta

²⁴⁵ Valga como ejemplo: «Los hombres tienen autoridad sobre las mujeres en virtud de la preferencia que Dios ha dado a unos más que a otros y de los bienes que gastan. Las mujeres virtuosas son devotas y cuidan, en ausencia de sus maridos, de lo que Dios manda que cuiden. ¡Amonestad a aquéllas de quienes temáis que se rebelen, dejadlas solas en el lecho, pegadles! Si os obedecen, no os metáis más con ellas. Dios es excelso, grande» (Corán IV: 34).

²⁴⁶ La «katiba» era la mujer que se dedicaba a copiar ejemplares del Corán e incluso encargarse de escribir cartas. Para saber más: Manuela Marín, «Las mujeres en al-Andalus. Fuentes e Historiografía», en Celia del Moral (edit), *Árabes, judías y cristianas. Mujeres en la Europa Medieval*, Universidad de Granada, 1993, pp. 35-52.

²⁴⁷ M. Cabanillas Barroso, «La mujer en Al-Ándalus», *IV Congreso Virtual sobre Historia de las Mujeres*, Archivo Histórico Diocesano de Jaén, 2012.

²⁴⁸ Son continuas las referencias en el Antiguo Testamento al respecto, valgan como ejemplo la *Primera Carta de San Pablo a Timoteo (1Ti.2-12)*, donde dice: «mulier in silentio discat cum omni subiectione, docere autem mulieri non permitto neque dominari in virum, sed esse in silentio» –no quiero que la mujer enseñe, sino que calle y aprenda y esté sujeta a su marido–.

²⁴⁹ E. Power, *Mujeres Medievales*, Ediciones Encuentro, Madrid, 1979.

burguesía, las cuales serán educadas en casonas, castillos y palacios, aprendiendo a leer y escribir, como método para así poder interpretar las sagradas escrituras, unido a otras enseñanzas propias de su rango. Igualmente, los conventos más relevantes ejercerán una función educadora para las mujeres recluidas en ellos al no contraer matrimonio, siendo uno de los pocos lugares de acceso a la cultura en ese período. Raramente las clases populares gozarían de instrucción, salvo que ingresasen en algún taller para ejercer un oficio o dispusiesen cerca de una escuela elemental en la cual adquirir los más mínimos conocimientos.

La Edad Moderna supondrá un profundo conjunto de transformaciones, marcando el itinerario de lo que más adelante será la Edad Contemporánea. A partir de la segunda mitad del siglo XV los avances científicos, el descubrimiento de nuevos territorios, la expansión económica y la redefinición del Estado, unido al nuevo pensamiento emanado del Humanismo y el Renacimiento, harán emerger los valores del progreso y la razón, frente al oscurantismo propio de la etapa anterior, proporcionando un nuevo concepto de hombre y sociedad. No obstante, el campo del saber aún estaba restringido a los varones, estando la instrucción de la mujer encomendada al quehacer doméstico y familiar, haciendo acopio de honestidad, prudencia y honradez, como cualidades ligadas al género femenino, la enseñanza tendría como fin último superar los defectos y la malicia natural de su sexo. De hecho, serán numerosos los autores que en este período apoyen la idea de que el hombre es superior intelectualmente a la mujer, defendiendo con criterios biológicos la discapacidad intelectual de las mismas, basándose en la teoría aristotélica de los cuatro humores: las mujeres son frías y húmedas y, por tanto, emocionales, por el contrario, los hombres calientes y secos, es decir, racionales. Entre otros, Juan Huarte sustentará en su obra *Examen de ingenio para las ciencias*, escrita en 1575, el papel preponderante del hombre sobre la mujer, añadiendo que:

« Se debería procurar que el hijo nazca varón, pues en él solo se halla el ingenio que requieren las letras y que la compostura natural que la mujer tiene en el cerebro no es capaz de muchos ingenios, ni de mucha sabiduría, argumentando que por eso el demonio engañó a Eva en el Paraíso, cosa que no hubiese ocurrido de ser varón»²⁵⁰.

²⁵⁰ J. Huarte de San Juan, *Examen de ingenio para las ciencias*, Imprenta de Juan Bautista de Montoya, Baeza, 1575. Con esta obra Huarte se propuso mejorar la sociedad por medio de una adecuada educación

A pesar de la creencia de la inferioridad intelectual de las mujeres, desde el Humanismo y la Reforma Protestante se abogará por su inclusión en el modelo instructivo de la época, pero siempre en clara diferenciación del masculino. Es más, Lutero deseaba que cada pueblo tuviera una escuela de mujeres donde pudiesen escuchar e interpretar las sagradas escrituras. También, Erasmo se postulará en defensa de la educación para las mujeres, manifestándolo a través de su «Colloquia Abbatis et erudita» –Coloquio del abad y la mujer instruida–²⁵¹. En este texto su pretensión es poner en cuestión el lugar sumiso y secundario que la Iglesia les ha asignado a las féminas en su sistema, al mismo tiempo es una forma de elogiar a las mujeres instruidas y de ajustar cuentas con la incultura y la venalidad de los monjes. En nuestro país, será Juan Luis Vives en *De institutione feminae christianae –Instrucción de la mujer cristiana–* quien considere necesaria esa educación porque es absolutamente falsa la creencia general de que la mujer virtuosa ha de ser ignorante. Aun así, este humanista aconseja extender el aprendizaje de lo que debe ser una mujer hacendosa y honesta, muy ligada a sus quehaceres familiares y domésticos, reservando el estudio de las letras únicamente a las «nacidas con ingenio», sin ser tan diversas como las aprendidas por el varón, debido a que «lo hace por saber y no por mostrar a otros»²⁵².

Durante el transcurso del siglo XVII los cambios al respecto serán mínimos a pesar de la revolución científica y las nuevas corrientes filosóficas, siendo la instrucción de la mujer coherente a su papel de madre y esposa, unido a las tareas asociadas al hogar que con anterioridad venían desempeñando. Por tanto, para la educación de las féminas no era tan necesario poseer conocimientos de gramática o matemáticas, es más, la instrucción de la mujer se entenderá como método para evitar las malas costumbres y la malicia, en conclusión, para cumplir su papel con la familia y con la sociedad. Hay que tener en cuenta que saber leer no se encontraba entre las mayores preocupaciones de

y aprovechamiento laboral de sus individuos, según sus aptitudes físicas e intelectuales. A través de este texto defenderá su tesis de la inferioridad intelectual de las mujeres por razón de la frialdad y humedad de su sexo.

²⁵¹ En este texto concreto contrapone a un abad con una mujer. Ella, cosa inaudita en su tiempo, tiene una biblioteca en latín y lee obras de filosofía y teología que se suponía sólo podían entender los varones eruditos. Los «Coloquios» que Erasmo de Rotterdam escribió en París como material de apoyo para las clases de latín que impartía a hijos de familias acomodadas, tuvieron un éxito extraordinario. Se trataba de unos textos en forma de diálogo que, además de facilitar el aprendizaje de la lengua, servían como manual de conversación para los jóvenes. Fueron impresos por primera vez en 1518 y su popularidad se extendió hasta el siglo XVIII.

²⁵² Dentro del Humanismo, Luis Vives (1492-1540) expresará las ideas más importantes sobre la educación femenina en *De institutione feminae christianae –Instrucción de la mujer cristiana–*, escrito en 1524. Dado el éxito de este tratado, decidió complementarlo con la publicación de *De officio mariti –Los deberes del marido–*, escrito en 1528.

la época, incluso las damas de la alta sociedad de ese momento, en muchos casos, no dominaban la escritura. De hecho, así nos lo referencia la profesora Gómez Oreña con respecto a la esposa de Juan Bautista Cassani, un prominente banquero y diplomático establecido en Madrid durante el reinado de Carlos II:

«...pero debemos tener en cuenta que el libro no era un bien muy demandado por la sociedad, el analfabetismo era muy común, la inmensa mayoría de las mujeres, entre las que se encontraba la esposa de nuestro personaje, no sabían leer, y no todos los hombres que lo hacían tenían disponibilidad económica para adquirirlos»²⁵³.

No será hasta el siglo XVIII cuando los nuevos ideales de progreso surgidos del movimiento ilustrado conviertan la enseñanza como uno de los principales instrumentos para el conocimiento del hombre. La implantación de la nueva dinastía borbónica trajo consigo un cambio significativo en la organización de la vida pública nacional, así como la introducción de nuevos aires de convivencia desconocidos en la época anterior. Por primera vez en la historia de España, teniendo en cuenta el utilitarismo y pragmatismo existente, se tomará en consideración a las mujeres como elementos de la nueva sociedad laboriosa y productiva que se perseguía. El laicismo imperante, el descenso de la preponderancia de la cultura clerical y la menor influencia de la Inquisición servirían para posibilitar un nuevo enfoque con respecto a la instrucción de las jóvenes. Sin embargo, las posiciones encontradas de moralistas, pensadores, políticos y filósofos, en cuanto a la educación femenina, se mostrarían como un asunto de prioridad. El padre Feijoo intentará combatir la misoginia de los siglos anteriores, para lo cual reivindicará el acceso de la mujer a la educación. Con su tratado «La Defensa de las Mujeres» criticará la actitud mayoritaria de la sociedad de desprecio e infravaloración por la incapacidad femenina para todo género de ciencias y conocimientos, defendiendo el aporte de las mujeres al desarrollo del país, sin por ello crear un nuevo orden social²⁵⁴. Por el contrario, Cabarrús se opondría a admitir a mujeres en las academias y

²⁵³ M. Gómez Oreña, *La Casa y Negocios de Juan Bautista Cassani. Un financiero genovés en la España del siglo XVII*, Editorial Académica Española, 2018, p.120.

²⁵⁴ B.J. Feijoo, *Teatro crítico universal*, Tomo I, Discurso XVI. Esta obra fue publicada entre 1724 y 1740. Consta de ciento dieciocho ensayos que abordan enorme cantidad de diversas materias: filología, física, matemática, ciencias, naturales, medicina, astronomía, geografía, economía, política, religión, derecho, filosofía, literatura, etcétera. Fue una de las obras más divulgadas y polémicas del siglo XVIII español, alcanzando la cifra de más de 600.000 ejemplares, siendo traducida a varios idiomas.

sociedades económicas debido a su naturaleza fría e inestable, defendiendo la reclusión de la mujer en el hogar como buena esposa y madre, en vez de participar en charlas y debates. Para él comprendía una traición a la patria ya que se abandonaba a las familias y las tradiciones²⁵⁵. Jovellanos, por su parte, mantenía una posición en determinados casos ambigua, debido a las limitaciones que argumentaba para el acceso de las mujeres a estos espacios²⁵⁶. Campomanes, en su obra *El Discurso sobre la Educación Popular de los Artesanos y su Fomento*, se mostraría como un defensor a ultranza de educar y fomentar en el sexo femenino el trabajo para alcanzar la prosperidad del Estado²⁵⁷.

A pesar de los logros alcanzados durante este periodo hay que aclarar que la instrucción de las mujeres se puede encuadrar dentro un ambiente de practicidad. La sociedad de la época se enmarcaría dentro de la senda del avance, aunque las limitaciones serían las características de ese momento. Hacia finales de la década de los setenta Carlos III comenzó a impulsar la creación de las Diputaciones de Caridad, instituciones de carácter vecinal que tenían entre sus misiones crear escuelas y entidades benéficas en los barrios. Además, se extendería la educación a otros sectores sociales marginales, como las reclusas, de esta manera se intentaría garantizar mediante el aprendizaje de algún oficio su reinserción. El modelo educativo se perfilaría como mixto, sin embargo, desde diversas agrupaciones conservadoras de maestros se denunciaría el peligro moral y espiritual que suponía impartir clase a ambos sexos juntos, procediéndose a su segregación. Esto implicaría expulsar a las niñas de los centros educacionales al no haber presupuesto para mantener escuelas separadas. De hecho, esto contribuiría a apoyar las afirmaciones que desde más allá de nuestras fronteras se vertían sobre los altos niveles de analfabetismo e ignorancia de las mujeres españolas²⁵⁸. Será con la promulgación de la *Real Cédula de 11 de junio de 1783*, por Carlos III, cuando se establezcan oficialmente las escuelas de niñas en el país, como forma de acabar con esta situación, aunque su fin consistiría en que a las más jóvenes se las preparase para ejercer como buenas madres, instruyéndolas en moral cristiana y

²⁵⁵ F. Cabarrús, *Cartas a Gaspar Melchor de Jovellanos*, B.A.E, Epistolario español, Tomo II, Madrid, 1952.

²⁵⁶ G.M. de Jovellanos, «Memoria sobre la admisión de las Señoras en la Sociedad Económica», leída el 27 de marzo de 1786, en O. Negrín Fajardo, *Ilustración y educación la Sociedad Económica Matritense*, Editora Nacional, Madrid, 1984, p. 157.

²⁵⁷ P. Rodríguez de Campomanes, *El Discurso sobre la Educación Popular de los Artesanos y su Fomento*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975.

²⁵⁸ Esto quedará plasmado en el libro J. F. Bourgoing, *Nouveau Voyage en Espagne*, París, 1789.

labores, dejando abierta la puerta a la escritura²⁵⁹. Más tarde, en 1797, se ampliará a la religión, las costumbres, la lectura, la escritura y la aritmética.

Como queda de manifiesto, a pesar de los avances, durante el siglo XVIII no se plantea la enseñanza como un asunto de derecho, y menos para las niñas, sino como una necesidad para el fomento general del Estado, no siendo la educación femenina inclusiva, sino meramente productiva. Desde la vecina Francia, autores como Condorcet defenderán los derechos de la mujer y los prejuicios culturales que obstruían su acceso a la educación, la política o la ciencia. No obstante, este y otros teóricos de la Revolución Francesa no influirán en la *Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789*, la cual en ningún caso defenderá un protagonismo femenino en la época, ni el papel activo de las mujeres como ciudadanas²⁶⁰. Sin embargo, algunas de las féminas de ese periodo se abrirían hueco en nuestro país en la «Sociedad de las Luces», como señalan Pilar Pérez y Esperanza Mó:

«Estuvieron presentes como autoras y protagonistas en la prensa, propiciaron tertulias y salones, pugnaron por hacerse presentes, y al final lo consiguieron, en la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Madrid, instrumentos todos ellos de difusión de las luces, que se habían convertido en señas de identidad de un largo siglo XVIII que se inició antes de 1700 y llegó más allá de su propia centuria»²⁶¹.

Durante el siglo XIX el modelo educativo femenino será continuidad del desarrollado en la centuria anterior, la instrucción se limitará al campo moral, su función como madre y su quehacer doméstico. Es más, la *Real Orden de abril de 1816* remarcará el aprendizaje de las labores dentro de la enseñanza de las niñas y como recogía: «...si acaso alguna tuviese interés, se le enseñará a leer y escribir». Según avance el siglo, el papel de las féminas sufrirá ligeras modificaciones, sobre todo en el terreno laboral. El trabajo en el campo será complementado con su incorporación a los

²⁵⁹ M. Ortega, «La educación de las mujeres en la Ilustración», *Revista de educación, Número Extraordinario 1988*, Ministerio de Educación y Ciencia.

²⁶⁰ El filósofo ilustrado Nicolás de Condorcet, Francia, 1743-1794, fue uno de los teóricos fundamentales de la Revolución Francesa. En su obra *Bosquejo para un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano* —escrita en 1794 desde su escondite, tras ser condenado a muerte por traición por parte de los jacobinos— comparó la situación de las mujeres con la de los esclavos, en ella reivindicaba su papel activo en la sociedad como ciudadanas.

²⁶¹ P. Pérez Cantó y E. Mó Romero, «Las mujeres en los espacios ilustrados», *Signos Históricas*, núm. 13, 2005, p. 46.

complejos fabriles que emergían en el país, aunque como obreras sin cualificar. Sin embargo, esto no irá acompañado de un proceso instructivo, meramente se aprenderán los mínimos conceptos asociados al desempeño de su trabajo, de hecho, la educación femenina seguirá estancada, igual que lo fue en épocas precedentes. La formación y adquisición de conocimientos se manifestará siempre como elemento de poder y de progreso, por el contrario, en una sociedad liberal, pero conservadora como era esta, privando de instrucción a las mujeres sería más fácil ejercitar un control y un dominio permanente sobre las mismas, evitando así todo atisbo de soberanía social y económica, todo ello se complementaría con bajos sueldos, los cuales solo les proporcionaban medios de supervivencia, pero nunca de independencia. Añadiremos, aunque la clase social marcara la diferencia en cuanto a ingresos y bienestar, tampoco indicaría una igualdad intelectual entre géneros. Como afirmaría Concepción Arenal, la educación de la mujer burguesa y adinerada consistía en aprender a bordar, leer, escribir y todo lo referente a su sexo, siendo en algunos casos complementada con historia, geografía, música o francés, pero siempre con la certeza de que no le sería productivo ni ahora ni después²⁶².

Las diversas leyes, informes y reglamentos elaborados en aras de modernizar la educación en nuestro país se manifestarán en un continuo vaivén de avances y retrocesos, pero siempre teniendo presente el carácter eminentemente masculino de la instrucción²⁶³. Con la llegada de *Ley de Instrucción Pública de 1857*, conocida como *Ley Moyano*, se implantan los principios del primer sistema educativo en nuestro país. Como manifiesta la profesora del Amo:

«Desde mediados del siglo XIX la ley establece que todas las niñas deben acudir a la escuela primaria –sin embargo, el absentismo escolar entre las niñas era elevadísimo y las escuelas escasas–, una exigua minoría empieza a frecuentar las aulas de los institutos, algunas jóvenes cursan estudios musicales, de magisterio o de matrona y unas pocas se atreven a pisar las aulas universitarias»²⁶⁴.

²⁶² C. Arenal, *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902*, Aguilar, Madrid, 1976, p. 228.

²⁶³ La *Constitución de 1812* y el *Informe Quintana* darán grandes pasos en este sentido, pero no llegarían a producirse debido a la restauración en el trono de Fernando VII y su poder absolutista.

²⁶⁴ M. C. Amo del Amo, «La educación de las mujeres en España: de la «amiga» a la Universidad», *CEE Participación Educativa*, 11, julio 2009, p. 9.

A pesar de la obligatoriedad de educación, tanto para niños como niñas, las distancias seguían siendo importantes, manteniéndose dos modelos diferenciados según el sexo. En el caso del femenino, seguía muy ligado al papel moralista de madre y esposa, junto a las tareas domésticas, a ello se uniría la lectura y escritura, la música, la pintura o el bordado. Aunque poco a poco se irá avanzando en la nivelación de adquisición de materias, no obstante, la separación física entre sexos y los diferentes programas, dependiendo si eran niñas o niños, seguirán siendo protagonistas a lo largo de ese siglo. Aun así, habrá voces desde el mundo feminista, como la aristócrata Emilia Pardo Bazán, que lucharán desde el activismo en defensa de los derechos educativos de las mujeres, siendo difícil conseguir el éxito en este cometido, prueba palpable de las fuerzas conservadoras existentes en el poder como defensores del orden patriarcal de la sociedad durante la centuria decimonónica²⁶⁵.

Al término del siglo XIX nuestro país dedicaba un exiguo 1,5% de su presupuesto nacional a educación, frente al 14% de EE.UU., el 12% de Alemania, el 10% de Reino Unido o el 8% de Francia, cifras muy alejadas de las economías más poderosas, pero geográfica y socialmente muy cercanas a España²⁶⁶. No será de extrañar que nada más comenzar el siglo XX el número de mujeres analfabetas superase al de las que sabían leer y escribir. Sin embargo, bajo la influencia de Giner de los Ríos y la Institución Libre de Enseñanza, se emprendieron importantes reformas en los terrenos jurídico, educativo y social²⁶⁷. Una de las primeras medidas se concretará en 1901, momento en el cual se publica el *Real Decreto de 26 de octubre*, este obligará al Estado a asumir el pago de las nóminas de los maestros y maestras de las escuelas públicas de instrucción primaria²⁶⁸. Este mismo real decreto también reformó el programa de primera enseñanza, sin distinción de género. Más adelante, *la Ley de 23 de junio de 1909* establecerá la escolarización obligatoria hasta los doce años, a partir de esa fecha

²⁶⁵ Funda y dirige en 1892 la publicación *La Biblioteca de la mujer*. Asiste a congresos como el Congreso Pedagógico, donde denunciará la desigualdad educativa entre el hombre y la mujer, sin recibir el apoyo de la sociedad machista de la época.

²⁶⁶ Y. Turin, *La Educación y la escuela en España de 1874 a 1902: liberalismo y tradición*, Aguilar, Madrid, 1967.

²⁶⁷ La Institución Libre de Enseñanza era partidaria de la instrucción mixta, argumentando que ambos sexos se interrelacionan tanto en la familia como en la sociedad.

²⁶⁸ Por este decreto, se ampliaba la escolaridad obligatoria hasta los doce años y, también, el repertorio de materias que se debían cursar en la primera enseñanza. Y, además, pasa a asumirse por parte del Estado el pago de los haberes de los maestros, anteriormente costeados por los ayuntamientos. La desamortización de Madoz de 1855 declararía la venta de las propiedades de los *propios* y *comunes* de los pueblos, la cual se constituía como fuente importante de ingresos de los ayuntamientos, tras la ejecución sería la causante de las continuas faltas de liquidez para hacer efectivas las nóminas de los maestros de primaria durante el siglo XIX.

caerán progresivamente las tasas de analfabetismo femenino. Por último, la *Real Orden del 8 de marzo de 1910* abre las aulas de educación superior a las mujeres al reconocer su derecho a matricularse libremente en todos los centros de enseñanza oficiales, incluyendo los universitarios, sin necesidad de consultar a la Superioridad. La primera alumna que se matricularía en España lo haría en 1872, en la Facultad de Medicina de la Universidad de Barcelona, le seguirían otras setenta y siete hasta 1910, momento en el que tan solo treinta y seis habían conseguido licenciarse²⁶⁹. En 1913, el *Real Decreto del 4 de abril* y la *Orden de la Dirección General de Enseñanza Primaria del 1 de junio* serán el punto de partida para la puesta en marcha de escuelas de adultas en Madrid y en Barcelona. Se establecerían dos clases de enseñanza: una de cultura básica, destinada principalmente a las analfabetas mayores de doce años, y la otra, para jóvenes que necesitaban ampliar la cultura primaria y adquirir unos conocimientos y prácticas comerciales. Con posterioridad se extendería a otras grandes ciudades. A pesar de todo, en 1920 el número de universitarias sólo ascendería a cuatrocientas treinta y nueve, el 2% del total, posiblemente como consecuencia de la falta de centros de secundaria y de la continuista hostilidad hacia la mujer²⁷⁰.

Los años de la dictadura de Primo de Rivera –septiembre de 1923 a enero de 1930– traerían consigo la vuelta al tradicionalismo, defendido por los sectores más conservadores, haciéndose hincapié en la recuperación y afianzamiento de roles y divisiones de género. El desarrollo de centros exclusivamente femeninos vendría como consecuencia de la aprobación de la *Real Orden de 20 de septiembre de 1927*, que así lo estipulaba. Dos años más tarde –mediante el *Real Decreto de 14 de noviembre de 1929*– se daría el primer paso para la separación de sexos en el bachillerato, creándose los dos primeros institutos femeninos de España, el Infanta Beatriz de Madrid y el Infanta Cristina en Barcelona.

La proclamación de la Segunda República, el 14 de abril de 1931, supondría la implementación de un nuevo modelo societario, donde el espacio público sería compartido a partes iguales por hombres y mujeres. El afán por ser partícipe de un nuevo rumbo, el cual pretendía romper con el atrasado conservadurismo anterior, pasaba por la sustitución de un adecuado sistema educativo mixto, en el que los niños y niñas optasen por una educación no diferenciada en una misma extensión, donde se

²⁶⁹ C. Flecha, *Las primeras universitarias en España (1872-1910)*, Ediciones Narcea, Madrid, 1996, pp. 99-158.

²⁷⁰ G. Scanlon, *La polémica feminista en la España contemporánea, 1868-1974*, Ediciones AKAL, Madrid, 1986, p. 56.

acabase con la presencia social de la Iglesia dentro de las aulas y se estableciese una escuela laica centrada en nuevos valores. Las mujeres a través de la Constitución de la República Española, aprobada en diciembre de 1931, obtendrán la ciudadanía de pleno derecho, lo que conllevaría: el habitar en un estado laico, libre de cargas moralizantes y subyugo religioso; la igualdad jurídica frente a los varones; el derecho al sufragio universal; el derecho al trabajo; la igualdad en el matrimonio, y el libre acceso a la educación.

Tras el golpe de estado del general Franco en 1936 se desencadenará una violenta guerra, finalizando la contienda en 1939. El modelo imperante durante la República dará paso a otro de corte totalmente diferente, volviendo al conservadurismo que había sido protagonista durante épocas anteriores. Desde el Movimiento Nacional –como conjunto de organismos y mecanismos que componían el régimen de la dictadura– se darán las instrucciones precisas, mediante pertinentes manuales elaborados, para redefinir el nuevo rol de identidad femenina, de acuerdo al nuevo ideario franquista y nacional-catolicista²⁷¹. La mujer volverá al hogar, ejerciendo su papel moralista y cristiano, cuyo fin se resume en ser madre y esposa a la vez. La Iglesia Católica recuperará aun más poder en el ámbito civil, siendo parte inspectora y moralizadora durante cuarenta años de la sociedad española de esa época. Se reinstaura el *Código Civil de 1889*, donde la obligación de obediencia al marido se hará protagonista. Todo esto irá acompañado de decretos y leyes que establecen: la religión católica como doctrina del Estado; la familia como principal institución moral; la enseñanza obligatoria de la religión; la subordinación al marido; la prohibición del acceso libre a un empleo, y una instrucción controlada por el Estado, destacando la prohibición de la educación mixta. El período franquista significará para las mujeres una desvalorización profesional de su formación escolar a través de la diferenciación de currículums y de la escuela separada. Al quedar la mujer recluida de nuevo en el ámbito de lo doméstico, se le negará la posibilidad de aumentar su nivel cultural y su promoción profesional, relegándolas intelectualmente respecto al varón.

Habrá que esperar a la década de los sesenta para que se inicien tímidos cambios, los cuales afectarán al modelo político, económico y social de la dictadura franquista. De hecho, un nuevo patrón educativo se pondrá en marcha en nuestro país

²⁷¹ En los primeros años del franquismo se le encomendará a la Sección Femenina –rama femenina del partido Falange Española– el control exclusivo de la formación femenina, centrada sobre todo en la instrucción de las jóvenes para ser buenas patriotas, buenas cristianas y buenas esposas.

con la aprobación en 1970 de la *Ley General de Educación*, normativa que estará vigente hasta los primeros años de la etapa democrática, a partir de la cual el reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres se plasmará en la Constitución de 1978. El artículo 27 de la misma marcará los principios generales de toda la legislación actual en materia educativa, introduciendo profundas diferencias con el modelo existente durante la dictadura. El primer intento legislativo de ajustar los principios de la actividad educativa, la organización de los centros docentes y los derechos y deberes de los alumnos a los principios que marcaba la recién aprobada constitución quedarán recogidos en 1980 con la aprobación de *la Ley Orgánica por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares –LOECE–*. Sin embargo, a esta norma le sucederán otras, ajustando los principios democráticos, siendo a partir de entonces cuando se reúnan las condiciones suficientes para la puesta en marcha de un moderno sistema educativo.

6.4. EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL

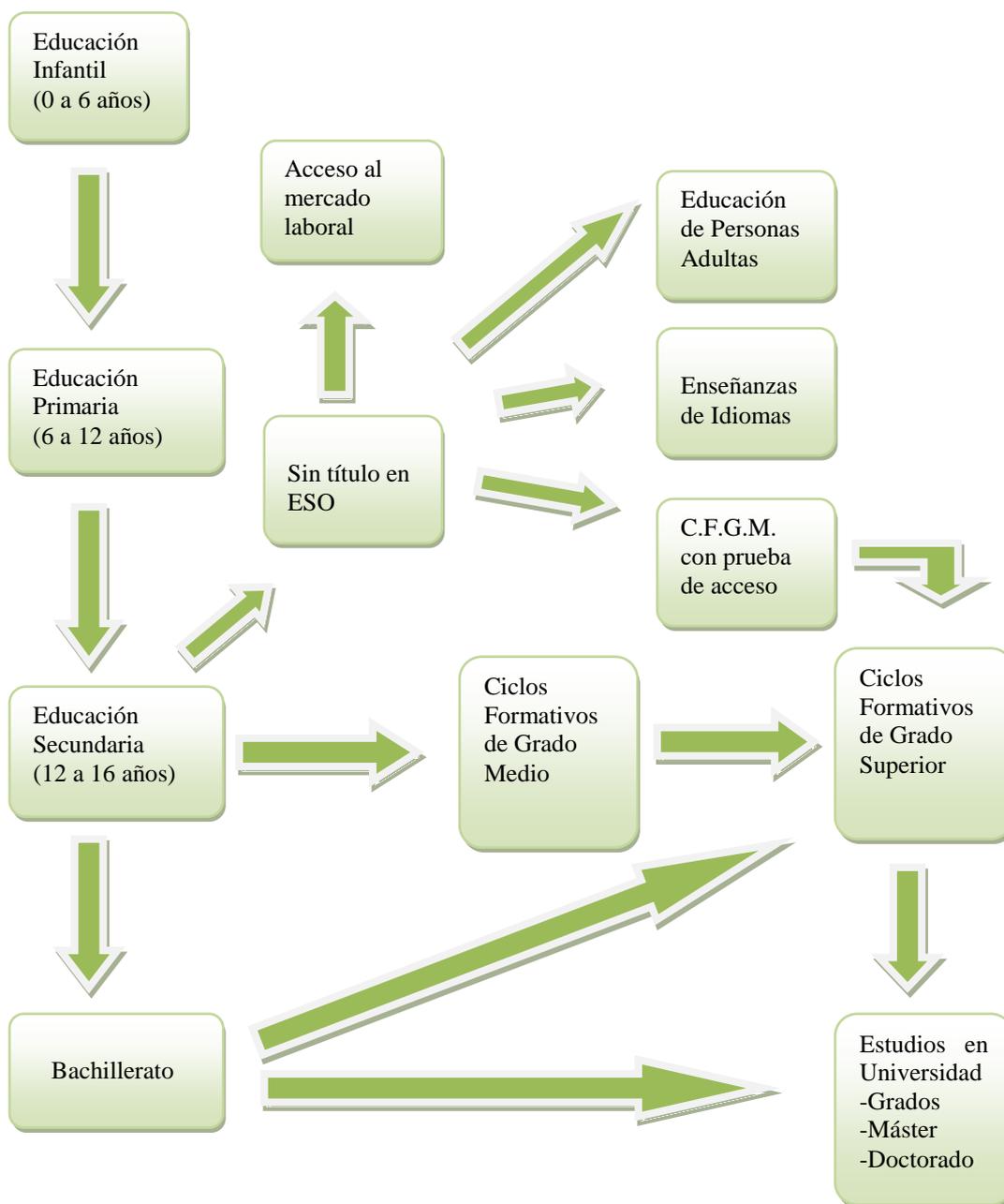
El sistema constitucional español establecerá un sistema de reconocimiento de la autonomía territorial que jurídica y administrativamente se materializará en una profunda descentralización, adquiriendo las Comunidades Autónomas desde ese momento autonomía política y financiera. Esto supondrá la atribución de competencia para aprobar leyes en las materias en las que sus estatutos así lo reconocen, al igual que realizar tareas ejecutivas que los mismos les asignan. A partir de las transferencias en materia de educación a las CC.AA. a estas les corresponderán facultades normativas de desarrollo de los patrones estatales y de regulación de los elementos o aspectos no básicos del sistema educativo, así como las competencias ejecutivo-administrativas de gestión del sistema en su propio territorio. No obstante, el ministerio será el órgano de la Administración Central del Estado encargado de la propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno sobre la política educativa. Para ejercer estas funciones se organiza en servicios centrales, los cuales conforman la estructura básica, y servicios periféricos, como gestores de las tareas en el ámbito regional y provincial.

En cuanto a las Corporaciones Locales, se les reconoce, aunque la legislación no les confiere la condición de Administración Educativa, la capacidad para cooperar con la Administración Estatal y Autonómica en el desarrollo de la política educativa. Los municipios cooperarán con las administraciones educativas competentes en la creación,

construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes y en la realización de actividades o servicios complementarios.

En la actualidad el sistema educativo se organiza en etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza de forma que se asegure la transición entre los mismos y, en su caso, dentro de cada uno de ellos (*Vid.* Figura 6.1).

FIGURA 6.1
ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Elaboración propia.

El funcionamiento del Sistema Educativo Español se regirá por los principios de calidad, cooperación, equidad, libertad de enseñanza, mérito, igualdad de oportunidades, no discriminación, eficiencia en la asignación de recursos públicos, transparencia y rendición de cuentas. Este conjunto de relaciones, estructuras, medidas y acciones que se implementan tendrán como objetivo garantizar el ejercicio de este derecho, los cuales han sido recogidos mediante la aprobación de diversas leyes desde la democracia, marcando los principios rectores en educación.

6.5. LA LEGISLACIÓN EDUCATIVA DESDE LA DEMOCRACIA

El vaivén legislativo en materia educativa en nuestro país ha sido, posiblemente, uno de los mayores errores de nuestra breve historia democrática. Se ha manifestado como un imperecedero dislate en España, lleno de polémicas, continuos debates en el Parlamento, denuncias ante los tribunales y protestas en las calles. Los imperativos ideológicos han marcado las tendencias partidistas, dependiendo de quién ocupase en ese momento la Presidencia del Gobierno, convirtiéndose en uno de los principales problemas del sistema. Como afirma el profesor Rebollo:

«...transversal a todos los ámbitos de la organización del Estado, es la falta de acuerdo político, y ya también social, y que se traduce en la ausencia de acuerdos de larga duración que den estabilidad y continuidad al sistema constitucional. Es fácil poner ejemplos de cómo la ausencia de acuerdos políticos, lastra lo esencial en la organización social –educación, política exterior, etc.–»²⁷².

La falta de consenso ha sido la causa principal de que no se haya llegado a un gran «Pacto de Estado en Educación» que proporcione una estabilidad continua para la mejora, como se ha hecho en otros países de nuestro entorno, acabando con esa alteración continua en la legislación, con un patente retroceso cada vez que hay un cambio político en el gobierno, lo cual queda de manifiesto en los niveles decrecientes de la calidad de la enseñanza en nuestro país según diversas organizaciones y profesores

²⁷² Lucrecio Rebollo Delgado, «Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado autonómico en la Constitución de 1978», *Revista de Derecho Político* N.º 101, 2018, UNED, Madrid, 2018, p. 500.

entrevistados. Las reformas en educación se sucederán en las ocho leyes educativas aprobadas desde 1970, lo cual queda reflejado a continuación:

- *Ley Orgánica 14/1970, de 4 de agosto, Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa –LGE–*. Se aprobó en el tardofranquismo, pero llegó a estar vigente hasta 1980. Fue impulsada por el ministro de Educación José Luis Villar Palasí. En ella se estableció la enseñanza obligatoria hasta los catorce años. Tras ocho años de Educación General Básica –EGB–, se accedía al llamado Bachillerato Unificado Polivalente –BUP–, o a la Formación Profesional –FP–. Esta ley consiguió modernizar los estamentos educativos en España.
- *Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el estatuto de los centros escolares –LOEC–*. La primera plenamente en democracia, fue elaborada por el gobierno de Adolfo Suárez con la Constitución de 1978 recién estrenada. El PSOE la recurrió por no respetar el espíritu de la CE, y el Tribunal Constitucional le dio la razón en bastantes puntos. Tras la sentencia, la UCD debía haber revisado la ley de forma profunda, pero el Golpe de Estado del 23-F y la posterior victoria electoral del PSOE lo evitó. Por ello jamás entró en vigor.
- *Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Ley Orgánica del Derecho a la Educación –LODE–*. No es una ley que afecta a la estructura del sistema educativo, sino que regula la dualidad de centros docentes, la participación en la enseñanza de la comunidad educativa, el derecho a la educación y determina la dirección democrática, frente a la tecnocrática anterior. Incorporó el sistema de colegios concertados.
- *Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, Ley de Ordenación General del Sistema Educativo –LOGSE–*. Por un lado supone el fin de la LGE de 1970, y por otro introduce entre otras medidas, la escolaridad obligatoria hasta los 16 años. Es la ley que permite a las comunidades autónomas redactar una parte muy importante de los contenidos educativos. Se adaptó a un modelo más tecnológico en la educación, amplió la escolaridad obligatoria a los 16 años, el descenso de 40 a 25 alumnos por clase y la implantación de la ESO.
- *Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes –LOPEG–*. Conocida como «Ley Pertierra», fue aprobada con los votos a favor de PSOE, CiU y PNV.

Votaron en contra PP, IU y CC. Esta legislación supuso un refuerzo de la función inspectora y permitió hasta el año 2000 la jubilación anticipada del profesorado a los 60 años. Aun así, fue rechazada de plano por los sindicatos de profesores, que consideraban que abría la puerta a la privatización de la enseñanza pública. El PSOE defendió que la ley fortalecía la participación.

- *Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre La Ley Orgánica de Calidad de la Educación –LOCE–*, promulgada en 2002 durante el gobierno de José María Aznar nunca llegó a aplicarse. La ley establecía diferentes itinerarios en la ESO y el Bachillerato, cambios de contenidos en la educación infantil, una prueba de reválida al final del bachillerato y la asignatura de religión evaluable y computable. Con la nueva normativa se pretendía reformar y mejorar la educación en España, según el ejecutivo, pero fue paralizada en 2004 cuando el Partido Socialista llegó al gobierno.
- *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, Ley Orgánica de Educación –LOE–*, fue publicada en el BOE en mayo de 2006, y aprobada en el Congreso con amplia mayoría gracias al apoyo de CiU, ERC, PNV, ICV, CC y EA. PP votó en contra e IU se abstuvo. Uno de los puntos que más revuelo causaron fue el de incluir con carácter voluntario la asignatura de religión, eso sí, de oferta obligatoria para los centros educativos. Esta ley incluirá la nueva asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos, una materia obligatoria y evaluable, en detrimento de Lengua y Literatura, cuyas horas lectivas se redujeron en 25 horas. La crítica más amplia a esta ley estaba dirigida a la menor exigencia al alumnado, con la posibilidad de pasar de curso con materias suspendidas. Además, el PP consideró que Educación para la Ciudadanía suponía la incursión del Estado como adoctrinador en la moral de los estudiantes.
- *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, La Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa –LOMCE–*. Es la propuesta de reforma de la LOE y de la LOGSE, dos leyes socialistas en aplicación y a las que el PP siempre se opuso. Vuelve a dar plena validez académica a la asignatura de Religión, recupera las pruebas externas de evaluación o reválidas, recorta las becas universitarias y establece concierto con los colegios que separan por sexo a los alumnos. Ha encontrado fuerte oposición en todos los grupos políticos, así como en el profesorado y en el alumnado que han desembocado en manifestaciones, concentraciones y huelgas, como la general del 16 de mayo de 2013.

Como podemos ver la proliferación de leyes educativas ha impedido la puesta en marcha de las políticas a medio plazo que exige la educación, convirtiéndose la escuela en un instrumento ideológico de las administraciones. La doctrina partidista parece que se ha impuesto sobre la razón, no alcanzando durante estos años un gran pacto educativo que garantice la igualdad y la mejora formativa de los niños y jóvenes en España, lo que se ha traducido en altos índices de absentismo y fracaso escolar, como veremos más adelante en esta investigación. De hecho, los patrones importados desde el continente han venido para quedarse con la implementación de nuevos modelos, tomando el relevo el eficientismo y la competitividad frente a la calidad.

6.6. DESDE LAS SOCIEDADES CLÁSICAS AL MODELO EFICIENTISTA EN LA EDUCACIÓN

Desde las sociedades clásicas los planteamientos sobre educación atenderán a diferentes enfoques teniendo presente su desarrollo, su contexto y el modelo societario en ese momento. El patrón que se perseguía en la clásica Esparta consistía en formar guerreros sanos, fuertes y esbeltos, siendo la costumbre abandonar a los neonatos con todo tipo de taras. A las niñas se les enseñaba gimnasia y atletismo para ser madres robustas, además de todo lo concerniente a la casa, como el control económico, el de los «ilotas» –siervos– y los esclavos. En cuanto a los niños, desde los siete años se les ingresaba en la «agelé» –especie de unidad militar infantil–, allí aprendían a leer y escribir de forma básica, a cantar los himnos para la guerra, gimnasia, atletismo y la instrucción militar. Por su parte, la antigua sociedad ateniense considerará la educación como un fin en sí mismo, la cual basaba su ideal pedagógico e intelectual en formar buenos ciudadanos. La mujer aprenderá en un ambiente doméstico las tareas del hogar, lectura y música. Por su parte, los niños no estaban obligados a acudir a la escuela, el padre de familia gozaba de total libertad para educar a sus hijos o permitir que otros los educaran hasta los dieciocho años, edad en que el joven se convertía en ciudadano y era preparado para la guerra. En cambio, para los romanos la educación descansará en el «mos maiorum» –la noción del respeto a la costumbre tradicional y los ancestros–, muy relacionada con la disciplina, idea muy distinta de la manejada por los griegos. Desde la más tierna infancia se les enseñaba que la familia, de la cual eran miembros, constituía una auténtica unidad social y religiosa, lugar de aprendizaje de las leyes y costumbres de todo buen ciudadano romano. Por su parte, la educación en la Edad Media buscaba la

perfección del individuo a través del espíritu, periodo en el cual el aprendizaje giraba en torno a la Biblia en los territorios cristianos y al Corán en los enclaves musulmanes. Más adelante, durante la Edad Moderna, se comprenderá como un proceso integral, con un alto valor social, cuya pretensión consistiría en el perfeccionamiento humano a través de la virtud. Será a finales del siglo XVII cuando los nuevos modelos de producción, los últimos aportes científicos, la implantación del mercantilismo y el progresivo aumento del laicismo en la sociedad demandaban una educación más práctica y centrada en disciplinas de tipo matemático y científico aplicadas a la economía, donde la ciencia estará intrínsecamente ligada a la necesidad de adquirir conocimientos. De esta manera la expansión del modo científico imperante en la época, instaurado por Newton, no sólo afectará al hombre y a la sociedad, sino también a la educación, de hecho, diversos pensadores de ese período pondrán en práctica sus estudios e investigaciones en todos los campos del saber, satisfaciendo las demandas de la comunidad en ese momento histórico.

El filósofo inglés John Locke desde su liberalismo político será un referente en el pensamiento pedagógico durante más de un siglo. Para este autor las personas son buenas o malas, útiles o inútiles a la sociedad, debido a la educación que han recibido, por lo que esta se convierte en el motor del desarrollo humano. Por ello, alerta a los padres a que estén atentos a esas habilidades o talentos que sus hijos pueden mostrar y a que les proporcionen las actividades adecuadas para su mejor desarrollo, imprimiendo un carácter práctico a la educación. Su obra *Algunos pensamientos sobre la educación* (1693) será traducida en toda Europa, siendo reconocida como un texto fundamental sobre educación en Gran Bretaña²⁷³. En ella propone una nueva *Teoría de la Mente*, en la que la mente del niño era una «tabula rasa», esto es, que no contenía ideas innatas, siendo la experiencia la encargada de darle forma²⁷⁴. Los tres elementos principales consistirán en conseguir el desarrollo de un cuerpo sano, de un carácter virtuoso y la elección de un programa de estudios o currículo académico apropiado, muy característico de la época, ya plasmado en la famosa frase: «mens sana

²⁷³ En esta obra Locke recoge algunas líneas de la reforma educativa del siglo XVII en Gran Bretaña y trata de difundirlas. Otros autores como John Evelyn, John Aubrey, John Eachard y John Milton ya habían defendido reformas parecidas en los planes de estudio, pero no habían tenido la suficiente difusión de sus ideas.

²⁷⁴ A diferencia de los racionalistas, Locke negaba la posibilidad de que nazcamos con esquemas mentales que nos aportan información acerca del mundo. En cambio, como buen empirista, Locke defendía la idea de que el conocimiento se crea mediante la experiencia, con la sucesión de eventos que vivimos, la cual va dejando un poso en nuestras memorias.

in corpore sano» –mente sana en cuerpo sano–, la cual define con sabiduría el perfecto equilibrio y la salud integral²⁷⁵.

Adam Smith defenderá en el siglo XVIII la tesis de que la clave del bienestar social está en el crecimiento económico, que se potencia a través de la división del trabajo y la libre competencia, la cual se configura como el medio más idóneo de la economía, afirmando que las contradicciones engendradas por las leyes del mercado serían corregidas por lo que él denominó «la mano invisible del sistema», como capacidad autorreguladora del mismo²⁷⁶. Una particularidad de su obra es el planteamiento de que gracias a la apelación al egoísmo de los particulares se logra el bienestar general. Tal y como la entendía este autor, la escuela debía ser una institución dedicada a la formación cultural de la población, con independencia de las necesidades del mercado laboral. La oportunidad de los alumnos vendría en función de sus méritos. Ello repercutiría, en el caso de las sociedades democráticas, en el desarrollo económico y político de toda la sociedad.

Rousseau sostendrá que el hombre es bueno por naturaleza, mientras participa de una sociedad inevitablemente corrupta. Fundamentalmente describe y propone una perspectiva diferente de la educación, que es aplicada a través de su novela *Emilio, o De la educación*²⁷⁷. Desde este tratado se analiza cómo se debe educar al ciudadano ideal, además de expresar abiertamente las concepciones liberales de la época en esta materia. A través de este planteamiento propone una perspectiva diferente en la cual plantea que una educación a base de un transcurso natural, donde primen los intereses de los niños por encima de la disciplina y la sociedad, sería una sociedad más libre. El autor, partiendo de su idea de que la naturaleza es buena y que los más pequeños deben aprender por sí mismos en ella, quiere que el niño aprenda a hacer las cosas, que tenga motivos para realizarlas. Para este pensador la educación se coloca como la base capaz de formar a un hombre verdadero, como primera tarea, lo cual es primordial, para a continuación formar al ciudadano, dada la imposibilidad de formar a los dos al mismo tiempo. Se servirá de este texto para atacar al sistema educativo en ese momento, siendo

²⁷⁵ «Mens sana in corpore sano» es una cita que proviene de *las Sátiras* del poeta latino Juvenal (42-120 d.C.). La cita completa es *Orandum est ut sit mens sana in corpore sano* (*Sátira X*, 356).

²⁷⁶ A. Smith, *La riqueza de las naciones*, Alianza Editorial, Madrid, 2001. Esta obra sería escrita en 1776, siendo considerado el primer libro moderno de economía.

²⁷⁷ *Emilio, o De la educación* es un tratado filosófico en educación sobre la naturaleza del hombre escrito por Jean-Jacques Rousseau en 1762, quien la creía la «mejor y más importante de todas sus obras». El texto aborda temas políticos y filosóficos concernientes a la relación del individuo con la sociedad. Durante la Revolución Francesa serviría como inspiración del nuevo sistema educativo nacional.

considerada una de las obras fundamentales acerca de la educación en el siglo XVIII, con una gran influencia sobre la Revolución Francesa y otros movimientos de la época.

La proyección del movimiento revolucionario galo en toda Europa será innegable, sentando las bases de los estados modernos en todo el continente, con el fin de los gobiernos absolutistas y dando paso a una nueva organización de la sociedad basada en los principios de libertad, igualdad y propiedad. Estos nuevos ideales también se trasladarán a la educación, surgiendo a comienzos del siglo XIX el origen de los innovadores sistemas educativos en toda Europa a raíz de este movimiento. En nuestro país, como consecuencia de la Revolución Liberal, nacida como respuesta tras la invasión francesa, se aprobará en las Cortes de Cádiz la Constitución de 1812, la cual incorpora la idea de la educación como un entramado en cuya organización, financiación y control debe intervenir el Estado, sentándose las bases para el establecimiento del sistema educativo español. Dos años más tarde se defenderán los principios básicos en la que se apoyará: igualdad, universalidad, uniformidad y libertad, todo dentro de un contexto público de instrucción. A partir de ese momento se constituye la mejor formulación del ideario liberal en lo que respecta a la educación, aunque será limitado en el tiempo como consecuencia de los continuos golpes de estado y cambios de régimen en los ciento veinticinco años siguientes.

En el último cuarto del siglo XX el pensamiento liberal de los autores clásicos dará paso a nuevas corrientes mucho más profundas, el llamado «Neoliberalismo» o, también llamado, «Liberalismo Tecnocrático». Aunque con diversidad de opiniones, se apoyará en una amplia liberalización de la economía, el libre comercio en general y una drástica reducción del gasto público y de la intervención del Estado en favor del sector privado. Entre otros, la actualidad de que goza el pensamiento de Fukuyama en torno a su «fin de la historia», en base a un ideario demócrata liberal, con respecto a la disolución del bloque soviético y afirmando que la economía de mercado es el único modelo de organización de la sociedad para producir, es indudable²⁷⁸. Para este autor el liberalismo económico y político finalmente se ha impuesto en el mundo. Esto se evidencia en el colapso y agotamiento de ideologías alternativas. Así, lo que hoy estaríamos presenciando es el término de la evolución ideológica en sí, y, por tanto, el fin de la historia en términos hegelianos²⁷⁹. La iniciativa personal se mostrará básica

²⁷⁸ F. Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre*, Ed. Planeta, Barcelona, 1992.

²⁷⁹ El fin de la historia presupone epistemológicamente una parada, una detención, una situación no-cíclica ni gobernada por un eterno retorno. Según este enfoque, hay una evolución de la historia que tiene un término, y que desembocará en un período estable y sin cambios mayores. Tendría un sentido, un fin.

para mantener la competencia y para cambiar los procesos de producción, todo ello frente a las economías de planificación centralizada, las cuales han carecido de una atmósfera de libertad para innovar. Prueba de lo anterior, según Fukuyama, ha sido el quebranto de la URSS al no poder mantener el mismo ritmo de crecimiento económico de los estados capitalistas, lo que ratifica el fracaso del régimen marxista-comunista, demostrando que la única opción viable es el liberalismo democrático, constituyendo así el llamado «pensamiento único» en el que las ideologías ya no son necesarias y han sido sustituidas por la Economía²⁸⁰. Estados Unidos sería así, según esta ideología, la única realización posible del sueño marxista de una sociedad sin clases, por lo que el capitalismo ha demostrado ser el paradigma social incuestionable y eterno.

Atendiendo al ideario neoliberal, como el anterior, el sistema educativo se puede entender en relación a términos como eficiencia, eficacia, rentabilidad y calidad, muy cercanos al «eficientismo industrial», el cual traslada al campo pedagógico y, en general, al de las ciencias humanas, conceptos empresariales²⁸¹. Así se comprenderá el sistema educativo como integrante del aparato productivo, expuesto a las fluctuaciones del mercado y a los vaivenes de la economía.

Como consecuencia de las presiones a que se ven sometidos los gobiernos para reducir el gasto público, el impacto del neoliberalismo se ha ido abriendo hueco en distintas parcelas, entre ellas la educación. Ello ha supuesto un debilitamiento general de la educación pública, variable según el color ideológico de los diferentes gobiernos, y una polarización hacia otras fuentes de financiación, es decir, una apuesta por la

La comprensión de esta tesis pasa necesariamente por la aclaración de sus hipótesis. Para Karl Marx y Georg Hegel, la existencia del hombre es histórica, pues ella obedece a un objetivo, que es la identificación de la existencia singular y de la existencia universal. El problema es que las posiciones de Hegel y de Marx se contradicen: el mundo hegeliano es el mundo burgués, que retrasa e impide el mundo comunista, y el mundo marxista impide de existir al mundo pensado por Hegel.

²⁸⁰ El concepto de «pensamiento único» fue descrito por primera vez por el filósofo alemán Arthur Schopenhauer en 1819 como aquel pensamiento que se sostiene a sí mismo, constituyendo una unidad lógica independiente, por más amplio y complejo que sea, sin tener que hacer referencia a otras componentes de un sistema de pensamiento. En 1964 el filósofo freudomarxista, miembro de la corriente crítica denominada Escuela de Frankfurt, Herbert Marcuse describió un concepto similar que él denominó «pensamiento unidimensional». En el mismo sentido y con un significado similar al de Marcuse, pero volviendo al adjetivo de original de «único», el concepto es reintroducido por el periodista español Ignacio Ramonet, quien lo define partiendo de una idea de izquierda anticapitalista.

²⁸¹ Convierte al profesor en un especialista en técnicas y recursos para solucionar problemas. Aquí, el docente se transforma en un ejecutor de programas creados fuera de la realidad del centro educativo, que los interviene y los controla y cuya finalidad esencial es la productividad y la innovación. El «enfoque eficientista» de la educación se sustenta en la filosofía positivista, en el desarrollismo político y económico, en el conductismo psicológico, actualizado en los últimos años por los modelos cognoscitivos de la información, en el tecnicismo pedagógico, en la concepción que traslada los parámetros económicos al ámbito de lo pedagógico. Es un modelo que organiza la escuela con un «enfoque taylorista», en pos del progreso y del desarrollo institucional a través de la planificación y la técnica; la educación, bajo el influjo de este modelo, es un problema técnico que no requiere de la validación de su dimensión política.

privatización de la misma y, en consecuencia, una mayor participación de las familias en el gasto destinado a la formación. Todo lo anterior supone trasladar la educación desde un parámetro puramente pedagógico a otro empresarial, medido en términos de rentabilidad. De hecho, se potencia un sistema educativo altamente tecnificado, donde el estudiante está destinado a interactuar en un medio productivo altamente competitivo, primando las ciencias y las matemáticas sobre las humanidades, anteponiendo la «sociedad técnica» a la «sociedad democrática». Como consecuencia los centros escolares pasan de ser de dominio público a ser controlados por grupos societarios, los cuales buscan la obtención de beneficios empresariales, lo que redundará en un aumento de la competitividad entre centros. Todo ello se traduce en la transformación en mercancía privada de la educación, pasando a ser un producto de consumo, lo que puede conllevar un aumento de las desigualdades educativas entre los grupos socioeconómicos más favorecidos y los grupos menos favorecidos, al igual que en un incremento de los guetos educativos y de la exclusión, entre los que tienen y los que no, entre los que disfrutaban de una educación a la carta y otra residual, aceptando diversas oportunidades en el campo educacional, como iremos analizando a través de esta Tesis Doctoral.

6.7. LA PRIVATIZACIÓN COMO CONSECUENCIA DEL MODELO NEOLIBERAL

Como consecuencia de los nuevos modelos productivos y la globalización, la defensa del sistema de enseñanza liberal responde a las necesidades del trepidante mercado laboral, mediante el aprendizaje emanado de las escuelas, en un largo proceso que culmina en los estudios a través del conocimiento útil, como herramienta de desarrollo social y progreso, que permita a los agentes económicos contar con los mejores talentos. El gran coste que supone el mantenimiento de una escuela pública se convertirá en uno de sus principales fundamentos de ataque en pro de una defensa de la educación en manos de grupos empresariales, al mismo tiempo que se promueve la libre elección de centros del consumidor y la competitividad, lo que repercutirá en mejoras en la calidad de la enseñanza, según este ideario. De ahí la defensa desde los gobiernos de nuestro país de la escuela privada y la escuela privada-concertada, esta última para las familias con menos recursos, cuyo fin último es ceder a la sociedad la respuesta a sus propias demandas y rechazar el monopolio de los servicios públicos. Todo ello será motivo suficiente para que las variadas formas de privatización modifiquen de manera

sustancial el modelo público de educación, el aprendizaje del alumno, el protocolo en cuanto a las actividades de los centros escolares, los contratos y las retribuciones de los docentes. Además, anotaremos que este nuevo patrón puede aportar un efecto negativo sobre los niños y jóvenes, aspecto muy importante en cuanto a la igualdad del acceso educativo, la formación y los resultados, lo que incide directamente sobre su futuro vital, familiar, relacional y laboral.

Atendiendo al informe de Ball y Youdell, la privatización puede ser de las dos clases siguientes²⁸²:

- Endógena. Esa forma de privatización implica la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público sea cada vez más como una empresa y acrecentándose su aspecto más comercial.
- Exógena. Este modelo conlleva la apertura de los servicios de educación pública a la participación del sector empresarial, a través de modalidades basadas en el beneficio económico, y la utilización del sector privado en cuanto a la concepción, la gestión o la provisión de diferentes aspectos de la educación pública.

La primera forma de privatización, según la cual se pide al sector público que se comporte cada vez más como el sector privado, está muy extendida y bastante bien consolidada. La segunda, en la que el sector privado se introduce en la educación pública, es una vía más reciente de privatización que crece a gran velocidad. Ambas formas de privatización no se excluyen mutuamente, sino que muy a menudo están interrelacionadas. Esas diferentes fórmulas determinan la manera en que se organiza, se gestiona y se presta la educación, el modo en que se deciden y enseñan los planes de estudio, la fórmula utilizada para evaluar los resultados de los alumnos y, por último, el procedimiento empleado para juzgar a los estudiantes, profesores, centros docentes y comunidades locales. Este desarrollo está conduciendo a la aplicación de prácticas de selección del alumnado en los centros de enseñanza, con ello se aseguran estudiantes con mejores expedientes, lo que aportará mejores resultados globales, destacando sobre otros centros. De esta manera se condicionan los centros a las exigencias empresariales de rentabilidad y de eficacia, tamizando el acceso de los alumnos de acuerdo a rangos

²⁸² S. Ball y D. Youdell «Privatización encubierta de la educación», *Informe Preliminar de V Congreso Mundial de la Educación*, Instituto de Educación, Universidad de Londres, 2007, pp. 8-16.

económicos, de clase, raza, origen étnico o género, con lo que esos procesos de selección pueden llevar también a la segregación e inequidad en las instituciones escolares.

Mientras que algunos centros de enseñanza se aseguran de contar con el número deseado de alumnos y con una buena posición en el mercado, otros derivan a un segundo nivel, con una oferta inferior de alumnos y una representación excesiva de aquellos otros que han sido rechazados o denegadas sus candidaturas en los colegios de más prestigio, estatus social y mejores resultados, lo que categoriza la enseñanza. Este conjunto de circunstancias conducen, según las entrevistas realizadas, en una gran diversidad y cantidad de casos, a los centros residuales a un círculo vicioso de malos resultados, así como de desánimo y frustración de alumnos y profesores, donde el famoso sueño americano de promoción por talento, el cual no está ligado a la clase social, puede acabar convirtiéndose en una quimera. Así se finalizaría chocando con los postulados liberales, los cuales defenderán la promoción social que les permitiría prosperar, con el único límite de su esfuerzo y sus capacidades. Posiblemente se acabarían imponiendo privilegios dentro de las mismas leyes, lo que desembocará necesariamente en posiciones muy diferentes para las distintas personas.

Muchos serán los que se pronuncien en contra de estos modelos, entre ellos los docentes consultados, indistintamente del tipo de centro al que pertenecen. Igualmente, académicos e intelectuales denunciarán un estándar que no cumple, en su opinión, las expectativas, donde se prima el progreso académico y la consecución de objetivos frente a un modelo más humanista de la educación.

6.7.1. Valoraciones críticas a este modelo

Vicenç Navarro nos pone como ejemplo a Suecia²⁸³. En este país, en 2006, con un gobierno conservador y liberal, muchas escuelas públicas pasaron a ser gestionadas por compañías privadas. Las familias podían escoger los colegios donde enviar a sus hijos, promocionándose una enseñanza con gestión empresarial, financiada con fondos públicos. Como era predecible, hubo una selección de los alumnos por parte de estos centros, haciéndolo de forma indirecta, con lo cual aumentaron enormemente las

²⁸³ Vicenç Navarro, sociólogo, politólogo, economista y médico, ha sido catedrático de Políticas Públicas en la Universidad Pompeu Fabra y en la de Barcelona. También ha sido profesor de Políticas Públicas en The Johns Hopkins University, Baltimore, EE.UU., donde ha impartido docencia durante 35 años. Ha sido asesor de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización Mundial de la Salud. Ha dirigido también el Observatorio Social de España y es uno de los investigadores españoles más citados en la literatura científica internacional en ciencias sociales.

desigualdades formativas en el país y declinó sustancialmente la calidad de todo el sistema escolar. La descohesión educativa perjudicó a todo el modelo de enseñanza, afectando negativamente a su calidad. En el informe PISA 2009, en matemáticas y ciencias, Suecia estuvo por debajo del promedio de la OCDE. Ello es el resultado de las reformas neoliberales que –como ha ocurrido también en varios estados de EEUU, que introdujeron reformas semejantes en sistemas públicos– han deteriorado muy marcadamente el sistema escolar público.

El profesor se hacía la siguiente pregunta: ¿por qué las clases más pudientes presionaron para que, a través de partidos políticos afines a sus intereses, se hicieran aquellas reformas? Y la respuesta es que deseaban inculcar un sistema desigual en el que sus hijos serían educados como ciudadanos de primera, dejando las escuelas públicas –financiadas y gestionadas por el sector público– para todos los demás. Y aceptaron incluso el deterioro de todo el sistema –que afectó negativamente la escuela de sus hijos– a fin de producir tal distancia social. Ha sido la práctica característica de las clases más pudientes, que, anteponiendo sus intereses, han causado con sus reformas un deterioro muy marcado de los sistemas públicos, utilizados por la mayoría de la ciudadanía. Esto está ocurriendo en Suecia, como también está ocurriendo en España, incluyendo a Catalunya²⁸⁴.

El profesor Francisco Martínez Mora en su estudio sobre la educación en España: «(Des)igualdad de oportunidades educativas en España», manifiesta que la escuela privada concertada está contribuyendo a la polarización educativa del sistema escolar, con un aumento muy notable de las desigualdades en el país²⁸⁵.

José Luis Sampedro en una entrevista realizada en www.jotdown.es, meses antes de su fallecimiento en 2013, manifestaba que, ante la entonces política educativa del Partido Popular, estábamos viviendo un momento trágico. Según este profesor, el entonces ministro Wert representaba la Contrarreforma y con ella no era posible formar ciudadanos libres, no impidiendo que en las escuelas públicas se impartiera religión²⁸⁶. Lo que en verdad se perseguía con ello era potenciar la fe sobre la razón, inculcar la fe desde la infancia, incapacitar a la gente a pensar fuera de ese marco. De esta manera se conseguía que prevalezca el dominio de la Iglesia. Argumentaba, frente a educar separadamente a niños y niñas, que la educación era prepararse para la vida, y en ella

²⁸⁴ Publicado en *publico.es* el 12 de noviembre de 2013.

²⁸⁵ Francisco Martínez Mora es profesor de la Universidad de Leicester.

²⁸⁶ <https://www.jotdown.es/2013/03/lo-que-domina-a-la-gente-es-el-miedo-y-se-trata-de-que-el-miedo-cambie-de-bando/>

hombres y mujeres se van a relacionar en el trabajo, en la calle, en todas partes, mostrándose en contra de favorecer a los colegios religiosos con subvenciones públicas que separan a los niños y a las niñas. Seguía en esa entrevista denunciando la postura del ministerio debido a los recortes y a la insensibilidad mostrada hacia los niños menos favorecidos de oportunidades, los cuales carecían de horas de estudio, de clases, de aulas y profesores de apoyo, lo que les cerraba las puertas para el futuro mientras se favorecía la enseñanza religiosa con dinero público. Apuntará Sampedro: «Hay que aprender a pensar en libertad porque si no se piensa en libertad, no hay demócratas. Y si no hay demócratas, no hay democracia»²⁸⁷.

A todo lo anterior se sumaran voces críticas desde asociaciones de padres, de partidos políticos en la oposición, de los sindicatos y de otras asociaciones y organizaciones en defensa de una enseñanza pública. También es conveniente recordar las innumerables manifestaciones que se han producido en la calle a raíz de la última ley aprobada en el Parlamento y que tanto rechazo supuso por estos colectivos.

Hay que tener en cuenta que el último período recesivo supuso una desinversión en las partidas destinadas a educación en todas las CC.AA., afectando sobremanera a la escuela pública, perdiendo en calidad, donde miles de alumnos tienen un bajo rendimiento en las aulas y cifras alarmantes de fracaso escolar, según expondremos en esta investigación. Destinar fondos para la educación está estrechamente relacionado con invertir en la sociedad y con lo que esta necesita para progresar y ser más competente. La educación es un factor clave, ya que de ella depende el futuro de los jóvenes, de todos ellos, indistintamente de la renta, las oportunidades educativas deben de ser universales, lo que garantiza la igualdad.

6.8. EL GASTO EDUCATIVO EN ESPAÑA

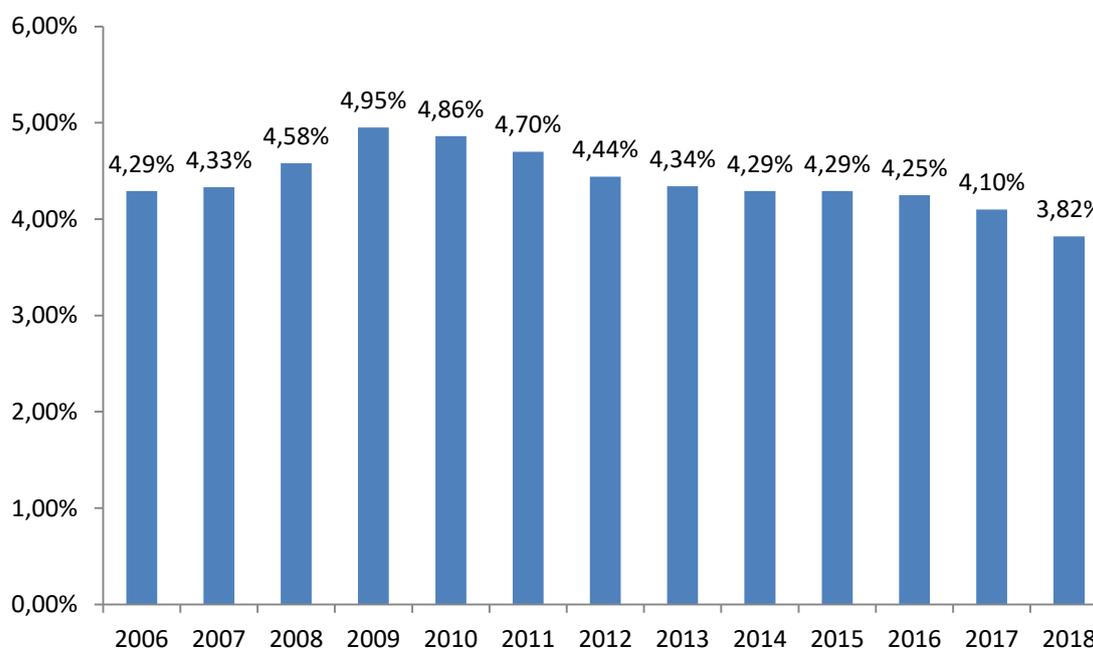
«Si invertir en educación puede ser costoso, no hacerlo sale mucho más caro». Esta frase que tantas veces hemos oído posiblemente resuma en síntesis el grado de desarrollo de un país o, por lo menos, la implicación de las autoridades en cuanto al futuro y bienestar de su comunidad. Pese a una tasa de escolaridad del 100%, en España el nivel de gasto público en educación ha sido durante este período recesivo inferior a la

²⁸⁷ Fallecido en 2013, ha sido catedrático de Economía, humanista, escritor y académico de la lengua. Ejerció su humanismo crítico acerca de la decadencia moral y social de occidente, del neoliberalismo y de las brutalidades del capitalismo.

media de la OCDE, lo cual no ha sido facilitador de la competitividad de nuestra economía, pese a las recomendaciones que se hacen desde esta organización, la cual afirma que los beneficios de la enseñanza son mayores que la inversión que se hace. La importancia que la educación supone para un país está intrínsecamente asociada a los recursos dedicados, lo que incide directamente en la calidad de vida de los ciudadanos y en la sociedad en su conjunto. Una población formada garantiza mayores niveles de bienestar social, una economía más rentable y mayor progreso técnico y científico. Esto se traduce en trabajadores más cualificados, más capacidad de producción, un aumento del poder adquisitivo y una mayor riqueza colectiva, lo que conlleva unas óptimas prestaciones sociales y menor nivel de delincuencia. El impacto que tiene la educación sobre la economía es innegable, la inversión en capital humano se muestra fundamental en el desarrollo económico de una sociedad, haciéndola más competitiva.

Nuestro país a consecuencia de la crisis se ha distanciado de las economías más punteras de la UE y bastante lejos del 7% del PIB, que los expertos consideran óptimo, obligando a las familias a incrementar el gasto en esa partida.

GRÁFICO 6.1
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN EL CONJUNTO DEL TERRITORIO NACIONAL EN RELACIÓN AL PIB (2006-2018)



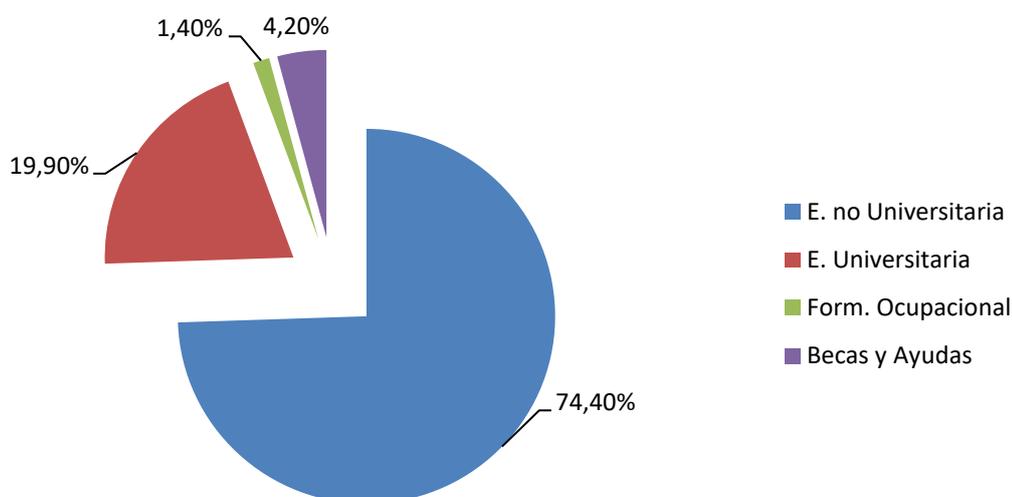
Fuente: MHFP y MECD, *Estadísticas del gasto en educación*. Elaboración propia.

Pese a una paulatina salida de la crisis económica, las autoridades no han mostrado como prioritario una adecuada inversión en educación. De hecho, las cifras así lo demuestran con continuadas caídas desde 2009, año de máxima dotación de fondos de nuestra historia, con 53.895 millones de euros dedicados a esta partida, hasta los 44.846 millones de euros de 2014, repuntando a partir de 2015 en cuanto a dinero invertido, pero con caídas continuadas en relación al PIB, prosiguiendo en los años siguientes, con un 3,82% en 2018, la más baja desde hace 23 años, según las *Estadísticas del gasto en educación* facilitadas por los ministerios de Hacienda y de Educación en 2018 (Vid. Gráfico 6.1).

Estas cifras alejan a nuestro país de la UE, la cual dedicó 716.000 millones de euros en 2015 a educación, lo que supone un 4,9% del PIB comunitario. Esta partida fue la cuarta más importante de la UE por detrás de la protección social (19,2%), la salud (7,2%) y los asuntos exteriores y transacciones de deuda pública (6,2%), según los datos facilitados por Eurostat.

En el año 2016, según el Sistema de Indicadores de la Educación de 2018, el gasto público en educación para el conjunto de las Administraciones ascendió a 47.578,9 millones de euros, lo que supone un incremento del 2,1% con respecto a 2015. En cuanto a la distribución porcentual según actividad educativa del gasto público en educación en el año 2016 fue la siguiente (Vid. Gráfico 6.2):

GRÁFICO 6.2
GASTO SEGÚN ACTIVIDAD EDUCATIVA EN 2016



Fuente: MEFP, *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación de 2018*. Elaboración propia.

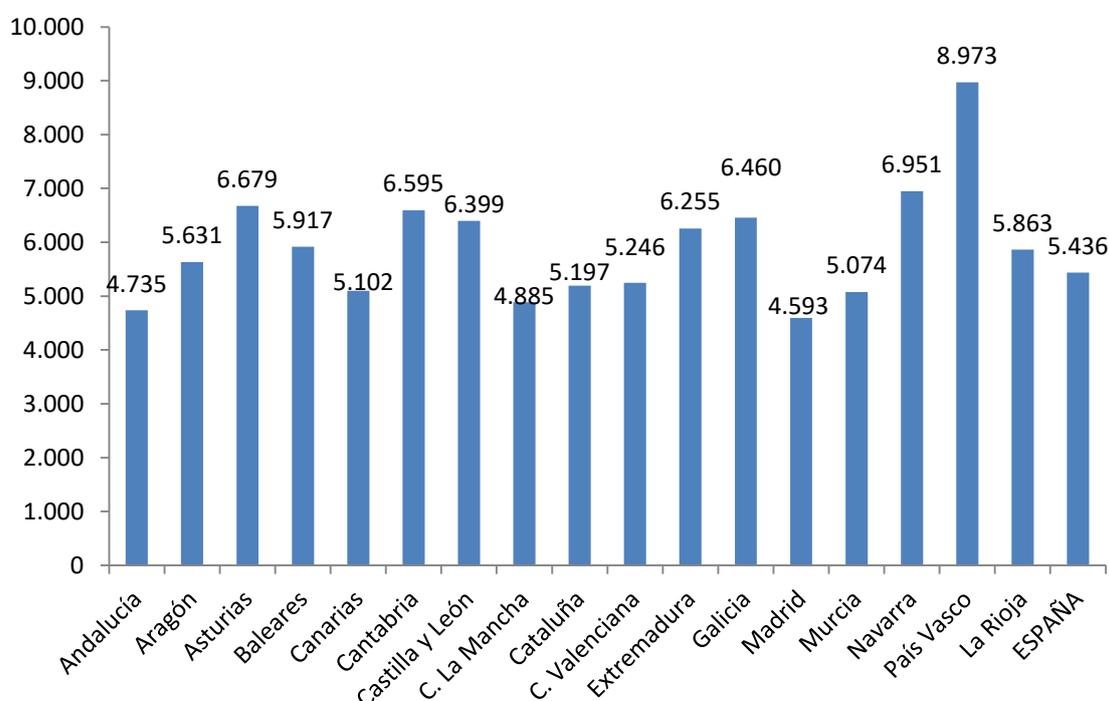
Según el *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación de 2018*, en 2016 el gasto público destinado a educación en relación al PIB se situó en 4,25% frente al 4,31% de 2015. La partida presupuestada por las administraciones educativas de las CC.AA. supuso el 3,57% del PIB, el correspondiente al Ministerio de Educación el 0,17%, tras deducir sus transferencias a las CC.AA. En cuanto al gasto de las familias en educación en 2016 se situó en 12.290 millones de euros, lo que representa el 1,10% del PIB –igual que en el 2015–, según los datos del gasto en consumo final de los hogares por finalidad que proporciona la Contabilidad Nacional. En relación con el gasto público total en 2016 ascendería al 10,1%, habiendo incrementado ligeramente su peso respecto al año 2015, en el que representaba el 9,9%. Considerando el tipo de administración que lo realiza: 8,5% le corresponde a las administraciones educativas de las CC.AA.; el 0,5% al Ministerio de Educación, que se queda en 0,4% tras las transferencias a las CC.AA.; el 0,7% a otras administraciones y el 0,5% a «otros». Las comunidades que mayor porcentaje del gasto público destinan a Educación no Universitaria en 2016 son Illes Balears, Comunidad Foral de Navarra y Castilla-La Mancha, con 89,6%, 86,8% y 86,4% respectivamente. En Educación Universitaria, Comunidad de Madrid es la que destina un mayor porcentaje, 31,1%, seguida de la Comunidad Valenciana con un 24,4%. En cuanto a becas y ayudas totales, Andalucía es la comunidad que destina el mayor porcentaje con un 3,9%, seguida del País Vasco con un 3,5%.

En la comparación internacional, el gasto medio más elevado por alumno en centros públicos y privados para el conjunto de etapas educativas –excepto el primer ciclo de educación infantil– corresponde a Luxemburgo con un gasto medio de 16.668€, seguido de Austria con 10.109€. Los más bajos se dan en Rumania y Bulgaria, con un gasto medio de 2.307 y 3.084 euros respectivamente. El gasto medio de España es de 6.133€. En términos de PIB por habitante los países que superan el 30% son Chipre (36,8%), Reino Unido (34,3%), Malta (33,9%) y Eslovenia (30,8%), inferior al 20% está Rumania (15,1%) e Irlanda (19,3%); la mayoría de países dedican entre el 20% y 30% del PIB por habitante, entre los que se encuentra España con un 24,8%. Es más, según los datos que recoge el informe anual *Panorama de la Educación 2018: Indicadores de la OCDE*, elaborado por esta organización en 2015 el gasto total por alumno en instituciones educativas españolas fue inferior al promedio de los países de la OCDE y al de la UE22, en un 14% y 12%, respectivamente.

6.8.1. Gasto público en educación en las CC.AA. por alumno

Las diferencias de gasto por alumno entre las CC.AA. son notorias. Las comunidades que mayor porcentaje del gasto público destinaron a Educación no Universitaria en 2016 son Illes Balears, Comunidad Foral de Navarra y Castilla-La Mancha, con 89,6%, 86,8% y 86,4% respectivamente. En Educación Universitaria, Comunidad de Madrid es la que destina un mayor porcentaje, 31,1%, seguida de la Comunidad Valenciana con 24,4%. En cuanto a becas y ayudas totales es Andalucía con un 9,9%, siendo la comunidad que destina el mayor porcentaje, seguida del País Vasco con un 3,5%. La inversión pública en educación es tan dispar entre regiones que en determinados casos el gasto destinado en unas dobla lo que se destina en otras, según los datos correspondientes al año 2015 recogidos por el ministerio en el *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación de 2018* (Vid. Gráfico 6.3).

GRÁFICO 6.3
GASTO PÚBLICO POR ALUMNO EN CENTROS PÚBLICOS EN LA
EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA EN 2015
(millones de euros)



Fuente: MEFP, *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación de 2018*. Elaboración propia.

El País Vasco se desmarca de la media con un gasto que alcanza los 8.973€ por alumno no universitario en la escuela pública y año; al otro extremo de la tabla, se sitúan la Comunidad de Madrid, con 4.593€, y Andalucía, con 4.735€. Estas tres comunidades se alejan, por exceso o defecto, del gasto medio, que se sitúa en 5.436€ tras un recorte de casi un 8% desde 2009. Esta reducción de la inversión pública obliga a las familias a destinar más recursos a la educación de sus hijos.

Por detrás del País Vasco, y por encima de la media, están Navarra, con 6.951€, Cantabria, con 6.595€, Asturias, con 6.679€, Galicia, con 6.460€, y Castilla y León, con 6.399€. En los vagones de cola están la Comunidad de Madrid, Andalucía y Castilla-La Mancha, no llegando ninguna de ellas a los 5.000€. Las posiciones en el ranking de gasto público no han cambiado sustancialmente desde 2009: las comunidades que invierten más –normalmente en el norte, con mayor nivel socioeconómico– siguen gastando más, y las que destinan menos, también continúan haciéndolo, independientemente de la coyuntura económica.

De las cifras recogidas por el ministerio, llama la atención la distribución de la inversión en la Comunidad de Madrid. A pesar de ser la región con más recursos por habitante, dedica una exigua cantidad a la educación pública, la última en fondos invertidos por alumno, pero en las primeras posiciones –solo por detrás de Euskadi, Navarra y Baleares con el 24,4%, 21,1%, 19,6 y 19,3% respectivamente– en presupuesto dedicado a la educación concertada. Este ascendería a 943 millones de euros en 2015, casi uno de cada cinco euros del gasto total en educación, frente a una media del 14,1%. Añadiremos que, aunque esta comunidad apuesta al igual que el País Vasco por la concertación, la diferencia estriba en el mayor número de centros privados sin concierto de la madrileña.

Estas cifras no son de extrañar, atendiendo al estudio de Fernández y Muñiz, de la Universidad de Oviedo²⁸⁸. Entre 2004 y 2009, el gasto público por alumno matriculado en centros públicos se incrementó en promedio un 33,5%, con los mayores crecimientos en Murcia, Galicia y Extremadura, y los más bajos en la Comunidad de Madrid, Navarra y la Comunidad Valenciana. Aquí se mezclan el componente demográfico y su efecto sobre el gasto por escolarización obligatoria, pero de nuevo

²⁸⁸ R. Fernández Llera y M. Muñiz Pérez «Colegios concertados y selección de escuela en España: un círculo vicioso», *Presupuesto y Gasto Público*, 67/2012, Instituto de Estudios Fiscales, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, 2012, pp. 97-118.

también las diferentes orientaciones políticas del presupuesto, según el signo ideológico del gobierno autonómico.

A pesar de las cifras expuestas anteriormente, señalaremos, según el estudio *Diferencias educativas regionales 2000-2016. Condicionantes y resultados*, que comunidades como Aragón, Castilla y León, Galicia y Asturias, aun contando con menores recursos que otras, se sitúan en el grupo de las regiones que tienen mejores resultados educativos²⁸⁹. En cambio, la comunidad autónoma del País Vasco cuenta con el mayor presupuesto en educación, pero desciende al grupo de comunidades con niveles medios de resultados.

En 2009 se marcaría el techo de inversión en educación en todo el territorio. Ese será el año de mayor porcentaje sobre PIB dedicado a colegios, universidades, becas o profesorado, acercándonos muy de cerca a las cifras de la OCDE y del resto de la Unión Europea. Durante los años siguientes la caída será continuada, a pesar de que no se ha trasladado al PIB. Este descenso se reflejará en los presupuestos generales del Estado, al igual que en el de todas las comunidades autónomas sin excepción, obligando a un incremento continuado del gasto de los hogares dedicado a educación.

6.8.2. Gasto de los hogares en educación

En 2016 el gasto medio anual de una familia española ascendía a 28.199€, 780,4€ más que el año anterior, lo que supuso una tasa de variación anual del 2,6%, de este el 1,4% correspondería a la enseñanza. El desembolso total de las familias en educación en 2016 se situó en 12.290 millones de euros, frente a los 11.921 millones del año anterior, lo que supuso el 1,01% del PIB, según los datos del gasto en consumo final de los hogares por finalidad que proporciona la Contabilidad Nacional. Según la *Encuesta de Presupuestos Familiares 2016* realizada por el INE en 2017 contempla en el apartado «Enseñanza» la cantidad de 399,1€, lo cual supone el 1,4% del gasto total familiar²⁹⁰. En el análisis comparado por comunidades autónomas el gasto realizado en

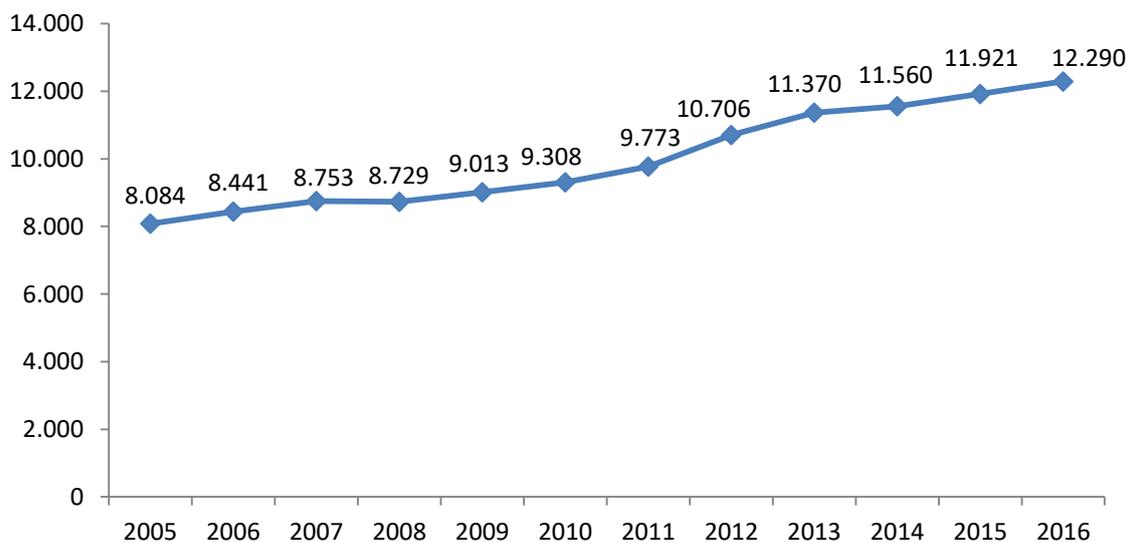
²⁸⁹ Fundación BBVA y el IVIE, *Diferencias educativas regionales 2000-2016. Condicionantes y resultados*, 2018.

²⁹⁰ El INE realiza desde 1997 la «Encuesta de Presupuestos Familiares» –EPF–, con una periodicidad anual desde el año 2006. Dicha encuesta permite estimar el gasto medio de consumo anual de los hogares, según diferentes grupos de gasto, para el conjunto nacional y para las diferentes comunidades autónomas. La encuesta del año 2016 se ha adaptado a la nueva clasificación europea de consumo ECOICOP –European Classification of Individual Consumption by Purpose–, la cual, además de ofrecer un mayor desglose de algunas de las parcelas de gasto, mejora la interrelación con otras estadísticas, como el Índice de Precios de Consumo –IPC–.

este apartado –que incluye tanto la Enseñanza Universitaria como la no Universitaria–, la Comunidad de Madrid presentaba en ese año el mayor desembolso medio por hogar (678,7€), seguida de Cataluña (557,8€), Navarra (553,1€) y el País Vasco (527,8€). En este periodo el desembolso medio en enseñanza por hogar sufre fluctuaciones, apreciándose gran diferencia entre territorios, que en algún caso, en comparación, llega a triplicar la cifra de gasto familiar en enseñanza.

Las paulatinas reducciones en el presupuesto en educación por parte de las administraciones se han traducido en una continua desinversión, llegando a niveles absolutos anteriores al período recesivo. Esta perdió 7.246 millones de euros entre 2009 y 2015. Como consecuencia ese gasto se ha trasladado a las familias que tuvieron que dedicar en el año 2016 un 36,35% más de recursos a educar a sus hijos que en 2009, año de máxima inversión por parte de las Administraciones Públicas (*Vid. Gráfico 6.4*)²⁹¹.

GRÁFICO 6.4
GASTO TOTAL DE LAS FAMILIAS EN EDUCACIÓN (2005-2016)
(millones de euros)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional 2017*. Elaboración propia.

A la hora de confeccionar un estudio de estas características hay que diferenciar el gasto por hogar en educación del gasto por alumno dentro de las familias. En nuestro país en 2016 el número de hogares ascendía a 18.406.100. De estos solo 8.193.700 eran

²⁹¹ Los datos se refieren exclusivamente a los pagos a centros educativos y academias y por clases particulares, sin incluir los servicios complementarios ni los bienes educativos.

núcleos familiares con hijos en edad escolar, según la *Encuesta Continua de los Hogares* publicada por el INE en 2017. Si tenemos en cuenta estos datos el número de estudiantes en el curso 2016-2017 ascendía en nuestro país a la cantidad de 11.036.386, estando matriculados: en Enseñanzas de Régimen General no Universitarias 8.127.832; en Enseñanzas de Régimen Especial 845.020; en Educación de Adultos 504.849, y en ciclos superiores 1.558.685. Al dividir la cantidad total de la inversión realizada en 2016 por parte de las familias nos da como resultado la cantidad de 1.113,6€ de gasto por alumno en los hogares españoles.

Como hemos podido ver a lo largo de este trabajo de investigación la desinversión por parte de las administraciones en las partidas educativas contrasta, por el contrario, con un mayor desembolso de los hogares, pasando de 9.013 millones de euros en 2009 a 12.290 millones de euros en 2016. El continuo incremento por parte de las familias ha supuesto más de un tercio con respecto a los años anteriores al período recesivo. Pero, ¿en qué gastan las familias ese sobrecoste en la partida educativa? Según el estudio *Cuentas de la Educación en España 2000-2013*, publicado en 2016 por la Fundación BBVA, los autores señalan que las familias destinan un 39,2% de su gasto a clases lectivas, y la mitad de esta partida se concentra en la educación infantil y primaria, los niveles educativos en los que se cursan más años de formación, siendo la financiación pública más limitada en educación infantil. En segundo lugar, la compra de bienes y servicios conexos, como uniformes, libros o transporte escolar representa un 25,5%. Los servicios y actividades complementarias suponen un 23,9% y las actividades extraescolares dentro y fuera del centro el 11,4%. El presupuesto de los hogares en educación aumenta en función del nivel de renta: los de mayores ingresos dedican un porcentaje cuatro veces superior al de las familias de ingresos menores. También se ve muy influido por el nivel de estudios del sustentador principal del hogar y por la titularidad del centro al que acuden los alumnos. La inversión se duplica cuando es un centro privado concertado y se cuadruplica cuando es privado no concertado. El desembolso final en educación de las familias españolas con respecto al PIB alcanzaba en 2013 el 0,5%, siendo superior a la media europea en un 0,4%, mientras que el gasto del sector público era claramente inferior, 3,8% frente a 4,6%, muy ligado al período recesivo²⁹².

²⁹² F. Pérez García y E. Uriel Jiménez (direcc.), *CUENTAS DE LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA, 2000-2013*, Fundación BBVA, Bilbao, 2016.

Según el estudio *Diferencias educativas regionales 2000-2016. Condicionantes y resultados*, publicado en 2018 por la Fundación BBVA y el IVIE, las regiones con mayor renta por habitante se caracterizan por un mayor desembolso de los hogares en educación, un peso mayor de la educación privada, tasas de matriculación más elevadas en los niveles no obligatorios y menor presencia de alumnos provenientes de entornos socioeconómicos desfavorables para el aprendizaje. Por el contrario, en las regiones con menor renta, el gasto en educación de las familias es mucho menor, el porcentaje de alumnos en entornos desfavorables mayor, los retrasos y abandonos tempranos de la educación más frecuentes y las tasas de matriculación en niveles no obligatorios más bajas. Además, añade que aunque una elevada inversión tiene un efecto positivo, en cuanto al grado de desarrollo educativo alcanzado en España, la consecución de mejores resultados no depende ya de aumentos generalizados de los recursos económicos destinados a educación, sino del uso hecho de los mismos.

6.9. LA CRISIS ECONÓMICA EN LOS PRESUPUESTOS DE EDUCACIÓN

A consecuencia del crecimiento económico durante los primeros años de este siglo, en el ámbito educativo el gasto público había experimentado un incremento del 17,9% entre 2005 y 2009 –del 4,3 al 5,07% del PIB–, superando con claridad las cifras registradas a lo largo de la década anterior. Como consecuencia de la crisis en los dos años siguientes se produjo un retroceso del 3,6% –desde 5,07% hasta 4,89% del PIB en 2011– y de un 2,7% en el año 2012 –con un 4,76% del PIB– ya con el gobierno del Partido Popular. En términos absolutos la caída de la inversión en educación ha sido aún más notoria, pues hay que tener en cuenta que en el último trimestre de ese año el PIB había retrocedido más de un 5%. Esa regresión conllevaría la disminución del gasto por alumno del -7,8% entre 2009 y 2011 –de 6.457€ a 5.951€, respectivamente–. El desembolso público en educación para el conjunto de las AA.PP. y Universidades Públicas ascendería en 2013 a la cantidad de 44.974,6 millones de €, lo que supone un caída en relación al año 2012 del -3,2%. Este descenso aparece tanto en el gasto asociado a la Educación no Universitaria, -2,0%, como en los ciclos superiores de la Educación Universitaria, -0,4%. Deduciendo los gastos financieros, tal y como se considera en la metodología internacional, los porcentajes de variación serían del -3,7% para el total, -2,1% para la Educación no Universitaria y del -2,7 % para la Educación Universitaria. Mientras, la inversión pública en educación en términos de participación

en el PIB del año 2013 se sitúa en un 4,36% (4,46% en 2012), que en caso de deducir los gastos financieros sería un 4,31% (4,43% en 2012).

El dinero destinado a la educación ha caído a niveles alarmantes durante estos años de crisis económica en el conjunto de las CC.AA. No obstante, no todas las comunidades aplicarán los mismos descuentos (*Vid.* Tabla 6.3).

TABLA 6.3
DIFERENCIA DE GASTO PRECRISIS, CRISIS Y POSTCRISIS EN
EDUCACIÓN EN LAS CC.AA.

CC.AA.	Total 2009	Total 2013	Diferencia 2013-2009	Total 2017	Diferencia 2017-2009
Andalucía	7.870.521,7	6.573.354,3	-16,49%	7.020.252,12	-10,81%
Aragón	1.227.369,8	886.388,0	-27,79%	1.056.130,75	-13,96
Asturias	930.163,1	717.524,5	-22,87%	749.559,46	-19,42%
Baleares	910.237,0	725.482,2	-20,3%	882.576,89	-3,04%
Canarias	1.801.627,4	1.471.297,8	-18,34%	1.558.896,97	-13,48%
Cantabria	578.547,1	477.665,0	-17,44%	537.924,03	-7,03%
Castilla y León	2.385.895,5	1.765.245,0	-26,02%	1.945.117,36	-18,48%
Castilla - La Mancha	2.010.916,5	1.448.602,1	-27,97%	1.512.177,86	-24,81%
Cataluña	6.931.848,8	5.326.402,99	-23,175	5.726.642,00	-17,39%
Extremadura	1.077.362,5	956.217,3	-11,25%	1.016.627,28	-5,64%
Galicia	2.620.886,2	2.066.834,8	-21,14%	2.209.446,23	-15,7%
Madrid	5.473.449,1	4.141.546,8	-24,34%	4.424.125,54	-19,18%
Murcia	1.492.597,6	1.210.978,4	-18,87%	1.318.250,43	-11,69
Navarra	674.733,0	559.989,6	-17,31%	644.023,59	-4,56%
País Vasco	2.817.312,4	2.353.629,4	-16,46%	2.578.777,80	-8,47%
La Rioja	280.982,7	229.835,6	-18,21%	260.232,24	-7,39%
C. Valenciana	5.088.006,4	3.878.856,2	--23,77%	4.394.327,37	-13,64%
Conjunto de CC.AA.	44.172.456,8	34.789.849,99	-21,25%	37.835.087,92	-14,35%

Fuente: MECD. *Gasto Público en Educación en 2009, 2013 y 2017.* Elaboración propia.

Como podemos comprobar, las mayores caídas se producirán en el año 2013 con respecto a 2009 en Castilla la Mancha (-27,97%), seguido de Aragón (-27,79%), Castilla y León (-26,02%) y Madrid (-24,34%). En 2017, con respecto a 2009, repetirán Castilla la Mancha (-24,81%), Madrid (-19,48%) y Castilla y León (-18,48%), sumándose Asturias (-19,42%). En cuanto al Estado, este destinaría en 2013 la cantidad de 2.484,3 millones de euros, lo que supondría una caída del -16,85% con respecto de 2009, año en el que se dedicaron 2.987,6 millones de euros a este concepto. En cuanto al año 2017 el Ministerio de Educación asignará 2.525,4 millones de euros, un -15,6% en comparativa con 2009.

Hemos creído que se hacen imprescindibles los resultados de la *Estadística de las Enseñanzas no Universitarias* correspondientes al curso 2012-2013, período significativo durante la crisis económica. Los datos corresponden a las enseñanzas de Régimen General, de Régimen Especial, de Educación de Adultos y cifras de Alumnado Extranjero. Esta estadística se realizó en el marco de cooperación establecido con las Comunidades Autónomas por medio de la Comisión de Estadística de la Conferencia Sectorial de Educación²⁹³. En ese curso el alumnado en Enseñanzas de Régimen General no Universitarias ascendió a 8.006.376, lo que significó 83.083 alumnos más, esto suponía un 1% superior al curso anterior. Con ello continuaba el crecimiento de este alumnado iniciado hace unos años, aunque ya sin el efecto de la incorporación de alumnado extranjero. Este incremento es especialmente importante en la Formación Profesional, donde en el régimen de enseñanza presencial, el Grado Medio aumentó 15.211 alumnos y el Superior en 20.137. El profesorado de centros que imparten Enseñanzas de Régimen General no Universitarias ascendió a 664.325 en este curso, correspondiendo 474.993 a centros públicos y 189.332 a centros privados. Hay que constatar que la cifra de profesorado disminuiría en 18.642 (-2,7%), con 19.523 profesores menos en los centros públicos (-3,9%) y un aumento de 881 profesores en los centros privados (+0,5%). Por otra parte, el número medio de alumnos por unidad presentó ligeros incrementos, situándose en 21,7 por aula en Educación Primaria y en 25 en E.S.O., siendo menor para la enseñanza en centros públicos (20,6 y 24,9, respectivamente) que para la de los centros privados (24,5 y 25,4).

En cuanto al número de centros, en España en el curso 2012-2013 había 27.291 de Enseñanzas de Régimen General no Universitarias, de los cuales 18.762 eran públicos y 8.529 privados. Los de Educación Primaria eran los más numerosos con un

²⁹³ Fuente: Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte.

total de 10.348. Respecto al curso anterior, se produce un incremento significativo de 175 de E. Infantil, 96 públicos y 79 privados. Las enseñanzas de Régimen Especial eran impartidas en 1.981 establecimientos, 1.500 públicos y 481 privados, por un total de 36.916 profesores, lo que suponía 66 centros más que el curso anterior y 736 profesores menos. El alumnado de Enseñanzas de Régimen Especial, que ascendía a 879.820, estaba matriculado mayoritariamente en instituciones públicas (93,2%). En referencia a la Educación de Personas Adultas del Sistema Educativo se impartía en 2.309 centros, con un ligero aumento. La cifra de profesorado en estas enseñanzas ascendía a 10.646. Un total de 473.507 personas seguían Enseñanzas de Carácter Formal, con una ligera variación respecto del curso anterior (-1.114 alumnos), y 165.923 personas realizaron cursos de Carácter no Formal, lo que supone una bajada significativa (-27.929 alumnos). El alumnado que no poseía nacionalidad española en E. no Universitarias ascendió a 755.156, con una diferencia de 26.080 alumnos menos (-3,3%) respecto al curso anterior, comenzando un descenso de la cifra de alumnado extranjero que rompe la estabilización de los últimos cursos, representando el 11,0% del alumnado de centros públicos, más del doble que en los centros privados, donde ascendía al 5,0%. En cuanto a su nacionalidad de origen, destacaba el alumnado procedente de América del Sur y Central, cuantificándose el 33,9%, seguido muy próximo del europeo, con un 30,1%, y del originario de África, el cual ascendía al 27,5%. Por países destacaban Marruecos, 164.680 alumnos, Rumanía, 98.790, Ecuador, 66.656, y Colombia, 41.723 alumnos.

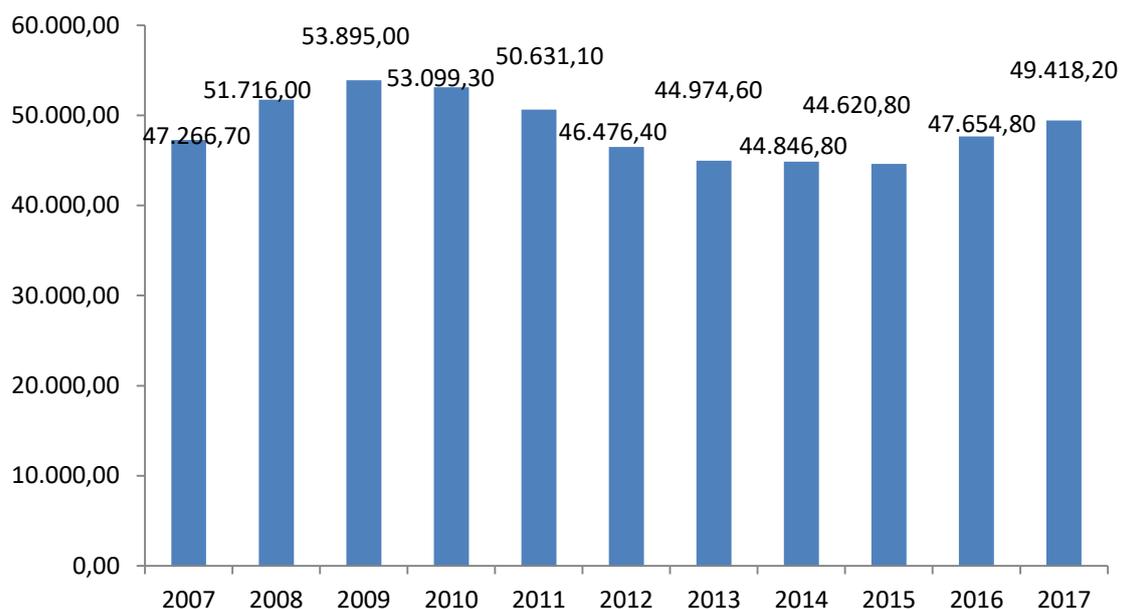
6.10. LAS CIFRAS TRAS LA SUPERACIÓN DEL PERÍODO RECESIVO

Con respecto al PIB, en el año 2015 España dedicó al gasto público en educación el 4,29% –un 0,15% menos que en el 2012, con el 4,44%–, estando incluso por debajo del de 2005, cuando era del 4,31%. Este incremento, aun siendo positivo, mantiene las cantidades destinadas a educación en las CC.AA. un 6,68% menor que al inicio de esta década. Por su parte, en 2017 el Estado dedicó 2.525,4 millones de euros para esta partida, estando un 15,6% por debajo de 2009, aún lejos de los años previos a la crisis. Gran parte del presupuesto nacional de Educación sería para becas, un 60% del total. La partida global de las ayudas ascendería a 1.523 millones, un 1,39% más que el año anterior. El gasto global en 2017 previsto en educación representará el 0,7% del total del presupuesto del Estado, igual que en 2016. Ese año lo invertido ascendió un 9,3%, hasta 2.484,3 millones, frente a los 2.272,9 millones de 2015, en gran parte por

los 362,03 millones previstos para financiar la implantación de la *Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa –LOMCE–* en las comunidades autónomas²⁹⁴. La ley, que ya ha llegado a todos los cursos escolares, se ha puesto en cuestión por los diferentes grupos parlamentarios. De hecho, en el Congreso se creará una subcomisión desde principios de 2016 para cerrar un Pacto de Estado que debería culminar, si todo marcha bien, con una nueva ley educativa. La implantación total de la reforma educativa ahora en cuestión costaría 2.164 millones de euros hasta 2020, según las estimaciones del ministerio.

En cuanto al presupuesto total del conjunto de las Administraciones, una vez superado el período recesivo, se observa que existe un paulatino incremento del gasto público a partir de 2015 hasta 2017 (*Vid.* Gráfico 6.5).

GRÁFICO 6.5
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (2007-2017)
(millones de euros)



Fuente: MECD, *Estadística del Gasto Público en Educación 2007-2017*. Elaboración propia.

Durante el curso 2017-2018 el alumnado en Enseñanzas de Régimen General no Universitarias ascenderá a 8.138.170 con 10.338 más que el curso anterior (0,1%). En Formación Profesional se matricularán 810.621, con 17.122 por encima del anterior año

²⁹⁴ Fuente: Ministerio de Hacienda.

(2,2%). En Bachillerato se alcanzarán los 692.536, con un ascenso de 5.603 (0,8%). En Educación Secundaria Obligatoria 1.916.725, aumentando en 32.502 (1,7%). En Educación Especial 36.213, con una subida de 251 (0,7%). En Educación Primaria 2.932.160, con una pérdida de 8.066 (-0,3%). En Educación Infantil 1.738.316, con una minoración de 36.948 (-2,1%). En cuanto a otros programas formativos la cifra asciende a 11.599, con un descenso de 126 (-1,1%).

En cuanto a la titularidad de los centros en Enseñanzas de Régimen General durante el curso anterior (2016-2017), el 67,6% de los alumnos estaba matriculado en centros públicos, el 25,9% en centros concertados y el 6,6% en privados no concertados. Respecto al sexo el 51,7% eran varones y el 48,3% mujeres. Con respecto a las Enseñanzas de Régimen Especial el número de alumnos ascendió a 845.020, siendo el 38,1% varones y el 61,9% mujeres, realizando el 91,5% su formación en centros públicos y el 8,5% en privados no concertados.

6.11. ALUMNADO Y TIPOLOGÍA DE CENTROS SEGÚN LAS CC.AA.

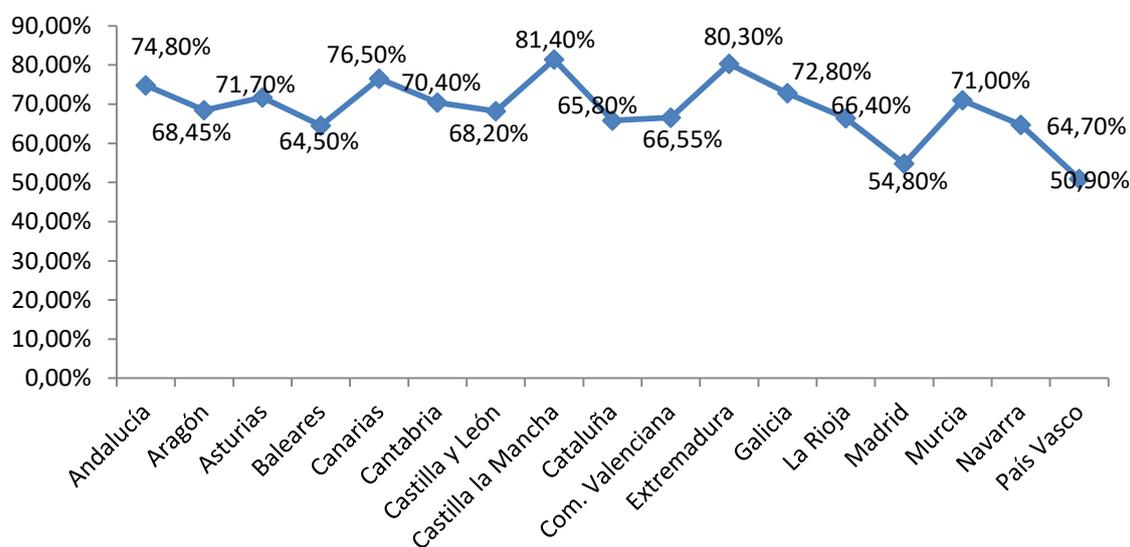
Tras las transferencias, cada una de las CC.AA. ha ido imponiendo un modelo educativo en cuanto a financiación. Como veremos en los siguientes gráficos no existe una unanimidad, todo lo contrario. La disparidad en cuanto a la elección del centro educativo es muy diferente dentro del territorio nacional. Aunque todas las regiones se fueron aproximando más hacia la financiación de instituciones públicas, según pasaban los años determinadas comunidades se han inclinando de manera más acusada hacia la variedad, donde la aportación pública se acorta respecto a los centros propios, aumentando hacia los privados, hoy concertados en gran medida. Este modelo mixto va imponiéndose con fuerza en las regiones más pujantes económicamente del país, con porcentajes de alumnos matriculados en la escuela pública muy cercanos al cincuenta por ciento.

Desde el curso 2006-2007 hasta 2015-2016, en la distribución del alumnado, según el modelo de financiación, en la que en general existe bastante estabilidad, destaca el aumento del peso de los centros públicos en E. Infantil primer ciclo que ha pasado del 43,0% al 51,4%, superando al de los centros privados. También señalar que en la E. Superior no Universitaria, Ciclos formativos de FP de Grado Superior, ha disminuido la enseñanza concertada en 5,2 puntos y ha aumentado la enseñanza privada

no concertada en 6,1 puntos, y que en la E. Universitaria el porcentaje de alumnado de centros privados ha aumentado en 5,6 puntos.

Según las cifras aportadas desde el ministerio, en el curso 2015-2016, en todas las etapas la mayor parte del alumnado estaba escolarizado en centros públicos. Así, asisten a estos centros el 51,4% del alumnado de primer ciclo de E. Infantil y el 67,6% de segundo ciclo, el 67,7% de E. Primaria, el 65,6% en E. Secundaria Obligatoria, el 75,8% en E. Secundaria post-obligatoria, el 77,3% en E. Superior no Universitaria y el 81,6% en E. Universitaria (*Vid.* Gráfico 6.6).

GRÁFICO 6.6
PORCENTAJE DE ALUMNOS MATRICULADOS EN CENTROS PÚBLICOS
POR CC.AA. (2015-2016)



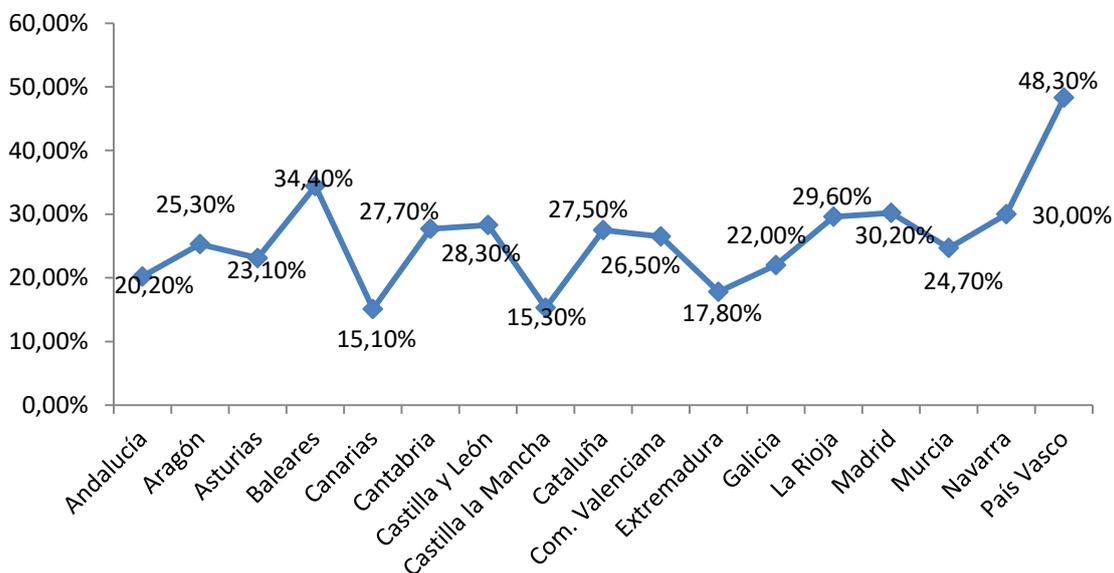
Fuente: MECD, *Datos y cifras curso 2017-2018.* Elaboración propia.

Como queda reflejado en el gráfico anterior, la comunidad con mayor número de alumnos en centros públicos es Castilla la Mancha (81,40%), seguida de Extremadura (80,30%). En el lado opuesto se encuentran el País Vasco (50,90%) y Madrid (54,80%). Como referíamos con anterioridad, este patrón eficientista, con gestión empresarial, va ganando terreno al tradicional estándar de centro público. La construcción de nuevos pabellones dedicados a la enseñanza por parte de las administraciones ha ido disminuyendo, incrementándose, por el contrario, la concertación con entidades privadas, no dejando más opción a las familias que la matriculación en este tipo de establecimientos al no haber otros con financiación pública en las inmediaciones de sus domicilios. Los mayores porcentajes de escolarización en enseñanza privada concertada

se observan en 2º Ciclo de E. Infantil, 28,7%, E. Primaria, 28,5%, y ESO, 30,7%; en E. Secundaria post-obligatoria y E. Superior no universitaria los porcentajes son inferiores al 14%. En enseñanza privada no concertada se presentan los porcentajes más bajos de escolarización: menos de un 4% en 2º ciclo de E. Infantil y en las etapas obligatorias, en torno al 11% en E. Secundaria segunda etapa y E. Superior no universitaria, mientras que el 18,4% de alumnado universitario está matriculado en universidades privadas y centros privados adscritos a universidades públicas.

En este ámbito será el País Vasco quien encabece esta lista (48,30%), seguido de Baleares (34,40%) y Madrid (30,00%). En el lado opuesto Canarias (15,19%), Castilla la Mancha (15,30%) y Extremadura (17,80%) serán las que apuesten menos por este tipo de acuerdos (*Vid.* Gráfico 6.7).

GRÀFICO 6.7
PORCENTAJE DE ALUMNOS MATRICULADOS EN CENTROS
CONCERTADOS POR CC.AA. EN EL CURSO 2015-2016

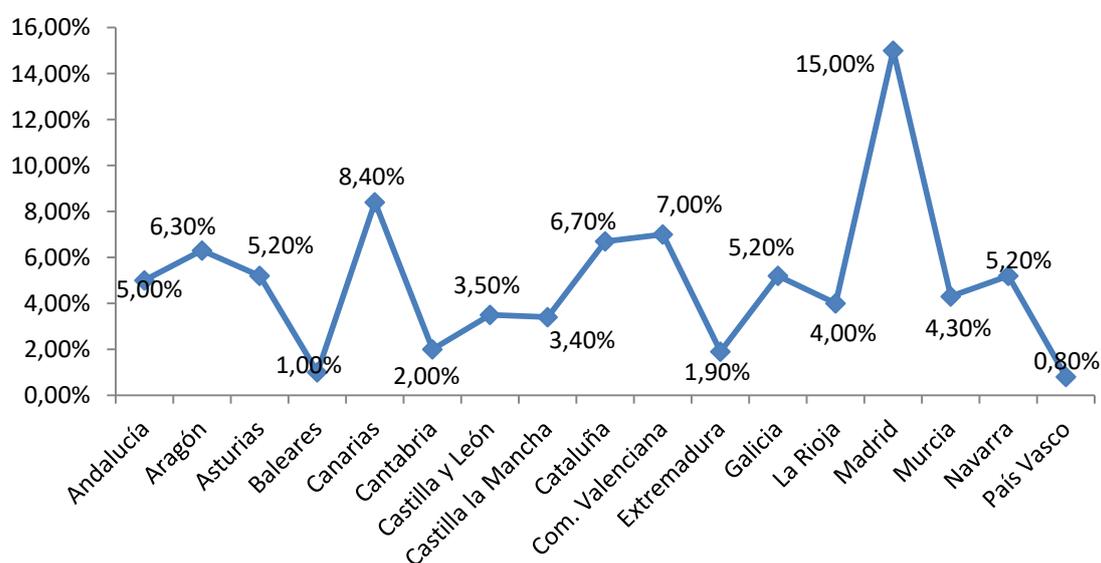


Fuente: MECD, Datos y cifras curso 2017-2018. Elaboración propia.

En cuanto a la escuela privada sin concierto, esta sigue ofreciendo oportunidades de negocio, de hecho, el 6% de los escolares europeos acuden a este tipo de centros, alcanzando el 3% en nuestro país. Esta es defendida desde el ultraliberalismo como

consecuencia de la alta preocupación por la educación, lo que está llevando a las familias con rentas medias-altas a buscar una mayor calidad para sus hijos. Dato significativo es el alto porcentaje dentro de la Comunidad de Madrid (15%), muy por encima del resto (*Vid.* Gráfico 6.8).

GRÁFICO 6.8
PORCENTAJE DE ALUMNOS MATRICULADOS EN CENTROS PRIVADOS
POR CC.AA. EN EL CURSO 2015-2016



Fuente: MECD, Datos y cifras curso 2017-2018. Elaboración propia.

Durante el curso 2015-2016 el 69% de los alumnos escolarizados en España acudía a un centro público, mientras que la media en Europa ascendía al 81%, según Eurostat. España es el cuarto país de Europa donde menos escuela pública hay en Secundaria y el tercero en Primaria. En concreto, un 69% de los alumnos españoles de Secundaria acuden a centros públicos y un 68% en Primaria, un porcentaje que en todo el continente solo están por debajo Bélgica (41%), Reino Unido (41%) y Malta (53%). En el otro extremo, países como Irlanda, Rumanía, Croacia, Alemania o Finlandia superan el 90% de sus alumnos en centros públicos. En cuanto a la escuela concertada, en España un 28% de los alumnos acudía en ese curso a estos centros, alcanzando al 13% en Europa. Bélgica encabezará este tipo de establecimientos (59%), seguido del

Reino Unido (54%) y Malta (36%), ocupando España la cuarta posición. En cambio, países como Irlanda carecen de este tipo de acuerdos, siendo menor del 10% en otros como Polonia (2%) y Finlandia (5%).

Como se ha comentado a través de este estudio, estos centros surgieron a mediados de los años 80 del pasado siglo como respuesta a la propuesta del gobierno socialista de garantizar la educación pública y gratuita. Ante la falta de colegios y, menos aún, de los fondos para construirlos se acordó con los centros privados su integración en el sistema público de educación, siendo propietaria aproximadamente del 60% la Iglesia Católica. En los últimos años, bajo el Gobierno del PP y la aprobación de la LOMCE se ha impulsado la libre elección de centros por las familias, lo que en la práctica supone un impulso a la educación privada y concertada en detrimento de la pública al quedar garantizadas la existencia de plazas suficientes, independientemente de su financiación.

6.12. EDUCACIÓN PÚBLICA FRENTE A EDUCACIÓN PRIVADA

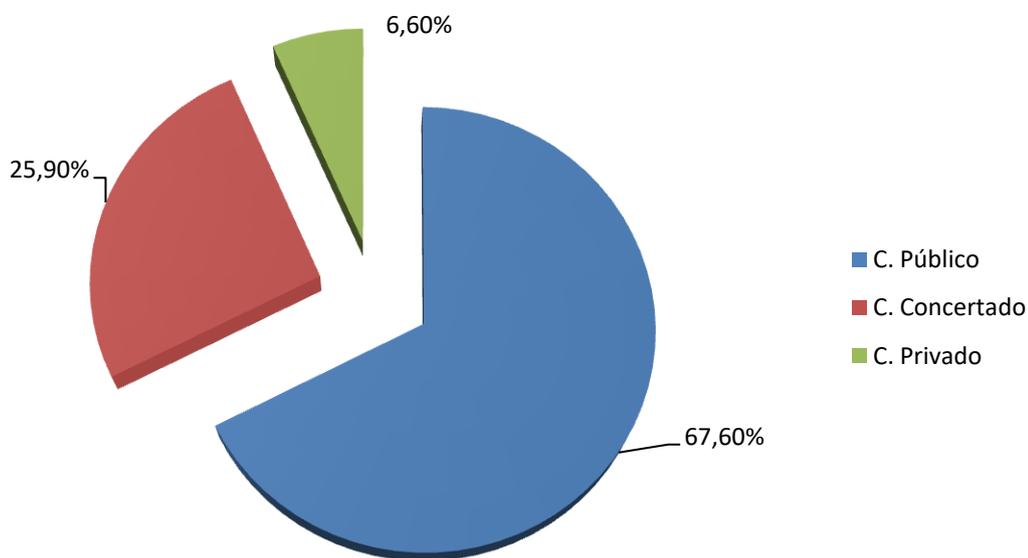
Entre las CC.AA. destacan por sus elevadas proporciones de alumnado en centros públicos Castilla-La Mancha, Melilla, Extremadura, Andalucía, Ceuta, Canarias y Galicia, las cuales superan la media en todas las etapas. En cambio, País Vasco es la comunidad con mayor porcentaje de alumnos en enseñanza privada concertada en el conjunto de todas las etapas no universitarias. En la enseñanza privada no concertada, las mayores cifras corresponden a la Comunidad de Madrid, en todas las enseñanzas no universitarias, y a La Rioja, en la educación universitaria, debido al peso de su universidad privada no presencial.

Desde el curso 2004-2005 hasta 2014-2015, la distribución del alumnado según el modelo de financiación de los centros ha evolucionado de forma diferente en cada nivel educativo. En E. Infantil, con la extensión de la gratuidad al segundo ciclo, el porcentaje de alumnos en enseñanza concertada ha aumentado en 3,6 puntos, disminuyendo la enseñanza privada no concertada en 2,7 puntos. La proporción de alumnos en centros públicos ha aumentado en E. Secundaria Postobligatoria en 2 puntos. En la E. Superior no Universitaria ha disminuido la enseñanza concertada en 4,9 puntos y ha aumentado la enseñanza privada no concertada en 4,3 puntos. En cuanto a la E. Universitaria, el porcentaje de alumnado de centros privados ha aumentado en 5,1 puntos.

Respecto a las Enseñanzas de Régimen Especial cursaban sus estudios 845.020, un 91,5% en centros públicos y un 8,5% en centros privados sin concierto. Hay que añadir los 254.192 de las Enseñanzas de Adultos con Carácter Formal, con un 97,3% en centros públicos y un 2,7% en privados no concertados. También los 250.657 de Enseñanzas de Adultos con Carácter no Formal, con un 99,1% en centros públicos y 0,9 en centros privados.

Según las cifras proporcionadas por el ministerio en el curso 2016-2017 el número total de alumnos en centros escolares de EE. Régimen General no Universitarias ascendió en España a 8.127.832, de los cuales el 67,6% estaban matriculados en centros públicos, el 25,9% en centros concertados y el 6,6% en centros privados (*Vid.* Gráfico 6.9).

GRÁFICO 6.9
PORCENTAJE ALUMNOS MATRICULADOS POR TITULARIDAD DE
CENTRO EN EL CURSO 2016-2017

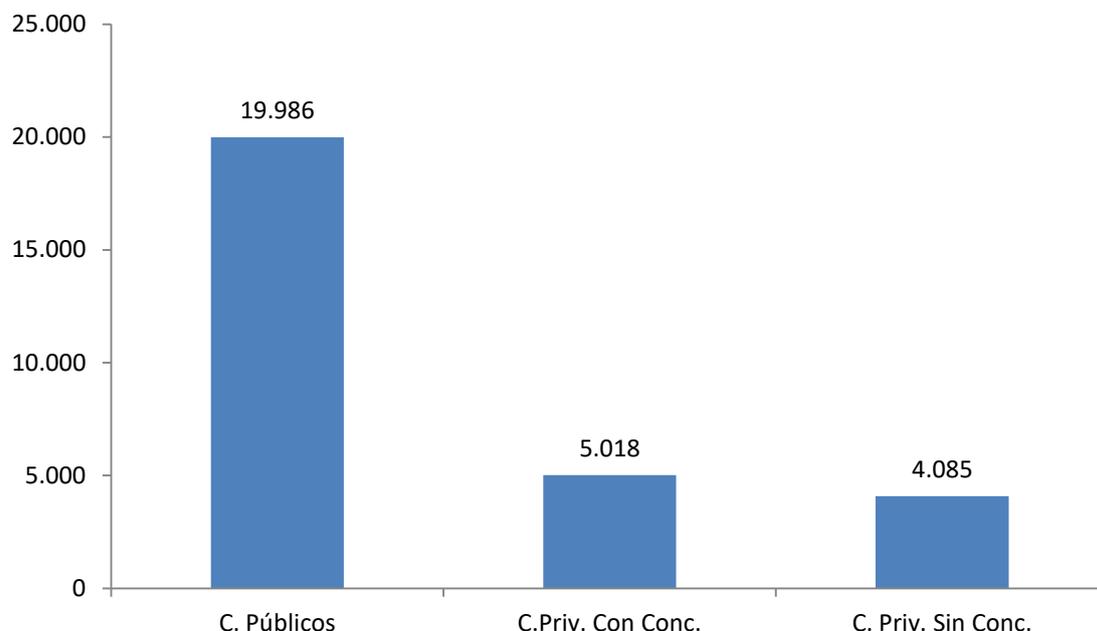


Fuente: MECD, *Datos y cifras curso 2017-2018.* Elaboración propia.

En referencia al número de centros según la tipología y financiación, observamos que en el curso 2015-2016 había en España 28.088 centros impartiendo

enseñanzas de régimen general. De ellos, 18.986 eran públicos y 9.102 privados –5.018 con concierto y 4.085 sin concierto– (Vid. Gráfico 6.10).

GRÁFICO 6.10
NÚMERO DE CENTROS EN CUANTO A TITULARIDAD EN EL CURSO
2015-2016



Fuente: MECD, *Datos y cifras curso 2017-2018*. Elaboración propia.

Los más numerosos –con un total de 10.329– eran de Educación Primaria. En lo que respecta a los 2.017 centros que en el curso 2015-2016 ofrecían Enseñanzas de Régimen Especial 1.473 eran públicos y 544 privados. El número de establecimientos que en ese curso impartían Educación Para Personas Adultas era de 1.824, de los cuales 1.779 eran de titularidad pública y 45 de titularidad privada. Las variaciones netas con respecto al curso anterior, en relación con las Enseñanzas de Régimen General, cabe señalar un balance positivo de 94 centros adicionales, de los cuales 26 eran públicos y 68 privados, lo cual refleja casi una proporción de tres a uno en la enseñanza privada. Los datos concernientes a los que imparten Enseñanzas de Régimen Especial reflejan un aumento total de 35 centros, con un incremento de 8 en la pública y 27 en la privada. El mayor aumento con respecto al curso anterior se experimentó en los centros específicos de Enseñanzas Deportivas, dentro del sector privado, que, en el curso de referencia, contó con 12 centros más, y en las Escuelas Oficiales de Idiomas en el sector público, con 10 centros más. En cuanto a los centros específicos que imparten Educación Para

Personas Adultas hay que añadir 7 establecimientos más, todos ellos en el sector público.

Según datos estimativos para el curso 2017-2018 la oferta de centros educativos ascendería a 28.409, de ellos 19.092 serían públicos y 9.317 privados. Como podemos observar en esta comparativa la disminución de centros públicos se muestra imparable frente a los centros de titularidad privada. No obstante, superada la crisis y con nuevos gobiernos en las CC.AA. y en la Administración Central los planteamientos puede que tomen un nuevo perfil, según los pasos dados en este sentido por determinadas consejerías de educación. De hecho, algunas están recortando los presupuestos para aulas concertadas, cuyo argumento está basado en la defensa de un modelo público y laico en el que no caben enseñanzas confesionales en el horario escolar, el debate está abierto.

6.13. LAS CIFRAS DE LA EDUCACIÓN PRIVADA

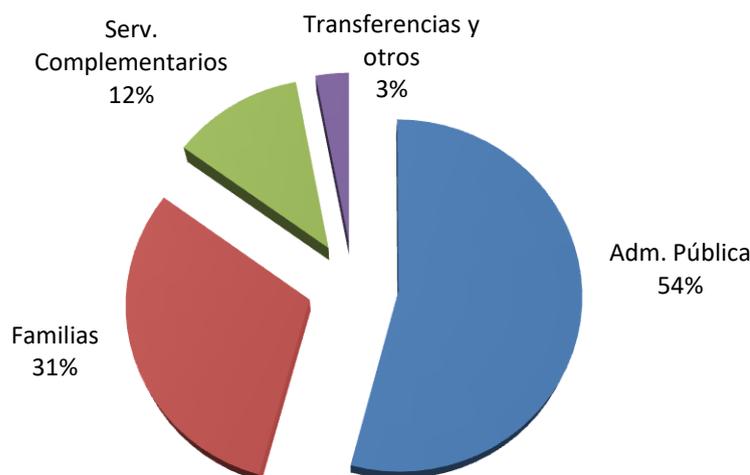
Atendiendo al Informe del Consejo Escolar del Estado de 2017, en el curso 2014-2015 la Enseñanza de Titularidad Privada no Universitaria de España obtuvo unos resultados corrientes en términos globales de 385,1 millones de euros²⁹⁵. Cabe recordar que en el curso 2014-2015 el 68,0% del alumnado español matriculado en Enseñanzas de Régimen General lo estaban en centros de titularidad privada; el 25,6% en centros privados con enseñanzas concertadas, y el 6,4% en centros privados no concertados. Hay que anotar que todas las CC.AA. presentan un balance positivo, destacando Madrid –122,3 millones de euros–, Cataluña –68,7 millones de euros– y Andalucía –66,6 millones de euros–. En cuanto a valores relativos, se puede apreciar que los resultados corrientes oscilan desde los 14€ por alumno de Melilla hasta los 276€ de Canarias.

Los ingresos corrientes que percibieron los centros educativos de titularidad privada en el conjunto del territorio nacional se situaron en 10.963,8 millones de euros frente a los 10.038,3 del curso 2009-2010, un incremento del 9,2%. Esta cifra que equivale a 4.302€ por alumno, lo que supone un aumento del 0,9% con respecto al curso 2009-2010. El 54,2% de esos ingresos corrientes procedieron de la Administración Pública –5.942,37 millones de euros–, el 30,8% de las cuotas pagadas por los hogares,

²⁹⁵ Fuente: Consejo Escolar del Estado, *Informe 2017 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2015-2016*, Secretaría General Técnica MECD, Madrid, 2107. El Consejo Escolar del Estado depende del MECD, en el que están presentes sindicatos, patronal, asociaciones de padres y otros agentes sociales.

el 12% por servicios complementarios y el 3% restante de transferencias o de otros ingresos privados –donaciones, pagos de asociaciones de padres y madres, concesiones de servicios, etc.– (Vid. Gráfico 6.11)

GRÁFICO 6.11
FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA ENSEÑANZA PRIVADA EN EL
CURSO 2015-2016



Fuente: Consejo Escolar del Estado, *Informe 2017 sobre el estado del sistema educativo*. Elaboración propia.

En cuanto a las cantidades abonadas por las familias, el 72,1% lo fueron para actividades escolares, que comprenden: actividades docentes de enseñanzas regladas (63,8%), actividades complementarias (3,6%) y actividades extraescolares (4,6%). El 27,9% restante se ingresó por servicios complementarios, principalmente por el comedor escolar (21,4%).

En ese curso los gastos corrientes de los centros de enseñanza no universitaria de titularidad privada ascendieron a 10.578,6 millones de euros frente a los 9.547,7 del curso 2009-2010, lo que representa un aumento del 10,8% con respecto al citado curso, y equivale a un desembolso por alumno de 3.993€ en el conjunto de las Enseñanzas no Universitarias, un 2,4% más respecto al curso 2009-2010. Por partidas el 72,7% de los gastos se destinó a las retribuciones del personal –el 86,3% se dedica específicamente a la remuneración de personal con tareas docentes, mientras el 13,7% restante se emplea

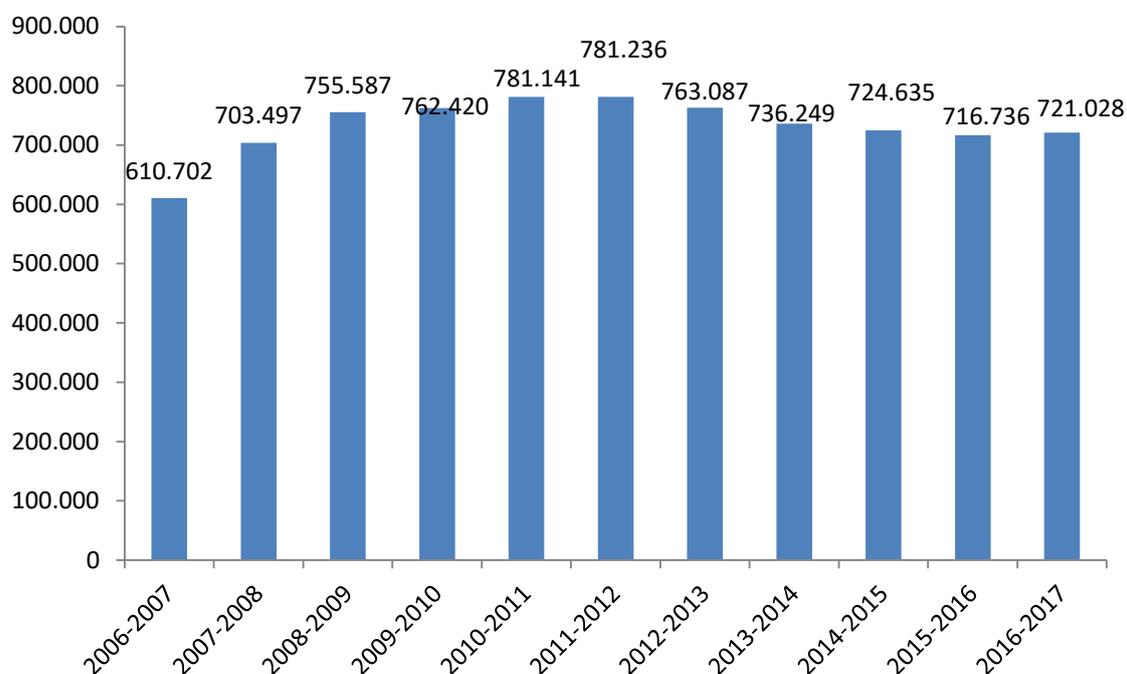
para abonar retribuciones del personal no docente–, el 26,8% a gastos en bienes y servicios y el 0,4% al pago de impuestos.

6.14. EL ALUMNADO EXTRANJERO

Con la llegada del siglo XXI las expectativas económicas de nuestro país no se hicieron esperar. Las cifras de crecimiento en cuanto a la productividad y el desmesurado desarrollo de la construcción en España provocaron un fenómeno de atracción migratoria que produjo una creciente matriculación de alumnado extranjero en nuestro sistema educativo. No obstante, a consecuencia del último período recesivo la ocupación de las aulas de estudiantes foráneos se vio mermada, aunque su número sigue siendo elevado, con una ligera subida en la actualidad. La evolución del porcentaje de alumnado extranjero en el sistema educativo español ha seguido una tendencia positiva en las enseñanzas no universitarias desde el curso 1999-2000, con 107.303, hasta el curso 2011-2012, con 781.236, retrocediendo hasta el curso 2015-2016, no obstante, será en el curso 2016-2017 cuando se aprecie una ligera mejoría (*Vid.* Gráfico 6.12)

GRÁFICO 6.12

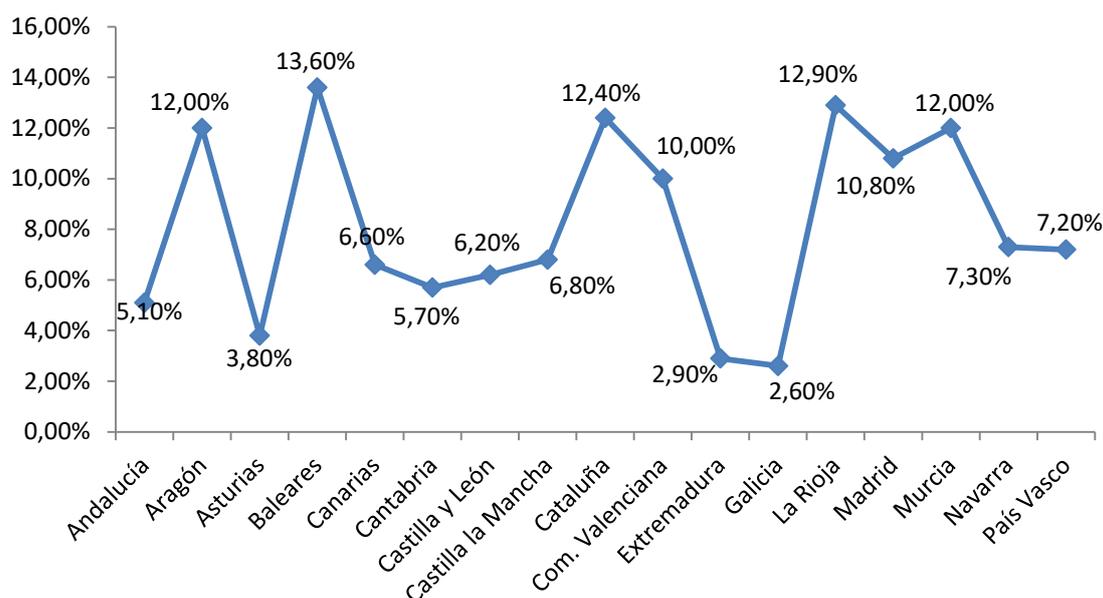
ALUMNADO EXTRANJERO MATRICULADO EN ESPAÑA (2006-2017)



Fuente: MECD, *Datos y cifras de la educación período 2006-2017*. Elaboración propia.

Según se apuntaba desde el ministerio, la evolución negativa de los estudiantes extranjeros matriculados en nuestro país puede haber estar influida en parte por el comportamiento de los flujos migratorios de entrada-salida y por otra de los procesos de nacionalización de la población no nacida en España. De hecho, el peso de los estudiantes extranjeros respecto al total del alumnado matriculado en las enseñanzas no universitarias se incrementó desde 2000 hasta 2010, pasando de un 2 % a un 10 %, pero a partir de entonces la tendencia ha cambiado para llegar a representar el 8,5 % en el curso 2016-2017, siendo muy diferente de unas comunidades a otras (Vid. Gráfico 6.13).

GRÁFICO 6.13
PORCENTAJE DE ALUMNADO EXTRANJERO SOBRE EL TOTAL POR
CC.AA. CURSO 2016-2017



Fuente: MECD, Datos y cifras curso 2017-2018. Elaboración propia.

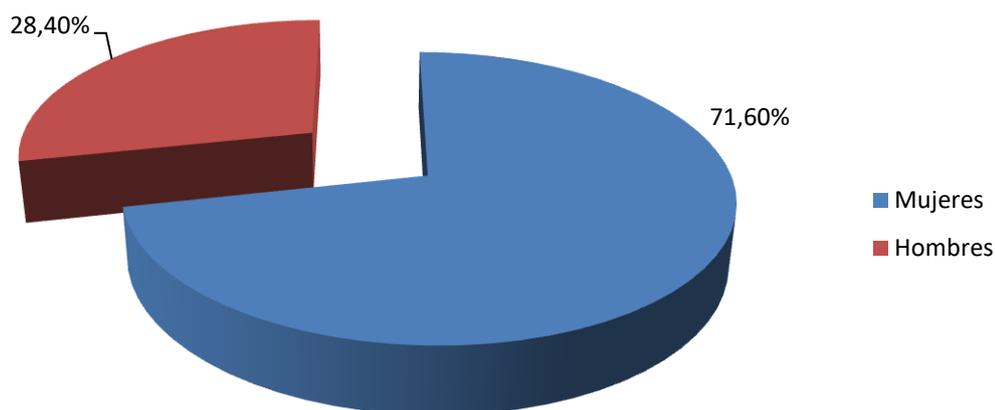
Por comunidades autónomas, apreciamos que la mayor concentración en términos relativos de alumnado extranjero en el curso 2016-2017 se dio en Baleares (13,2%), La Rioja (13,1%) y Cataluña (12,6%). Por el contrario los menores porcentajes se produjeron en Galicia (2,6%), Extremadura (2,9%) y Asturias (3,8%). Por otro lado,

las autonomías que tuvieron más alumnos extranjeros matriculados en términos absolutos en ese curso fueron: Cataluña (172.002), Madrid (131.082), Comunidad Valenciana (90.792) y Andalucía (83.065). En cuanto a la procedencia geográfica, el 30,55% tenían origen africano, el 29,4% procedía de la UE, el 25,2% eran naturales de América, el 10,2% de Asia y Oceanía y el 4,7% del resto de Europa. Hay que destacar la disminución de la importancia del alumnado de América del Sur, que sumaba 304.089 individuos en el curso 2008-2009, mientras que fue de 188.503 en el 2013-2014 y de 145.263 en el 2015-2016. Por el contrario, los mayores aumentos se han dado entre los estudiantes llegados de África, que ese curso sumaban un total de 220.614 mientras que en curso 2008-2009 eran 152.542.

6.15. DISTRIBUCIÓN DEL PROFESORADO DE EE. DE RÉGIMEN GENERAL NO UNIVERSITARIAS POR SEXO.

Hoy en día la desproporción de docentes por sexos en el régimen general no universitario es claramente favorable a las mujeres, siendo prácticamente similar en los centros públicos y en los concertados (*Vid.* Gráfico 6.14).

GRÁFICO 6.14
PORCENTAJE DE PROFESORADO POR SEXOS CURSO 2015-2016



Fuente: MECD, *Datos y cifras curso 2017-2018.* Elaboración propia.

Los hombres son una minoría en los claustros de maestros de primaria. En 1987 eran un 42,13%, una década después el 36,6%, en 2004 pasaron a ser uno de cada cuatro

(24,4%) y en 2016 el 18,9%, según las cifras del ministerio. Si nos remitimos a la etapa de educación infantil aun es mayor. En el curso 2015-2016 los educadores femeninos de los más pequeños ascendían al 97,6%. En cuanto a secundaria, el 39,7% de los profesores son hombres. Sin embargo, los hombres ocupan muchos de los puestos de responsabilidad de los centros. Son el 38,7% de los directores de los colegios que ofertan solo primaria o el 25,2% de sus jefes de estudio.

Desde esta investigación no podemos olvidarnos de la función docente en el ámbito penitenciario. No obstante, carecemos de cifras fiables que podamos añadir a este trabajo. Aun así, el profesorado adscrito a estos centros se enfrenta a un gran desafío al trabajar en la formación y reinserción de las personas privadas de libertad, evitando con ello la exclusión social.

6.16. LA FORMACIÓN EN EL MEDIO PENITENCIARIO

Siguiendo el mandato constitucional que en su art. 25.2 dispone que «las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social», el sistema penitenciario español concibe el tratamiento penitenciario como el conjunto de actuaciones directamente dirigidas a la consecución de este fin. Nuestro sistema penitenciario parte de una concepción de intervención en sentido amplio, que no sólo incluye las actividades terapéutico-asistenciales, sino también las actividades formativas, educativas, laborales, socioculturales, recreativas y deportivas. De hecho, todos los internos tienen derecho a participar en los programas de tratamiento facilitados por la Administración Penitenciaria, siendo obligatorio un programa individualizado para cada uno de ellos. En su elaboración se tienen en cuenta aspectos como ocupación laboral, formación cultural y profesional, aplicación de medidas de ayuda, tratamiento y las que hubieran de tenerse en cuenta para el momento de su liberación. Cada centro penitenciario, de acuerdo con su catálogo, elaborará la programación general de las actividades culturales, deportivas, ocupacionales y educativas a desarrollar a lo largo del curso escolar. Esta programación general debe ser un instrumento que ofrezca soluciones útiles a los problemas que se presenten en la intervención con los internos, ya que uno de los objetivos principales de la Administración Penitenciaria es fomentar la sensibilización en la población reclusa del valor de la educación, del deporte y de la cultura como parte imprescindible de su

formación integral como persona y de su contribución a la autoestima, a la salud, al respeto mutuo y a la convivencia intercultural y social.

La Administración Penitenciaria se coordina en cada uno de los establecimientos penitenciarios de manera que se garantice la prestación del servicio educativo en unas condiciones adecuadas y a través de convenios de colaboración en materia educativa firmados con las Administraciones Educativas de las Comunidades Autónomas.

Los programas educativos que se imparten en la Institución Penitenciaria son:

- Programas de alfabetización para adultos.
- Programas de consolidación de conocimientos.
- Programas de educación secundaria para adultos.
- Programas de alfabetización y castellano para extranjeros.
- Bachillerato.
- Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior.
- Escuela Oficial de Idiomas.
- Enseñanzas Universitarias.

En cuanto a la Enseñanza Universitaria, en la actualidad hay firmado un convenio de colaboración con la Universidad Nacional de Educación a Distancia –UNED– y con la Secretaría General de Universidades, por el que las personas en prisión pueden realizar los estudios que imparte esta institución –Acceso Directo para mayores de 25 años, Grados, Máster y Doctorado–, en idénticas condiciones que el resto de los ciudadanos y ciudadanas, a lo que hay que añadir los cursos de verano. El alumno dispone de las correspondientes tutorías, asesorías, apoyo a distancia y material didáctico. Según la propia UNED, en la actualidad hay aproximadamente mil alumnos matriculados. Entre el 40% y el 50% sigue el Curso de Acceso Directo a la Universidad para mayores de 25 años –el 60% si son mujeres–, pues carecen de los estudios previos necesarios, siendo las disciplinas más demandadas Derecho, Psicología, Trabajo Social, Pedagogía, Turismo y Administración y Dirección de Empresas, alcanzando una tasa de éxito académico –proporción de créditos aprobados sobre los examinados– no muy diferente de la del resto de alumnos de esta universidad.

Con respecto a la Formación Profesional para el Empleo tiene como objetivo cubrir las carencias formativas de los reclusos y mejorar su cualificación profesional,

facilitando así su reinserción sociolaboral y ayudando a su integración en la sociedad. Los cursos se pueden realizar en el interior y en el exterior de los centros, los cuales abarcan un buen número de familias profesionales, priorizándose en su programación aquella que ofrecen mayores expectativas de inserción. Para llevar a cabo esta actividad, que gestiona en exclusiva la Entidad Estatal de derecho público Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, este cuenta con los presupuestos del Plan de Formación e Inserción Profesional del INEM y con la financiación del Fondo Social Europeo. En 2017 se llevaron a cabo en los centros penitenciarios 981 cursos de esta índole dirigidos a cubrir las carencias formativas de 14.589 internos que pudieron mejorar su cualificación profesional. Además de los cursos de formación para el empleo también se realizan Ciclos Formativos de Grado Medio en el interior de los centros penitenciarios a través de convenios con las CC.AA. Al finalizar estos cursos los reclusos obtienen el título profesional correspondiente, al ser formación reglada. Por otro lado, mediante concierto con entidades externas, se han creado becas de formación profesional en el exterior de los centros que posibilitan que los internos e internas beneficiarios, según su perfil y evolución, adquieran su cualificación profesional fuera de los centros de régimen cerrado, siendo destinados para ello a Centros de Inserción Social.

Un problema adyacente al internamiento de madres con menores a su cargo es la escolarización de los mismos. En las Unidades de Madres, ya sean estos edificios independientes o departamentos dentro de un centro penitenciario, la Unidad Educativa programará cada año una serie de actividades de carácter educativo destinadas a los menores que viven con sus madres en prisión. Según las cifras aportadas por Instituciones Penitenciarias, a 15 de enero de 2018, en los centros penitenciarios vivían 87 niños junto a sus madres mientras cumplen la condena, lo que supone un coste aproximado de 200€/día por cada uno de ellos. Pese a la convivencia con medios carcelarios, el objetivo principal es priorizar la integración y la educación de los menores residentes en Unidades de Madres ya sea en escuelas infantiles de la Red Pública como en las unidades de guardería de los centros, donde profesionales de educación infantil atienden las necesidades educativas y desarrollo de los menores que viven con sus madres en prisión, lo cual intenta normalizar una situación ya de por sí compleja. En muchos casos las internas vienen de familias desestructuradas, donde el padre del pequeño es desconocido o también se encuentra en prisión, lo que obliga a las madres a mantener a sus hijos en la cárcel. Aun así, la legislación permite la

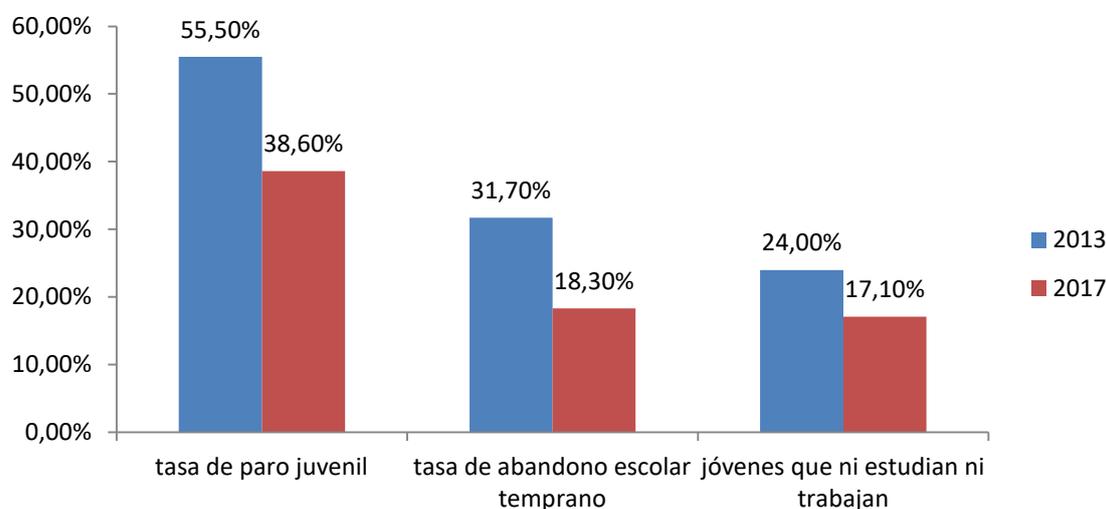
permanencia de los niños hasta los tres años de edad, momento en el cual comienzan a tener recuerdos de sus vidas y de vivir en prisión.

6.17. EL ABANDONO EDUCATIVO TEMPRANO EN ESPAÑA

En estos últimos años la situación laboral y educativa de los jóvenes ha sido objeto de especial atención por parte de las administraciones, afectando a cuestiones tan importantes como el mercado laboral, la productividad, la sostenibilidad de las pensiones, la desigualdad o la exclusión social.

Atendiendo a la situación laboral y nivel de estudios, los jóvenes se pueden clasificar en cuatro grupos: los que solo estudian, los que solo trabajan, los que compaginan estudios y trabajo, y los que ni estudian ni trabajan, todo ello muy ligado al abandono educativo temprano (*Vid.* Gráfico 6.15).

GRÁFICO 6.15
COMPARATIVA DE LA SITUACIÓN LABORAL Y EDUCATIVA DE LOS
JÓVENES EN ESPAÑA EN 2013 Y 2017



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Elaboración propia.

Este fenómeno se manifiesta como un problema especialmente acusado en España, donde las tasas, pese a la disminución de los últimos años, se sitúan entre las más altas de la Unión Europea, con niveles superiores en un 80% a la media de la UE. A pesar de los malos datos, señalaremos que el año pasado la tasa de abandono de la población que posee la nacionalidad española en nuestro país descendió hasta el

15,9%, suponiendo una mejora de 0,6 puntos respecto a 2016, aunque es menos de la mitad de la tasa de la población extranjera, 35,8%, esta disminuiría en 2017 en 1,7 puntos. También hay que anotar las diferencias significativas entre autonomías en esta tasa sobre el porcentaje de la población de 18 a 24 años que no ha completado el nivel de Educación Secundaria y no sigue ningún tipo de educación o formación, incluso hay territorios en los cuales está por debajo de la media europea y también por debajo del objetivo europeo 2020, fijado en el 10%, caso de País Vasco (7,0%) y Cantabria (8,9%).

Hay que observar que en nuestro país en 2011, en pleno período recesivo, las personas con estudios en el conjunto de todos los niveles eran inferiores a los países de nuestro entorno. Esto se podría explicar en parte por el elevado número de alumnos que no se graduaban en ESO, y por consiguiente no proseguían con su formación. De hecho, las tasas de abandono escolar ya eran significativamente elevadas en España, alcanzando el 26,5% en ese año, entre las más altas de Europa, aproximadamente el doble de la media de la UE27, que se situaba en el 13,5%²⁹⁶. A pesar de estas cifras aún se incrementarían en 2013, momento en el cual se alcanzarían las más elevadas tasas de desempleo en nuestro país. Un dato a destacar son las grandes diferencias en cuanto a ser hombre o mujer. Los varones abandonan en mayor medida los estudios, siendo una causa posible la preferencia en la elección del perfil educativo, ya sea académico o profesional, por cuestión de sexo. También, habrá que tener en cuenta las disimilitudes en cuanto a lugar de procedencia y residencia. Hay que añadir que, como dato relevante, según las estadísticas del ministerio, en nuestro país en el curso 2015-2016 había identificados 23.741 alumnos de altas capacidades, lo que representa un porcentaje de apenas el 0,29 % del total. No obstante, aún quedan más del 90% sin identificar, lo que supone que más de 138.000 estudiantes superdotados que están escolarizados no están recibiendo educación específica, con lo que, muy posiblemente, un 50% de estos alumnos estarían engrosando las cifras de fracaso escolar.

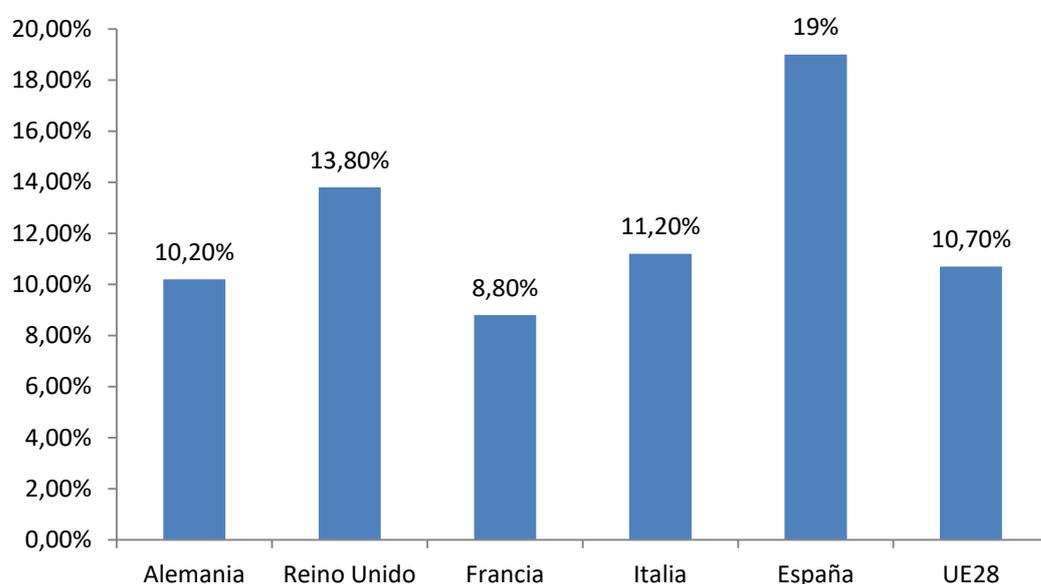
Pese a los malos datos, desde que comenzó la crisis en 2007, el abandono escolar se había reducido un 6,1%, según un estudio de la asociación de agencias de empleo ASIFI²⁹⁷. El documento destaca también que, a pesar de que España era el país de la UE17 con peores cifras en este indicador, durante este periodo pasaría a ser el

²⁹⁶ Para más información: F. Felgueroso, M. Gutiérrez y S. Jiménez, *¿Por qué el abandono escolar se ha mantenido tan elevado en España en las últimas dos décadas?*, FEDEA, 2013.

²⁹⁷ Se puede obtener una información más completa a través del estudio de la Asociación de Agencias de Empleo –ASIFI–: «Avance del Mercado Laboral», *Informe 2013*.

tercer país que más ha reducido su tasa de abandono escolar. A pesar de la reducción en años anteriores, según los últimos datos aportados en 2017 por Eurostat, los niveles de abandono educativo temprano se encontraban en el 18,3%, aunque con una caída respecto al año anterior de 0,7 puntos, muy lejos del 10,6% de media europea, estando por encima de las principales economías de nuestro entorno, ocupando el segundo lugar en 2016, solo por debajo de Malta, de la UE28 (*Vid.* Gráfico 6.16).

GRÁFICO 6.16
TASA DE ABANDONO ESCOLAR EN LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS DE LA UE EN 2016



Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

El abandono prematuro es señalado como uno de los problemas más graves del Sistema Educativo Español junto al rendimiento educativo de nuestros estudiantes al acabar la enseñanza obligatoria. La preocupación por esta cuestión se explica por los previsibles efectos negativos del abandono en términos de inserción en el mercado de trabajo y carrera laboral futura de las personas que abandonan. Hay que añadir que un mayor nivel de formación está asociado a resultados en términos de mejor salud, mayor esperanza de vida, mejor calidad de vida, menor criminalidad, mayor difusión y prevalencia de los valores democráticos o una más intensa participación social. No obstante, para hacer frente a este problema es necesario hacer un recorrido completo por

las realidades concretas que hay en torno a las posibles disonancias que hay tras el abandono escolar (Vid. Cuadro 6.3).

CUADRO 6.3
DETERMINANTES DEL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO

Físicos	<ul style="list-style-type: none"> - Sordera y otros problemas auditivos. - Falta de visión. - Diversidad funcional.
Problemas de aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> - Dislexia. - Déficit de atención. - Hiperactividad.
Familiares	<ul style="list-style-type: none"> - Fallecimientos. - Separaciones. - Enfermedades. - Desestructuración familiar.
Factores escolares	<ul style="list-style-type: none"> - Absentismo. - Desmotivación. - Profesorado no capacitado. - Acoso.
Sociales y económicas	<ul style="list-style-type: none"> - Soledad. - Aislamiento. - Pobreza y exclusión social. - Bajo nivel académico de los padres.
Salud mental	<ul style="list-style-type: none"> - Depresión. - Esquizofrenia. - Ansiedad.
Psicológicos	<ul style="list-style-type: none"> - Frustración. - Baja autoestima. - Ansiedad conflictiva. - Desórdenes alimentarios –anorexia y bulimia–. - Trastorno por consumo de alcohol o drogas.

Fuente: Elaboración propia.

Como hemos anotado, nuestra investigación indica que el abandono y fracaso escolar no afecta de igual manera si eres hombre o mujer, siendo los porcentajes distintos, alcanzando en 2016 al 15,4% de las mujeres y al 23,2% de los hombres, con una ligera disminución en 2017, aunque el porcentaje de chicos siguió siendo mayor,

con un 21,8%, frente al de chicas, con el 14,5%, según los datos aportados por el INE a través de la *Encuesta de Población Activa*.

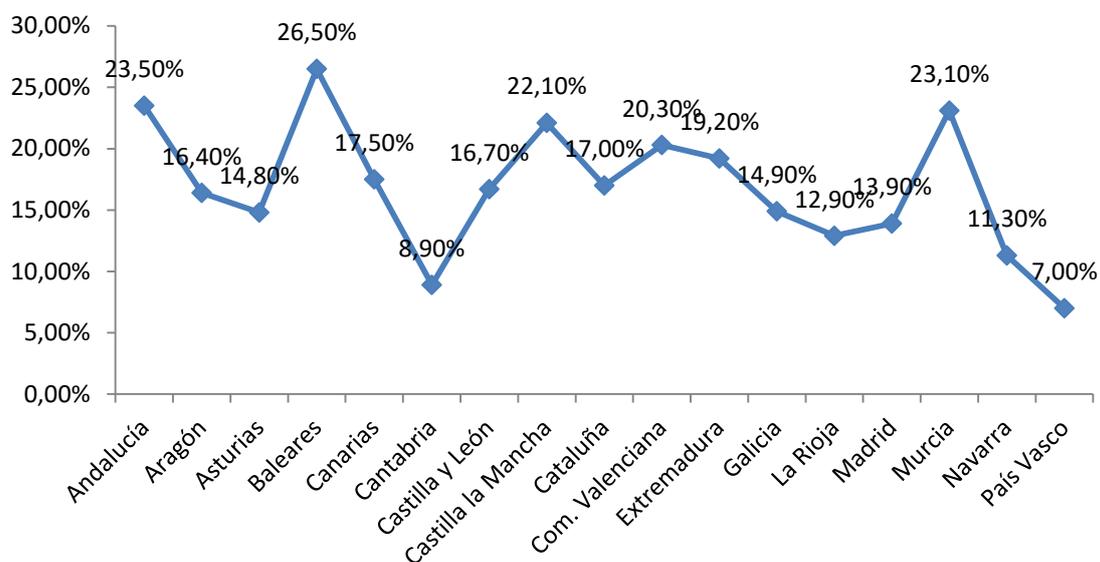
Para tener un conocimiento aún más profundo, el abandono escolar prematuro hay que abordarlo desde una perspectiva mucho más amplia, siendo los determinantes diversos –familiares, sociales, económicos, etc.–. La desafección y el desanimo se hacen protagonistas en una gran cantidad de jóvenes de nuestro país, lo cual conlleva en infinidad de casos a la delincuencia juvenil temprana, al consumo de alcohol, estupefacientes y, en el peor de los casos, a la inclusión en el medio penitenciario. La entrada en situación «nini» –jóvenes que ni estudian ni trabajan– ha hecho que muchos de estos chicos entre los 18 y los 24 años queden inmersos en el circuito de la precariedad. Según la Fundación BBVA, durante la próxima década las oportunidades laborales para los jóvenes españoles mejorarán debido al amplio relevo generacional que tendrá lugar y que puede reforzarse con creación de empleo neto si el crecimiento se consolida. Las probabilidades de trabajo se concentrarán en los jóvenes más cualificados –por su nivel formal de estudios y de competencias efectivamente adquiridas–, mientras que los niveles formativos más bajos quedarán fuera del mercado de trabajo, acentuándose sobre esta base las desigualdades laborales observadas durante la crisis. De hecho, afirma que cerca del 60% de las oportunidades laborales serán para trabajadores con educación universitaria o de formación profesional superior, mientras que las opciones para los niveles educativos inferiores serán casi inexistentes, con un 2%²⁹⁸.

Es importante destacar que nuestro país ha experimentado en los últimos años una evolución favorable, coincidiendo con la salida de la recesión, con valores máximos durante la crisis del 55,5% de tasa de paro juvenil en 2013, 23,5% de tasa de abandono escolar temprano y 24% de jóvenes que ni estudiaban ni trabajaban, frente a porcentajes del 38,6%, 18,3% y 17,1%, respectivamente de 2017, según datos del INE y Eurostat. No obstante, a pesar de que se han superado las etapas más complicadas del período recesivo, el problema del abandono temprano sigue afectando de manera importante prácticamente a todo el territorio –casi todas las provincias han estado y siguen estando por encima de los objetivos de la Unión Europea en este ámbito–, aunque existen diferencias muy significativas geográficamente, con CC.AA. por debajo del 10% y otras con cifras que superan ampliamente el 20%, coincidiendo con zonas menos densamente pobladas y municipios de menor tamaño. Aunque la media española se

²⁹⁸ Fundación BBVA, Nota de Prensa, Madrid, 4 de marzo de 2015.

situaba en 2017 en el 18,3%, aún estamos lejos de alcanzar el objetivo del 15% de la Estrategia Europa 2020 para España teniendo en cuenta las altas cifras manifestadas en la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Murcia, Andalucía y Baleares (Vid Gráfico 6.17).

GRÁFICO 6.17
TASA DE ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO POR CC.AA. EN 2017



Fuente: EPA. Elaboración propia.

Estas diferencias podrían venir motivadas por la proximidad de un empleo más técnico y de mejor calidad –característico de poblaciones de mayor tamaño- o por la mayor y más variada oferta educativa en el entorno –más escaso en el entorno rural, entre otras-. Igualmente, las diferencias en cuanto a la nacionalidad también son importantes, doblando los foráneos prácticamente las cifras de los españoles. También, hay que tener en cuenta las limitaciones económicas y la falta de reconocimiento del valor de la educación en el contexto familiar. Según los indicadores consultados, el sexo, la nacionalidad, el lugar de residencia, la formación de los padres, el no terminar con éxito la enseñanza obligatoria y la situación económica son condicionantes que nos sirvan para analizar la relación con el abandono escolar temprano. Para hacer frente a estos determinantes se requiere de un mayor esfuerzo por parte de las autoridades académicas. Todo lo anterior se traduciría en un mejor funcionamiento de la enseñanza

desde los niveles más básicos, en una mejora de la calidad y de las competencias adquiridas por los estudiantes, lo cual facilitaría el aprovechamiento de las oportunidades laborales que se presentarán a los jóvenes en los próximos años.

6.18. LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA EN ESPAÑA

Desde que Platón fundase en año 387 a. C. la escuela de pensamiento dedicada al héroe Akademos mucho han cambiado las cosas en el panorama universitario hasta la entrada del Espacio Europeo de Educación Superior –EEES–. El clásico modelo platónico de aprendizaje tendrá vigencia durante más de 800 años hasta que el emperador Justiniano ordene prescindir de él en el año 529, iniciando una oscura etapa para el conocimiento hasta la aparición de las primeras universidades medievales²⁹⁹. Los centros de estudios en los monasterios, palacios y catedrales irán dando paso a las «Universitas Magistrorum et Scholarium»³⁰⁰. No obstante, no será hasta 1264 en París cuando surja por vez primera el término «Universidad». La aparición de la universidad vendrá asociada a un conjunto de maestros –podían ser religiosos o no– con el fin de formar a los jóvenes en Teología, Derecho y Medicina, como facultades mayores, pero también, Artes o Filosofía –base de toda sabiduría posible según los griegos–. La universidad aglutinará la diversidad de las ciencias y de las disciplinas convergentes en la unidad del saber a través del pensamiento, el estudio y la observación. Durante la ejecución de los estudios se obtendrían dos grados académicos: primero, el de «Bachiller», y después, el de «Magister». Superadas estas etapas se podía obtener el grado de «Doctor», no siendo la «Licenciatura» un grado, sino la licencia para enseñar.

La autonomía universitaria será característica fundamental, cuyo autogobierno tenía la potestad de conferir títulos o el «ius promovendi»³⁰¹. Aun así, la instalación de los centros necesitaría del permiso papal y de la autoridad civil, lo cual no sería impedimento para la extensión de las universidades por todo el continente europeo durante el Medievo, fundándose cincuenta y dos hasta el año 1400, haciendo del latín su lengua instrumental de comunicación científica y espiritual, facilitando con ello la

²⁹⁹ Justiniano, que deseaba la unidad religiosa para garantizar la hegemonía del Imperio Bizantino, dictó un edicto en 529 proscribiendo el paganismo, judaísmo y numerosas sectas, prohibiendo la enseñanza de la filosofía griega y obligando a cerrar las escuelas de Atenas, su último asilo.

³⁰⁰ En el latín medieval «Universitas» se empleó originariamente para designar cualquier comunidad o corporación considerada en su aspecto colectivo. Cuando se usaba en su sentido moderno denotando un cuerpo dedicado a la enseñanza y a la educación requería la adición de un complemento para redondear su significado «universitas magistrorum et scholarium».

³⁰¹ El derecho de un profesor de promover a un científico, es decir, de otorgar el título de «Doctor».

universalidad lingüística por todos los territorios. La primera universidad se ubicará en Bolonia en el año 1088, le seguirán Oxford en 1096 y Paris en 1150, siendo la de Palencia en 1208 la primera en nuestro país, embrión de la actual universidad de Valladolid, siguiendo Salamanca en 1218. La creación de tal cantidad de centros académicos facilitará el continuo vaivén de estudiantes por todo el continente, lo que obligó a la creación de hospicios, conocidos por «collegium», de esta manera servirían de albergue y lugares de avituallamiento. Desde Europa se irá ampliando por todo el mundo el número de centros universitarios, siendo múltiples los instalados en el continente americano tras la conquista española durante el siglo XVI³⁰².

Desde su aparición durante el Medievo, las primeras universidades atenderán al prototipo de centro cultural, consistiendo su principal misión en la transmisión de la cultura de su época, donde los aspectos más técnicos y científicos estarían posiblemente muy limitados por el control de la Iglesia, aduciendo prácticas poco éticas y muy alejadas de los protocolos cristianos en cuanto al saber y el conocimiento. No obstante, la simbiosis del «saber sagrado» y «el saber profano» se hará protagonista. Las variadas disciplinas se asociarán a los diferentes ámbitos: la Medicina, se ajustará a lo corporal, carnal y personal; las Artes, la Filosofía y el Derecho, regían la vida civil y política, y por último, la Teología, se ocuparía de la vida espiritual. Pese al ímpetu inicial, al finalizar el siglo XVII las universidades europeas mostrarán un alto nivel de decadencia, desligadas incluso de la vida intelectual y religiosa, inmersas en la rutina docente, incluso será palpable el abandono de sus instalaciones. A diferencia de la actualidad, la investigación, en muchos casos trascendental, era obra de personas aisladas y carecía de un cuerpo organizado para este fin. De hecho, no será hasta finales del siglo XVIII cuando nuevos modelos se instalen en las universidades y se comience a formar intelectuales con un saber práctico útil a la sociedad, el patrón eficientista se irá abriendo hueco. Esta renovación estará basada en la investigación científica, en el desarrollo de todas las ciencias y en la incorporación de los nuevos resultados en la enseñanza, muy ligado a la pujante Revolución Industrial. Es más, la Universidad de Cambridge, por ejemplo, creará su primera cátedra de investigación científica en 1794, pese a que los *Principio Mathematica* de Newton fueron escritos hacía más de un siglo,

³⁰² En América se fundaron más de 30 instituciones de educación superior desde el año 1538 hasta el 1812. Las primeras universidades americanas fueron creadas por el Imperio Español en la etapa colonial. La Real y Pontificia Universidad de San Marcos, fundada en Perú en 1538, actual Universidad Nacional Mayor de San Marcos, es considerada como la más antigua del continente americano.

en 1687³⁰³. Habrá que esperar hasta la segunda mitad del siglo XIX para ver un cambio radical en el modelo tradicional de universidad. El «saber investigador» irá tomando forma, donde las especializaciones orientadas hacia la investigación se harán protagonistas, prosiguiendo durante el siglo XX, convirtiéndose la Educación Superior en un fenómeno de masas a partir de la segunda mitad de esta centuria. En nuestro país habrá que esperar hasta el último cuarto del pasado siglo para apreciar un aluvión de estudiantes en las distintas facultades, ascendiendo en el curso 2015-2016 a más de 1.300.000 alumnos, con 2.837 universitarios por cada 100.000 habitantes. Estas cifras estarán lejos de las aportadas por el profesor Carlos Lerena quién las calculó en los años de 1863, 1914, 1932, 1950 y 1967 en 56, 157, 153, 195 y 459 respectivamente³⁰⁴.

Será a finales de ese siglo, y su continuidad en los años del siguiente, cuando los cambiantes modelos globalizadores, las novedosas metodologías y las nuevas tecnologías de la información marquen un antes y un después en cuanto a la impartición del conocimiento. Las demandas de la globalización y de la sociedad intelectual requerirán que las universidades europeas en los albores del siglo XXI decidieran emprender una serie de propósitos y reformas para enfrentarse a la nueva realidad económica, social y cultural de la globalización en el ámbito del aprendizaje universitario. Como continuidad de ese proceso evolutivo en cuanto a la Educación Superior, se pondrá en marcha el Espacio Europeo de Educación Superior –EEES–. Este proyecto de organización educativa, iniciado en 1999 con el *Proceso de Bolonia*, pretende armonizar los distintos sistemas educativos de la Unión Europea y proporcionar una forma eficaz de intercambio entre todos los estudiantes, así como dotar de una dimensión y de una agilidad sin precedentes al proceso de cambio emprendido por las universidades europeas. Se integran actualmente, aparte de los 27 países de la UE otros como Rusia o Turquía, hasta llegar a la cifra total de 49 naciones participantes. Nuestro país en 2007 se acogerá a través de un nuevo marco legal fijando una nueva estructura de títulos en tres niveles –Grado, Máster y Doctorado– en consonancia con el EEES³⁰⁵. Con ello se pretende:

³⁰³ *Philosophiæ naturalis principia mathematica* –Principios matemáticos de la filosofía natural–, también conocido simplemente como *Principia* fue publicada en 1687. En esta obra Isaac Newton recoge sus descubrimientos en mecánica y cálculo matemático. Este trabajo marcó un punto de inflexión en la historia de la ciencia y es considerada, por muchos, como la obra científica más importante de la historia.

³⁰⁴ Carlos Lerena, *Escuela, ideología y clases sociales en España*. Barcelona, Ariel, 1976, p. 437.

³⁰⁵ En nuestro país se recoge en la *Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril*, Modificada de la *Ley Orgánica 6/2001 de Universidades –LOMLOU–*.

1. Romper las barreras entre las universidades Europeas.
2. Asegurar la autonomía y la rendición de cuentas de las universidades.
3. Ofrecer incentivos a las universidades por colaborar con el sector público y privado.
4. Formar en competencias necesarias en el mercado laboral.
5. Mejorar la financiación de la formación e investigación.
6. Promover la interdisciplinariedad y la transversalidad.
7. Activar el conocimiento mediante la interacción con la sociedad.
8. Recompensar la excelencia al máximo nivel.
9. Hacer el EEES y de Investigación más visible y atractivo para el mundo.

La pretensión inicial será hacer más efectivo el proceso de enseñanza-aprendizaje en el contexto actual, modernizar el sistema universitario en todo el continente, centrándose en la calidad del sistema universitario y en la formación integral del estudiante. Este nuevo modelo propone una mayor autonomía universitaria, de esta manera serán las propias universidades quienes oferten los títulos dentro de su competencia y diseñen sus planes de estudio, cuyo fin será potenciar el progreso socioeconómico de los territorios.

En la actualidad los estudiantes españoles que han realizado un programa de Bachillerato pueden continuar sus estudios de enseñanza superior en una universidad, al igual que los profesionales técnicos, poseedores de un diploma de Formación Profesional. Las universidades en España imparten la enseñanza superior de acuerdo con la normativa establecida por el Espacio Europeo de Educación Superior –EEES–. La enseñanza universitaria en España está regulada actualmente por:

-La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

-La Ley Orgánica 4/2007 de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001.

Por otra parte, el *Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales* concretará la estructura de acuerdo con las líneas generales emanadas del Espacio Europeo de Educación Superior –EEES–.

El reconocimiento de títulos oficiales de las universidades españolas dentro del EEES comprende el siguiente nivel:

- Grado: que se obtienen tras estudiar una carrera universitaria de cuatro años.
- Máster. Título de un programa de posgrado de uno o dos años de duración, para cuya matriculación es necesario tener previamente el título de Grado.
- Doctorado. Programa de posgrado para cuya matriculación es necesario tener previamente el título de Máster.

La duración de los grados en un número elevado de países del Espacio Europeo de Educación Superior se establece desde los 180 créditos ECTS –tres años– a los 240 créditos ECTS –4 años– o incluso más, dependiendo del reconocimiento de sus atribuciones profesionales. España optó por una duración mínima de los grados de 240 créditos. Aún así, existen determinadas titulaciones que exceden ampliamente esa cantidad, caso de Medicina o Veterinaria. También, superan esa cantidad los Dobles Grados, los cuales ofrecen la posibilidad de cursar dos titulaciones de manera simultánea en una misma carrera.

Tras diez años del Plan Bolonia en España, según subrayó el presidente de Universidades Españolas –CRUE– en octubre de 2017, Roberto Fernández, en declaraciones a Europa Press, ha mejorado el rendimiento del alumno y la oferta de títulos, pero no la internacionalización³⁰⁶. A su juicio, las universidades españolas han hecho un gran esfuerzo «pese a haber sufrido entre 2010 y 2015 unos recortes cercanos a los 1.000 millones de euros en la financiación ordinaria anual y una pérdida de recursos humanos de más de 10.000 personas, entre profesorado y personal de administración y servicios»³⁰⁷.

6.18.1. Las cifras de la Educación Universitaria en España

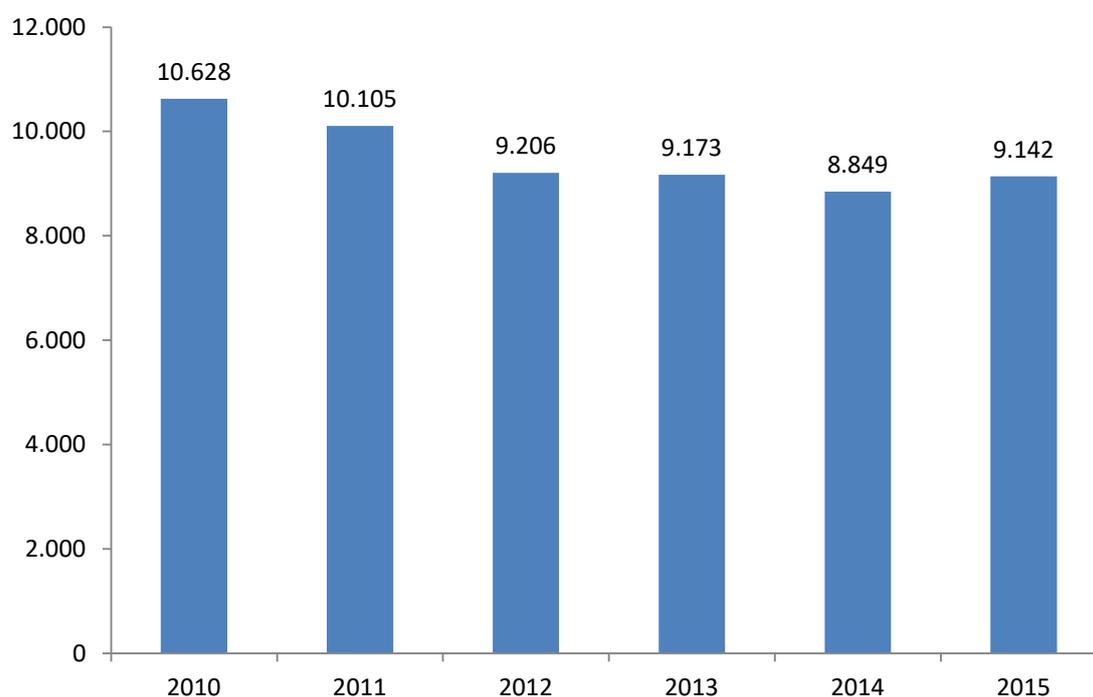
La universidad española desde sus comienzos se ha sustentado en base a unos objetivos principales, los cuales han consistido en actuar como centros estratégicos para la difusión del conocimiento, al tiempo que generan beneficios económicos y sociales

³⁰⁶ La Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas –CRUE–, constituida en el año 1994, es una asociación sin ánimo de lucro formada por un total de 76 universidades españolas: 50 públicas y 26 privadas.

³⁰⁷<http://www.europapress.es/sociedad/educacion-00468/noticia-diez-anos-plan-bolonia-espana-mejora-rendimiento-alumno-oferta-titulos-no-internacionalizacion-20171028115749.html>

específicos a través del I+D+I. En las dos últimas décadas se ha ido consolidando un cambio de modelo en cuanto al Sistema Universitario Español, marcando un antes y un después respecto del conjunto de estos centros académicos. Tanto la operatividad, la apertura continuada a entidades privadas, como la menor financiación han imbuido a la universidad española en un proceso irreversible, a lo que se sumará el desprestigio a consecuencia de los escándalos en cuanto a la concesión de títulos y la irregular contratación de docentes. Como se anota desde la CRUE, el presupuesto dedicado por el conjunto de las administraciones a las universidades en nuestro país durante el período recesivo no ha dejado de disminuir. La mayor inversión en universidades de la historia se produciría en el año 2010, siendo a partir de esa fecha continuada la caída hasta 2014, con una desinversión cercana al 17%, produciéndose un ligero repunte al año siguiente, una vez pasados los años más difíciles de la crisis (*Vid.* Gráfico 6.18).

GRÁFICO 6.18
GASTO EN EDUCACIÓN PÚBLICA UNIVERSITARIA (2010-2015)
(millones de euros)



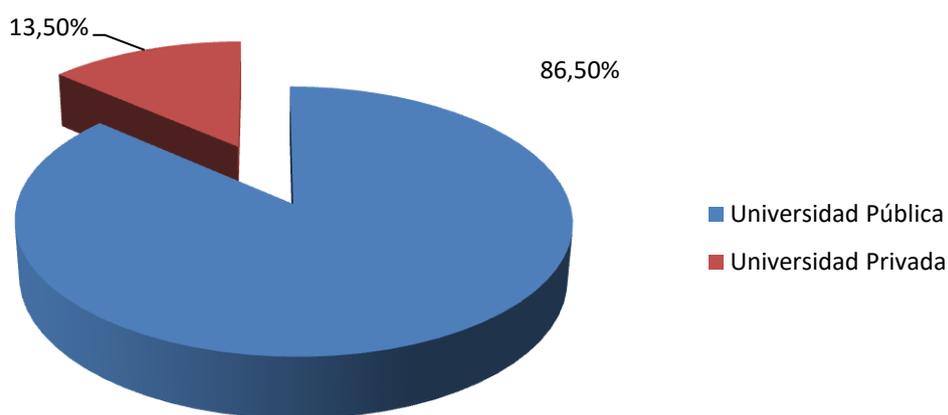
Fuente: MECD, *Estadísticas de la educación 2010-2015*. Elaboración propia.

La oferta de nuevas titulaciones, la falta de perspectivas de empleo a corto plazo y la concesión de becas animará el número de matriculaciones. No obstante, a partir del curso 2012-2013 la caída en el número de alumnos en las universidades públicas será

notable, todo como consecuencia de la limitación en la concesión de becas y en la subida de las tasas universitarias.

En cuanto a la evolución de las matriculaciones de las universidades públicas frente a las privadas hay que anotar que durante la crisis se ha producido un cambio de tendencia, con un menor número de matriculaciones en las universidades públicas a partir del curso 2012-2013 y un aumento constante desde el curso 2008-2009 en las privadas. Durante ese último curso el número de estudiantes inscritos en las universidades públicas llegaría hasta los 1.232.390 en contraposición de los 147.336 de las universidades privadas. En el curso 2015-2016 el número de alumnos matriculados en las universidades públicas ascendía a 1.143.223 con una disminución del 7,24%, frente a 178.475 de las privadas, con un incremento del 21,3%, respecto al curso 2008-2009. Hay que constatar que durante ese curso las universidades públicas aglutinaban el 89,2% de los estudiantes frente al 10,8% de las privadas, según el *Informe 2017 de la Conferencia de Rectores de la Universidad Española –CRUE–*. En cambio, durante el curso 2015-2016 las universidades públicas verán descender el número de alumnos hasta el 86,5% frente al 13,5% de las privadas (*Vid. Gráfico 6.19*).

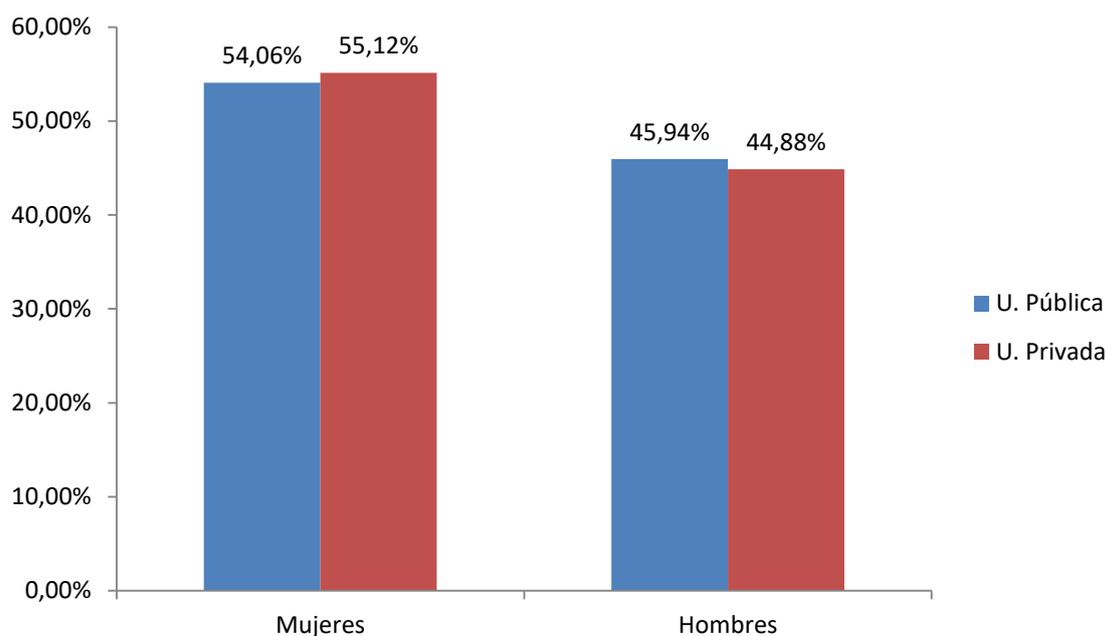
GRÁFICO 6.19
PORCENTAJE DE ALUMNOS MATRICULADOS POR TIPOLOGÍA DE
CENTROS DURANTE EL CURSO 2015-2016



Fuente: CRUE. *La Universidad Española en Cifras, Curso 2015/2016*. Elaboración propia.

Con respecto al sexo, destacaremos que las mujeres matriculadas siguen siendo mayoría en el panorama universitario español, tanto en las universidades públicas como en las privadas, con un 54,06% y un 55,12%, respectivamente. El peso relativo de las mujeres ha aumentado en los últimos treinta años unos cinco puntos porcentuales. Por ramas de enseñanza el peso relativo de las mujeres es muy diferente. Así, significaban en el curso 2015-2016 el 70,9% de los matriculados en ciencias de la salud, el 61,3% en artes y humanidades, el 59,6% en ciencias sociales y jurídicas, el 56,5% en ciencias puras y el 28,8% en la rama de ingeniería y arquitectura (*Vid.* Gráfico 6.20).

GRÁFICO 6.20
PORCENTAJE DE ALUMNOS MATRICULADOS POR SEXO EN LA
UNIVERSIDAD EN EL CURSO 2015-2016

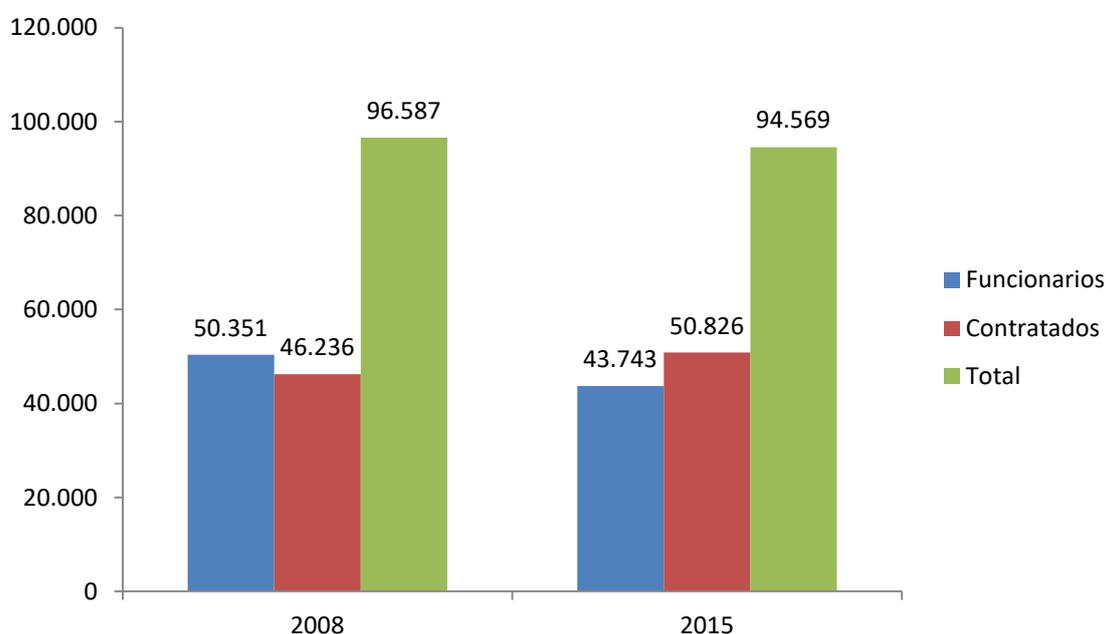


Fuente: CRUE. *La Universidad Española en Cifras, Curso 2015/2016.* Elaboración propia.

Respecto del número de profesores, las medidas tomadas en los años en los que la crisis económica ha sido el referente de la política económica del Gobierno de España, especialmente a partir del año 2012, han empobrecido la capacidad productiva de las universidades públicas españolas tanto por la reducción cuantitativa de sus plantillas como por el envejecimiento observado en la edad media de las mismas. De hecho, la no incorporación de personas a las diferentes modalidades y categorías profesionales de profesorado ha dado lugar a un generalizado envejecimiento de las

plantillas que solo se ha visto atenuado por la salida vía jubilación de los profesores de mayor edad. Para el conjunto del Personal Docente Investigador –PDI–, la edad media ha aumentado un 8,2%, al pasar de 46,2 a 50 años en el periodo 2008 a 2015. Pese a un aumento de PDI contratado de 2.123 profesores entre 2008 y 2015 se ha producido una disminución de 6.477 docentes en el colectivo de PDI funcionario, lo que ha supuesto una caída del 5,2% sobre el total (*Vid.* Gráfico 6.21).

GRÁFICO 6.21
EVOLUCIÓN DEL PROFESORADO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS
POR TIPO DE CONTRATACIÓN ENTRE 2008 Y 2015

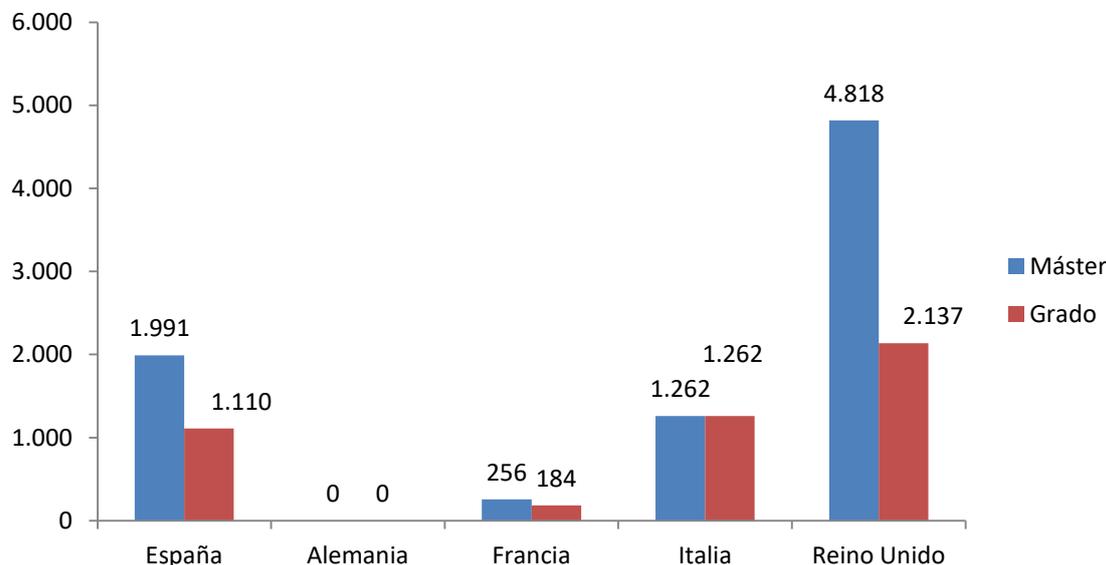


Fuente: CRUE. *La Universidad Española en Cifras, Curso 2015/2016.* Elaboración propia.

6.18.2. Comparativa de España con su entorno

A pesar de los esfuerzos presupuestarios tras la crisis, el gasto económico soportado por las familias de nuestro país con respecto a la universidad no deja de ser comparativamente desproporcionado en relación con algunas economías de la UE. Hay que tener en cuenta que el programa de becas y ayudas al estudio mitiga en parte esa situación, aunque también hay que recalcar que no son accesibles a todos los ciudadanos, además de cumplir ciertas condiciones para su concesión. Como podemos ver en el siguiente gráfico la diferencia entre países respecto al coste de matriculas es muy dispar entre las naciones de Europa (*Vid.* Gráfico 6.22).

GRÁFICO 6.22
IMPORTE ANUAL DE MATRÍCULAS DE GRADO Y MÁSTER EN LAS
PRINCIPALES ECONOMÍAS DE LA UE
(euros)

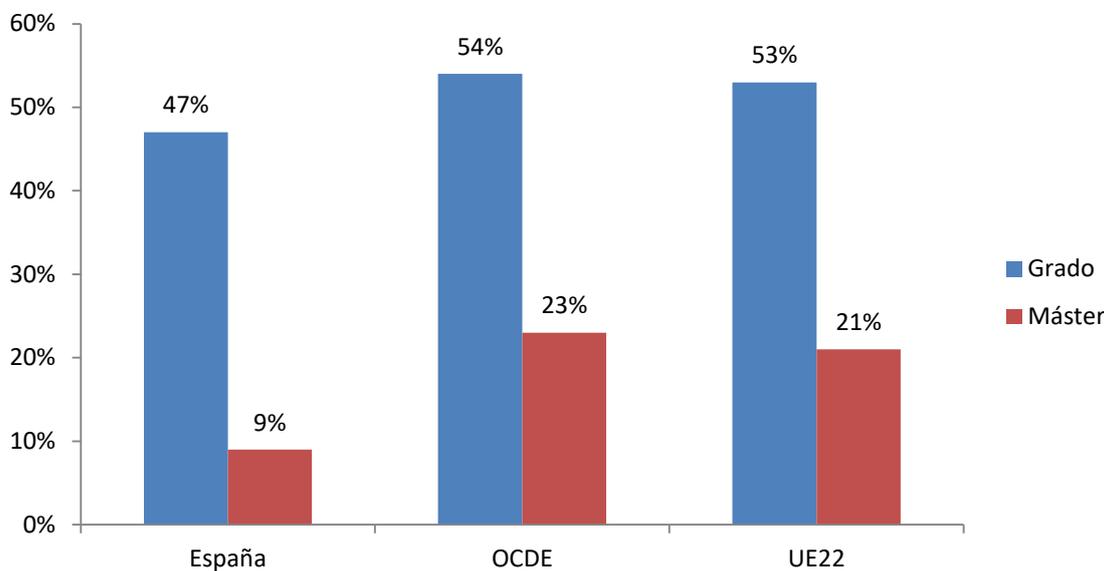


Fuente: CRUE. La Universidad Española en Cifras, Curso 2015/2016. Elaboración propia.

Pese a las diferencias en cuanto al coste anual de matrículas universitarias, esto no impide que el Sistema Universitario Español esté dentro de parámetros de normalidad, aun siendo inferiores en algunos aspectos a los registrados en el panorama internacional de los países desarrollados. En 2015 España tenía un 35% de la población de 25 a 64 años con estudios superiores, la media de la OCDE se situaba en el 36%, no obstante, hay que recalcar que en los países con mayor competitividad y con los mejores sistemas universitarios del mundo la proporción es superior, de hecho, Reino Unido tiene un 44% y Estados Unidos el 45%. En 2015 en los países de la OCDE un 54% de los jóvenes adultos comenzará un grado o una formación equivalente y un 23% de ellos continuarán su formación superior con un máster. La tasa de acceso a los estudios de grado es en España del 47% y la del máster de un 9%, ambas inferiores a la media de la UE22 y de la OCDE. Resulta muy significativa la reducida propensión a realizar estudios de máster en España, que no alcanza ni la mitad de los valores medios de los grandes países de la Unión Europea, con mayor tradición investigadora, lo que es un primer signo de la falta de requerimientos de cualificación de nuestro mercado laboral (*Vid. Gráfico 6.23*).

GRÁFICO 6.23

PORCENTAJE DE ACCESO A ESTUDIOS SUPERIORES EN ESPAÑA, OCDE Y UE22



Fuente: CRUE. *La Universidad Española en Cifras, Curso 2015/2016*. Elaboración propia.

La investigación desde la empresa, como desde la universidad, se muestra imprescindible para lograr una economía competitiva dentro de un contexto cada vez más globalizado. La última recesión paralizaría en gran medida el esfuerzo que tanto las Administraciones Públicas como el sector privado venían realizando en I+D+I, cuyo objetivo se dirigía a situar a España entre los países más innovadores del mundo. De hecho, la producción científica aportada por investigadores e instituciones de nuestro país quedaría plasmada a través de las más prestigiosas clasificaciones mundiales en la materia. Según los datos proporcionados por el *Índice Global de Innovación de 2018*, un listado elaborado por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual –WIPO–, INSEAD Business School y la Universidad de Cornell, España se encuentra en la actualidad en el puesto 28 de los países más innovadores del mundo, de un total de 126³⁰⁸. No obstante el esfuerzo científico, pese a su posicionamiento, se encuentra por debajo de economías en niveles inferiores a la nuestra, lo que nos hace replantear nuestro modelo investigador.

³⁰⁸ El Índice de Innovación Global –GI– proporciona métricas detalladas sobre el desempeño de la innovación de 126 países, que representan el 90.8% de la población mundial y el 96.3% del PIB mundial. Sus 80 indicadores exploran una amplia visión de la innovación, incluido el entorno político, la educación, la infraestructura y la sofisticación empresarial.

6.18.3. La producción científica de las universidades

Como se ha señalado, los resultados de innovación son el aspecto que requiere de una mejora sustancial en el Sistema Universitario Español. La situación anterior no excluye, sin embargo, una notable mejora en los comportamientos innovadores de nuestras universidades, según la CRUE, que han multiplicado por tres las patentes nacionales realizadas hace diez años. Destacan, como resulta lógico, las universidades con un fuerte componente tecnológico, entre ellas: la Politécnica de Catalunya, la Politécnica de Madrid, la Politécnica de Valencia, la Universidad de Sevilla y la de Santiago de Compostela, todas ellas con más de 200 patentes nacionales registradas en los últimos diez años.

Hay que anotar que en España el gasto en I+D había retrocedido en 2015 por debajo del nivel de 2007, el descenso se ha producido esencialmente en el sector empresarial, aunque también en las Administraciones Públicas y en las Universidades, todo como consecuencia de una reducción muy acusada de la financiación pública y privada para el desarrollo de I+D+I. A pesar de una mayor producción científica en cuanto a artículos publicados, ninguna universidad española se encuentra entre las 200 primeras del mundo, según el ranking ARWU 2017, a pesar de que nuestra economía ocupa el puesto 16º. Si tenemos en cuenta las naciones más pujantes del planeta, España es el país que menos gasta en I+D por universidad con producción investigadora de todos los analizados, según los datos aportados desde la OCDE en 2017, incluso Portugal tiene universidades mejor posicionadas que las nuestras. Lo relevante es que España se encuentra muy retrasada en esfuerzo en I+D con respecto a otros países, salvo Rusia, los cuales sitúan a sus universidades en los primeros puestos de los rankings internacionales, con cantidades por encima del 1,22% del PIB en I+D que invierte nuestro país. La consecuencia más importante del bajo nivel de gasto en I+D es sin duda la progresiva debilidad de nuestra economía en términos de competitividad tecnológica y de innovación, y la pérdida que ello supone de oportunidades de crecimiento y de bienestar para los españoles.

Todo lo anterior ello implica el poco atractivo para los alumnos de otros países a la hora de realizar estudios superiores en las universidades españolas, al no ocupar estas puestos relevantes en cuanto a investigación. Es más, el continuo aumento de estudiantes matriculados en otros países –sin incluir el Programa Erasmus– es un hecho. Podemos comprobar que la expansión de la movilidad internacional de los alumnos

universitarios se ha multiplicado por tres en los últimos veinte años, según el informe *Education at a glance*, publicado por la OCDE en 2016. En los países de la OCDE el 6,4% son estudiantes internacionales en los programas de estudios terciarios. Según se asciende en los niveles de estos programas la proporción de matriculaciones aumentan. Las titulaciones universitarias avanzadas atraen a un mayor número de alumnos internacionales que los títulos de Grado o equivalentes. En 2014 en la OCDE el 27,4% de los estudiantes matriculados en el programa de Doctorado eran internacionales; el 12,4% en los programas de Máster, y el 4,9% estaban matriculados en programas de Grado. En la UE22 los porcentajes son, respectivamente, 21,9%, 13,3% y 6,1%. Por países destaca el Reino Unido con las cifras más elevadas de estudiantes internacionales en la educación terciaria, con el 18,2% del total, siendo el 40% de Doctorado; el 39,6% en los programas de Máster, y el 13,7% en los estudios de Grado. En España únicamente el 2,4% de los estudiantes terciarios son internacionales, siendo de Máster el 4,9% y de Grado el 0,8%, cifras muy alejadas de nuestro contexto económico y político más cercano. No obstante, en cuanto al Programa Erasmus, España se encuentra en la cima de las preferencias de los alumnos. De acuerdo a la Comisión Europea, este es el país que más recibe, seguido por Alemania, Francia, Reino Unido e Italia.

6.18.4. El Programa Erasmus

Las actividades en el ámbito de la educación y la formación desempeñan un papel fundamental cuando se trata de proporcionar a las personas de todas las edades los medios necesarios para participar de manera activa en el mercado de trabajo y en la sociedad en general. Es por ello que en 1987, por iniciativa de la asociación estudiantil europea AEGEE y con el especial apoyo de los gobiernos de Francia y España, se puso en marcha el Programa Erasmus. Cuando fue aprobado por el Consejo Europeo solo doce países se adhirieron. Pasaría por fases diferentes hasta 1994. En el año 1995 tuvo lugar una profunda reestructuración de los programas europeos en el ámbito de la educación que se agrupan en un macroprograma llamado Sócrates. A partir del año 2014 el programa Erasmus quedó englobado dentro del programa Erasmus+, cuyo horizonte temporal se prolongará hasta el próximo año 2020. Este programa cuenta con un presupuesto de casi 16.500 millones de euros para ese período y ofrece oportunidades de estudio, adquisición de experiencia y voluntariado a más de 4 millones de personas. En la actualidad están incluidos en esta iniciativa todos los países

miembros de la Unión Europea, así como Macedonia, Islandia, Noruega, Liechtenstein y Turquía. Además Erasmus+ permite participar en la mayoría de las funciones del programa a Albania, Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Kosovo, Líbano, Libia, Moldavia, Montenegro, Marruecos, Palestina, Rusia, Serbia, Siria, Suiza, Túnez y Ucrania. Gracias a él se sentaron las bases para permitir los intercambios de movilidad internacional de alumnos y profesores entre las instituciones de educación superior en el ámbito europeo.

Los fondos para las ayudas provienen del presupuesto que la Unión Europea destina a educación en el programa Erasmus+. La cuantía de este apoyo económico varía en función del país de destino, las cuales contemplan tres grupos de países, según el coste de vida, 200€, 250€ y 300€, respectivamente. Estas ayudas se incrementarán en 200€ más por mes para estudiantes con menos recursos económicos y para estudiantes con discapacidad, cantidades por determinar según el caso.

En la actualidad Erasmus+ ofrece oportunidades a:

- Estudiantes de Educación Superior y Formación Profesional que deseen estudiar, formarse u obtener experiencia laboral en el extranjero.
- Estudiantes de Educación Secundaria que deseen realizar un periodo de estudios en el extranjero.
- Profesorado, formadores, personal de administración que deseen enseñar, formarse y lograr nuevas perspectivas profesionales en el extranjero.
- Organizaciones o instituciones en los ámbitos de la educación y la formación que deseen cooperar e intercambiar buenas prácticas con el fin de innovar y modernizarse.
- Empresas e instituciones de Educación Superior para colaborar y reforzar el potencial empresarial, tanto de personal como de estudiantes, así como para ayudar a las organizaciones a mejorar su respuesta a las necesidades del mercado laboral.
- Organizaciones o instituciones con el objetivo de contribuir a la reforma de políticas en el ámbito de la educación y la formación.

Sus objetivos son:

- Mejorar el nivel de aptitudes y competencias básicas, teniendo en cuenta especialmente su pertinencia en el mercado de trabajo y su contribución a la cohesión de la sociedad. Con ello se pretende aumentar las oportunidades de movilidad por motivos de

aprendizaje y reforzar la cooperación entre el mundo de la educación y la formación y el mundo laboral.

-Impulsar las mejoras en la calidad, la excelencia en la innovación y la internacionalización en las instituciones de educación y formación, en particular potenciando la cooperación transnacional.

-Mejorar la enseñanza y el aprendizaje de las lenguas y promover la amplia diversidad lingüística de la Unión Europea y la sensibilización intercultural.

-Promover la aparición y la concienciación de un espacio europeo de aprendizaje permanente, diseñado para apoyar las reformas de las políticas nacionales y la modernización de los sistemas educativos y de formación, en particular impulsando la cooperación política y un mejor uso de las herramientas de transparencia y reconocimiento de la UE, así como la difusión de las buenas prácticas.

-Potenciar la dimensión internacional de la educación y la formación, en particular mediante la cooperación entre el programa y las instituciones de los países asociados en el ámbito de la Formación Profesional y la Educación Superior.

La importancia que tiene este programa ha desbordado el mundo académico europeo, reconocido como un elemento importante para fomentar la cohesión y el conocimiento de la Unión Europea entre la población joven, al tiempo que reconoce las cualificaciones por toda Europa y sirve para fomentar el empleo.

6.18.5. La empleabilidad tras la Universidad

La transición de los jóvenes al mundo laboral se ha convertido en una de las principales preocupaciones de la sociedad actual. Este cambio es un proceso que se ve afectado por la duración y la calidad de la enseñanza recibida, las condiciones del mercado laboral, el entorno socio-económico y la demografía. Durante los periodos de recesión el paso del sistema educativo al mercado laboral es especialmente difícil para los jóvenes que se acaban de graduar en la universidad, los cuales se esfuerzan por abrirse hueco frente a los individuos con más experiencia. Además, cuando las condiciones del mercado laboral son desfavorables las oportunidades aun presentan mayor dificultad, obligando a permanecer más tiempo en el sistema educativo ante la falta de perspectivas a la hora de empezar a trabajar.

En 2015 un 49,7% de los jóvenes españoles entre 15 y 29 años estaba estudiando, porcentaje en línea con el promedio de los países de la OCDE, que se situó

en un 47,5%, y del de los países de la UE22, con un 48,8%. Sin embargo, el porcentaje de jóvenes españoles de este tramo de edad que no estudian y están trabajando es del 27,5%, más bajo que la media de la OCDE (37,9%) y de la UE22 (36,5%). Además, el porcentaje de jóvenes en España que no estaban estudiando y estaban desempleados es de un 22,8%, frente al 14,6% y 14,7%, registrados en los países de la OCDE y de la UE22, respectivamente. Estas cifras reflejan los efectos del periodo de crisis que España ha atravesado en los últimos años y que ha afectado particularmente a los más jóvenes, aumentando entre estos la proporción de los que están desempleados. Si se analiza solo el subgrupo de edad de 20-24 años, la situación es similar. En los países de la OCDE un 44,8% de los jóvenes con estas edades estaban en el sistema educativo-formativo en el año 2015. En los países de la UE22 esta proporción es de un 47,7% y en España es superior, pues un 50,2% de los jóvenes españoles entre 20 y 24 años estaba estudiando en 2015. Si se sigue comparando se puede observar que en España solo un 22,6% de los jóvenes en este grupo de edad estaba ocupado y no estudiaba, cifra muy inferior a las registradas en los países de la OCDE (38,2%) y de la UE22 (un 35,2%). Esto podría deberse, además de a la expansión de la educación en las etapas postobligatorias, a que la incorporación al mercado laboral durante los últimos años ha sido más complicada en España que en otros países, y en cierta medida los jóvenes españoles pueden tender a permanecer más tiempo en la educación. En España la tasa de empleo de las personas con Educación Terciaria era de un 79% en 2015, dos puntos porcentuales más que en 2014, mientras que los adultos con un nivel educativo de segunda etapa de Educación Secundaria era de un 68% y la tasa de empleo de las personas con un nivel educativo inferior a segunda etapa de Educación Secundaria solo llegaba al 52%. Estas cifras están por debajo de las tasas de empleo registradas en promedio los países de la OCDE y de la UE22, en ambos casos 84% para personas con Educación Terciaria y 74% con la segunda etapa de Educación Secundaria, y 56% y 53%, respectivamente, para personas con un nivel educativo inferior a la segunda etapa de Educación Secundaria. Por otra parte, un nivel de educación alto está correlacionado con niveles bajos de desempleo, salvo períodos recesivos. En cuanto a la población con niveles educativos bajos, esta tiene más probabilidades de estar desempleada que la que tiene niveles educativos más altos. Añadiremos que en España las personas con estudios terciarios ganan un 40% más que las que han finalizado la segunda etapa de Educación Secundaria y un 60%

más que las que han completado la primera etapa de Educación Primaria o un nivel inferior³⁰⁹.

La comparativa de ingresos va más allá del nivel de titulación obtenido, asimismo, la diferencia de salarios atiende igualmente a una cuestión de género. Según el *Informe Education at a Glance 2016*, en general, las mujeres perciben unas rentas entre un 23% y un 27% más bajas que las de los hombres en el caso del promedio de los países de la OCDE, y entre un 21% y un 26% más bajas en el de la UE22. En el caso de España las diferencias están comprendidas entre un 18% y un 27% menos para las mujeres. Hay que destacar que en España las diferencias salariales entre ambos sexos con Educación Terciaria son menores que en la OCDE y en la UE22. Es un hecho que en la actualidad sigue existiendo una brecha de remuneración entre hombres y mujeres al realizar igual trabajo, más acusada en unos países que en otros, debido a una discriminación laboral por razón de género. Atendiendo a lo anterior, ¿Cuáles son las posibles causas de la brecha salarial entre hombres y mujeres en España? Entre otras se encuentran: las responsabilidades maternas, las cuales obligan a las mujeres a ausencias prolongadas dentro del contexto laboral, lo que les dificulta su promoción profesional; la segregación horizontal profesional, al ocupar puestos menos remunerados; la ocupación mayoritaria de empleos a tiempo parcial, donde tres de cada cuatro están ocupados por mujeres, y a una cuestión histórica de género, donde los varones ocupan los puestos de mayor responsabilidad y mejor remunerados.

A pesar de las diferencias de género en cuanto a las percepciones de salarios, el mercado laboral, una vez superado el período recesivo, ha vuelto a tomar las riendas de la empleabilidad, aun teniendo en cuenta que en 2017 seis de cada diez empresas ha tenido que llevar a cabo despidos. De hecho, el balance ha sido positivo respecto del número de contrataciones. Esto nos muestra que el mercado de trabajo es el lugar donde la oferta y la demanda de empleo se encuentran y se cruzan, existiendo en infinidad de ocasiones una desconexión entre ambas partes. Atendiendo al *Informe Infoempleo Adecco 2017*, la oferta de empleo en España se había incrementado un 13,13% durante 2017, siendo este el aumento más acusado de la última década tras superar el período recesivo. Es más, el 46% de las organizaciones empresariales tienen previstas nuevas

³⁰⁹ *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2016. Informe Español*, MECD, 2017.

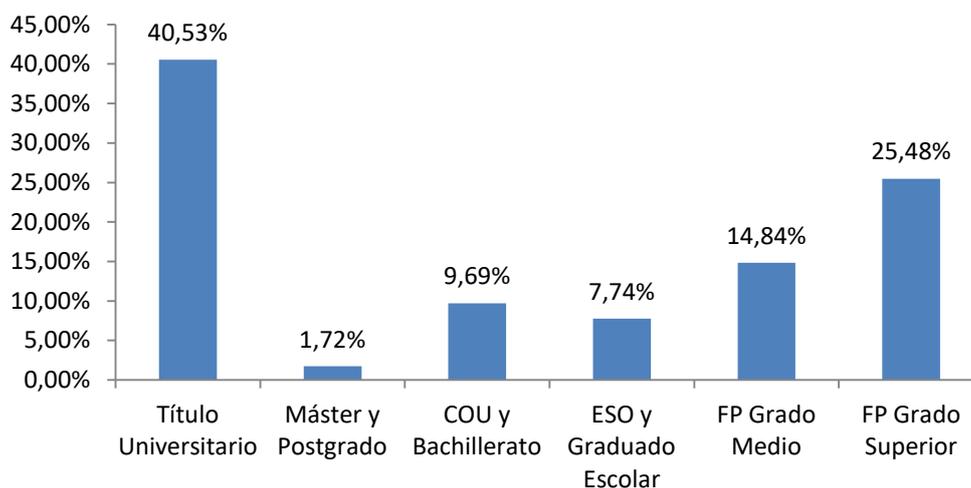
contrataciones para 2018 y 2019, destacando en lo relacionado con comercial y ventas, tecnología, ingeniería, producción y atención al cliente³¹⁰.

Dentro del panorama regional, la Comunidad de Madrid mantiene su liderazgo como principal generadora de oferta de empleo en España, acaparando el 26,36% de la oferta total, tres décimas más que en 2016. Le siguen Cataluña y País Vasco, que se han mantenido estables durante 2017, sumando el 22,33% y el 12,23%, respectivamente, al conjunto de oferta. En ese año el 56,35% de las puestos generados en nuestro país pertenecían a alguna de las actividades que se agrupan en el sector de los servicios, siendo hostelería y turismo, con el 11,6%, como la actividad con mayor volumen de ofertas en España. El sector industrial aglutinará el 26,5% del global de empleos. Por su parte, el ámbito de las TICs supondrá el 12,76%. En cuanto a la actividad constructora esta generará el 3,7% de las oportunidades, según este informe.

Según ese mismo estudio, los titulados universitarios siguen siendo los candidatos más demandados por las empresas en sus ofertas de empleo. Durante ese año el 40,5% de los empleos han recogido entre sus requisitos que el candidato cuente, como mínimo, con una titulación universitaria (*Vid.* Gráfico 6.24).

GRÁFICO 6.24

NIVEL FORMATIVO SOLICITADO PARA EL EMPLEO EN 2017



Fuente: *Informe Infoempleo Adecco 2017*. Elaboración propia.

³¹⁰ *Informe Infoempleo Adecco 2017*, Grupo Adecco, Madrid, 2018

Como se ve en el gráfico anterior la demanda de titulados universitarios en su totalidad suma el 43,8%, superando el 40,8% de 2016. Este aspecto aumenta el peso de las carreras del área jurídico-social en el conjunto de oportunidades para titulados universitarios. Administración y Dirección de Empresas –ADE– se mantiene líder en el ranking de las carreras más demandadas un año más, recibiendo el 9,85% de los puestos totales publicados en España. Le siguen el doble grado en ADE y Derecho (3,1%), Comercio y Marketing (2,95%), Ciencias del Trabajo, Relaciones Laborales y RRHH (2,4%) y Economía (2,24%). Las titulaciones técnicas mantienen estable el volumen de ofertas que reciben, aumentando ligeramente su peso con respecto a 2016 (36,5%) al pasar a solicitarse en el 37,1% de las oportunidades en las que se especifica el área de la titulación universitaria. Las carreras técnicas más demandadas por las empresas durante 2017 han sido Ingeniería Informática (4,7%), Ingeniería Industrial (5,6%), Ingeniería Mecánica (2,15%), Ingeniería en Electrónica Industrial y Automática (2,05%) e Ingeniería de Telecomunicaciones (1,7%). Igualmente, se ha producido un aumento en Medicina y Biomedicina (1,6%), Enfermería (1,26%), Fisioterapia (0,72%) y Farmacia (7,2%). En cuanto al ámbito científico-experimental aumentan ligeramente su aportación al volumen de oferta en la que se especifica titulación, aglutinando el 3,5% en este último año y recuperando el peso perdido en 2016. Biología, Bioquímica y Biotecnología (0,85%), Química (0,65%) y Matemáticas y Estadística (0,33%) han sido las titulaciones más demandadas dentro de esta área. Por otra parte, las carreras de la rama de Artes y Humanidades han visto reducida la solicitud de titulados por parte de las empresas, encadenando dos años consecutivos de pérdida en la oferta de empleo, desde el 4,4% cosechado en 2015 al 2,7% actual. Añadiremos que el porcentaje de oportunidades en las que se requiere contar con algún idioma extranjero ha ascendido hasta el 34,84% durante 2017, una décima más que en el ejercicio anterior. Sobre el conjunto de ofertas de empleo generadas y difundidas en España durante el último año, aquellas destinadas a encontrar candidatos para cubrir un puesto de trabajo en el extranjero suponen el 0,71% del total, siendo los países que más volumen generan Gran Bretaña (19,5%), Alemania (15,3%), Holanda (12,2%), Francia (6,5%) y Bélgica (5,4%).

Atendiendo a las cifras anteriores, nos hacemos la siguiente pregunta: ¿Qué carrera se ajusta más a las demandas laborales en la actualidad? Tomando como referencia el *III Ranking Universidad-Empresa* las carreras mejor posicionadas en 2018 son por este orden: Administración y Dirección de Empresas, Ingeniería Industrial,

Ingeniería Informática, Derecho, Economía, Turismo, Enfermería, Ingeniería Mecánica, Ingeniería Agrícola y Educación Primaria³¹¹.

Hay que anotar que para acceder a esos puestos muchos jóvenes se tendrían que endeudar de manera que pudiesen costearse los estudios de postgrado tan demandados que les facilitasen la entrada en un especializado y pujante mercado laboral. Créditos que están pagando en la actualidad, con excepción de los que carecen de empleo o lo tienen de mala calidad, no pudiendo hacer frente, con unas deudas que, en muchos casos ante la falta de recursos, no pueden solventar³¹².

Pese a las dificultades y gastos que han tenido que afrontar, miles de jóvenes con estudios superiores han conseguido un empleo. De hecho, según el *Informe Infoempleo Adecco*, en torno a un tercio de las empresas españolas ha contratado a algún recién titulado en los últimos cinco años, siendo mayor el número de empleados a medida que aumenta el tamaño de la empresa. Es decir, el 25,3% de las compañías entre 10 y 19 trabajadores ha contratado a algún recién titulado, mientras que así lo ha hecho el 85,4% de las empresas con más de 1.000 empleados. Destacaremos que uno de los principales rasgos que determinan la distribución regional del empleo en España es su nivel de concentración. En este sentido, en 2017 se mantuvo la tendencia a la limitación geográfica de la oferta alrededor de las regiones más pujantes a nivel empresarial e industrial, siendo la Comunidad de Madrid, Cataluña y País Vasco las comunidades autónomas con mayor potencial para la generación de empleo en España. Entre las tres concentran más el 60,9%. Anotaremos que solo la Comunidad de Madrid aglutina el 26,36% de los puestos ofertados, manteniéndose como la región líder en generación de empleo en España. No es de extrañar que este territorio aglutine el 20,6% de los estudiantes de grado del total nacional, siendo la cifra más alta entre las CC.AA. en el curso 2016-2017, según el ministerio del ramo, de ahí nuestro interés, entre otras razones, de examinar con detalle el modelo educativo de una comunidad como esta, la cual se posiciona como el mayor enclave económico de todo el país.

³¹¹ *III Ranking Universidad-Empresa 2017*, Fundación Everis, 2018.

³¹² En 2007 el Gobierno puso en marcha el Préstamo Renta Universidad –PRU–, suscrito con la banca a través del ICO. Era un préstamo sin interés, ni aval, ni garantía, condiciones muy especiales. En caso de no alcanzar unos ingresos mínimos la deuda se condonaría. No obstante, al año siguiente las condiciones cambiarían, obviándose la cláusula de ingresos mínimos. La llegada de la recesión hizo que miles de estudiantes que sin ingresos, sin trabajo y sin opciones de futuro tuviesen que afrontar una deuda con los bancos que no pueden pagar, persistiendo en la actualidad.

7. EL MODELO EDUCATIVO EN LA COMUNIDAD DE MADRID

La Constitución Española atribuye al Estado la facultad exclusiva sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la misma, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. De esta manera se certifica que el sistema educativo esté homologado en todo el territorio nacional. Asimismo, la igualdad de derechos de todos los españoles hace que sean competencia del Estado cuatro ámbitos característicos, como son la ordenación integral del sistema educativo, la programación general de la enseñanza, la fijación de las enseñanzas mínimas y la alta inspección. No obstante, la norma constitucional no hace referencia al modelo educativo, el cual como hemos comprobado será de libre elección en los diversos territorios españoles tras las transferencias y el contexto político e ideológico de cada momento, siempre y cuando se ajuste a la ley. De hecho, el *Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, aprobado por *Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero*, y reformado por las *Leyes Orgánicas 10/1994, de 24 de marzo*, y *5/1998, de 7 de julio*, dispone en su artículo 29.1 que corresponde a la Comunidad Autónoma de Madrid la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30.^a y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.

El modelo educativo madrileño se apoyaría desde un primer momento en una base estrictamente neoliberal, como quedaba reflejado en «La Calidad Como Eje de las Políticas Educativas», título del discurso con el que la ministra de Educación y Cultura, durante el primer gobierno de Aznar, Esperanza Aguirre, abrió las *I Jornadas Sobre Enseñanza Pública y Gestión de Calidad*, organizadas por dicho ministerio en abril de 1997³¹³. Entonces, la que posteriormente se haría con la Presidencia de la Comunidad de Madrid, ya anunciaba lo que serían las políticas educativas en este territorio, haciendo un alegato en defensa de la libertad de enseñanza y de la elección de centros.

³¹³ Esperanza Aguirre fue ministra de Educación y Cultura en el primer gobierno de José M^a Aznar, entre 1996 y 1999, más tarde, en 2003, se haría con la Presidencia de la Comunidad de Madrid.

Las propuestas neoliberales importadas del continente se harían públicas sin cortapisas por un representante del gobierno de nuestro país, marcando la hoja de ruta en los siguientes años, afectado a la propia financiación, a la gestión económica, a la esencia de la educación, al desarrollo mismo de la enseñanza, al método de aprendizaje y a la propia administración escolar. El modelo eficientista y empresarial compartiría el espacio educativo con el público en toda la comunidad sin vuelta atrás.

El sistema educativo se entenderá a partir de esas fechas como un proceso productivo y selectivo, donde las carreras más tecnológicas serán protagonistas frente a las sociales y humanas, aupando los conocimientos técnicos sobre los relacionales, donde el «Modelo de la Excelencia» se abrirá hueco en la educación. Todo ello avanzará durante dos décadas hacia un debilitamiento de la educación pública y el consiguiente auge de la privada, como podemos ver en la actualidad. La retirada de la Administración Central como principal responsable de los sistemas educativos, y su traspaso a las CC.AA., conllevará a través de las reglas de mercado la subasta y rivalidad entre los centros docentes –con más intensidad en unas comunidades que en otras–, siendo considerados los alumnos como clientes. Los diferentes centros de gestión privada concertada optarán, aunque no siempre, por los más eficaces, atrayendo a las familias de su conveniencia a través de las más altas calificaciones, obligando a muchos alumnos con peores expedientes a su matriculación en centros de titularidad pública y peor caché, como coinciden en afirmar la mayoría de los docentes entrevistados. No obstante, la percepción de este fenómeno será mínima entre las clases medias más acomodadas, las cuales ya participaban de este modelo con anterioridad o se encontraban sus hijos matriculados en centros públicos establecidos en barrios o localidades con más altos niveles de vida y representatividad. Por el contrario, serán las ubicaciones más modestas, con mayor número de inmigrantes o personas en situación de vulnerabilidad donde se presenten más perceptibles estas diferencias, creando un creciente malestar en la comunidad, atendiendo a las entrevistas realizadas a los docentes durante esta investigación.

Desde el propio medio educativo se irán acentuando las protestas, como ejemplo las palabras del profesor Antonio Viñao Frago, Catedrático de Historia de la Educación:

«¿Cómo entiende la ideología neoliberal que puede conseguirse un mejor aprovechamiento de los recursos y, en definitiva, una mejora de la calidad? Como antes se dijo, sólo, exclusivamente, mediante la construcción de un mercado

educativo competitivo que premie y aliente, con el éxito en dicho mercado, a los mejores, y que castigue, con la amenaza de su desaparición, a los peores. Dicha construcción exige, a su vez, la libre concurrencia de ofertas, y, sobre todo, esta es la cuestión clave, la libertad de elección de centro por los padres. Desde esta perspectiva la educación se convierte no en un asunto político, que afecta a los derechos sociales o a la igualdad social, sino en un asunto individual, en una mercancía más en el contexto de un mercado supuestamente libre³¹⁴».

La realidad de las reformas educativas en la Comunidad de Madrid se ajusta, al igual que lo hace su economía, al nuevo entorno globalizador, dependiendo de tres factores principales: su situación financiera objetiva, su interpretación de la coyuntura y su posición ideológica sobre el papel del sector público en la educación³¹⁵.

Atendiendo a estas formas de mercado pueden tener –de hecho ya lo han tenido– un efecto muy relevante en la educación, no solo porque aumentan las diferencias y desigualdades entre los privilegiados y los desfavorecidos, sino, también, porque cambian el modo en que se entienden los procesos educativos en este territorio, afectando a la equidad y la justicia social, favoreciendo un modelo educativo a dos velocidades, uno público y otro privado, uno de calidad y otro, en ocasiones, residual. Todo ello está provocando un alarmante aumento de la categorización de personas en cuanto a educación, de acuerdo a los límites y cotos derivados de un sistema como este, el cual se plasmaría en diferentes fases a partir del traspaso de las competencias a las CC.AA.

Para llegar al actual sistema hay que retrotraerse hasta 1992, momento en el que se firmaría el segundo gran pacto autonómico, siendo Presidente del Gobierno el socialista Felipe González. Este acordaría con el líder de la oposición, José María Aznar, transferir nuevas competencias a las comunidades que se acogieron a la «vía lenta», culminando este proceso tras ganar las elecciones de 1996 este último. Con el Partido Popular en el Gobierno ya se habían reformado once estatutos y se habían descentralizado competencias como la Educación no

³¹⁴ A.Viñao Frago, «El concepto neoliberal de calidad de la enseñanza: su aplicación en España (1996-1999)», *Revista Electrónica ESCUELA PÚBLICA*, Asociación para la Mejora y Defensa de la Escuela Pública en la Región de Murcia –AMYDEP–, vol1 nº 2, 1999, p. 2.

³¹⁵ Los diversos tipos de reforma educativa muestra que los gobiernos pueden responder a la globalización de maneras muy distintas. Para analizar su modo de reacción es indispensable ver: M. Carnoy, «La articulación de las reformas educativas en la economía mundial» *Revista de Educación*, nº Extraordinario, Madrid, 2001, pp. 111-120.

Universitaria y la Sanidad. Aunque no fueron negociaciones fáciles, hasta las comunidades más reacias tuvieron que aceptar para no verse descolgadas de un proceso tan ambicioso como ese, asumiendo las competencias en Educación la Comunidad de Madrid en 1999.

7.1. LAS TRANSFERENCIAS DURANTE LA ETAPA DE GALLARDÓN

Alberto Ruiz Gallardón gobernó la Comunidad de Madrid entre 1995 y 2003, siendo su primer Consejero en Educación el independiente Gustavo Villapalos –desde 1995 a 2001–, el cual había sido rector de la Universidad Complutense. Durante su gobierno, en julio de 1999, las competencias educativas serían transferidas a esta región.

Los Ministros de Educación y Cultura, Mariano Rajoy, y de Administraciones Públicas, Ángel Acebes, firmarían con el Presidente y con el Consejero de Educación y Cultura el acuerdo por el que se cerró el traspaso de competencias del Estado en Educación no Universitaria al gobierno de esta comunidad autónoma. El Presidente afirmaría: «la Educación será la seña diferencial de la Comunidad de Madrid», no estaba equivocado, de hecho, con los años las diferencias han ido en aumento, como comprobaremos en esta Tesis Doctoral.

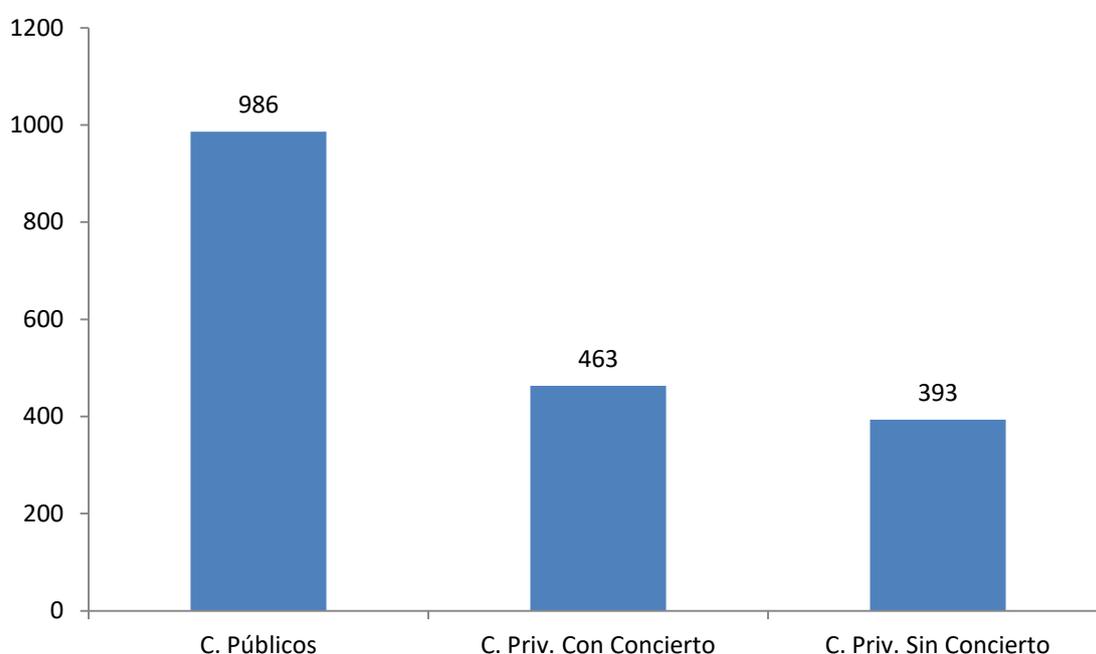
Se fijó el coste definitivo del proceso en 258.223 millones de pesetas –1.551 millones de euros–. De ellos, 180.628 se destinarían al capítulo de gastos de personal; 12.794 a gastos corrientes en bienes y servicios; 53.366 para el capítulo de transferencias corrientes; y 10.581 millones para inversiones reales y transferencias de capital.

El personal docente afectado por las transferencias ascenderá a 39.248 profesores, de los que 16.212 pertenecían al grupo A y 23.036 al grupo B, mientras que el personal no docente comprendía 1.487 puestos de trabajo. La plantilla de la Enseñanza no Universitaria en Madrid se completará con 3.006 trabajadores de la categoría de personal laboral y 338 profesores de enseñanza religiosa. Estas dotaciones se incrementarían el siguiente curso con la incorporación de 600 nuevos puestos de trabajo, de los que 527 pertenecerán al grupo docente A. También habría que contabilizar a los 13.500 profesores contratados por los centros concertados, cuyos

salarios abonaba directamente el Ministerio de Educación y Ciencia –MEC– a través del pago delegado, y otros 5.968 docentes de los centros privados sin concertar³¹⁶.

A partir del traspaso de competencias educativas dependerán de la Consejería de Educación un total de 1.842 centros educativos, de los que 986, el 53,6%, serán de titularidad pública, 463, el 25,1%, concertados, y los 393 restantes, el 21,3%, privados sin concertar (*Vid.* Gráfico 7.1).

GRÁFICO 7.1
NÚMERO DE CENTROS DE EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA TRAS LAS TRANSFERENCIAS EN 1999

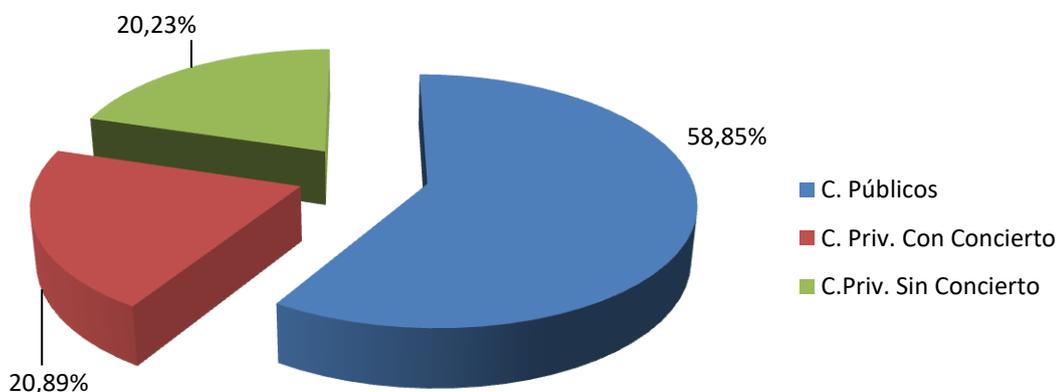


Fuente: MEC. Elaboración propia.

La Comunidad de Madrid asumía bajo su control 20.520 aulas públicas, 7.736 concertadas y 5.294 privadas sin concertar. En ellas estudiarán 908.000 alumnos, de los que 534.591, el 58,85%, estarán escolarizados en centros públicos, 189.617, el 20,89%, en centros concertados, y 183.779, el 20,23%, en centros privados sin concertar (*Vid.* Gráfico7.2).

³¹⁶ Fuente: Ministerio de Educación y Comunidad de Madrid.

GRÁFICO 7.2
PORCENTAJE DE ALUMNOS POR TIPOLOGÍA DE CENTRO TRAS LAS
TRANSFERENCIAS EN 1999



Fuente: MEC. Elaboración propia.

Durante esta etapa la afluencia máxima de inmigrantes de otros países hacía necesaria la puesta en marcha de nuevas actuaciones para atender las necesidades específicas de escolares foráneos, los cuales superaban el 5% en las etapas infantil y obligatoria. Ante el número creciente de estudiantes, *la Orden 2316/1999, de 15 de octubre*, del Consejero de Educación, regulará el funcionamiento de las actuaciones de compensación educativa en la Comunidad de Madrid, estableciendo que las mismas se dirijan a apoyar la inserción socioeducativa del alumnado con necesidades educativas asociadas a situaciones sociales y culturales desfavorecidas que se escolariza en centros de Educación Infantil y Primaria y en los que imparten Educación Secundaria Obligatoria. De igual forma, había que solucionar la falta de espacios e instalaciones escolares donde ubicar al creciente número de alumnos a consecuencia de la incorporación de los nuevos escolares que provenían de fuera de nuestras fronteras. Para solucionar el problema de forma inmediata se optó por el montaje de barracones y unidades prefabricadas para la Educación Infantil y Primaria, los cuales se extenderían por toda la Comunidad de Madrid hasta la construcción de nuevos centros. Aun así, serían los Institutos de Enseñanza Secundaria los que recibirían el mayor esfuerzo inversor ante la entrada en vigor de la LOGSE. No obstante, la mayoría de estos

edificios serían mal diseñados, con insuficiencia de espacios y con la carencia de múltiples dotaciones, que aún permanecen en la actualidad.

En 2001, el consejero de educación, Villapalos, en disconformidad con la política educativa y presupuestaria del gobierno de la comunidad, presenta su dimisión y es sustituido por Carlos Mayor Oreja –simpatizante de los Legionarios de Cristo y hermano del que fuera Ministro de Interior–, un hombre del partido que había ocupado la cartera de Justicia, y que tras su paso por la Consejería de Educación recalaría en 2004 como Director General de la Fundación Universitaria San Pablo-CEU, obra de la Asociación Católica de Propagandistas. El nuevo ministro daría un giro en este ámbito. Hay que tener en cuenta que el Partido Popular compartía la mayoría parlamentaria desde 1996 tanto en el gobierno autonómico como en el central, lo que facilitaría la puesta en marcha de los postulados defendidos desde sus filas. Este ideario estaba vinculado a la concertación y a la introducción de la religión católica como asignatura evaluable en la parte de currículo competencia del Estado. Además, se facilitaba la gestión de centros a través de los valores y propuestas del partido, siendo el punto de partida del modelo implementado hasta hoy.

7.2. ESPERANZA AGUIRRE AL FRENTE DE LA COMUNIDAD

La primera legislatura del Gobierno de Esperanza Aguirre continuará con los postulados ya aplicados de su partido en la línea del gobierno de Gallardón. Desde 2003 hasta 2012 será apoyada por Luis Peral y Lucía Figar como consejeros de educación. Defenderá a ultranza las ventajas de este modelo y la concertación, basándose en la eficiencia, la eficacia, la excelencia y la economía. De hecho, serán continuas sus polémicas declaraciones en este ámbito, como haría en septiembre de 2011, acusando a los funcionarios docentes de trabajar menos que el resto de los madrileños. Igualmente, en diciembre de ese mismo año afirmó que los interinos habían entrado a dedo sin preparar oposiciones, a las que se sumarán otras en diferentes medios.

Estando Luis Peral como consejero, este defenderá sin ningún titubeo los postulados esgrimidos por la Presidenta de la Comunidad en defensa de la concertación, basándose en el ahorro económico, la libre elección de los padres y la creación de numerosos puestos de trabajo, amparándose en el derroche que suponía la escuela pública, poniendo en marcha casi 30 colegios concertados.

Lucía Fígar aprobará en 2007 la privatización del Colegio Miguel Ángel Blanco, adjudicando su gestión a una Unión Temporal de Empresas –UTE– sin ninguna experiencia en el sector educativo, y posteriormente declarada ilegal por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. La respuesta de la consejera fue una nueva supresión del centro, que fue nuevamente declarada ilegal por el mismo tribunal, con una sonada protesta por parte del colectivo de profesores.

Extendió el Programa de Enseñanza Bilingüe que la Comunidad de Madrid puso en marcha en el curso 2004-2005. Se trata de un programa en el que los alumnos reciben entre el 30% y el 50% de las clases en otro idioma –mayoritariamente inglés–. En el curso 2010-2011 comenzaron a funcionar los primeros institutos bilingües, una vez que los alumnos de estos colegios finalizaron sus estudios de Educación Primaria. En el curso escolar 2017-2018 la Comunidad de Madrid contará con un total de 369 colegios públicos bilingües, 152 institutos bilingües y 204 colegios bilingües concertados privados, de los cuales 61 tienen enseñanza bilingüe en la etapa de Educación Secundaria. A pesar de la apuesta por acercar un segundo idioma a los escolares, muchas serán las protestas de los docentes en contra de este modelo, por su ineficacia, las cuales siguen en la actualidad.

En julio de 2011 los sindicatos denunciaron la no renovación de más de 3.000 profesores interinos como resultado de elevar de 18 a 20 horas el horario lectivo de los docentes de Educación Secundaria. Según la consejería esa cifra ascendería a menos de mil, argumentando que en momentos de crisis no se podían contratar interinos mientras los funcionarios trabajan menos horas de las que recomienda la ley estatal. Esto provocó las movilizaciones conocidas como «Marea Verde»³¹⁷.

En 2012 se impulsó el Programa de Excelencia en Bachillerato, destinado a los alumnos que finalizasen la Educación Secundaria Obligatoria con un buen expediente académico y que desearan cursar el Bachillerato con un alto nivel de exigencia. El programa se inició como piloto en el Instituto San Mateo, ampliándose en el curso 2012-2013 a otros cinco centros de la región. La primera promoción del Bachillerato de Excelencia terminó el curso con una nota media de 8,2 puntos.

En cuanto al presupuesto de esta consejería en 2011 sufrirá una rebaja en las cuentas del 5,15% del total con respecto a 2010. Entre las partidas, un recorte del 30%

³¹⁷ Se denomina «Marea Verde» al conjunto de protestas contra los recortes en la educación que comenzaron a producirse en España, principalmente en la Comunidad de Madrid, al principio del curso escolar 2011-2012.

en becas, con 28 millones menos, lo que equivalía a ayudas para 125.000 familias, según la estimación de la oposición. También se redujo un 10%, 2 millones de euros, el apartado destinado al transporte escolar, y un 1,3%, 13 millones de euros, del dinero consignado a universidades, que ya padecía los recortes desde 2008³¹⁸.

Durante esta etapa los grupos ultra católicos impartirán sus clases a lo largo y ancho de la Comunidad de Madrid, muchos de ellos concertados y con ideologías muy profundas. Los Legionarios de Cristo, El Opus Dei, La Fundación San Pablo-CEU, el Grupo Schoenstatt o Comunión y Liberación mantendrán abiertos más de veinte centros en el territorio madrileño mientras recibían fondos públicos, lo que estará justificado al acogerse a lo contemplado en la legislación, según la administración educativa.

Desde diversas asociaciones se denunciará la exigencia del pago de cuotas por parte de las familias en los colegios privados concertados que, según la ley, deberían de ser opcionales. Ante las continuas quejas, la consejería se verá obligada a remitir instrucciones para frenar estos abusos, obligando a los centros a dejar claro que es una educación gratuita y subvencionada y que los pagos no son obligatorios. No obstante, según los docentes de centros concertados entrevistados siguen estando vigentes, de otra manera estos colegios no podrían hacer frente a multitud de gastos, lo que según ellos redundaría en la calidad de la enseñanza.

7.3. IGNACIO GONZÁLEZ Y LA CONTINUIDAD PRIVATIZADORA

En septiembre de 2012, tras la dimisión de Esperanza Aguirre, se hará con la Presidencia de la Comunidad Ignacio González. Mantendrá en la Consejería de Educación a Lucía Figar hasta junio de 2015, al presentar esta su dimisión tras ser investigada por la Audiencia Nacional en la «Operación Púnica», imputándole los delitos de malversación y prevaricación.

En la presentación de los presupuestos para 2013, en el capítulo de Educación, la partida ascenderá a 4.141, millones de euros, con una variación de -12,51% respecto al año anterior, obteniendo, en este caso concreto, las seis universidades públicas un 16% menos de fondos. Los rectores dispondrán solo de 7 millones de euros para inversiones, menos de la mitad que el presupuesto precedente. Igualmente, no se recuperarán los 28 millones recortados en becas de comedor y ayudas a libros. En el curso 2012-2013 se cerrarán doce centros escolares públicos. Al mismo tiempo se financiarán colegios

³¹⁸ Datos de la Comunidad de Madrid.

concertados que ofrecían educación diferenciada³¹⁹. Según UGT Madrid, la estrategia que llevaría a cabo el Ejecutivo Regional desde hacía varios años consistía en trasladar la población de la escuela pública a la privada, cuyo objetivo radicaría en desmantelar la Educación Pública Madrileña. Como consecuencia, en 2013 la consejería autorizará la libertad de elección de centro escolar, sufragado con fondos públicos mediante la eliminación de las zonas de escolarización, permitiendo a los padres elegir colegio para sus hijos en toda la Comunidad de Madrid, ofreciéndoles la información relevante referida a estos centros, incluyendo los resultados obtenidos en las pruebas externas. Algunas asociaciones de padres y sindicatos denunciarán que la desaparición unos años atrás de la adscripción de Escuelas Infantiles con Escuelas Primarias, recuperada en el *Decreto de Libre Elección de 2013*, provocó la caída de las matrículas y el cierre de algunos centros públicos, mientras se abrían centros concertados³²⁰.

Las políticas educativas del Gobierno de Ignacio González volverían a generar polémica. La Comunidad de Madrid anunció que en junio de 2013 haría una evaluación de conocimientos a los niños de cinco años, lo que puso en pie de guerra a la «Marea Verde», la cual consideraba esta prueba un «atropello», al pretender segregar a los alumnos desde sus primeras etapas de aprendizaje.

En cuanto a la propia consejera, sería criticada en 2014 por firmar, en un marco de duros recortes, una ayuda de guardería para sí misma por valor de 1.100€ al año, cuando sus ingresos familiares superaban los 125.000€ anuales, aunque en principio esta estaría dentro de los parámetros legales establecidos por su misma consejería. CC.OO. consideraría en ese momento que las palabras de Ignacio González sobre que Lucía Figar se aprovechase del «cheque-guardería» daba la razón al sindicato sobre que esas ayudas suponen una redistribución a la inversa. La central sindical denunciaba que el hecho de que una persona con unos ingresos familiares como los que tenía la consejera se aprovechase de estas ayudas era gracias a un sistema injusto diseñado por el Gobierno Regional para favorecer a unos pocos a costa de la mayoría de la ciudadanía³²¹. Según los sindicatos, la mitad de los padres renunció a una plaza en los centros públicos para acceder a uno privado y así beneficiarse de los «cheques

³¹⁹ Publicado en *publico.es* el 26 de febrero de 2013.

³²⁰ *DECRETO 29/2013, de 11 de abril, del Consejo de Gobierno, de libertad de elección de centro escolar en la Comunidad de Madrid*. Tiene por objeto establecer el régimen para el ejercicio de la libertad de elección de centro escolar sostenido con fondos públicos por parte de las familias, de forma que se garantice, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el derecho recogido en el artículo 27 de la Constitución española.

³²¹ CC.OO.: *Boletín Enseñanza*, 14 de abril de 2014.

guardería» que ofrecía la Comunidad de Madrid. Durante el curso 2014-2015 se destinarían 34 millones de euros para este fin –31.000 becas entre 100 y 160 euros mensuales–, con lo que se financiaría la escolarización de niños de 0 a 3 años en escuelas privadas. De hecho, ante la apertura de nuevos centros de este tipo serán numerosas las empresas de servicios ajenas al sector las que concursen por la adjudicación de estas instalaciones educativas. La consejería de esta manera daría cabida a adjudicatarios sin trayectoria formativa, compitiendo frente a las tradicionales, las cuales disponían de un dilatado recorrido en este tipo de nivel educativo.

En AMEIGI –la Asociación Madrileña de Escuelas Infantiles de Gestión Indirecta– asegurarán que el aluvión de quejas por parte de padres y educadores será constante. Desde que cambió la legislación que regula la gestión de estos centros la institución había presentado ante la Comunidad más de 200.000 firmas. Cada una de ellas una petición para que se revisen los criterios de baremación. De hecho, Carmen Ferrero, presidenta de la asociación, argumentará:

«La normativa es cada vez más flexible, y eso solo beneficia a las empresas que presentan proyectos muy baratos. ¿De dónde sale esa rebaja? De la calidad de los servicios, de la experiencia, de las rotaciones... Los críos necesitan profesionales bien preparados».

Por su parte, la Consejería de Educación, ante los ataques, asegurará que todas las entidades adjudicatarias tenían experiencia previa en la gestión de escuelas infantiles y que el nivel de satisfacción era muy alto³²².

A pesar de que los recortes se producirían en todas las comunidades, en unas más que en otras, lo llamativo es que la Comunidad de Madrid con uno de los PIB más altos del país estuviese en el último nivel en inversión educativa y fuera escalando posiciones cada vez peores en todas las ratios. El comienzo del curso 2013-2014 lo hará con un presupuesto de -12,51% con respecto al anterior, liderando el ranking nacional en cuanto a recortes en esta partida, con menos maestros y profesores. A su vez la masificación en las clases va a ir en aumento, incrementándose el ratio máximo de alumnos por aula, de 25 a 30 en Educación Primaria, de 30 a 36 en Educación Secundaria y de 35 a 42 en Bachillerato.

³²² Publicado en *elpais.com* el 20 de abril de 2014.

Los continuos enfrentamientos de padres y docentes en defensa de lo público, en relación a la educación, se verá en multitud de movimientos de protestas en ese período. Posiblemente, el intento de desmantelamiento de la Escuela Pública tenga que ver con el agotamiento del modelo económico asociado al del bienestar o puede que esté ligado a la corrupción, de hecho tanto el presidente como la consejera se verán abocados a presentar defensa ante las imputaciones presentadas por prevaricación y malversación por la Audiencia Nacional, ingresando más tarde Ignacio González en prisión en relación con el Canal de Isabel II, del cual había sido presidente con anterioridad.

7.4 CRISTINA CIFUENTES Y LA SUPERACIÓN DE LA RECESIÓN

En junio de 2015 fue investida Cristina Cifuentes como Presidenta de la Comunidad de Madrid hasta su dimisión en abril de 2018. Durante esta etapa sería nombrado como Consejero de Educación, Juventud y Deporte Rafael van Grieken Salvador.

En este período continuará la política educativa que con anterioridad se había marcado su partido en anteriores legislaturas. El derecho de los padres de elegir el tipo de centro para sus hijos, el aumento de centros bilingües, la concertación y el bachillerato de excelencia serán las señas de identidad de un modelo que lleva en funcionamiento veinte años. Desde la consejería se apostará por una educación pública de calidad, por el reconocimiento de la función social docente, por el apoyo a la *Ley de Autoridad del Profesor* –aprobada en 2010-, por el incremento de becas, por una nueva ley universitaria que resuelva los graves problemas de la Educación Superior, por la construcción de nuevos centros, por la reducción de ratios de alumnos o por un bachillerato de calidad. No obstante la mayoría de estos objetivos quedarán en entredicho según los datos aportados y las entrevistas realizadas. Hay que añadir que la universidad madrileña sufrirá un desprestigio difícil de cuantificar. Los plagios continuados de profesores universitarios de reconocida reputación, la disminución de docentes, las oposiciones bajo sospecha, las contrataciones a dedo y las regalías de títulos universitarios se harán protagonistas durante esta legislatura. Más aun, nos queda añadir la sospecha en cuanto al curriculum académico de la propia presidenta, la cual mintió –según las investigaciones de la Fiscalía y la Universidad– en cuanto al título de máster obtenido en la Rey Juan Carlos –URJC–, de la cual era vicerrector de investigación el nombrado consejero en ese momento.

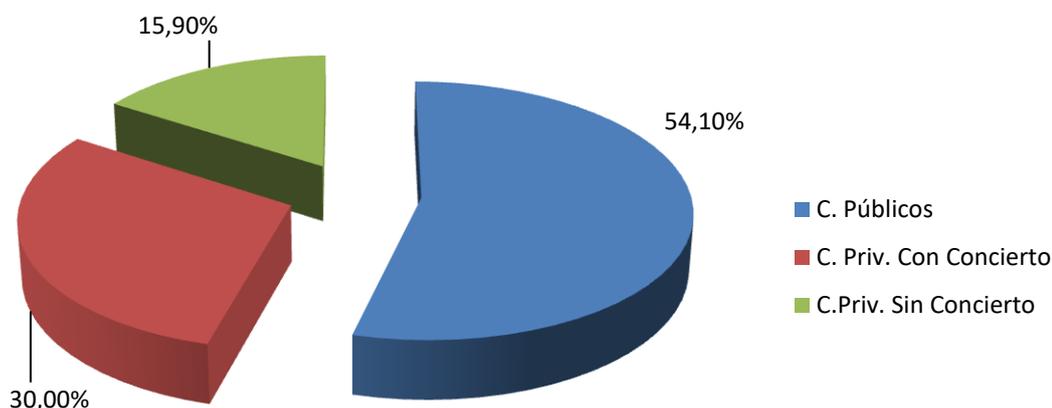
7.5. LA ACTUAL SITUACIÓN EDUCATIVA EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Es constatable que las políticas de reducción de gastos han sido generalizadas desde la irrupción de la crisis económica por parte de todas las administraciones, de hecho, los gobiernos autonómicos han procedido a reducir drásticamente en los años más duros del período recesivo, entre otros conceptos, el número de maestros y profesores en la Enseñanza no Universitaria, al igual que en los demás ciclos formativos. A pesar de la mejoría de la economía desde 2015, aún seguimos muy alejados de las cifras invertidas con anterioridad a este período de inestabilidad. Concretamente en Madrid casi 3.500 docentes menos han dejado de ejercer entre 2009 y 2014, pese al incremento de alumnos, según las cifras aportadas por la consejería, aumentando, por el contrario, en 1.750 en el sector privado. Si tenemos en cuenta el período 2008-2017 las diferencias aun serán mayores, superando las 6.600 contrataciones en el sector privado, no alcanzando todavía en 2017 en el sector público las cifras de 2008.

Los despidos de interinos y la falta de contrataciones se han generalizado durante el período recesivo, a pesar de la necesidad de incrementar las plantillas, siendo las exoneraciones masivas al concluir el curso escolar, con la incertidumbre de los docentes ante las perspectivas laborales del nuevo curso. Añadiremos que las bajas del profesorado no han sido cubiertas, en multitud de casos, durante las primeras semanas, según nos aseguran los entrevistados, lo que supone un parón en los temarios y la imposibilidad de seguir avanzando en sus programas. La oferta de clases de apoyo se ha visto minorada, e inclusive desaparece, al igual que diversos programas de cualificación profesional, destinados a combatir el fracaso escolar, a la atención de alumnos con dificultades, discentes con altas capacidades, a inmigrantes, escolares con problemáticas familiares, con discapacidad o con enfermedades raras y crónicas. Ello conllevará, en muchos casos, la dificultad de proseguir sus estudios con normalidad, ralentizando el aprendizaje, todo muy ligado a las alarmantes cifras de fracaso y abandono escolar. Las políticas de contención, por el contrario, no serán óbice para que desde la Comunidad de Madrid se haya potenciado el «Bachillerato de Excelencia» y la concertación, con un aumento progresivo de matriculaciones en centros privados con dotaciones económicas por parte de la Administración, al igual que en instalaciones de titularidad privada sin

financiación. Hay que anotar que durante el curso 2008-2009 el 59,26% de los alumnos acudían a los establecimientos públicos frente al 54,1% del curso 2018-2019, con un aumento en estos diez años de 32.798 escolares, muy por debajo de los 72.422 de los centros privados concertados y los 55.852 de los privados sin concierto, prueba de que se sigue apostando por un modelo empresarial y eficientista frente a otro público y popular (*Vid.* Gráfico 7.3).

GRÁFICO 7.3
PORCENTAJE DE ALUMNOS POR TIPOLOGÍA DE CENTRO EN LA
COMUNIDAD DE MADRID EN EL CURSO 2018-2019



Fuente: Comunidad de Madrid, *Datos curso 2018-2019.* Elaboración propia.

Según los últimos datos proporcionados desde la consejería para el curso 2018-2019 el número de alumnos en Enseñanzas de Régimen General ascendería a 1.213.539, de los cuales 656.457 estarían matriculados en centros públicos, 364.558 en centros concertados y 192.524 en centros privados.

Según la información aportada desde la Comunidad de Madrid, estos son los datos para el curso 2018-2019 (*Vid.* Cuadro 7.1).

CUADRO 7.1

CUADRO RESUMEN DEL CURSO 2018-2019 EN MADRID

Centros (curso 2017-2018)	<ul style="list-style-type: none"> - Públicos: 1.884. - Concertados: 557. - Privados: 1.206.
Alumnos en Enseñanzas de Régimen General	<p>Total: 1.213.539 alumnos. (51% varones y 48,5% mujeres).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Educación Infantil: 290.564. - Educación Primaria: 430.862. - ESO: 278.958. - Bachillerato: 107.075. - C.F. Grado Medio: 35.989. - C.F. Grado Superior: 51.552. - Educación Especial: 5.530.
Alumnos matriculados por tipología de centro	<ul style="list-style-type: none"> - C. Públicos: 656.457 (54,1%). - C. Concertados: 364.558 (30,0%). - C. Privados: 192.524 (15,9%).
Alumnado extranjero (curso 2017-2018)	<p>Total: 131.177 alumnos (11% sobre el total).</p> <ul style="list-style-type: none"> - C. Públicos: 95.805 (73,04%). - C. Concertados: 24.702 (18,83%). - C. Privados: 10.670 (8,13%).
Profesorado (curso 2017-2018)	<ul style="list-style-type: none"> - C. Públicos: 50.226. - C. Concertados y Privados: 42.030. - 74,8% mujeres frente a 25,2% hombres.
Bilingüismo (curso 2017-2018)	<ul style="list-style-type: none"> - Colegios Públicos: 384. - Institutos Públicos: 170. - C. Concertados: 210 en Primaria y 74 en Secundaria.
Bachillerato de Excelencia	<ul style="list-style-type: none"> - Alumnos: 862. - 33 grupos de Ciencia y Tecnología. - 2 grupos de Humanidades y Ciencias Sociales.
Becas y ayudas al estudio (2017)	<p>Total: 90,1 millones de euros.</p>
Abandono Escolar Temprano (2017)	<ul style="list-style-type: none"> -Comunidad de Madrid: 13,9%. -Media nacional de 18,3%.
Tasa de escolarización de 0-3 años (curso 2017-2018)	<p>-48,8% frente al 37,9% de media nacional.</p>

Fuente: Comunidad de Madrid, *Datos curso 2018-2019*. Elaboración propia.

7.5.1. El presupuesto educativo en la Comunidad de Madrid

En los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2018 estaba prevista una dotación para Educación de 4.560.557.422 euros, de los que 3.615.283.388 euros corresponden a la Enseñanza no Universitaria. Su distribución por programas es la siguiente:

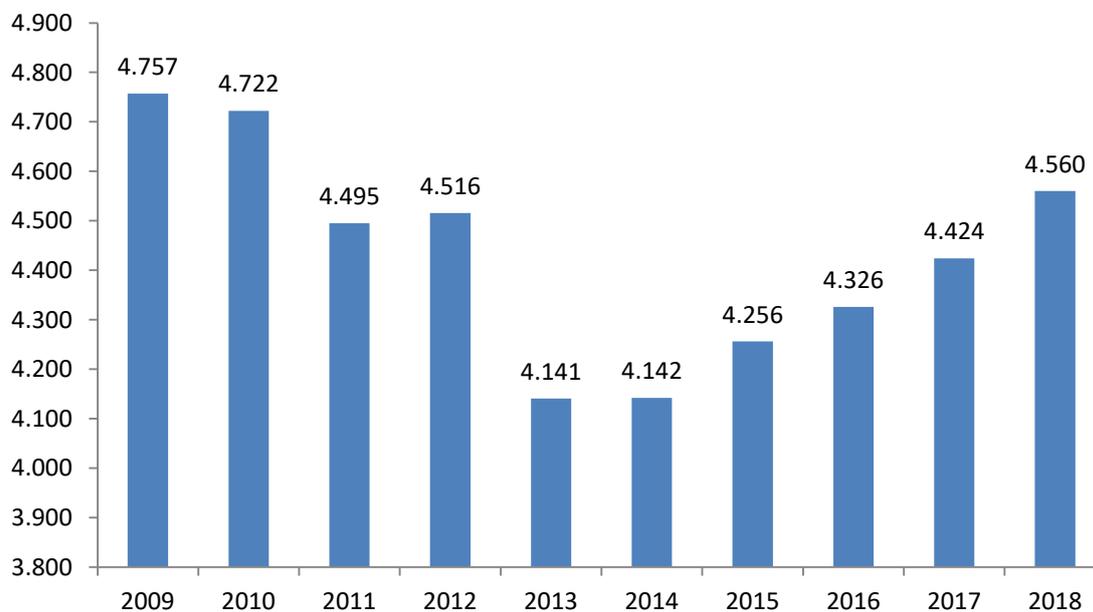
- *Dirección y Gestión Administrativa de Educación e Investigación.* Los créditos del programa se elevan a 93.861.314 euros.
- *Dirección y Gestión Administrativa: Consejo Escolar.* En este programa la dotación asciende a 473.402 euros.
- *Gestión de Infraestructuras Educativas.* Gestionado por la Dirección General de Infraestructuras y Servicios, con una dotación de 88.812.281 euros, tiene como objetivo alcanzar niveles de calidad en las infraestructuras educativas, tanto mediante la construcción, mejora, ampliación y mantenimiento de los centros docentes que constituyen la red pública, ya sean de titularidad municipal o de la Comunidad de Madrid de la Comunidad de Madrid, y del equipamiento necesario para su funcionamiento.
- *Educación Infantil, Primaria y Especial.* Su dotación de 917.065.812 euros financia los gastos de la red pública de centros de los niveles de infantil y primaria, los equipos de atención temprana y de orientación educativa y psicopedagógica y los centros de educación especial, incluido el gasto del personal docente y no docente que presta servicios en los citados centros.
- *Educación Secundaria y Formación Profesional.* Con una dotación de 891.735.640 euros financia el gasto corriente, incluido el de personal, de los centros que imparten Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanza de Personas Adultas.
- *Enseñanzas en Régimen Especial no Universitarias.* Su dotación es de 86.316.774 euros y financia las enseñanzas impartidas en la Escuelas Oficiales de Idiomas y las Enseñanzas Artísticas.
- *Centros Específicos de Formación Profesional.* Tiene asignada la cantidad de 16.882.342 de euros.

- *Educación Compensatoria.* Con una dotación de 82.813.381 euros, financia el coste de personal de la educación compensatoria y de la educación de adultos en los niveles no universitarios, con el objeto de hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades.
- *Calidad de la Enseñanza.* Para esta partida se cuentan con 41.894.342 euros. Tiene como objetivos principales el desarrollo del plan de formación del profesorado, afianzar y ampliar el programa de bilingüismo, el mantenimiento de programas de innovación educativa y realizar evaluaciones de diagnóstico del sistema educativo.
- *Otros gastos en centros educativos.* Programa gestionado por la Dirección General de Recursos Humanos, con un crédito de 244.015.821 euros, financia el coste del personal de administración y servicios de los centros educativos de niveles no universitarios.
- *Becas y ayudas a la educación.* La gestión de este programa, con 1.127.823.417 euros, financia el coste de la enseñanza concertada –con un total de 1.012.128.528 euros– y de las distintas ayudas que se conceden a los alumnos de enseñanza no universitaria –ayudas de comedor, transporte escolar, becas escolarización de niños de 0–3 años en centros privados, becas de formación profesional de grado superior, becas de segunda oportunidad y de libros de texto–.

En cuanto a la Enseñanza Universitaria la dotación asciende a 945.274.034 euros, la cual comprende los centros universitarios y los centros superiores de enseñanzas en régimen especial –conservatorios superiores de música y danza y escuelas superiores de canto, de arte dramático, de diseño y de conservación y restauración de bienes culturales–.

A pesar del aumento con respecto al año anterior, las cifras en inversión educativa aún quedan lejos de las anteriores al período recesivo. No obstante, algunas partidas han ido creciendo en estos años a pesar de los ajustes, entre ellas la destinada a la concertación, lo que pone de manifiesto la apuesta creciente por este tipo de centros. De hecho, en 2008 eran 13.500 las aulas concertadas que había en la Comunidad de Madrid frente a las casi 15.500 de 2017. Aún así las diferencias actuales con respecto a las cifras anteriores al período recesivo siguen siendo notables (*Vid.* Gráfico 7.4).

GRÁFICO 7.4
COMPARATIVA GASTOS EN EDUCACIÓN EN LA COMUNIDAD DE
MADRID (2009-2018)
(millones de euros)



Fuente: Comunidad de Madrid, *Presupuestos 2009-2018*. Elaboración propia.

Como hemos ido argumentando, posiblemente una de las partidas más ligadas a la reducción de los presupuestos en educación de la Comunidad de Madrid se base en la falta de contratación de personal docente, de hecho, las cifras ahí lo han dejado patente. No obstante, una vez superado el período recesivo se ha ido produciendo un paulatino aumento de las mismas, eso sí, caracterizándose por la interinidad, modelo seguido en la actualidad.

7.6. EL PROFESORADO EN LA COMUNIDAD DE MADRID

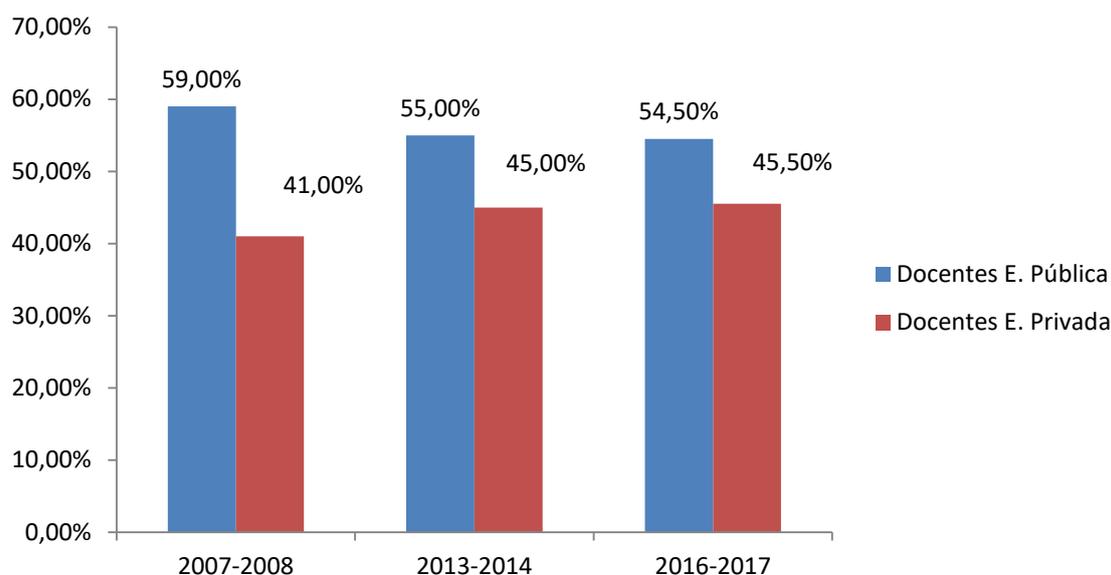
Como se anuncia desde la propia consejería, el profesorado tiene un papel fundamental dentro del sistema educativo. La formación inicial y continua de los docentes, la excelencia en el desempeño de su función y su motivación ante el trabajo son los factores que condicionan buena parte de la calidad del sistema educativo. Ante una nueva sociedad en permanente cambio, el docente adquiere la posición de mediador y orientador para la adquisición de las competencias en un proceso de

enseñanza-aprendizaje continuo y que en buena medida fijará pautas que serán de utilidad durante toda la vida del alumno.

A pesar de la importancia que las administraciones otorgan a un sistema educativo de calidad, en estos últimos años las diferencias en cuanto al número de docentes ha ido tomando distinto rumbo si tenemos en cuenta la tipología de centros, acentuándose la disminución de los profesores y maestros públicos en Enseñanza no Universitaria, siendo, por el contrario, el aumento en los centros privados (*Vid.* Gráfico 7.5).

GRÁFICO 7.5

COMPARATIVA DE PROFESORADO POR TIPOLOGÍA DE CENTROS EN LOS CURSOS 2007-2008, 2013-2014 Y 2016-2017



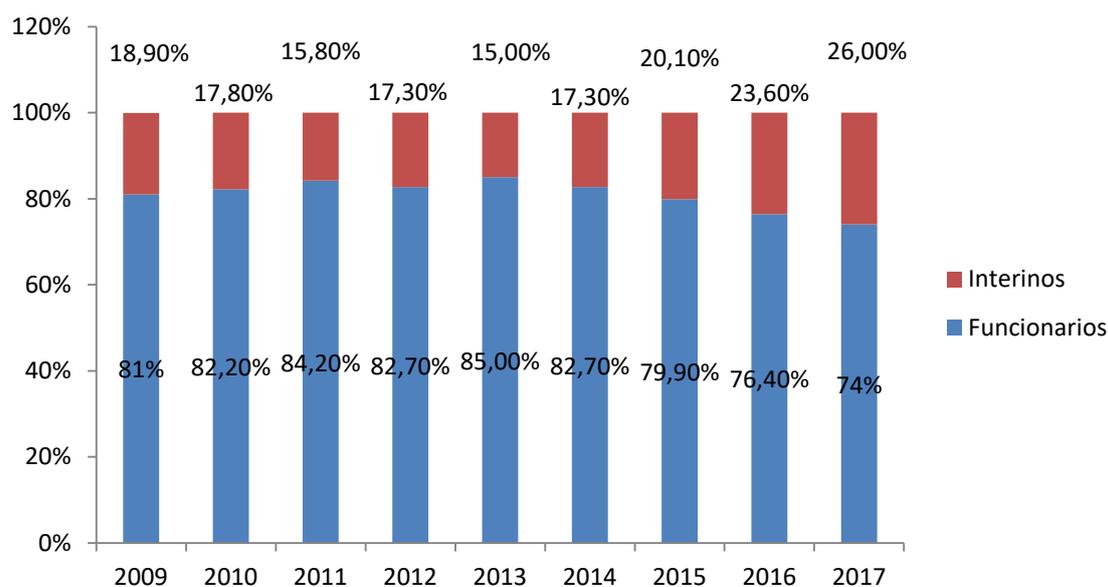
Fuente: Comunidad de Madrid, *Estadísticas cursos 2007-2008, 2013-2014 y 2016-2017*. Elaboración propia.

Durante el curso 2007-2008 el número de profesores de Enseñanzas de Régimen General ascendía a la cantidad de 84.187 en la Comunidad de Madrid. De ellos 49.640 eran docentes públicos frente a 34.547 de centros privados. Durante el curso 2013-2014, en pleno período recesivo, serían 86.648, de estos el número de docentes públicos disminuiría hasta los 47.671, frente a un aumento en los centros privados, con 38.977. Una vez superada la crisis, durante el curso 2016-2017, el número de docentes alcanzaría la cifra de 90.443, de ellos 49.263 serían de centros dependientes de la

Administración y 41.180 de centros privados. Según las cifras anteriores, observamos que el crecimiento de los docentes dependientes de centros privados ha alcanzado cifras no conocidas con anterioridad, de hecho, las contrataciones han crecido un 19,2 en 2017 respecto de 2008, en cambio en los centros dependientes de la Administración han disminuido con respecto a ese año casi un 1%. Esta reducción viene dada desde la entrada en vigor del *Real Decreto 14/2012* y el *Real Decreto 20/2012*, que implementan una serie de medidas como las ratios por alumnos, que las bajas laborales no sean cubiertas o que la tasa de reposición –la sustitución de funcionarios que causen baja– se sitúe en el 10%. Las denuncias hechas por los sindicatos en ese sentido así lo atestiguan junto con las cifras anunciadas por las administraciones.

En cuanto al profesorado interino en Enseñanzas no Universitarias las cifras en la Comunidad de Madrid han aumentado en términos relativos frente a los funcionarios con plaza, no obstante, las contrataciones han ido en retroceso en estos últimos años. Las jubilaciones no han sido cubiertas en su totalidad, siendo las plazas ofertadas en mayor medida ocupadas con personal interino, alcanzando en 2017 la cifra de 15.000 (30%), según los sindicatos. Estas cifras se aproximan en gran medida en todo el territorio nacional como podemos ver en estos años (*Vid. Gráfico 7.6*)

GRÁFICO 7.6
PORCENTAJE DE PROFESORES INTERINOS Y FUNCIONARIOS
(2009-2017)



Fuente: CC.OO. Elaboración propia

Hay que tener en cuenta que no todas las comunidades tienen el mismo porcentaje en cuanto a contrataciones, de hecho, Aragón, País Vasco y La Rioja superarán el 34%, mientras Andalucía y Galicia no llegan al 13%, según el Ministerio de Hacienda. El por qué de tanta precariedad aduce simplemente a una razón económica. Hasta el año 2010 los profesores recibían la retribución correspondiente a las vacaciones de verano, sin embargo, desde el curso 2011-2012 varias comunidades revocaron el derecho de los interinos a cobrar esos meses de igual manera que lo haría un funcionario de carrera. A ello hay que sumar la falta de reconocimiento de los trienios a los trabajadores encuadrados en esa categoría y la libre disposición tanto horaria como geográfica.

Ante las continuas quejas y movilizaciones, la Comunidad de Madrid y los sindicatos alcanzaron un principio de acuerdo para retribuir el verano a los profesores interinos a partir de 2017, tras las negociaciones iniciadas por mandato de la Asamblea de Madrid. Las medidas pactadas serían graduales, estableciéndose el pago de los meses de julio y agosto a partir de 2017 para los interinos que hayan trabajado al menos nueve meses. El año siguiente podrán cobrar el verano quienes hayan trabajado al menos siete meses y en 2019 al menos cinco y medio. Esta medida supondrá un importante desembolso por parte de la Comunidad de Madrid, que deberá asignarlos en los próximos presupuestos.

Las continuas reivindicaciones referentes a la percepción de los trienios obligarían a la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda en 2016 a confeccionar unas instrucciones para el reconocimiento de trienios del personal funcionario interino de la Comunidad de Madrid. En esa orden, publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid –BOCM–, se establecía que la jurisprudencia comunitaria y los tribunales españoles venían declarando que «no es conforme a derecho que a los interinos no se les compute el tiempo de servicios prestados en la Administración Pública». La instrucción será de aplicación para el personal funcionario interino no docente y para el docente no universitario que mantenga una relación de servicio con la Administración de la Comunidad de Madrid y sus organismos autónomos. El reconocimiento de los trienios se realizará de oficio por el órgano competente en función de su vinculación en activo para estos dos grupos profesionales.

A pesar del abono de los meses de verano y los acuerdos para el reconocimiento de los trienios las continuas protestas quedan reflejadas en este trabajo por boca de los propios entrevistados, siendo muchos interinos, los cuales denuncian la precariedad

desde el momento de su contratación. En el territorio madrileño la cifra de interinidad está por encima de la media. Aun así, muchos docentes no están contratados por el curso entero, ni tampoco tienen jornada completa. En determinados casos esta está condicionada a uno, dos o tres tercios de la misma, ajustándose el salario al tiempo de trabajo. En otras ocasiones las distancias a recorrer superan en ocasiones los 100 kilómetros y en otras hay que compartir centros, añadiendo más horas a la jornada laboral. La dificultad para mantener un ritmo apropiado de clases queda truncada al recibir durante el mismo curso las aulas a diferentes profesores al carecer de profesor titular, afectando a la continuidad y a la calidad de la enseñanza.

Los propios entrevistados denuncian la insuficiencia de medios; la precariedad de los centros; la falta de apoyo a la diversidad; la desatención a alumnos con altas capacidades; la ausencia de atención a alumnos extranjeros que necesitan de refuerzo; la carencia de ayudas para alumnos en desventaja social, o la extensión de las jornadas a consecuencia de las distancias en los desplazamientos –siendo superiores a las seis horas en trayectos de ida y vuelta–. Igualmente, añaden la falta de formación continua y la inexistencia de procesos evaluativos, en contraposición con la mayoría de países de la OCDE, donde la evaluación del profesor está legislada. Además, denuncian la farsa que suponen las oposiciones, donde los protocolos de ejecución son cuestionables, al igual que las contrataciones. Todo ello hace que se replanteen la preparación de las mismas y el abandono de la docencia ante la falta de expectativas, de promoción o mejora laboral.

Varias serán las voces que denuncien estas situaciones, entre ellas la del filósofo e investigador educativo José Antonio Marina. Este profesor el 14 de julio de 2015 publicó en *El Confidencial* una misiva abierta al entonces ministro de educación, Íñigo Méndez de Vigo, en la que le apelaba a tomar cartas en el asunto para conducirnos cuanto antes a la «Sociedad del Aprendizaje». La respuesta de este último fue encargar al investigador la redacción de un *Libro Blanco Sobre la Profesión Docente*, que sirviese para abordar el problema de la educación en España y para buscar soluciones de aplicación inmediata³²³. Ya en su libro *Despertad al diplodocus. Una conspiración educativa para transformar la escuela... y todo lo demás*, publicado en 2015, este filósofo expone un modelo para revolucionar el sistema educativo en cinco años, cuyo objetivo persigue el éxito educativo, con una serie de metas, su propia hoja de ruta y

³²³ Marina tiene claro que el protagonista del cambio ha de ser el profesor, en el que se centrará el Libro Blanco y una mayor inversión en educación (del 4% al 5%) o la implementación de un «MIR» educativo, entre otras propuestas.

metodología³²⁴. Los cinco «motores del cambio» que deben alimentar la conspiración educativa son la escuela, la familia, la ciudad, la empresa y el Estado. Para poder provocar el cambio que buscamos hay que esforzarse por comprender los mecanismos de la evolución cultural y aprender a orientarla es una tarea fundamental de la educación. La intención última de este investigador es que el *Libro Blanco* sea utilizado por todos los partidos para proporcionar a toda la sociedad documentación rigurosa y seleccionada y para que la aproveche. De hecho, como propuestas electorales en la actualidad, una de las soluciones planteadas consistiría, según el Partido Popular, PSOE y Ciudadanos, en la implementación de un «MIR» educativo que sería un programa de formación práctica tutorizada para «prestigiar» la labor docente, en el que se trabajen «todas y cada una de las funciones asociadas» a la labor del profesorado. No obstante, el acuerdo debería de aproximar posturas tanto de docentes, sindicatos, partidos y gobierno, siendo la única forma de llegar a un pacto para la educación, lo que se traduciría en una mejoría desde las primeras etapas educativas hasta la Educación Superior, cuya finalidad consista en la preparación eficiente de los recursos humanos necesarios para lograr el progreso, el bienestar y el desarrollo del país.

7.7. EL ESPACIO MADRILEÑO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

El Real Decreto 942/1995, de 9 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de Universidades concretará las funciones y servicios de la Administración del Estado que deben ser objeto de traspaso a la Comunidad de Madrid en materia de Universidades. No obstante, hay que tener en cuenta que la universidad en la región madrileña cuenta con una larga tradición y raíces muy profundas, cuyo primer antecedente fue la fundación de la antigua Universidad de Alcalá³²⁵. En la actualidad la comunidad madrileña alberga en su territorio seis Universidades Públicas –Alcalá, Autónoma, Carlos III, Complutense, Politécnica y Rey Juan Carlos–, seis Universidades

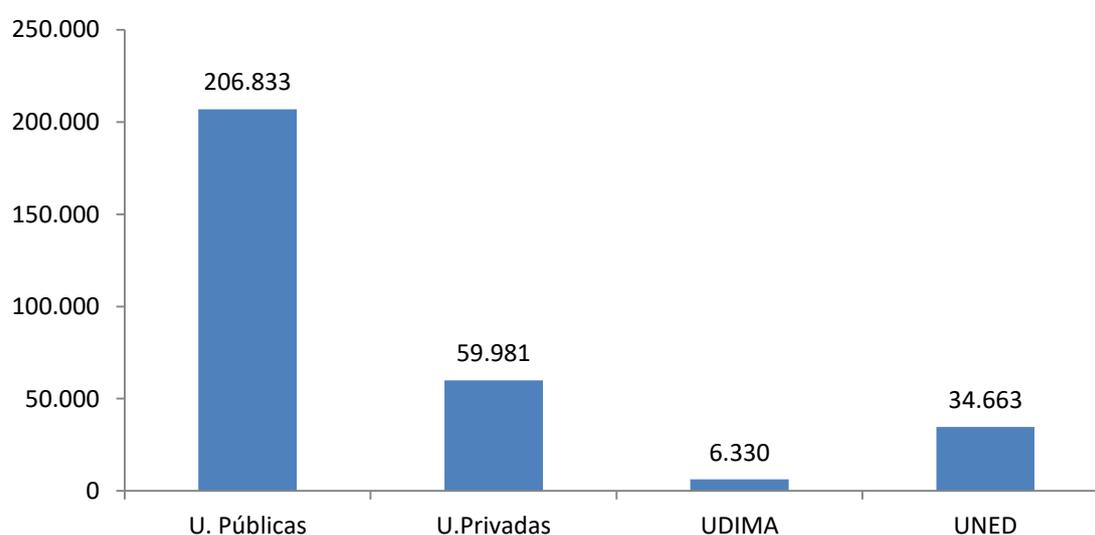
³²⁴ J. A. Marina, *Despertad al diplomados. Una conspiración educativa para transformar la escuela... y todo lo demás*, Ariel, Barcelona, 2015.

³²⁵ En 1499 el cardenal Cisneros fundó una universidad en Alcalá de Henares. Esta universidad se conoce en la historiografía de diversas formas: Universidad Complutense, Universidad Cisneriana, Universidad de Alcalá... y alcanzó, junto con la Universidad de Salamanca, un lugar preeminente entre las universidades castellanas durante el Siglo de Oro. Sin embargo, entró posteriormente en un periodo de decadencia hasta que en 1836 el gobierno decretó su traslado a Madrid, pasando a denominarse Universidad Central de Madrid. Esta, en 1970, adoptó el nombre de Universidad Complutense de Madrid. La Universidad Complutense de Madrid, de acuerdo con tal trayectoria histórica, ostenta la continuidad con la universidad fundada por Cisneros en 1499.

Privadas –Alfonso X el Sabio, Antonio de Nebrija, Camilo José Cela, Europea de Madrid, Francisco de Vitoria y CEU San Pablo–, una de la Iglesia Católica –Pontificia Comillas–, y la sede central de la Universidad Nacional de Educación a Distancia –UNED– , además de la Universidad a Distancia de Madrid –UDIMA–, lo que supone la mayor concentración de universitarios de España y una de las mayores de Europa, con 307.807 estudiantes (*Vid.* Gráfico 7.8).

GRÁFICO 7.8

ALUMNOS MATRICULADOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID POR TIPO DE UNIVERSIDAD EN EL CURSO 2016-2017



Fuente: Comunidad de Madrid. Elaboración propia

Hay que anotar que al gran número de matriculaciones contribuye el importante contingente de alumnos procedentes de otras regiones del Estado y de muy diversos países extranjeros, principalmente hispanoamericanos y europeos.

El número de matriculados en la región, en el curso 2016-2017, ha sido de:

- 193.861 en los centros propios de las universidades públicas.
- 12.972 en los centros adscritos a las universidades públicas.
- 59.981 en las universidades privadas y de la Iglesia Católica.
- 6.330 en la UDIMA.
- 34.663 en los centros asociados de Madrid y Madrid-Sur de la UNED.

Como hemos anotado con anterioridad, los centros universitarios madrileños aglutinan el 20,6% de los estudiantes de Grado de todo el país. Añadiremos que las universidades madrileñas se posicionan como indiscutibles centros de investigación, sumándose a otros espacios dedicados a la producción científica, tanto por iniciativa pública como privada, por toda la comunidad madrileña. De hecho, oferta el mayor número de puestos de trabajo de toda la nación.

7.8. LA RESPONSABILIDAD INVESTIGADORA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

La responsabilidad investigadora en la Comunidad de Madrid depende de la Dirección General de Investigación e Innovación, la cual dispuso para 2018 de la cantidad de 107.993.981 euros. La Dirección General asume, en virtud del *Decreto 80/2017, de 25 de septiembre*, las competencias en materia de innovación y de fomento de la investigación científica y la innovación tecnológica que hasta el momento tenía atribuidas la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda.

En cuanto a los programas merecen destacarse los gastos relativos a:

- Las convocatorias I+D y los estudios con empresas especializadas para establecer las líneas estratégicas, puesta en marcha y desarrollo de nuevos programas de investigación.
- Los convenios de colaboración con centros de investigación, difusión y evaluación científico-técnica de los programas de I+D+I.
- Las actuaciones de promoción, información y divulgación en materia de investigación.
- Las convocatorias de subvenciones dirigidas a universidades, hospitales públicos, organismos públicos y fundaciones dedicadas a la investigación, para la contratación de personal investigador.
- La gestión de programas de la Fundación Madrid+d.
- Las aportaciones a fundaciones para apoyar el desarrollo y difusión del conocimiento científico y tecnológico.
- Las dotaciones que financian las convocatorias de ayudas de I+D para tecnologías y para grupos de investigación.
- Los convenios con organismos entidades de investigación y premios de investigación.

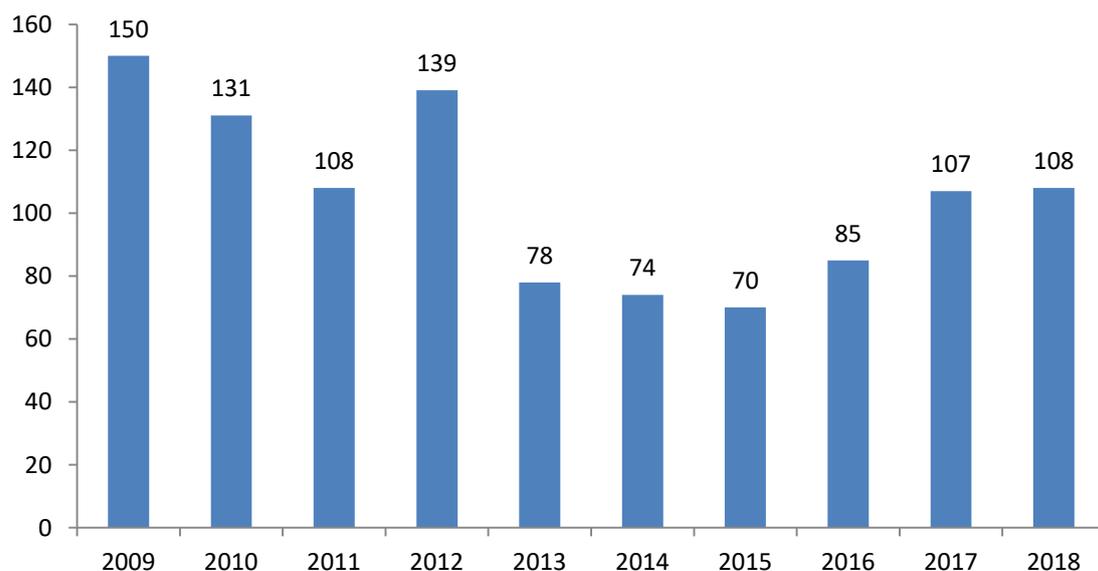
- Las fundaciones IMDEA para el desarrollo de actividades en el ámbito propio de su objeto –alimentación, energía, nanociencia, networks, software, agua y materiales–.
- El Plan de retorno del talento investigador, iniciado en 2016.
- Los Planes específicos de I+D+I y transferencia tecnológica.

Según la Comunidad de Madrid, en 2019 la implementación de nuevos programas de fomento de la competitividad empresarial, impulsará la formación de los trabajadores y fomentará el empleo con la creación de 96.000 puestos de trabajo. La inversión en I+D+I en todo el sector público autonómico alcanzará la cifra de 537,9 millones de euros, lo que supone un crecimiento del 5,59% respecto del año anterior.

Pese a un aumento de la inversión en cuanto a I+D+I en el conjunto de las Administraciones Públicas Madrileñas, como podemos comprobar, la partida en Investigación dependiente de la Consejería de Educación en la actualidad aún está lejos de las cifras anteriores al período recesivo. De hecho, a pesar del crecimiento económico de los últimos años las cifras siguen siendo menores a los valores registrados en 2009 (*Vid. Gráfico 7.5*).

GRÁFICO 7.9

GASTO EN INVESTIGACIÓN DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2009-2018) (millones de euros)



Fuente: Comunidad de Madrid, *Presupuestos 2009-2018*. Elaboración propia.

8. EL MODELO EDUCATIVO DESDE UNA VISIÓN DOCENTE

A la hora de realizar un trabajo de estas características se hace imprescindible una visión estrictamente profesional del modelo educativo. Los encuentros con los educadores, maestros y profesores en los centros madrileños nos han aproximado con mayor certeza a la realidad cotidiana del entramado educativo en esta región. Las entrevistas se hicieron de acuerdo tras una primera toma de contacto con los docentes. De manera informal el relato de los propios entrevistados, desde distintos niveles educativos y tipología de centros, nos iba aproximando a las inquietudes, a las carencias y a las propuestas. A partir de esa primera aproximación y de los movimientos sociales que se habían producido en estos últimos años, en pleno período recesivo, decidimos elaborar este cuestionario, de otra manera posiblemente hubiéramos incurrido en un error de percepción del modelo educativo actual, muy ligado a una etapa tan convulsa como esta. Pese a las ideologías y el modelo de centro, las aproximaciones fueron constantes, salvo alguna excepción, incluso las propuestas de mejora serían muy similares.

8.1. LA EDUCACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL

Como se ha podido comprobar en las conversaciones con los maestros y profesores la unanimidad en cuanto a la educación como derecho ha sido tajante. Las manifestaciones vertidas por los docentes no dejan ninguna duda en cuanto al derecho a la educación, equiparándola de igual forma que a la salud o la vivienda. La educación es parte esencial del bienestar y se posiciona como elemento fundamental para el desarrollo y el futuro de los más jóvenes.

Los docentes por unanimidad, desde el punto de vista democrático, se apoyan en la CE como la norma suprema que reconoce el derecho a la educación, de hecho, el artículo 27 de la de la misma refleja:

- Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.

- La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.
- Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
- La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.
- Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.
- Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.
- Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.
- Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.
- Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.

Para el colectivo de profesores el reconocimiento del artículo 27 de la CE debe de mostrarse como imprescindible en su conjunto en defensa de la educación como derecho fundamental.

8.2. LA FORMACIÓN COMO GARANTÍA DE UN EMPLEO ESTABLE

En el momento de las entrevistas las apreciaciones de los entrevistados se manifestaban dispares. Todos coinciden en que la formación es fundamental, no obstante, las matizaciones serían diversas, desde el que opina que el exceso de formación es contraproducente a la hora de buscar empleo «...aunque la formación nos acerca a un empleo de calidad, en ocasiones parece lo contrario» (PSP6), los que piensan que no es condición única «...sí sería necesario, pero no siempre es así» (PSP2); quien piensa que no es condición «...el tener formación no es condición para

alejarnos de un empleo precario» (PUPRIV1), y el caso del que anota que no es definitorio «...aunque la formación es un condicionante, no es definitorio como podía ser años atrás» (MF3). También recogimos las opinión de quien lo determinaba a otras factores «...ahora mismo la formación debería ser condición indispensable, pero no lo es» (EISGA1). Igualmente, se apuntaba que en un país como el nuestro, con altas tasas de paro, la formación no es garantía de éxito al haber más titulados que puestos de trabajo, lo que obliga a proseguir estudios de postgrado, no teniendo todos esa oportunidad, opinión compartida por varios docentes.

Nos pareció relevante la respuesta que afirmaba que, en determinados casos, puede ser un obstáculo la plétora formativa, lo cual puede provocar conflictos ante un exceso de capacitación frente a otros compañeros «...ahora mismo hay mucha gente con mucha formación, lo que hace que el mercado laboral sea cada vez más competitivo» (MPC2).

En las conversaciones mantenidas prácticamente había unanimidad en cuanto a que las oportunidades de empleo en un mercado laboral tan trepidante y exigente están condicionadas, cada vez más, en base al nivel de preparación de los trabajadores, pese a sus apreciaciones. Es más, la formación en el terreno profesional se perfila no solamente como un excelente argumento para conseguir empleo, sino que este sea al mismo tiempo de calidad y con importantes salarios y beneficios. De hecho, poseer una alta cualificación hace que los individuos sean más competitivos en el terreno laboral, colocando a las personas en los peldaños más altos frente a sus competidores.

El Boletín Oficial del Estado publicó el *Real Decreto* 694/2017, de 3 de julio, *por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral*. Esta reforma persigue cuatro objetivos estratégicos: la garantía del ejercicio del derecho a la formación de los trabajadores, empleados y desempleados, en particular, de los más vulnerables; la contribución efectiva de la formación a la competitividad de las empresas; el fortalecimiento de la negociación colectiva en la adecuación de la oferta formativa a los requerimientos del sistema productivo; así como la eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos públicos. En última instancia, se trata de consolidar en el sistema productivo español una cultura de formación profesional y favorecer con ello la mejora de la ocupación de los trabajadores que facilite la creación de empleo. Por otro lado, también se persiguen los objetivos de la creación de empleo estable y de calidad; contribuir a la competitividad empresarial; garantizar el derecho a

la formación laboral; y ofrecer garantías de empleabilidad y promoción profesional de los trabajadores.

Por su parte, el Sistema Nacional de Garantía Juvenil –SNGJ– nace con el objetivo de fomentar el empleo joven y disminuir la tasa de desempleo en nuestro país. Funciona como un instrumento abierto a la sociedad el cual se pone a disposición de diferentes organizaciones para alcanzar esta misma meta. Es una iniciativa del Fondo Social Europeo y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social en la que entidades como las Cámaras de Comercio aprovechan para disminuir la tasa de paro entre los jóvenes, a través de acciones como el Programa Integral de Cualificación y Empleo –PICE–. La iniciativa europea ofrece un enfoque integral y preventivo para mejorar la inserción laboral de los jóvenes y, a través de sistema, tanto organizaciones públicas como privadas se suman a la lucha contra el desempleo juvenil proporcionado, entre otras, la realización de acciones formativas que aumentan la empleabilidad de los jóvenes. Funciona con la coordinación y colaboración tanto de la Administración General del Estado como de las CC.AA., de manera que se garantiza la igualdad de condiciones para todos sus participantes, ya que cada autonomía es capaz de diferenciar las necesidades laborales y de empleo existentes en cada región. Lo que es innegable es que las empresas cada vez demandan más capacitación a sus trabajadores, estando mejor posicionados los que acceden a la Educación Superior. Pese a que la estrategia de la UE consiste en crear más y mejores empleos, en nuestro país parece que el objetivo principal consiste en reducir esas cifras sin tener en cuenta la calidad, atendiendo a la precariedad y condiciones actuales de empleabilidad. Aunque el conjunto de países de la OCDE se va acercando a los niveles de ocupación anteriores al período recesivo, nuestro país, según esta organización, está todavía seis puntos por debajo de las cifras anteriores a la crisis, con niveles previstos para finales de 2018 en torno al 15,5%, la segunda más alta de los países de la OCDE, después de Grecia, con unas tasas especialmente preocupantes de paro juvenil, pese a la cualificación y formación de los jóvenes de nuestro país.

8.3. LOS FONDOS PARA EDUCACIÓN

La respuesta a esta cuestión será abrumadora, desde los que ejercen en centros públicos, concertados o privados, todos coinciden en la insuficiencia de fondos para la educación. Aun así, se hace hincapié en la carencia acumulada durante el período

recesivo «...pese a que se produzca un aumento de los fondos, todavía existe un déficit con respecto a estos años de atrás, el cual será difícil de superar» (PUPN1). No obstante, desde otro punto de vista se defenderá la suficiencia de fondos, en la actualidad, argumentando que el problema radica en la falta de una gestión más eficiente de las partidas destinadas a la educación «...en la actualidad hay fondos suficientes, hay que mejorar la gestión» (OSP2).

La comparación con otros países también sería parte obligada de las conversaciones «...es necesario un aumento de los fondos en educación, aún estamos muy lejos de la media europea» (PSP3). Varios serán los entrevistados que nos recuerden la distancia existente entre los modelos educativos de nuestro contexto más cercano y el español, donde el fracaso escolar es mínimo frente a las altas tasas de nuestro país. Como hemos analizado con anterioridad, el gasto educativo español es inferior a la media de los 35 países que integran la OCDE, estando por debajo en todas las etapas. El porcentaje con respecto al PIB, pese al paulatino aumento de fondos desde 2015, ha decaído en estos últimos, con una estimación del 3,82% para 2018, la más baja en las dos últimas décadas. De hecho, la desde la propia organización se lanzaría en 2016 una dura advertencia a España: «Una educación de alta calidad necesita una financiación sostenible». Mientras que la mayoría de los países han mantenido invariable la inversión en educación durante los años duros de la crisis, nuestro país la había reducido en ese período, según recoge el informe *Panorama de la Educación 2016: Indicadores de la OCDE*, elaborado por este organismo que aglutina las economías más desarrolladas. Esto supuso un desproporcionado recorte en todo el territorio, incluyendo la Comunidad de Madrid, como explicábamos en este trabajo.

8.4. CRISIS Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

La falta de recursos se traducirá, según la mayoría de los docentes consultados, en una menor contratación de profesores, en el aumento de las ratios, en la mayor carga laboral y en las propias necesidades de los alumnos. Aun así, se defiende la alta profesionalidad y el compromiso, lo cual ha servido para un normal funcionamiento del sistema educativo sin afectar a la calidad «...la calidad de la educación no se ha visto afectada gracias al trabajo de maestros y profesores» (MPCC1).

Las medidas tomadas por las AA.PP. en base al *Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito*

educativo durante el período recesivo se traducirán en la eliminación de miles de puestos de trabajo entre maestros y profesores; el aumento de las ratios de alumnos, la menor dotación de recursos técnicos y materiales a los centros; la minoración de fondos destinados a educación compensatoria; a la educación especial, o la reducción de numerario destinado a la formación del profesorado, entre otras medidas. Los desmesurados recortes, según los entrevistados, han afectado a todos los aspectos del entramado educativo, incidiendo directamente en la calidad. A ello hay que añadir las continuas quejas de los rectores de las universidades públicas ante la reiterada falta de recursos y reposición de profesores. Durante la crisis se verán reducidas las aportaciones en los presupuestos, empobreciendo el sistema educativo, no alcanzando aún en la actualidad valores anteriores al período regresivo, lo cual ha incidido directamente sobre la calidad de la educación, según los propios docentes, los sindicatos y otras organizaciones en protesta por los continuos recortes durante estos últimos años.

8.5. LAS DIFICULTADES FAMILIARES FRENTE A LOS GASTOS EDUCATIVOS

Las respuestas de maestros y profesores serían muy claras y precisas. Los relatos nos ratificaban la vulnerabilidad de determinadas familias ante una situación de crisis. Incluso, la percepción de los docentes del aumento de necesidades de familias que con anterioridad gozaban de un estatus más cómodo, donde las situaciones de vergüenza se hacían manifiestas en cuanto a la educación de los hijos, al no poder hacer frente a determinados gastos que con anterioridad eran fáciles de costear. El cambio de centro ante la imposibilidad de no poder abonar gastos extraordinarios, la dificultad ante la compra de material escolar o la incapacidad monetaria para hacer frente a clases fuera de horario serán características muy notorias de este período de crisis, las cuales continúan en la actualidad. También, nos encontramos con respuestas que afirman que la crisis no había afectado a las familias debido a las ayudas públicas, las cuales, a su entender, cubren todas las necesidades de los alumnos, opinión muy diferente del resto de compañeros «...las familias con menos recursos no se han visto afectadas gracias a las becas» (OSP2).

Como reconocen la mayoría de los docentes, los recortes que el Gobierno y las CC.AA. han asestado a la educación durante la crisis han agrandado la brecha que ya con anterioridad existía entre las familias más ricas y las más vulnerables. Solamente

entre 2009 y 2013 el gasto público en esta materia clave para el futuro disminuiría más de un 20%, obligando a que la aportación de los hogares a la enseñanza creciese hasta un 28,2%. Este esfuerzo ha compensado diversos gastos obligatorios para un normal funcionamiento del entramado educativo, como son los libros de texto, el comedor, el transporte o cualquier otro coste asociado a la actividad escolar. Sin embargo, este desembolso ha sido soportado en su mayoría por las familias de mayor renta, distanciándose en cuanto a recursos de las más populares, según lo refleja el estudio *Cuentas de la Educación en España 2000-2013. Recursos, gastos y resultados*, elaborado por la Fundación BBVA y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

Como nos anotaban varios docentes, un incremento del gasto familiar en educación aumenta la discriminación y las distancias entre los alumnos, afectando en mayor medida a la población inmigrante «...en algunos casos se ha producido el abandono del centro al no poder pagar clases extraescolares, sobre todo inmigrantes» (MPC1). Según los entrevistados, determinados alumnos han visto como se trasladaban las dificultades financieras de las familias al rendimiento escolar de estos, aunque no se puede generalizar.

8.6. LA SUPERACIÓN DE LA CRISIS Y EL AUMENTO DEL GASTO

Prácticamente la unanimidad es total en cuanto a esta pregunta. Piensan los entrevistados que aunque hubiese un aumento, este es tan pequeño que aún no sirve para alcanzar los niveles anteriores al período recesivo y, menos todavía, reponer los fondos desinvertidos. Una opinión muy extendida radicaba en que la inversión en servicios públicos debería ser prioritaria, manteniendo los recortes en caso de necesidad en otras partidas que afecten menos a los ciudadanos. De hecho, se aboga por una mayor dotación de recursos en educación como factor económico «...la falta de inversión aduce a que el Estado no concibe la educación como economía productiva» (PSP5). Aun así, un docente sostiene que en la actualidad hay más inversión, atendiendo, según él, a las cifras proporcionadas desde la propia comunidad «...tengo la percepción de que cada vez se invierte más, de hecho, se constata que hay mayor número de contrataciones» (OSP2). Este investigador le mostraría los datos aportados desde la consejería, los cuales no coincidían con los que este manejaba.

Pese al aumento de los presupuestos, hay que añadir que todavía en el curso 2017-2018 no se han alcanzado las cifras del curso 2008-2009, estando por debajo de ese año académico en 197 millones de euros, siendo la desinversión entre 2009 y 2018 de más de 3.230 millones de euros, a pesar de haberse incrementado el número de alumnos en 157.000.

8.7. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Las respuestas coinciden en todos los casos, todos deben de tener las mismas oportunidades y derechos, la diferencia radica entre los que piensan que debe ser extensible a todos y los que añaden que, aun así, hay que premiar a los que más se esfuerzan y a los más aventajados. Hay que tener en cuenta que las respuestas eran claras en cuanto a la defensa del principio de igualdad «...hay que estar contra la segregación, hay que tener en cuenta el contexto del alumno» (PSP3). Añadiremos que los docentes piensan en algún caso que se crea un problema cuando no hay la suficiente orientación profesional «...hay una falta de orientación educativa adecuada y que sea más individualizada» (OSP2). También, destacamos el argumento de la propia predisposición a cursar estudios superiores por parte de los alumnos «...hay que tener en cuenta la madurez personal y las ganas que tengan los alumnos» (PSP5). Para este profesor una cosa es el derecho y otra la aptitud para hacer frente a estudios en la universidad, obligar a un alumno a matricularse cuando no hay predisposición es desaprovechar los escasos recursos.

De acuerdo a la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, en su artículo 26, se declara que «toda persona tiene derecho a la educación» y que «el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos», y haciendo suyos los principios básicos de la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza*, en virtud de cuyo artículo 4 los Estados Partes se comprometen a «hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la Enseñanza Superior». La legislación española en cuanto a educación concreta la obligatoriedad y gratuidad hasta los dieciséis años, la cual irá asociada a la libre elección de centros. En ningún momento obliga a proseguir estudios superiores a partir de esa etapa, ni tampoco la gratuidad de las tasas en el supuesto de continuar, abriendo la puerta al mercado laboral a muchos jóvenes al

cumplir la edad legal de trabajar ante las dificultades de prolongar sus estudios en la universidad.

8.8. DIFICULTADES ECONÓMICAS PARA LLEGAR A LA UNIVERSIDAD

El acceso a la universidad se muestra como una gran preocupación por parte de maestros y profesores. A pesar de las becas y ayudas, las cuales no llegan a todos según los docentes, existen otros gastos asociados no cubiertos, lo que pone en cuestionamiento la igualdad de acceso para todos. Aun así, algún docente defiende la igualdad apoyándose en el sistema de becas, el cual según este llega a todos los alumnos, pese a ser cuestionado por el resto de sus compañeros «...no existe limitación en cuanto al sistema de becas» (OSP2), También existe la opinión de que no solo es gasto la educación, sino todo lo asociado a ella, con lo que el desembolso es aún más amplio «...hay que añadir un contexto genérico de gasto que no se contempla» (PUPN1).

Las dificultades económicas han condicionado en gran medida el acceso a los ciclos superiores a determinados alumnos. Pese al sistema de becas y la gratuidad de matriculas en determinadas comunidades, gran número de estudiantes no pueden matricularse o han dejado sus estudios universitarios al no poder compaginarlos con sus actividades laborales –siendo en muchos casos el único aporte familiar–, no disponer de los medios suficientes para clases de apoyo, compra de material técnico, ciclos o conferencias fuera de programa o viajes y gastos de investigación no cubiertos por las ayudas, sin olvidarnos del estrés como consecuencia del requisito para conseguir una beca y el abono integro ante la repetición de asignaturas.

8.9. EL DEBATE SOBRE LA GRATUIDAD DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

El gratis total parece que no está entre las preferencias de la mayoría de los entrevistados. La percepción general es que hay que darle un mayor valor a la educación y un mejor aprovechamiento de los recursos, eso sí, se deben de garantizar las mismas oportunidades para todos, sobre todo para los que más lo necesitan. De hecho, la renta familiar se perfila como condicionante para el acceso a los servicios educativos públicos.

El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* en su artículo 13 dice. «Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales». Prosigue en su apartado c: «La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita»³²⁶. Son diversas las plataformas que defienden un acceso libre, sin cargas en cuanto a los servicios educativos en todos los niveles, por el contrario, desde otros colectivos se aboga por un copago, dando así importancia a la carga que supone para las administraciones, al igual que se evita el despilfarro, existiendo un continuo debate respecto a quién debe de asumir el coste en educación.

8.10. LA IRRACIONAL DIVERSIDAD DE LAS BECAS EN LAS CC.AA.

Según los profesores consultados debe de regir en todo el Estado el principio de igualdad y la uniformidad, lo que debería ser la norma, no obstante, varios docentes estiman que no todas las comunidades tienen la misma capacidad económica, ni tampoco todos los ciudadanos, factor a tener en cuenta. Incluso, el nivel de renta y el coste en cada región es un determinante «...hay que tener en cuenta el coste de la vida en cada territorio» (PSP3); «...hay que uniformizar en base a criterios económicos, no todas las comunidades disponen de los mismos recursos» (PUPRIV1), y «...no todas las comunidades tienen el mismo nivel de renta, criterio a tener en cuenta» (MPCC1). También, añadiremos la opinión en cuanto a los sueldos de los docentes, el cual no es igual en todo el territorio, ni tienen las mismas condiciones laborales, abogando por una equiparación salarial en todo el Estado «...la uniformidad debe de ser total, incluso en los sueldos de los profesores» (PSP6).

La diversidad de becas y ayudas que conceden las CC.AA. a los estudiantes, con independencia de las proporcionadas por el ministerio, han protagonizado en los últimos años un intenso debate entre los estudiantes, los docentes y los expertos en materia

³²⁶ El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976.

educativa, sobre todo en los niveles de educación superiores. Esta disparidad atiende a los diferentes modelos educativos a partir de las transferencias, de las posibilidades de financiación y las propias políticas en materia de educación. De esta manera, la igualdad de oportunidades educativas, atendiendo a parámetros económicos, queda cuestionada en los distintos territorios que componen nuestro país. La discriminación y las posibilidades de formación en las etapas superiores de determinados sectores sociales están supeditadas al lugar de residencia en ese momento, donde el acceso al sistema educativo en ese nivel es gratuito o no. De esta manera la igualdad de acceso a la formación quedará en entredicho al hacer de los recursos un instrumento diferenciador en cuanto a oportunidades educativas.

8.11. LA CALIDAD Y LA EFICIENCIA ATENDIENDO A LA TIPOLOGÍA DE CENTRO

Frente a un planteamiento como este, unos docentes sostienen un modelo atendiendo a la disponibilidad de recursos, otros por la garantía de estar en manos de las AA.PP., por la calidad del profesorado, también los que opinan que es indiferente, caso de una educadora infantil de un centro concertado, de un profesor de una universidad pública y de orientadora de un instituto de secundaria. La eficiencia, la eficacia, la defensa de lo público o el compromiso de los docentes en cuanto a su profesión intensifican el debate a la hora de su posicionamiento, siendo mayoría los que defienden los centros dependientes de la Administración. Aun así, hay disparidad de opiniones, en concreto, la respuesta de PSP3 atiende a motivos de rentabilidad, defendiendo la enseñanza pública al no haber interés empresarial. Por el contrario, varios profesores, de institutos de secundaria, una profesora de una universidad privada y una maestra de primaria de un colegio concertado abogan por lo privado al disponer de más recursos. Otros, en cambio, se apoyan en motivos religiosos y espirituales en defensa de los colegios dependientes de la Iglesia, al afirmar que se educa en valores, caso de una maestra de un colegio concertado religioso y de un profesor de bachillerato de un colegio privado religioso.

El continuo debate existente entre los defensores de la enseñanza pública frente a la privada y a la privada concertada se ha hecho protagonista en estos últimos años, coincidiendo con el período regresivo. La cuestión radica principalmente en el posicionamiento de los padres en cuanto a la elección del tipo de centro que quieren

para sus hijos y en el modelo defendido por el Estado, atendiendo a parámetros ideológicos, religiosos, sociales y políticos de ese momento. De hecho, en la actualidad, la aprobación en 2007 de la LOMCE, y su implementación, ha acentuado las diferencias con anteriores modelos educativos, dando un papel cada vez más relevante a los conciertos y a la gestión económica de los servicios en materia de educación.

La defensa de los conciertos por parte del Estado y las CC.AA. –unas en mayor medida que otras– estará argumentada basándose en la eficiencia y el menor coste asociado en relación a los recursos empleados y los logros obtenidos. Las familias partidarias del modelo privado y concertado eligen estos centros atendiendo a criterios de excelencia académica, convencidos de los superiores resultados y de una educación de mejor calidad, en el caso de las primeras al disponer de suficiente capacidad económica, y las segundas al no repercutir en la economía familiar. También hay que anotar que las preferencias se inclinan en este sentido atendiendo a la formación espiritual de sus hijos, dado que en gran mayoría están en manos de la Iglesia, al igual que interpretan que estos centros son más elitistas y conforman un entorno social más favorable para sus vástagos. No obstante, gran número de familias optan por centros públicos, lugares donde la diversidad cultural es protagonista y las diferencias de clase son menos pronunciadas, donde la tolerancia y la defensa de lo público es símbolo de calidad. El debate está abierto.

8.12. LA DISTRIBUCIÓN DE FONDOS PÚBLICOS EN CUANTO A TIPOLOGÍA DE CENTRO

Pese a que la mayoría de los profesores consultados defienden que los recursos públicos deben de dedicarse a los centros dependientes de las administraciones, también, existen posturas en defensa del aporte de fondos a la concertación al abaratar costes y favorecer la diversidad educativa en relación a uno u otro modelo. La justificación de que los fondos sean en exclusiva para la enseñanza pública quedará argumentada en que así llegan a todos y por la optimización de resultados «...he estudiado en la escuela pública, mi familia estudia en la pública, trabajo en la pública y veo los buenos resultados» (PSP2). Por contra, se defiende la enseñanza concertada desde un punto de vista económico «...la enseñanza concertada es beneficiosa ya que se abaratan los costes» (MPC2). También, se manifestará que es beneficiosa la concertación ya que se da variedad de opción, lo cual está contemplado en la CE «...la

concertación es buena ya que da posibilidad de elegir a los padres el modelo educativo para sus hijos» (PUPN1). En términos parecidos se manifestarán otros docentes «...hay que potenciar lo público pero debe de ir asociado a una diversificación de la oferta educativa» (MPPR1). En otro sentido se defenderá la enseñanza concertada como apoyo a la pública «...la concertación es una alternativa a la masificación de la escuela pública» (PUPC1).

El hecho de que las administraciones educativas carezcan de suficientes plazas públicas en España será razón suficiente por parte del Estado y las CC.AA. para argumentar la necesidad de conciertos. De esta manera se garantiza una educación gratuita en los niveles obligatorios, independientemente de que los centros sean de titularidad pública o no, modelo que viene funcionando desde 1985 en todo el territorio como solución a la falta de aulas suficientes en ese momento. De esta manera estos acuerdos con los centros privados que se adhirieron –y han continuado haciéndolo desde entonces– han abierto la puerta a una mayor expansión de la educación concertada desde hace más de treinta años. Durante este tiempo los diferentes gobiernos han apostado por este patrón esgrimiendo argumentos de rentabilidad económica al no tener que hacer frente a la construcción de nuevas instalaciones y al menor coste de los salarios, entre otras razones, postura defendida desde el ideario ultraliberal. Al amparo de la LOMCE, en la actualidad la Comunidad de Madrid sigue apostando por un modelo mixto basándose en razonamientos económicos, donde la concertación cada vez va estrechando más la distancia con la escuela pública, donde el peso de la Iglesia es preponderante, ampliando la extensión de un modelo religioso-confesional. No obstante, la educación en zonas deprimidas, áreas urbanas empobrecidas y rurales aisladas, en las que el coste por alumno es mucho mayor, sigue estando en manos directas de las administraciones ante la falta de negocio de las empresas que prestan servicios en el ámbito de la educación.

8.13. LA APUESTA POR EL BILINGÜISMO

Pese a la defensa tajante del bilingüismo por parte de alguno de los docentes de cara a la empleabilidad «...el bilingüismo es esencial, mejora el empleo» (PUPRIV1), el modelo bilingüe español está abocado al fracaso, según la mayoría de los docentes que respondieron a nuestras preguntas, además obstaculiza el aprendizaje, como señalaban. La potenciación de las horas de otros idiomas es importante dentro del

contexto laboral, según diversos entrevistados, aun así, hay que distinguir lo que es bilingüismo de enseñanza de otros idiomas. Existe una obsesión por aprender en otros idiomas «...hay mucha moda y mucha obsesión con los idiomas. El bilingüismo está fracasando en muchos aspectos» (MPC1). La lengua vehicular para la transmisión de conocimiento, atendiendo a las respuestas de algunos entrevistados, debe de ser la nativa, lo que facilita el aprendizaje. Hay que destacar que el bilingüismo aumenta la desigualdad, no todos los alumnos tienen un contexto familiar y relacional que facilite la práctica y conversación en otros idiomas «...con el bilingüismo aparece la desigualdad entre los alumnos que dominan otros idiomas y los que no» (PBPRC1).

Estudiar en dos idiomas es una corriente en expansión que comenzó su trayectoria en la Comunidad de Madrid en el curso 2004-2005. Pese a la inversión y contratación de docentes bilingües, son cada vez más las voces críticas que ponen en duda este modelo. Los efectos negativos se anteponen a las ventajas, de hecho, los propios docentes denuncian que se está produciendo una segregación en las aulas; se ha dado prioridad al aprendizaje de otro idioma por encima de los contenidos; se ha apartado a profesores competentes en las distintas materias por no ser conocedores de otras lenguas, y se ha cuestionado la capacidad de asimilación de los alumnos de asignaturas como Ciencias Sociales, Historia o Filosofía «...es un sistema que sirve para seleccionar a los alumnos, además, no entiendo cómo se puede estudiar la Historia de España en un idioma que no es el nuestro» (PSP5). La apuesta por el bilingüismo se ha convertido en un lastre para muchos escolares que no comparten un contexto apto para el aprendizaje, con dificultades para la adquisición y con un entorno en el cual el conocimiento del castellano supone de por sí una meta «...hay que potenciar los idiomas pero no el bilingüismo» (PSP2).

Diversos estudios, entre los que se encuentra el de los profesores J.M. Carro, A. Cabrales y B. Anghel, alertan de que se ha producido un efecto negativo sobre el nivel de competencias y conocimientos de los alumnos que han seguido sus estudios en programas bilingües en aquellas materias que se han enseñado en otro idioma distinto al castellano³²⁷. No obstante, desde la Comunidad de Madrid se apuesta por este patrón, basándose en la mejor capacidad de aprendizaje desde su implementación, argumento no compartido por la mayoría de docentes entrevistados. De hecho, se insiste desde el profesorado que es un disparate que un colegio decida de un día para otro «hacerse

³²⁷ J. Carro, J.M. Cabrales, A. Anghel, «Evaluating a bilingual education program in Spain: the impact beyond foreign language learning», *Economic Inquiry*, vol. 54, n.º. 2, 2016, pp. 1202–1223.

bilingüe» y pretender que todos sus profesores, sin los debidos estudios previos, sepan inglés. Además, se defiende una mayor exposición a otras lenguas pero sin sacrificar los objetivos y contenidos de las asignaturas.

8.14. LA RELIGIÓN EN LAS AULAS Y LA CONCERTACIÓN

La Comunidad de Madrid asegura a todos los alumnos de su territorio plazas gratuitas en los niveles obligatorios. No obstante, amparándose en la LOMCE y en la legislación autonómica, se garantiza, pero no en un centro público, todo como consecuencia de la insuficiencia de plazas que dependan directamente de la consejería. Lo anterior implica que es altamente probable que los menores cursen sus estudios en un colegio religioso, dada la alta concentración de este tipo de centros entre los concertados, lo que obliga a que los menores estén en continuo contacto con la doctrina cristiana, contrariamente a la opinión de sus padres al no existir otra alternativa. Pese a que la mayoría de docentes son partidarios de apartar la religión del sistema educativo y de eliminar los conciertos, la percepción general de los mismos es que la enseñanza está libre de adoctrinamiento, aun siendo conscientes del abultado número de centros concertados bajo el control de la Iglesia, aunque anotan que existe en casos puntuales y no se deben de permitir los radicalismos «...los conciertos, en determinados casos, tienen un fundamento económico y sirven de base para una educación basada en una separación de clases sociales (PSP5).

La libertad de culto y de enseñanza está regulada en la CE, cada padre es libre de optar por una tipología de centro concreta, a pesar de que en ocasiones no existe elección al no ubicarse otra instalación escolar en las cercanías con fondos públicos «...los padres ya saben a qué colegio llevan a sus hijos, en el caso de poder elegir» (MPC2). Otra cosa muy distinta es el modelo de Estado, el cual es aconfesional, lo que choca enormemente con la aportación pública a los centros dependientes de la Iglesia, opinión muy compartida por los docentes.

La falta de centros escolares públicos para todos los alumnos implica que gran número de escolares se matriculen en estas instituciones de carácter religioso, lo que ya significa una contrariedad. De hecho, hay docentes que manifiestan que los alumnos matriculados en centros concertados religiosos estudian en un contexto ideológico y espiritual concreto «...sí que existe adoctrinamiento en los centros religiosos» (EIPR1). El problema radica, en la mayoría de las ocasiones, en que no puedan elegir asignaturas

optativas distintas de la religión, como se apunta desde estos centros «al no haber demanda suficiente». Esta actitud ha sido denunciada en multitud de casos por sindicatos de la enseñanza y padres, de acuerdo a la ley, obligando a continuas inspecciones por toda la comunidad.

La defensa de los centros religiosos la marcarán, como es lógico, los docentes entrevistados en este tipo de colegios «...en nuestro centro la religión se entiende como un ideario, el cual potencia los valores humanos. Las actividades religiosas son optativas, de hecho, participan niños musulmanes y chinos» (PBPRC1).

8.15. EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN SOBRE LOS CENTROS CONCERTADOS

Las leyes educativas, tanto nacionales como autonómicas, no entrarán en la forma de gestión en cuanto a los conciertos, como tampoco limitarán los acuerdos. De hecho, la última ley aprobada en el Parlamento –la LOMCE- ampliará a seis años la periodicidad con la que se revisan los acuerdos en Primaria –antes eran cuatro–, además de incluir expresamente que puedan ser beneficiarios los centros que separan a niños y niñas. Esta disposición obligará a determinadas comunidades como Andalucía a la vuelta a los conciertos retirados por esta razón, posición contraria a la sostenida por la comunidad madrileña, la cual mantenía y mantiene en vigor esos acuerdos. Ante esta situación, algunas comunidades autónomas para hacer frente a las continuas denuncias desde organizaciones y sindicatos han empezado a moverse para controlar más y mejor a los centros concertados, evitando así cualquier quebranto de la ley educativa. En el caso de la comunidad madrileña se intensificarán las inspecciones ante la negativa de la puesta en marcha de aulas para la asignatura de Valores Éticos –frente a la opción de Religión– en los centros religiosos, argumentando estos que no se imparte ante la falta de alumnado que la reclame. Igualmente, en esta misma demarcación, la encubierta aportación obligatoria de un donativo mensual por parte de los padres para el sostenimiento de todo tipo de centros concertados, ya sean laicos o religiosos, será motivo suficiente para que la Comunidad de Madrid, ante el aluvión de quejas presentadas, se viera en la obligación de estrechar las labores de inspección más allá de lo estrictamente académico, lo cual justificarán por la insuficiencia de la aportación pública para su mantenimiento, como nos asegurarían desde esas instalaciones. Tanto es así, que desde la consejería madrileña se pondrá en marcha un protocolo expreso del

consejero de vigilar que esto no ocurra, no obstante, en las entrevistas efectuadas a los docentes de los centros concertados queda de manifiesto que esta práctica sigue en vigor en la mayoría de ellos. Por estas razones y por la falta de transparencia, la mayoría de los entrevistados afirmaban que debe de existir un mayor control, no solo académico, sino, también operativo, con especial incidencia en el estricto cumplimiento de la ley educativa «...las administraciones, al ser sustentadoras de los concertados, están en la obligación de velar por el funcionamiento de los centros, tanto públicos como privados concertados en todos los niveles, hay que ser exigentes con la ley sobre todo para evitar abusos, el sexismo, la ideología contraria a la CE y la radicalidad» (PSP5). Incluso, se percibe cierta complicidad entre la Administración y los centros concertados, según el criterio de PSP4.

8.16. LA EXCLUSIÓN Y LA SEGREGACIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO

Las continuas transformaciones sociales durante el pasado siglo XX y su continuidad durante el XXI han producido importantes cambios en la mentalidad de la población, trasladándose a todo el contexto social, incluido el ámbito escolar. Desde los años ochenta de la pasada centuria se irán produciendo importantes movimientos migratorios por todo el globo, siendo diversos los países de acogida, entre los que se encuentra el nuestro. La adaptación de niños y jóvenes provenientes de otras culturas irá a la par de nuestra reciente democracia, de la nueva organización territorial y de otra forma de entender la educación, con la aprobación de un nuevo marco legislativo. Lejos quedarán ya las segregacionistas escuelas franquistas donde niños y niñas estudiaban por separado o donde las etapas superiores de educación estaban reservadas a los más poderosos y adinerados. La aprobación de la LOGSE en 1990 será el punto de partida de la educación obligatoria hasta los 16 años, con ello se apartaría a miles de niños del abandono escolar a los 14 años, ampliando su aprendizaje y las posibilidades de una formación más completa.

La homogeneidad desde la democracia ha ido tomando protagonismo, donde la ampliación de la población con acceso a la educación ha dejado de ser algo excepcional, donde la diversidad cultural y la acogida de escolares de otros países será práctica habitual, según nos comentaban los profesores entrevistados. La igualdad quedará garantizada con la CE de 1978, las administraciones estarán obligadas a proporcionar los medios para el máximo desarrollo personal, independientemente de su raza, su

origen o su condición económico-social. No obstante, el estatus económico seguirá siendo un factor exclusógeno y segregador, a pesar de la creación y adjudicación de becas de estudios que acercarán la formación a las clases sociales menos favorecidas «...el sistema educativo no es excluyente en cuanto a origen o raza, pero sí en cuanto a renta o clase social» (PSP3). Por su otra parte, también hay quien opina que existe en menor medida en la escuela pública frente a la privada «...en la enseñanza pública en menor medida, aunque se puede dar algún caso» (PSP6). También, se destaca la dificultad de los estudiantes foráneos en sus primeros momentos, tras su llegada a nuestro país, siendo barreras para el aprendizaje y la participación, aunque no existe por ello segregación «...los niños extranjeros que no conocen el idioma dificultan la enseñanza del grupo pero no existe segregación» (MPC1). Añadiremos que la consolidación de las tres redes educativas actuales, pública, concertada y privada, no ha hecho más que agrandar la segregación, debilitando en mayor medida a los centros públicos frente a sus competidores. Desde la aprobación de la LODE en 1985, la red concertada irá ampliando su espacio educativo con el beneplácito administrativo en cuanto a la selección de alumnado, ya sea por su capacidad económica, su ideología o su creencia religiosa, pese a ser contrario a la ley, favorecido por la carencia de inspecciones periódicas que acaben con este tipo de actuaciones. En este contexto las familias en diversidad de ocasiones se verán ante la imposibilidad de obtener plazas para sus hijos en ese tipo de instalaciones. En otras, una vez conseguida la plaza, atender las peticiones educativas de sus vástagos será tarea difícil, produciéndose el abandono de centros concertados, siendo práctica habitual de las familias con menos recursos, ante la dificultad de afrontar esos «gastos extraordinarios» –clases extraescolares, donaciones, uniformes, excursiones, etc.– no contemplados en la escuela pública «...en algunos casos han abandonado el colegio al no poder hacer frente a los gastos extraordinarios» (MPC1).

Como quedaba expuesta en las entrevistas, la exclusión educativa sigue siendo uno de los principales problemas de segregación social en nuestro país, la cual limita la inclusión social de los sectores de población más vulnerables. Aun así, la percepción general es que la exclusión viene determinada por motivos socioeconómicos y culturales sobre cualquier otra índole. En coincidencia con la opinión reflejada por los docentes, el Comité Español de Unicef en su informe *Los factores de la exclusión educativa en España: Mecanismos, perfiles y espacios de intervención* anota que nuestro sistema educativo «sigue estando marcado por importantes procesos de

fragmentación, segmentación y desigualdad»³²⁸. De igual manera, el estudio de los profesores Javier Murillo y Cynthia Martínez-Garrido «Magnitud de la segregación escolar por nivel socioeconómico en España y sus Comunidades Autónomas y comparación con los países de la Unión Europea» recalcan que la segregación escolar, fenómeno por el cual los estudiantes se distribuyen desigualmente en las escuelas en función de alguna de sus características es, por tanto, uno de los factores que contribuyen en mayor medida a impedir una verdadera igualdad de oportunidades y generar desigualdad social³²⁹. Para estos autores España es uno de los países más segregados de Europa, con cifras análogas a los países del este europeo más diferenciadores aún y muy alejados de los países de su contexto más cercano. Añadirán que la segregación escolar en las CC.AA. ofrece resultados extremos, con diferencias muy notables, estando algunas con valores entre los más bajos de Europa –Illes Balears, Galicia y Aragón– y otras, en cambio, como la Comunidad de Madrid, con una segregación muy alta, solo superada por Hungría dentro de la Unión Europea.

8.17. LAS MEDIDAS TOMADAS POR LAS AA.PP. FRENTE A LOS DESEQUILIBRIOS

Pese a los continuos esfuerzos manifestados por los docentes en cuanto a la instalación perpetua de la igualdad en las aulas, atendiendo a las entrevistas mantenidas, podemos afirmar que parte de la población infantil y juvenil de nuestro país se encuentra en condiciones de desigualdad respecto a sus compañeros de estudios. Al mismo tiempo, pese a las quejas de los docentes consultados, no se han tomado las medidas oportunas. Entre otras razones, argumentaban que la ubicación de las instalaciones escolares públicas madrileñas acaban categorizando a los alumnos. Los centros situados en zonas más acomodadas marcan la diferencia con respecto a los de zonas más populares, contemplando estos últimos peor rendimiento, mayores índices de acoso, violencia y abandono escolar. La complejidad de este tipo de centros requiere de mayores dotaciones profesionales, de más apoyo y de más recursos para alcanzar los óptimos niveles de competitividad, lo que no está en los planes de la comunidad. Ante

³²⁸ Aina Tarabini (Dir.), Judith Jacovkis y Alejandro Montes, *Los factores de la exclusión educativa en España: Mecanismos, perfiles y espacios de intervención*, UNICEF Comité Español, Madrid, 2017.

³²⁹ Javier Murillo y Cynthia Martínez-Garrido «Magnitud de la segregación escolar por nivel socioeconómico en España y sus Comunidades Autónomas y comparación con los países de la Unión Europea», *Revista de Sociología de la Educación –RASE–*, vol. 11, n^o1, 2108, pp. 37-58.

esta situación los docentes evitan ocupar esas plazas –recurriendo en ocasiones a continuas bajas laborales– siendo cubiertas en su mayoría por interinos y profesores con peor cualificación profesional, todo ello frente a la indiferencia de las autoridades educativas de la región, según la mayoría de los entrevistados.

La política educativa española no está siendo equitativa, como así lo atestiguan informes internacionales consultados en este trabajo –PISA, OCDE, ONU–, al igual que diversas asociaciones y estudios de nuestro país. De no hacer frente, las desigualdades educativas acabarán enquistando un sistema educativo que ya adolecía de muchas carencias, con un aumento progresivo a raíz del último periodo recesivo, atendiendo a las continuas denuncias manifestadas a este investigador. A pesar de todo el electo normativo desde la democracia, resumido en el continuo vaivén de leyes educativas, cuyo objetivo a consistido en modernizar y garantizar un modelo educativo en términos de equidad, los objetivos aún están lejos de alcanzarse. El trabajo publicado por Save The Children España en 2018 *Mézclate conmigo. De la segregación socioeconómica a la educación inclusiva* es uno de los últimos estudios que hace referencia a la desigualdad en términos educativos³³⁰. Según esta investigación en España el índice de segregación ha aumentado un 13,4% en los últimos 10 años, lo que sitúa a nuestro país en el sexto puesto del ranking europeo con las puntuaciones más altas, por encima del promedio de la UE.

Este crecimiento alarmante de la segregación socioeconómica ha provocado el incremento de las llamadas «escuelas gueto» donde se concentra un número elevado de alumnado que vive en situación socioeconómica desfavorable. Los entrevistados manifestaban la desidia con la cual las administraciones públicas actúan ante estos problemas, a pesar de ser conscientes en su totalidad. De hecho, este reciente informe muestra que los centros que presentan mayores niveles de concentración son en su mayoría de titularidad pública, en concreto 9 de cada 10. Estas instalaciones tienen mayor presencia de alumnado que precisan apoyo lingüístico, con necesidades específicas de aprendizaje y una escasa oferta de actividades extraescolares. Aun así, frente a estas carencias no existe la disponibilidad a corto y medio plazo de recursos que minoren estas dificultades, animando, en multitud de ocasiones, a una constante huida del profesorado más cualificado a otros centros con menor grado de complejidad, todo

³³⁰ Lucía Martínez y Álvaro Ferrer, *Mézclate conmigo: de la segregación socioeconómica a la educación inclusiva*, Save the Children España, Madrid, 2018.

ello como consecuencia de la inoperatividad y puesta en marcha de soluciones por parte de las autoridades educativas, pese a las continuas recomendaciones de la UE.

8.18. EL ACOSO ESCOLAR EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Se considerará acoso escolar toda actuación repetitiva, continuada en el tiempo y deliberada, consistente en agresiones físicas o psíquicas a un alumno por parte de otro u otros que se colocan en situación de superioridad. Este fenómeno, que ya se venía produciendo con anterioridad, en la actualidad ha alcanzado niveles de tal calibre que ha conseguido alterar las normas de convivencia en los centros educativos en nuestro país. El desconcierto ante la impunidad en su erradicación cuyas consecuencias –en determinados casos trágicas– ha suscitado en la sociedad la exigencia a las autoridades educativas para que adopten medidas preventivas. La atención a esta problemática debe de abordarse en sus dos variantes, la primera, con respecto al acosado como víctima, y la segunda, frente al acosador, ante el peligro de que se vea reforzada su conducta antisocial con grandes probabilidades de que persista en su vida adulta. Aun así, esta situación no solo afecta negativamente a acosado y acosador, de hecho, la Fiscalía General del Estado en su *Instrucción 10/2005* alertaba al respecto: «La nocividad del acoso escolar alcanza incluso a los menores que como testigos mudos sin capacidad de reacción lo presencian, pues por un lado se crea un ambiente de terror en el que todos se ven afectados como víctimas en potencia, y por el otro, estos menores están expuestos al riesgo de asumir una permanente actitud vital de pasividad, cuando no de tolerancia, hacia la violencia y la injusticia».

Ante la notable incidencia de situaciones de este tipo, los profesores, según comentaban en las entrevistas, se ven en la necesidad de actuar de forma rápida y adecuada, adoptando medidas con los alumnos agredidos. Denuncian la falta de orientaciones precisas sobre qué hacer, cómo hacerlo y cuándo, sin saber diferenciar en ocasiones si el verdadero acoso es real o está magnificado tanto por los padres como por los propios escolares. Siempre que hay acoso, hay que considerarlo como un problema de primera magnitud, según relataban la mayoría de docentes. No obstante, se pone de manifiesto que las redes sociales y los medios enaltecen e incluso exageran sobre un problema que no lo es tanto, como anotaron profesores de universidad, pública y privada, y profesores y maestros en centros públicos y privados. También, como afirma MPC2, los hijos no saben resolver los conflictos y esperan que los resuelvan los padres,

lo cual lo agranda. Según los docentes consultados la educación en valores se muestra como herramienta fundamental para afrontar un problema que, aunque se ha magnificado, es un problema importante que puede derivar en consecuencias fatales.

8.19. LA FIGURA DEL PROFESOR EN LA ACTUALIDAD

La figura del docente en la actualidad no se puede concebir como un mero transmisor de conocimiento, sino que además debe de cumplir a través de su docencia una serie de valores que van a calar, directa o indirectamente, en la formación de los más jóvenes. Su responsabilidad máxima consistirá, a partir de su influencia educativa, en formar a los más jóvenes en el ámbito de la tolerancia y la libertad de pensamiento. La relación profesor-alumno dentro de las aulas posiblemente marcará el futuro de esa generación en continua complicidad con el binomio padres-hijos dentro del entramado social

Entre las diferentes funciones que se le atribuyen al profesorado, según la profesora Esther Prieto, están las siguientes³³¹:

- Instructor y especialista de una materia, que tiene que darla a conocer e impartirla sobre unos menores determinados.
- Educador. Hay que entender por esta función a aquella persona que es capaz de instruir y formar al alumno desde una perspectiva global, atendiendo a todas sus vertientes, así como a su propio desarrollo personal.
- Solucionar problemas. El profesor es aquella persona que debe de estar cualificada, para dar respuesta a todos los conflictos que le pueda presentar el alumno, sean de carácter cognoscitivo o psicológico, sin tener en cuenta que el docente no tiene el deber de poseer conocimientos específicos de psicología.
- Anexo familiar. Son muchas las ocasiones en las que, el profesor o tutor debe «suplir» el afecto que el menor no posee en su familia.
- Mediador ante situaciones conflictivas. El profesor es consciente de la realidad familiar que rodea al menor.

³³¹ Esther Prieto Jiménez, «El papel del profesorado en la actualidad. Su función docente y social», *Foro de Educación*, nº 10, 2008, pp. 325-345.

A pesar de los diferentes roles que acabamos de citar, en la actualidad la figura del docente está más alejada de la disciplina, la jerarquía, el respeto o la autoridad, vocablos más reconocidos por los alumnos con anterioridad. La relación profesor-alumno, la cual se había basado en el trato adecuado entre ellos, donde el criterio pedagógico y el relacional han sido la base de la convivencia parece encontrarse en entredicho.

Las continuas actitudes chulescas, los insultos y las faltas de respeto por parte de los alumnos serán ratificados por los docentes a través de las entrevistas, al igual que la de sus padres en multitud de casos «...la figura del profesor está desvirtuada, antes era intocable, hoy te vapulean» (MPC1). En términos parecidos se pronunciaban otros docentes «...hoy el profesor no es un referente, tiene que ver con la evolución de la sociedad» (PSP5). Aunque en otros casos, no se le ha perdido el respeto. «...al profesor de universidad se le respeta lo justo, ya que es de transición, solo vas a estar con él unos meses» (PUPC1). Lo que es un hecho es que las denuncias presentadas por los docentes por falta de respeto han ido en aumento, posiblemente al desaparecer el equilibrio existente entre la formación en la escuela, la educación dentro del contexto familiar y el contacto padres-tutor, el cual se mantenía constante como nexo fundamental dentro del entorno educacional.

8.20. LAS AMENAZAS SUFRIDAS POR LOS DOCENTES

La relación entre profesor y alumno puede llevar en diversidad de casos a una relación insatisfactoria, con ciertas discrepancias, donde el choque de roles puede llegar a desbordarse. Sin ser una relación idílica, las normas de convivencia y el respeto mutuo deben de ser la base de la convivencia en el entramado educativo, donde la autoridad del docente en ningún momento se debe desvirtuar. No obstante, la percepción de una fractura social-relacional queda de manifiesto en multitud de ocasiones, poniéndose en cuestión la figura del profesor como máximo responsable en las aulas.

Atendiendo a una mayoría de los entrevistados, las amenazas sufridas por los docentes se presentan como un problema de primera magnitud. Según nos relataban, la permisividad de los padres en defensa de la actitud de sus hijos cada vez más se presenta como un problema difícil de atajar, el cual se traslada a la escuela y a la sociedad. La complicidad de los alumnos con sus progenitores, al hacer estos una «defensa incondicional» de sus hijos, según denuncian varios entrevistados, extiende el

enfrentamiento de los docentes hasta el más cercano entorno familiar, donde las amenazas y los insultos son una realidad. En ocasiones, «hasta quita el sueño», según denunciaban PSP2 y PSP6. El desamparo y la desprotección, unido a la falta de apoyo de las autoridades educativas animan al cambio de centro y, en determinados casos, a la baja laboral, lo cual aumenta la conflictividad y la calidad educacional.

8.21. LA RESPUESTA DE LAS AA.PP. FRENTE AL ACOSO Y LAS AMENAZAS A LOS DOCENTES

La Comunidad de Madrid para hacer frente al tratamiento y erradicación del acoso escolar ha confeccionado un protocolo de actuación que sirva para la mejora de la convivencia en los centros escolares. Para afrontar todos estos hechos se han elaborado unas pautas a seguir en cuanto a la detección y actuación para los casos de acoso escolar, tanto con el agredido, el agresor, los compañeros, las familias y los agentes externos –fiscalía de menores, servicios sociales, etc.–, cuando se consideren necesarias, como así lo dispone la *Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid*.

Desde la comunidad madrileña se asegura que en su primer año de funcionamiento ha habido una bajada de los casos del 38%, pasando de los 179 registrados en el curso 2015-16 a los 111 casos en el curso 2016-17. En 2017 el mayor número de incidencias fue registrado en Educación Secundaria Obligatoria, con 79 episodios, de los que 39 se produjeron en 1º, el curso con mayor número de incidencias. Las cifras también reflejan que la mayor parte de los acosos son grupales (60,36%), frente a los individuales (39,64); y presenciales (84,68%), frente al ciberacoso (15,32%).

Dentro del plan se han detectado importantes reticencias existentes entre las víctimas para denunciar las situaciones de acoso. Así, los padres siguen siendo los denunciadores en la mayoría de los casos, concretamente en 61 ocasiones (54,96%), frente a tan solo cuatro ocasiones (3,6%) en las que la propia víctima puso en conocimiento los hechos. Y todo ello pese al temor de los acosados a contar lo que sucede en su entorno, puesto que más del 60% de los alumnos que han sufrido algún tipo de acoso reconocieron que habían hablado poco o nada con sus familias de lo sucedido.

En cuanto a las amenazas sufridas por los docentes, la aprobación de la *Ley 2/2010, de 15 de junio, de Autoridad del Profesor* tendrá como objetivo reforzar la autoridad de maestros y profesores con el fin de garantizar el derecho individual a la educación, mejorar la convivencia en los centros educativos y aumentar la calidad de la enseñanza. Se pretende fomentar la consideración y el reconocimiento público que les corresponde a los docentes de acuerdo con su importante labor y facilitará que puedan ejercer sus funciones en un clima de orden, disciplina y respeto. La Ley también recoge la obligación de cada centro educativo de elaborar su propia normativa de convivencia y de aplicar las medidas disciplinarias que se deriven del incumplimiento de dichas normas, en los términos que establece el *Decreto de Convivencia Escolar de la Comunidad de Madrid*. Serán sancionables no sólo las conductas contrarias a la convivencia que tengan lugar en el recinto escolar, sino también aquellas que se produzcan durante la realización de actividades extraescolares o la prestación de los servicios de comedor y transporte escolar. Asimismo, podrán ser sancionadas aquellas conductas que, aunque llevadas a cabo fuera del recinto escolar, estén motivadas o directamente relacionadas con la vida escolar y afecten a algún miembro de la comunidad educativa. Aún así, desde sindicatos y asociaciones de docentes se ha insistido en que los casos más graves se deberían tratar como delitos y no como faltas, dado el alto grado de agresiones y la ausencia de respuesta de las administraciones. De hecho, el 90% de los profesores viven situaciones de violencia en sus centros de Primaria y Secundaria, según una encuesta del sindicato de funcionarios docentes –CSIF–, presentada en febrero de 2018³³². Estos profesores advierten también de las amenazas que sufren por parte de las familias, además de la falta de respeto, de reconocimiento de la autoridad docente, violencia psicológica y situaciones de indefensión.

El abandono por parte de las AA.PP. quedará de manifiesto atendiendo a los maestros y profesores entrevistados. En determinados casos, no es solo la desidia de autoridades, incluso la de los propios compañeros «...la sensación de abandono por parte de autoridades e incluso de compañeros de centro quedará patente, lo cual aumenta la sensación de angustia y desprotección» (PSP6). Hay que añadir que hasta se intenta acallar por parte de las autoridades para evitar alarmismos «...las autoridades intentan acallar y taparlo en muchos casos» (MPP1). Desde diversas asociaciones y

³³² La Encuesta de CSIF Educación Sobre Clima Escolar y Violencia sería realizada en noviembre de 2017 a más de 2.000 docentes.

sindicatos, según los docentes, se han atendido todas las quejas y denuncias, las cuales se han trasladado a las autoridades educativas, siendo conscientes de la parquedad en la toma de medidas.

8.22. LA CRISIS Y EL PROFESORADO

La figura del docente siempre se ha posicionado como el eslabón del sistema social más cercano al alumno, al igual que su familia. No obstante, el rol de profesor y maestro ha sido cuestionado en la actualidad, sobre el que en multitud de ocasiones recae la responsabilidad del mal funcionamiento del entramado que conforma la educación en nuestro país. Los problemas se acumulan, según las conversaciones. Entre otras razones, la disminución en el número de contrataciones durante el período recesivo ha supuesto un deterioro constante de la educación, según los entrevistados «...con la crisis los problemas se multiplican» (PSP2). Todo ello conlleva un mayor número de horas lectivas y menor atención a los alumnos con déficit de aprendizaje al suprimirse las clases de apoyo por falta de profesores. Igualmente, el aumento de las ratios en todos los niveles y la carencia de recursos han incidido directamente en la actividad docente. Incluso, la falta de reposición de profesores jubilados y el aumento de interinos con jornadas parciales han sido características definitorias de esta etapa. A esto añadirán la escasez de recursos en cuanto a actividades formativas de los docentes y la merma de los salarios. Denuncian que una vez superada la crisis, la apuesta por la formación de profesorado o las nuevas contrataciones no han sido prioridades de la agenda de las autoridades educativas en nuestro país. Igualmente, se denuncian las minijornadas laborales, destinos excesivamente alejados de su residencia o la falta de apoyo ante situaciones de violencia, incidiendo directamente en la calidad y en un eficaz funcionamiento del sistema educativo.

El modelo educativo se encuentra en crisis en la actualidad. Como anotaban los propios docentes, invertir en educación no es una prioridad. De hecho, las dificultades en la financiación han incidido directamente en la calidad de la educación. La falta de contratación de profesores, las relaciones entre alumnos y docentes o la actual figura del profesor, atienden a nuevos modelos de sociedad. Es más, las tendencias de futuro apuntan directamente a un modelo más técnico, donde la educación tiende a ser más costosa para las familias y por tanto más selectiva, incrementando con ello la desigualdad.

9. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN Y TENDENCIAS DE FUTURO

En este apartado presentamos los resultados del proceso de investigación mediante la confirmación o refutación de las hipótesis previamente expuestas en esta Tesis Doctoral. De esta manera podemos presentar mediante los diferentes aportes a este estudio una integración general de las deducciones, dando paso a las conclusiones en el próximo capítulo. Los resultados obtenidos en el primer momento de la investigación siguen el mismo orden en que fueron recogidos y como se presentan en el diseño metodológico. Específicamente se ha analizado la información acumulada a través de las diferentes fuentes cuyo fin no es otro que aportar conocimiento científico que sirva de base para futuras investigaciones.

9.1. LA EDUCACIÓN COMO FACTOR EXCLUSÓGENO

La brecha abierta entre ricos y pobres durante la crisis ha aumentado de por sí la distancia que existía con anterioridad con respecto a los servicios educativos no universitarios en España. El gasto público en esta materia clave para el futuro de los jóvenes en nuestro país cayó desde los 53.895 millones de euros de 2009 hasta los 44.974 de 2013, la etapa más intensa del ciclo recesivo, lo que sobre todo ha afectado a las familias que llevan a sus hijos a los colegios públicos. Una vez superada la crisis aún no se habían alcanzado en 2017 las cifras de 2009, con un diferencia de 4.477 millones de euros con respecto a ese año, cifras astronómicas si sumamos las cantidades no invertidas en el resto de años comprendidos en esta etapa, miles de millones de euros que nunca se van a recuperar. Es más, pese a la desinversión, el número de alumnos ha aumentado en más de medio millón, con lo que la caída en el aporte público por cada escolar todavía se acentúa aún más. Igualmente tendremos en cuenta la disminución de las becas y ayudas en este período, destacando los 1.454 millones de euros de 2009 frente a los 1.138 millones de euros de 2012. Añadiremos que, aun teniendo en cuenta una paulatina recuperación, los 1.420 millones de euros de esa partida invertidos en 2017 todavía no alcanzan las cifras de ese primer año, pese a contar con miles de alumnos menos. En cuanto a la comunidad madrileña, los 4.757 millones de euros invertidos en educación en 2009 disminuirían hasta los 4.141 millones de 2013. Con

respecto a 2018, el aporte en educación ascenderá a 4.560 millones, aún lejos de las cantidades de 2009, año en el cual había casi 60.000 escolares menos, alcanzando la desinversión entre 2009 y 2018 la cifra de 3.232 millones de euros, lo cual ha limitado todavía más las dotaciones por estudiante en una región tan puntera como esta.

La disminución de los fondos públicos en cuanto a la educación ha tenido un efecto automático negativo en este periodo en las familias de nuestro país, ello se traducirá en una creciente aportación económica de los estudiantes a la enseñanza, cuya estimación se eleva hasta el 28,2%. Un mayor desembolso que, lógicamente, han efectuado quienes se lo podían permitir, los hogares de mayor renta. Así lo refleja el estudio *Cuentas de la Educación en España 2000-2013. Recursos, gastos y resultados*, elaborado por la Fundación BBVA y el IVIE. Como ya comentamos a lo largo de este trabajo las familias se han visto obligadas a realizar verdaderos esfuerzos económicos en estos últimos años. No obstante, no todos los alumnos se han visto beneficiados de estos aportes extraordinarios, pese a la importancia de la educación dentro del entorno familiar, como consecuencia de las dificultades financieras de miles de hogares, afectando directamente a la igualdad de oportunidades del sistema educativo. De hecho, según este estudio las familias de mayores ingresos, con entornos socioeconómicos más favorables, dedican un porcentaje cuatro veces superior al de las familias de ingresos menores, lo que coincide en la mayoría de los casos con estudiantes matriculados en centros de titularidad privada concertada y no concertada. Aunque la educación pública, hasta ahora gratuita, se manifieste como el recurso educativo de las clases más populares, se está convertido en la actualidad en un servicio para cuyo funcionamiento necesita del copago al suprimir o reducir drásticamente las ayudas y las becas, obligando a las familias con menos recursos a aportar la diferencia, un gasto que se vería agravado con la entrada en vigor de la LOMCE. Hay que añadir que las «contribuciones voluntarias» –prácticamente obligatorias en la mayoría de los centros concertados, pese a su prohibición– se añadirán a las dificultades financieras de muchas familias, ya de por sí perjudicadas por las limitaciones de las asignaciones presupuestarias públicas, obligando en muchos casos al cambio de colegio, según los docentes de este tipo de centros. No es de extrañar que un contexto como el anterior posicione a la Comunidad de Madrid como la que ostenta la mayor segregación escolar socioeconómica de nuestro país, liderando también el ranking a nivel europeo, sólo por detrás de Hungría, según el informe de Save the Children *Mézclate conmigo. De la*

*segregación socioeconómica a la educación inclusiva*³³³. Este trabajo analiza la segregación escolar entendida como la separación de niños en diferentes centros educativos según su situación socioeconómica, frente a la inclusión y la equidad, posicionando a España como el sexto de los países europeos con mayor discriminación educativa de la UE, cuyo índice ha aumentado un 13,4% en los últimos diez años, muy alejado de países como Finlandia o Suecia. Este crecimiento de la segregación escolar en España fue especialmente significativo en el periodo 2012-2015 cuando aumentó un 14,5%, siendo el incremento más notorio en la Comunidad de Madrid, donde el índice creció el 35,8% en el mismo periodo, más del doble que el crecimiento medio en España. La concentración de alumnos de perfil socioeconómico bajo en «centros gueto» en nuestro país afecta al 46,8% del total de los centros escolares, de los que la gran mayoría –9 de cada 10– son de titularidad pública, donde hay una escasa oferta de actividades extraescolares y la huída de profesorado es constante, siendo el alumnado inmigrante entre dos y tres veces más numeroso que en otro tipo de instituciones educativas. Estos escolares tienen cuatro veces más probabilidades de repetir curso que aquellos que van a colegios con muy baja concentración. Además, sus expectativas en cuanto a cursar estudios universitarios es también menor –1,5 veces menos que la media del alumnado–. Las consecuencias de la desinversión administrativa se extenderán más allá de lo estrictamente educativo, cuyos efectos se manifestarán incluso con respecto al abandono escolar –incidiendo directamente a corto plazo en el futuro de los jóvenes y a largo plazo en su vida adulta–, pese a la reducción de la tasa entre el conjunto de los escolares, produciéndose un empeoramiento para las clases más desfavorecidas, siendo determinante la situación económica y social a la hora de permanecer más o menos tiempo en el sistema educativo. Es más, según el informe *Necesita mejorar*, que Save The Children publicó en septiembre de 2016, el abandono educativo prematuro descendió entre 2008 y 2015 en España en todos los estratos de la sociedad, excepto en el 20% que posee menos renta, lo que se traduce en un aumento de las desigualdades asociadas a la educación³³⁴.

El riesgo de pobreza y exclusión en el que vive el 29% de los niños y niñas en Madrid y la desigualdad, donde registra un índice del 10,2, lo que significa que el 20% de los niños más ricos tiene 10 veces más recursos económicos que el 20% de los niños

³³³ Save the Children, *Mézclate conmigo. De la segregación socioeconómica a la educación inclusiva*, Save the Children España, Madrid, 2018.

³³⁴ Save The Children, *Necesita mejorar. Por un sistema educativo que no deje a nadie atrás*, Save The Children España, Madrid, 2016.

más pobres, sitúa a la región madrileña a la cabeza de la desigualdad infantil en España, igualada con la comunidad canaria, lo que está intrínsecamente ligado a la exclusión en la etapa escolar.

En cuanto a la universidad española esta ha sufrido continuos recortes, como hemos plasmado a través de esta investigación, ateniéndonos a las cifras proporcionadas por el ministerio, las consejerías y las propias autoridades académicas, dificultando en mayor medida el acceso a este tipo de estudios o animando al continuo abandono. De hecho, a la hora de matricularse en los centros universitarios muchos pueden ser los determinantes que actúen como origen de la deserción, no obstante, los problemas financieros se manifiestan como la primera causa. La dificultad económica dentro del entorno familiar, pese a los programas de becas, o no poder compaginar estudios y trabajo como un factor añadido a la falta de dinero se muestran como las principales limitaciones de los jóvenes para acceder a los estudios superiores. A lo anterior hay que añadir el estrés para cumplir con los objetivos y condiciones fijados por el ministerio para la obtención de ayudas. Aun así, muchos estudiantes recurren para poder financiar sus carreras a créditos al estudio, ofertados por entidades financieras, los cuales hay que amortizar una vez concluido el período formativo, agravando en muchos casos la situación de los nuevos trabajadores, quienes se ven en dificultades para la devolución de esos préstamos al estar contratados en empleos precarios y de mala calidad, engrosando la lista de trabajadores pobres nada más concluir sus estudios en la universidad.

Atendiendo a lo analizado a través de este trabajo nos ratificamos en que la educación es el camino más corto para conducir a la sociedad a estadios superiores de desarrollo, democracia, solidaridad y participación, siempre y cuando sea accesible a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones, actuando como un medio para superar la pobreza, la ignorancia y lograr una mejor distribución de la riqueza. No obstante, en el caso concreto de nuestro país, los nuevos modelos de corte neoliberal han agrandado la distancia que ya existía entre sectores sociales, los cuales se han trasladado al medio educativo. Nuestro patrón de desarrollo exige un replanteamiento entre lo económico y lo social. La cada vez mayor inversión por parte de las Administraciones Autonómicas en un modelo educativo concertado, con mayores costes asociados para las familias, frente a la paulatina desinversión en la escuela pública, no ha hecho más que agrandar la distancia entre los alumnos, de manera que la desigualdad se manifiesta desde la primera etapa escolar.

CUADRO 9.1
CONFIRMACIÓN DE H1 EN LA INVESTIGACIÓN

Hipótesis H1	Confirmación	Apoyo de la investigación
<p style="text-align: center;">La reducción en las partidas presupuestarias en formación ha convertido a la educación en uno de los principales factores exclusógenos en la Comunidad de Madrid.</p>	<p style="text-align: center;">Se confirma</p>	<ul style="list-style-type: none"> -La menor dotación presupuestaria de las administraciones obliga a las familias a asumir mayores costes en educación. -Mayor dificultad para las familias con menos ingresos para asumir gastos extraescolares. -Dificultad en la obtención de becas y subida de tasas. -Guetos educativos en aumento en los barrios más populares. -Discriminación educativa por razones económicas.

Fuente: Elaboración propia.

9.2. LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA Y LOS CONCIERTOS EDUCATIVOS

Nuestro sistema de enseñanza se fundamenta, a tenor de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución, en unos pilares básicos, como la educación básica, obligatoria y gratuita, la libertad de enseñanza y de creación de centros docentes, así como el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral acorde con sus convicciones. Es más, el Estado ostenta las competencias exclusivas para la ordenación general del sistema educativo, la programación general de la enseñanza, la fijación de las enseñanzas mínimas, la regulación de los títulos académicos y profesionales y la alta inspección del sistema. Por su parte las Comunidades Autónomas con competencia para ello podrán desarrollar el contenido de la *Ley Orgánica 8/1985*,

de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, según autoriza su disposición adicional primera, a fin de realizar una política propia. En cumplimiento de la libre elección de enseñanza el sistema educativo distingue los centros privados, titularidad de una persona física o jurídica privada, que funcionan en régimen de libre mercado; los centros dependientes del Estado, las consejerías y los ayuntamientos, cuyo titularidad recae en las Administraciones Públicas y se sostiene con fondos públicos, y los centros concertados, de titularidad privada pero mantenidos con fondos públicos.

Desde mediados del siglo XIX la enseñanza en centros privados irá tomando más fuerza, siendo la Iglesia Católica quien vaya adquiriendo mayor notoriedad al ser la propietaria de la mayoría de ellos. No obstante, habrá que esperar hasta 1985, con el gobierno del PSOE de Felipe González, cuando la figura del colegio concertado adquiere carta de naturaleza legal. Se justificará como complemento para cubrir la inexistencia de plazas públicas escolares. No obstante, lo que parece tendría caducidad en unos años se ha perpetuado en el tiempo en nuestro sistema educativo. De hecho, las cantidades destinadas a conciertos han ido aumentando hasta hoy, con una constante apertura de nuevos centros privados y la consiguiente disminución de plazas públicas.

En la actualidad España tiene uno de los menores niveles de escolarización pública de toda Europa frente a otros socios comunitarios como Irlanda –con el 100% de escolares en centros públicos y una de las mayores rentas per cápita de la UE–, Finlandia –con el 98% y uno de los modelos educativos más eficientes del mundo– o Alemania –con el 95%, el motor económico del continente–. España, por el contrario, se ha convertido, en este sentido, en una anomalía dentro del panorama internacional en lo que se refiere a centros educativos privados sostenidos con fondos públicos, controlados en más del 60% por la Iglesia Católica. En el caso concreto de la Comunidad de Madrid esta tendencia se justifica desde los sectores conservadores y neoliberales en función de una supuesta «mayor demanda» de las familias, por la eficiencia y por el ahorro económico, territorio donde el 45,7% de los escolares acuden a un centro de titularidad privada.

La argumentación de los mejores resultados educativos de estos colegios no está fundamentada, a excepción de los centros públicos con elevado número de inmigrantes, escolares con difícil adaptación y con dificultades socioeconómicas concretas. La educación moral tampoco será razonamiento suficiente para la defensa de los conciertos en el caso concreto de los centros cristianos, muy lejos de un contexto abierto donde la pluralidad religiosa o la laicidad es la nota característica. Es más, los centros públicos

presentan condiciones objetivas más favorables para la educación en valores, libres de ataduras, sin sometimiento ideológico y donde se garantizan condiciones de igualdad. No obstante, según los profesores consultados muchos padres piensan que el entorno social que ofrecen los centros concertados puede influir en los resultados educativos y en el futuro sociolaboral de sus hijos. Al mismo tiempo, por el contrario, afirman que en puntuales ocasiones estos actúan como elementos diferenciadores y de rechazo social hacia determinados sectores sociales y minorías. De hecho, coincidiendo con los docentes entrevistados, en 2016, Rogero y Andrés, investigadores en Sociología de la Educación de la Universidad Autónoma de Madrid, afirmaban que la libertad de elección de centro no existe, es un término falaz para justificar un sistema que segrega al alumnado y que sirve a las clases medias y altas para alejarse de los alumnos extranjeros y de las clases bajas³³⁵.

Desde esta Tesis Doctoral entendemos que la libertad de centro y la concertación, en contraposición a lo público, son un privilegio para los alumnos adscritos a una determinada ideología o confesión pagada con fondos públicos. Se entiende como una incongruencia que en un estado aconfesional un alto porcentaje de alumnos se vean obligados a formarse en un entorno ideológico o moral concreto al no haber suficientes plazas públicas. La Constitución contempla la libre elección de centro, entre ellos también están los directamente gestionados por las administraciones, no obstante, no todos tienen esa gracia al no existir uno cerca de su domicilio, viéndose miles de alumnos privados de elegir una institución educativa de este tipo. De hecho, la desinversión en construcción de nuevas aulas dependientes de las administraciones, al igual que el mantenimiento de las ya existentes, es palpable. La educación como bien público en nuestro país se encuentra en entredicho, está cada vez más en manos de las ideologías, de la Iglesia Católica y como un negocio privado, según lo demuestran las cifras, caso muy extendido en la comunidad madrileña.

En la actualidad están implementados dos proyectos educativos con fondos públicos en esta región, con diferentes formas de entender las relaciones económico-sociales y la educación. El primero, opta por un modelo excelente, competitivo, moralizador y fundamentado en la ideología neoliberal y católica. Estas entidades, a pesar de tener asegurada su financiación, no se ven sometidas a un exhaustivo control

³³⁵ Jesús Rogero y Mario Andrés, «Representaciones sociales de los padres y madres sobre la educación pública y privada en España», *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación* 9.1, Asociación de Sociología de la Educación, 2016, pp. 46-58.

de la Administración. De hecho, aun siendo gratuitos cobran determinadas cuotas a los padres bajo la fórmula de «donaciones voluntarias», lo cual sirve para seleccionar a los alumnos por su nivel de renta, práctica denunciada por asociaciones y sindicatos ante la Comunidad de Madrid. El segundo, por el contrario, entiende la educación como un bien común, libre de ataduras, donde la colaboración y la igualdad son sus señas de identidad, cuyo fundamento básico es procurar el progreso de todos y no el de unos pocos, con ciertas sospechas en cuanto a su continuidad. Como podemos observar, cada vez más la inclinación hacia la concertación no deja ninguna duda, postura enfrentada a gran mayoría de nuestros socios europeos, los cuales apuestan por la igualdad.

CUADRO 9.2
CONFIRMACIÓN DE H2 EN LA INVESTIGACIÓN

Hipótesis H2	Confirmación	Apoyo de la investigación
<p>La aprobación legislativa de nuevos modelos de actuación en cuanto a formación ha afectado directamente a la calidad de la educación.</p>	<p>Se confirma</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Potenciación de la enseñanza concertada frente a la pública. -Apuesta administrativa por la concertación. -Elevado número de centros concertados religiosos. -Existencia de adoctrinamiento ideológico y religioso en determinados centros con financiación pública. -Dificultad de elección de centro de carácter público y falta de plazas. -Supresión de centros públicos y aumento de los concertados.

Fuente: Elaboración propia.

9.3. LA CRISIS ECONÓMICA Y EL AUMENTO DE LA DESIGUALDAD

La Unión Europea se marcaría como objetivo prioritario para 2020 la reducción de la pobreza en un 20%. No obstante, en este último período recesivo el avance de las cifras de desempleados en España se ha disparado por encima del 25%, con más de 1.800.000 familias donde todos sus miembros estaban en paro en 2013. La situación llegará a ser insostenible en muchos hogares donde con anterioridad gozaban de un estatus de normalidad en cuanto a bienestar. El sinhogarismo y los desahucios serán protagonistas de los informativos nacionales e internacionales en esta etapa, con mayores, niños y personas en situación de discapacidad expulsados de sus hogares –solamente en el período comprendido entre 2007 y 2014 se registraron más de 600.000 ejecuciones hipotecarias según los datos facilitados por el Consejo General del Poder Judicial–. A esto hay que añadir el progresivo aumento de los precios de los servicios básicos, lo que unido a la reducción de salarios no ha hecho más que empeorar la situación. La incesante subida del recibo de la luz, del agua, del gas y de los distintos impuestos asociados a la vivienda ha incidido directamente sobre la economía familiar. Las limitaciones en calefacción o en el uso del agua caliente sanitaria han sido posiblemente unas de las más usuales restricciones dentro del ámbito doméstico de millones de familias en España, lo cual afecta directamente a la salud. A ello hay que sumar los continuos copagos sanitarios y el aumento del gasto educativo, empeorando un contexto económico de por sí muy complicado en muchos hogares de nuestro país. Pese a los años de bonanza económica anteriores al período recesivo, la crisis no ha hecho más que incrementar las cifras que con anterioridad se contemplaban respecto a la población en situación de pobreza y exclusión social. El aumento de miles de personas en estas circunstancias, unido a los continuos recortes y las limitaciones en la protección social han provocado en diversas ocasiones problemas de cohesión social y altercados públicos, donde jóvenes y adultos sin estudios y sin empleo han sido protagonistas, con consecuencias muy negativas para nuestro país y para la economía.

En cuanto a la Comunidad de Madrid, la desigualdad ha seguido creciendo. La tasa de pobreza en 2017 alcanzaba el 20,6% en la región de España con más PIB, con algo más de 1.200.000 personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social –200.000 más que en 2008–³³⁶. En concreto, esta tasa era superior a la de País Vasco, Navarra y

³³⁶ Según datos del Informe *Marcadores de pobreza, riesgo social y desigualdad en la población madrileña*, presentado en octubre de 2018 por CC.OO.

Cataluña, también regiones pujantes que se encuentran por detrás en PIB per cápita y que presentan tasas de pobreza del 14,5%, del 13,5% y del 19,4%, respectivamente. Estas cifras suponen que una de cada 25 personas en Madrid sufre carencia material severa, afectando a 350.000 madrileños. A esto hay que añadir que el porcentaje de hogares que tienen a todos sus miembros en paro alcanzaba el 6% en 2017, superior al 3,9% de 2008, y que 34,4% de los hogares madrileños no puede hacer frente a gastos inesperados. En el caso de los menores de 16 años, hay más de 300.000 que son pobres, el 28% del total.

Desde esta investigación afirmamos que la educación se muestra como uno de los pilares vertebradores de las políticas públicas, la cual funciona como cierre en la brecha entre ricos y pobres, actúa como fórmula eficaz para la lucha contra el desempleo, es una pieza clave para el desarrollo de la comunidad, garantiza la igualdad y es el eje principal para la inclusión social. La situación laboral y educativa ha de mostrarse como objeto prioritario de atención por parte de los gobiernos e instituciones. Aunque la intención dentro de la estrategia europea es reducir el abandono escolar temprano por debajo del 10% en la UE y del 15% en España, aún reflejamos una de las mayores cifras en ese ámbito, con cantidades muy superiores a la media europea. Anotaremos que el abandono y el fracaso escolar sobrepasan su asociación a lo estrictamente educativo, están relacionados en gran medida con el consumo de estupefacientes, el alcohol, la depresión, la delincuencia y las situaciones de violencia. En cuanto a la comunidad madrileña, según los últimos datos del INE, es la quinta región con la tasa de abandono escolar más baja de España. No obstante, podemos pensar que, al gozar de unos niveles educativos y de renta de los más altos del país, se aproximaría más a las cifras del continente, pues no. De hecho, lejos quedan las excelencias expuestas desde su presidencia la cual presume de estar por debajo del índice medio del territorio español -13,9% frente al 18,3%-, sin hacer comentario respecto al resto de socios europeos, con cifras por debajo del 10%, muy alejados de la región madrileña.

Nuestro país no ha hecho, ni hace, una apuesta definitiva por mejorar su capital humano. El paro estructural es un mal endémico que se ha instalado aquí para quedarse, afectando a todos los sectores sociales. España no apuesta por las tecnologías, ni por la formación, ni por el trabajo de calidad. La creciente creación de empleo en la hostelería nos ha convertido, como afirma el profesor Marina, «en el bar de copas de Europa», eso

sí, el cual funciona solo en verano, con miles de despidos a final de temporada, engrosando las filas de trabajadores pobres. Es difícil romper con este modelo que tanto daño hace a las familias y a la economía nacional. Según la OCDE en 2017 España lideraba el ranking en cuanto al mayor número de desempleados jóvenes –entre 15 y 24 años– triplicando la media de esta organización, con el 38,6%, frente a Japón o Alemania, con menos del 7%. Igualmente el número de mayores de 25 años en situación de desempleo sería el más alto de la OCDE, con el 15,6%. Las cifras así lo anotan, con menos inversión en educación, con copagos, con subidas de las tasas académicas y con menos ayudas al estudio los jóvenes abandonan los centros educativos y emprenden la carrera laboral bajo la apariencia de adultos, cuando en realidad no son más que adolescentes sin formación ni experiencia, que acaban engrosando las listas del paro. Pese a la gratuidad de la enseñanza pública hasta los dieciséis años, los «gastos asociados no gratuitos» –libros de texto, transporte, visitas culturales, excursiones, etc.– en muchos casos no pueden ser asumidos por los hogares en situación de dificultad, incidiendo directamente sobre los alumnos.

Añadiremos que la implementación del bilingüismo no hace más que empeorar un sistema educativo como este, donde miles de niños tienen dificultades para seguir el ritmo de las clases al no tener un entorno familiar plurilingüístico donde practicar. El aprendizaje se ralentiza e, inclusive, no llega a cumplir sus objetivos, que no son otros que la adquisición de conocimientos. Las familias con mayores dificultades económicas se ven en la imposibilidad de costear clases de apoyo en otros idiomas frente a hogares con mayor disponibilidad. Los menores en estas situaciones se sienten diferentes, compitiendo en desventaja, frente a unos compañeros sin carencias, repitiéndose las situaciones de vergüenza al sentirse pobres y aumentando la vulnerabilidad. Este contexto social se muestra en la actualidad como elemento decisivo en el desarrollo intelectual, físico y académico de los menores, afectando a su progreso escolar y a su futuro profesional y vital. Ante esta situación muchos jóvenes abandonan las aulas en busca de un empleo prematuro que les proporcione con prontitud el ansiado bienestar. No obstante, en su mayoría no lo conseguirán, ocupando los empleos más precarios y peor pagados, en infinidad de casos sin cobertura social o en situación de ilegalidad, acercándose en mayor medida a la exclusión social.

CUADRO 9.3
CONFIRMACIÓN DE H3 EN LA INVESTIGACIÓN

Hipótesis H3	Confirmación	Apoyo a la investigación
La desigualdad social se ha acentuado en la Comunidad de Madrid en estos últimos años coincidiendo con la actual crisis económica.	Se confirma	<ul style="list-style-type: none"> -El encarecimiento de los precios en servicios educativos y otros productos básicos dificultan el acceso a las familias en situación más vulnerable. -La apuesta por el bilingüismo selecciona a los alumnos. -La minoración presupuestaria en servicios públicos y copagos alejan a las familias con mayor dificultad de servicios básicos. -La falta de empleo y empleo precario han aumentado la desigualdad. -Aumento de desahucios y personas sin hogar durante la crisis.

Fuente: Elaboración propia.

9.4. ACOSO, VIOLENCIA Y MALA CALIDAD RELACIONAL EDUCATIVA

En nuestro sistema escolar son muchos los episodios de conflictividad escolar. Los choques y roces no son nuevos, se han producido siempre, la diferencia estriba en la notoriedad que han alcanzado en la actualidad apoyados por los medios informativos y las redes sociales. El acoso escolar, las amenazas y las agresiones sufridas por escolares

y docentes se han convertido en tipos específicos de violencia, en determinados casos con graves consecuencias, tanto para alumnos como para profesores, afectando inclusive a su propia integridad física, llegando en alguna ocasión hasta la muerte.

El acoso, como conducta violenta, es una forma de agresión, que a diferencia de otras, se repite en el tiempo, donde existe una relación de desigualdad entre agresor y agredido. La víctima normalmente indefensa se enfrenta a su acosador quien suele estar apoyado por otros acosadores o cómplices del acoso. Las continuas agresiones de tipo verbal –insultos y amenazas– acaban derivando, en multitud de casos, hacia lesiones físicas. Igualmente se manifiestan otro tipo de acciones contra el acosado como son el desprecio, la ignorancia y el aislamiento, momento en el cual la depresión infantil y juvenil hace acto de presencia junto a la pérdida del equilibrio psicológico y social, lo que, en determinados casos, conduce a la exclusión social con respecto al resto de compañeros de aula. La víctima pierde la autoconfianza, siente miedo y rechazo, lo que acaba incidiendo en su comportamiento y en su rendimiento escolar.

Durante el curso 2016-2017 se denunciaron en Madrid 111 casos de acoso escolar, un 38% menos que el anterior —con 179 episodios—, pese a que se había puesto en marcha un programa específico para su detección en 2015 aun así fueron muchos los casos localizados. El problema radica en el miedo a manifestarlo por parte de los alumnos, siendo los padres en más ocasiones quienes lo notificaron.

El principal número de alumnos maltratados se registró en Educación Secundaria Obligatoria –entre 12 y 16 años–, con 79 episodios, siendo la mayoría de los casos en grupo, con el 60,36%, frente a los individuales, con el 39,64%, en mayor medida presencial, con el 84,68%, y no por las redes, según la consejería madrileña. El que se produzca en más cuantía en la región madrileña posiblemente obedezca al programa de detección y a la mayor inclinación a la denuncia frente a otras comunidades. Añadiremos que los casos de acoso escolar detectados a niños de 7 años y menores de esa edad han aumentado, al igual que la gravedad de las agresiones y las amenazas presenciales en el entorno de las aulas, atendiendo al *II Estudio sobre acoso escolar y «ciberbullying»*, presentado en 2017 por las fundaciones Mutua Madrileña y Ayuda a Niños y Adolescentes en Riesgo –ANAR–, cuyo teléfono registró, atendió y gestionó 1.207 casos reales en 2016, un 87,7% más que en 2015. Como dato significativo, señalaremos, según este trabajo, que se ha reducido la edad media del acosado, de 11,6 años a 10,9 años, y el número de víctimas de 7 años o menos ha aumentado desde el 8,7 % del anterior estudio al 14,25 %.

Otro tipo de maltrato y agresión es el sufrido por los docentes. El Defensor del Profesor advirtió en noviembre de 2017 que las agresiones físicas y amenazas que sufren los docentes por parte de los alumnos se habían cuadruplicado en el año anterior. Según esta oficina en el curso 2015-2016 fueron 59 casos, lo que suponía sólo un 3% de las 2.249 denuncias recibidas, frente a las 270 del curso 2016-2017, el 12% del total. Cabe también destacar que Madrid sigue siendo la comunidad que más demandas recibe curso tras curso. Los docentes que solicitaron ayuda en esta comunidad ascienden a 1.165. Según manifestó en noviembre de 2017 el sindicato ANPE las denuncias han vuelto a aumentar tras unos años de descenso, percibiendo más ciberacoso, con edades más tempranas y protagonizadas en muchos casos por los padres. El 42% de las mismas sucede en Primaria, con niños que no tienen más de 12 años, y el 7% en Infantil. Pese a que las agresiones no son muchas, a los propios profesores lo que más les preocupa es la imagen que dan frente a sus hijos las provocaciones y amenazas de los progenitores, lo cual se refleja después en el aula. Aunque las leyes autonómicas y estatales protegen a los docentes de estas agresiones, incluso les otorga el rango de autoridad en los centros educativos, estos se encuentran impotentes, sienten miedo y una gran pérdida de respeto, a tenor de los propios entrevistados, lo que les obliga en algunos casos a pedir la baja laboral, y en otros a sufrir cuadros de ansiedad y de depresión. A pesar de las continuas denuncias ante las autoridades educativas, estos profesionales en sus narraciones pusieron de manifiesto la poca preocupación de la administración e, incluso, el interés en que no haya una trascendencia a través de los medios ya que no es bueno para el propio sistema educativo.

Estas repetidas situaciones de tensión, ya sean de acoso o de amenazas y agresiones a alumnos y docentes, no hacen más que enturbiar en mayor medida un sistema educativo que presenta muchas carencias. Como hemos anotado en esta investigación, el sistema educativo es una yuxtaposición del centro escolar, el entorno familiar más inmediato y el contexto sociocultural del alumno. Cuando alguno de los tres falla se produce una caída en el equilibrio educativo, lo que se traduce en abandono, frustración y en determinados casos en violencia. Desde aquí coincidimos con muchos expertos en que la primera causa de choques y agresividad extendidos en los centros educativos viene motivado por la falta de atención de los padres. Los nuevos modelos productivos, los horarios de trabajo, y, sobre todo, el actual rol de la mujer como madre trabajadora, la cual ha dejado atrás los tradicionales procesos de socialización en la familia, lo que acaba incidiendo directamente en el comportamiento de los más jóvenes.

CUADRO 9.4
CONFIRMACIÓN DE H4 EN LA INVESTIGACIÓN

Hipótesis H4	Confirmación	Apoyo a la investigación
<p>Nuevos modelos de convivencia están acentuando posibles brotes de acoso, violencia y mala calidad relacional dentro del medio educativo.</p>	<p>Se confirma</p>	<ul style="list-style-type: none"> -El acoso escolar se ha hecho hueco en las aulas. - Falta de formación en cuanto al acoso por parte de maestros y profesores. - Nuevo rol de la mujer trabajadora con incidencia en la educación doméstica. -Escaso apoyo desde las administraciones. -Las amenazas a los docentes cada vez son más numerosas. - Mínima aplicación de la legislación vigente. - La falta de educación en valores incide directamente en el comportamiento de los jóvenes.

Fuente: Elaboración propia.

9.5. LOS SECTORES SOCIALES MÁS VULNERABLES

Algo más de 1,3 millones de personas se encontraban en 2017 en riesgo de pobreza o exclusión social en la Comunidad de Madrid, alcanzando al 20,6% de la población madrileña, unas 200.000 personas más que en el año 2008, según el *VIII Informe de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN)*. Si lo extrapolamos al conjunto de la población nacional esa cifra se eleva a 12.338.187 personas, lo que suponía que el 26,6 % del total de la población residente en España estaba en riesgo de

pobreza y/o exclusión social. Pese a la tendencia decreciente en los dos últimos años, el indicador AROPE se ha incrementado en 1,9 puntos porcentuales desde el año 2009 y en 2,8 puntos porcentuales desde el año 2008. En términos absolutos en el año 2008 había aproximadamente 11 millones de personas en esta situación, lo que indica que en 2017 se había producido un aumento de 1,4 millones más que en los valores anteriores a la crisis. Hay que tener en cuenta que los compromisos especificados en la estrategia EU 2020 ya requerían una rebaja, que sumado a lo anterior supondría reducir en 2,3 millones el número de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social en los siguientes dos años. Además, las condiciones de vida de las personas en esta situación se han agravado, pese a la mejora económica. De hecho, entre las personas sin empleo la tasa AROPE alcanzaba al 59,1%, cifra que supone un incremento de 17 puntos porcentuales desde el año 2008, lo que refleja un aumento de la desigualdad motivado por la pérdida de protección social del colectivo. Por otra parte, la existencia de niños y jóvenes en el hogar determina claramente la probabilidad de caer en situaciones de vulnerabilidad. Es más, los hogares con menores de 18 años obtienen peores resultados en los cuatro principales indicadores de pobreza y/o exclusión. Así, la tasa AROPE es un 28% más elevada, 6,5 puntos más, el riesgo de pobreza era un 56% superior, 9,5 puntos más, la privación material severa suponía un 29%, 1,3 puntos más, y la pobreza severa era justamente el doble, 4,5 puntos más. En el caso de los hogares con niños dependientes la situación es aún más difícil. Igualmente, hay que destacar los hogares monoparentales con menores a cargo, donde la tasa es más alta, y más si el único adulto es mujer.

En cuanto a la población extranjera originaria de países que no pertenecen a la UE, a pesar de dos años consecutivos de reducción, mantuvo durante todo el período una tasa de pobreza y/o exclusión social extraordinariamente elevada. Así, en el año 2008 la tasa AROPE alcanzaba ya a más de la mitad de esa población y, durante los años de crisis, a pesar de que 615.000 personas abandonaron España –un 10,7% de los que residían en el país en el año 2010–, aumentó hasta llegar al 63,9% en el año 2015, bajando al 58,7% en 2017.

La inestabilidad laboral, la falta de empleo y el trabajo precario están directamente ligados a la pobreza. El simple hecho de estar ocupado no es condición para salir de la misma. De hecho, una conclusión importante que se desprende de estos datos es la fragilidad de la relación entre trabajo y pobreza, es más, debe destacarse la situación de riesgo de pobreza del 14,1% de las personas que trabajan. Lo primero que

se deduce es el aumento de la población ocupada a tiempo parcial, la reducción del poder adquisitivo de las personas trabajadoras y la menor duración de los contratos. En mayor medida, en la población joven ha crecido la tasa de riesgo de pobreza, sobre todo por los contratos con reducción de jornada, y más si tienen un bajo nivel de formación. Por sexo, las mujeres tienen tasas de desempleo y de ocupación a tiempo parcial más elevadas que los hombres, siendo en la actualidad más de tres veces superior que la masculina. En cuanto a los parados de más de 40 años, es muy común que engrosen las listas de desempleados de larga duración. En esta franja de edad son menos atractivos para el mercado laboral, pese a disponer, en muchos casos, de un adecuado nivel formativo, lo que aumenta su desánimo y desesperanza en la posibilidad de encontrar un empleo. En referencia a las personas en situación de discapacidad, soportan un riesgo de pobreza y/o exclusión mucho más elevado que las que no están en esas circunstancias. En el año 2017 el 31,5% de las personas en esta situación estaba en riesgo de pobreza y/o exclusión, cifra que es un 28% más elevada que la que soportan las personas sin discapacidad.

Con respecto a nuestra investigación, hay que constatar que un 30,3% de la población pobre mayor de 15 años solo ha terminado la educación primaria y algo más de la tercera parte ha completado la educación secundaria obligatoria. Además, el 22% ha finalizado la segunda etapa de la educación secundaria y el 13,8% tienen educación superior, lo que suma más de un tercio de población pobre mayor de 15 años con un nivel educativo medio o alto. Se destaca que este último grupo vuelve a aumentar de tamaño en detrimento de la población con estudios bajos, que se reduce. Es más, la salida de la crisis ha elevado el perfil educativo de las personas pobres y esta cuestión se refleja muy claramente cuando se comparan los estudios de la población pobre en el año 2008 y en el 2017. Desde entonces, el grupo de personas con nivel educativo medio o alto pasó de ser el 30% de la población pobre mayor de 15 años a ser el 35,8%, por el contrario, la suma de los dos niveles educativos bajos se redujo desde el 70% hasta el 64,2%.

Como podemos resumir, durante el período recesivo todos los grupos sociales se han visto afectados en mayor o en menor medida. Si bien hay que destacar a los menores de edad; a los hogares monoparentales; a los jóvenes con empleos precarios; a las personas sin formación; a las mujeres por encima de los hombres; a los mayores de 40 años sin empleo; a los extranjeros extracomunitarios, y a las personas en situación de discapacidad. No obstante, también, aunque en menor cuantía, se desprende que una

parte importante de la población pobre está constituida por personas españolas, adultas, con nivel educativo medio o alto y, además, con trabajo.

CUADRO 9.5
CONFIRMACIÓN DE H5 EN LA INVESTIGACIÓN

Hipótesis H5	Confirmación	Apoyo a la investigación
<p>A los sectores sociales tradicionalmente más vulnerables se han sumado clases medias en procesos de movilidad social descendente, como consecuencia del período recesivo</p>	<p>Se confirma</p>	<p>-La bajada de salarios, la reducción de jornadas, el aumento del empleo precario y el desempleo dificultan en mayor medida el acceso a servicios básicos de las clases medias.</p> <p>- Los menores de edad; los hogares monoparentales; los jóvenes con empleos precarios; las personas sin formación; las mujeres por encima de los hombres; los mayores de 40 años sin empleo; los extranjeros extracomunitarios, y las personas en situación de discapacidad son los grandes perdedores de la crisis.</p> <p>-Personas con estudios medios o superiores también se han visto afectados por el período recesivo.</p>

Fuente: Elaboración propia.

9.6. LA BRECHA DE GÉNERO EN EL MODELO PRODUCTIVO

Según el estudio dado a conocer en febrero de 2018 *Brecha salarial y techo de cristal*, elaborado por los Técnicos de Hacienda –Gestha–, las mujeres en España cobran un 30% menos que los hombres, lo que supone una desigualdad salarial que alcanza los 4.745 euros, casi medio punto porcentual más con respecto al año anterior³³⁷. En este sentido, inciden en que la diferencia se hace más evidente a partir de los 16.000 euros de salario, es más, el número de mujeres con ingresos entre los 50.000 y los 80.000 euros es la mitad que el de hombres. Además, solo uno de cada cinco trabajadores con sueldos superiores a 140.000 euros es una mujer. Se constata que la mayor disparidad en términos absolutos se da en la actividad financiera y aseguradora, donde a pesar de que las mujeres reciben sus mejores sueldos medios cobran 15.865 euros menos que los varones, de manera que tendrían que cobrar casi un 51% más para equiparar sus retribuciones con la de los hombres. No obstante, la mayor distancia en términos relativos se localiza en el sector primario –agricultura, ganadería, silvicultura y pesca–, donde asciende hasta el 64,3%, siendo la menor en la construcción e inmobiliario. En este estudio se observa que las diferencias se incrementan conforme lo hace la edad, es decir, que la brecha empieza a ampliarse significativamente en el tramo que oscila entre los 26 y los 45 años, coincidiendo con una etapa en la que muchas mujeres tienen todavía que pagar un «peaje» por la maternidad y el cuidado de los hijos, según alerta Gestha. Al mismo tiempo se denuncia que esta disparidad afecta, en concreto, al 22,1% de las mujeres que trabajan en el sector de servicios públicos –como la educación, las actividades sanitarias, la administración pública, la defensa y la seguridad social, que son prestados principalmente por las administraciones–. Por ello, aluden a la dificultad de pedir o exigir medidas contra el techo de cristal en las empresas si la propia Administración no da ejemplo. Hay que añadir que, pese a que el 34% de las personas ocupadas cobran un importe anual por debajo de 9.172 euros, cifra que coincide con el Salario Mínimo Interprofesional –SMI– para 2016, 3,2 millones de mujeres trabajadoras no llegan a cobrar al año una cantidad equivalente al SMI, copando más de la mitad de los empleos a tiempo parcial y más precarios en ambos sexos. La brecha también varía

³³⁷ Los Técnicos del Ministerio de Hacienda –GESTHA– forman el colectivo más representativo dentro del Ministerio y la Agencia Tributaria. En la actualidad realizan estudios macroeconómicos de gran calado con el objetivo de conocer la realidad fiscal de nuestro país.

por provincias, de manera que las mayores disparidad de salarios se da en Madrid, Ceuta, Burgos, Asturias, Barcelona, Guadalajara, Zaragoza y Castellón.

Las divergencias tampoco se acaban durante el periodo laboral. Según ha constatado el sindicato UGT, la pensión media de jubilación de los hombres es de 1.220€, mientras que en el caso de las mujeres es de 768€, lo que supone una diferencia de más de 450€, el 37%³³⁸.

Según un estudio presentado por InfoJobs y ESADE en 2017 solo el 9% de las mujeres que trabajan ocupan un cargo directivo en su empresa frente al 14% de los hombres. Este trabajo afirma que la experiencia laboral media de las mujeres directivas es de 15 años y en el 55% de los casos superan los 50 años de edad. Pese a un perfil profesional de las mujeres caracterizado por un alto nivel de estudios, los hombres predominan en los cargos de director de área, comité de dirección, consejos directivos, directores generales y consejeros delegados. Añade que el tipo de empresa en el que las mujeres tienen un papel directivo relevante es consecuencia de un proceso previo de independencia vital. Así, en casi la mitad de los casos en los que la mujer tiene un papel directivo (el 46%) se trata de mujeres autónomas que tienen su propia empresa con personal asalariado³³⁹.

Con respecto al papel de la mujer en el escalafón jerárquico académico, señalaremos que en la historia de la Universidad en España 19 de ellas llegarán a ser rectoras, ocupando 7 ese cargo en las 50 universidades públicas de nuestro país en 2018. Pese a que el número de mujeres con doctorados ha alcanzado al de hombres, solo el 21% de ellas son catedráticas en la actualidad, lo que certifica aún la desigualdad en los mayores puestos de responsabilidad en la universidad.

Según el Instituto Europeo de la Igualdad de Género –EIGE– las mejoras en materia de igualdad de género en la UE generarían hasta 10,5 millones de empleos adicionales hasta 2050³⁴⁰. La tasa de empleo alcanzaría casi el 80% y el PIB per cápita de la UE podría crecer casi un 10% más hasta 2050. Durante el decenio comprendido entre 2005 y 2015 este índice mejoró tan solo en 4 puntos. Siendo la mayor puntuación para Suecia con 82,6 puntos, por el contrario, Grecia ocuparía la última posición con 50. En cuanto a España con 68,3 estaría por encima de la media (66,2), no obstante, aún queda mucho por mejorar.

³³⁸ *El sistema de pensiones agranda la brecha de género*. Informe presentado por UGT en 2018.

³³⁹ *Informe 2016 sobre el estado del Mercado laboral en España*, Infojobs y ESADE, 2017.

³⁴⁰ El Instituto Europeo de la Igualdad de Género –EIGE– es la única agencia de la Unión Europea dedicada en exclusiva a la igualdad de género.

CUADRO 9.6
CONFIRMACIÓN DE H6 EN LA INVESTIGACIÓN

Hipótesis H6	Confirmación	Apoyos a la investigación
<p>El modelo productivo, pese a la igualdad formativa, sigue marcando dos rutas diferentes, una para hombres y otra para mujeres, acentuando las diferencias salariales y laborales.</p>	<p style="text-align: center;">Se confirma</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Las diferencias salariales entre hombres y mujeres son una realidad. -Existe una falta de aplicación de la legislación vigente en cuanto a igualdad. -En la actualidad es un hecho la equiparación académica aunque no se refleja en los puestos de responsabilidad -La maternidad supone un hándicap para las mujeres trabajadoras. -Es un hecho la discriminación salarial dentro de las empresas. -Aún existe una falta de reconocimiento de la capacidad física e intelectual de las mujeres.

Fuente: Elaboración propia.

La confirmación de las hipótesis planteadas nos acerca de forma precisa a la actual situación en términos de pobreza y desigualdad en España. Igualmente esta investigación nos hace una detallada descripción de la situación educativa y de su evolución hasta el curso 2018-2019. Teniendo en cuenta los análisis de datos y los modelos de actuación en estos ámbitos, exponemos una aproximación de las tendencias de futuro.

9.7. TENDENCIAS DE FUTURO EN ESPAÑA

En 2017 12,4 millones de personas en nuestro país se encontraban en riesgo de pobreza o de exclusión social, alcanzando al 26,6% de la población, un 1,3% menos que el año anterior, solo por debajo de Rumanía y Bulgaria, según el *VIII Informe Arope*, publicado en 2017. Estas cifras siguen estando aún cinco puntos por encima de la media europea, lo que no permitirá reducir la cifra en, al menos, 2,3 millones de personas, como se había acordado para 2020. Atendiendo a la desigualdad, a pesar de los descensos desde 2014, en 2017 España ocupaba el cuarto lugar de Europa. Es más, la recuperación no está llegando a todas las personas por igual, como muestra que el 70% de los hogares afirmara en 2017 no estar notando la recuperación, dato que aumenta hasta el 91% en el caso de hogares por debajo del umbral de la pobreza³⁴¹. No obstante, la situación geográfica seguirá siendo un factor importante a tener en cuenta en nuestro país, destacando profundas variaciones de unas comunidades a otras, con importantes diferencias en cuanto al nivel de renta, siendo más acusadas cuanto más al sur.

Pese a que se hayan registrado modestos avances, la tendencia es que gran número de familias en situación de pobreza y exclusión social no sufrirá grandes cambios en nuestro país. Hay que recalcar que las ayudas públicas en España están muy ligadas a las cotizaciones, cuanto mayor es la cotización más cuantía tiene la prestación. De hecho, en el conjunto del país 3,2 millones de personas se encuentran en situación de pobreza severa. En cuanto a quién afecta más dependiendo del sexo, prácticamente afectan por igual, debido al empeoramiento de las cifras de los varones. Por sectores de población los desempleados, los hogares monoparentales, los jóvenes entre los 16 y 19 años y las personas en situación de discapacidad son los que más se acercan a la pobreza, sin olvidarnos. No obstante, los extranjeros extracomunitarios siguen siendo con el 20% los que mayormente sufren la pobreza severa, situación que parece continuar. Aun así, para salir de la pobreza el nivel de estudios se mostrará como determinante a la hora de encontrar un empleo, aunque atendiendo a los últimos estándares de producción y las actuales cifras de desempleo gran número de personas engrosarán las listas del paro, independientemente de su cualificación, todo como consecuencia de un ineficaz modelo educativo y los continuos cambios dentro de la globalización.

³⁴¹ FOESSA, *Análisis y Perspectivas 2017*, Madrid, 2018.

El modelo social en el que vivimos se fundamenta en gran medida en la seguridad que proporciona el empleo. La dinamización del mercado de trabajo es determinante para reducir los índices de pobreza y exclusión social en nuestro país. De hecho, un empleo para todos y de calidad es fundamental para la integración y el bienestar social. No obstante, en estos últimos años, coincidentes con el período recesivo, las cifras del desempleo han sido portadas de diferentes medios, ubicándose como el primer problema de los ciudadanos. La destrucción de millones de puestos de trabajo ha ido empujando a numerosas familias a situaciones de vulnerabilidad, en muchos casos extremas. Pese a la recuperación, la debilidad de la economía ha convertido a muchos asalariados en trabajadores pobres, con empleos precarios, de supervivencia, muy vinculados a la temporalidad y la economía sumergida³⁴². El futuro no depara grandes cambios, de hecho, cada vez son más los trabajadores en esta situación. El continuo chantaje del entramado empresarial va dotándose de más fuerza, argumentando que estas prácticas favorecen la competitividad y la creación de empleo, asumiendo los gobiernos estos postulados ante la posible destrucción de puestos de trabajo, siendo preferible la cantidad de ocupaciones frente a la calidad.

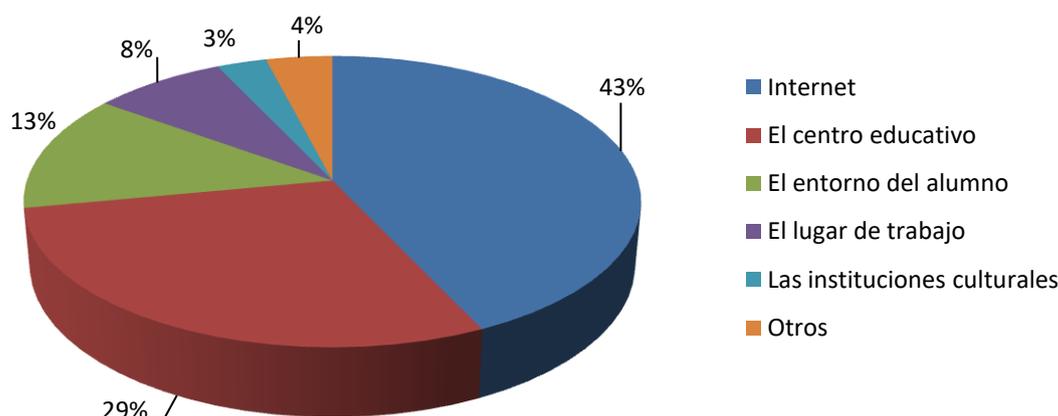
Aunque en 2018 se crearon 566.200 empleos, el dato más alto al acabar un año desde 2006, según la EPA, lo que se tradujo en una reducción de la tasa de desempleo hasta el 14,45%, aún se encuentra entre las más altas de la Unión Europea y de los países desarrollados. No obstante, pese a la paulatina recuperación, 167.300 de los nuevos contratos tenían fecha de caducidad, según el Servicio Público de Empleo. Atendiendo a estas cifras, el número de trabajadores pobres irá en aumento, lo que se trasladará a la economía familiar, no pudiendo cubrir las necesidades básicas, coincidiendo con una menor cobertura social, como se ha visto en estos últimos años. La pobreza laboral se ha institucionalizado, uniéndose a los que ni siquiera gozan de un trabajo. Aun así, los que se encuentran ocupados verán mermados sus ingresos, asumiendo un mayor coste en sanidad, en vivienda o en educación, alejando la Sociedad del Bienestar de sus familias, acercándose en menor medida a la vulnerabilidad.

Pese al avance de la sociedad civil en cuanto a formación en las últimas décadas, el continuo desarrollo científico y las nuevas tecnologías de la información han colocado, y colocarán, a muchos trabajadores en edad madura en una posición difícil de mantener ante la pujante competencia de generaciones más jóvenes. Los nuevos patrones educativos irán relegando a los tradicionales modelos de aprendizaje,

³⁴² Según CC OO, la tasa de precariedad en España se situó en 2018 en el 26,9%.

imponiéndose nuevos métodos para la adquisición de conocimientos, donde las nuevas herramientas no son del dominio de estas generaciones adultas. Posiblemente a los bebés nacidos en la siguiente generación en sus primeros años de desarrollo les será difícil comprender como han sido los modelos educativos que estaban en vigor durante las etapas en las cuales aprendían sus padres. En las próximas décadas los sistemas educativos de todo el mundo sufrirán grandes modificaciones como consecuencia de la revolución tecnológica. Internet adquirirá aún más protagonismo, siendo el mayor suministrador de conocimiento, convirtiendo las aulas en «entornos interactivos», cambiando radicalmente la forma de entender el aprendizaje (*Vid.* Gráfico 9.1).

GRÁFICO 9.1
SUMINISTRADORES DEL CONOCIMIENTO EN 2030

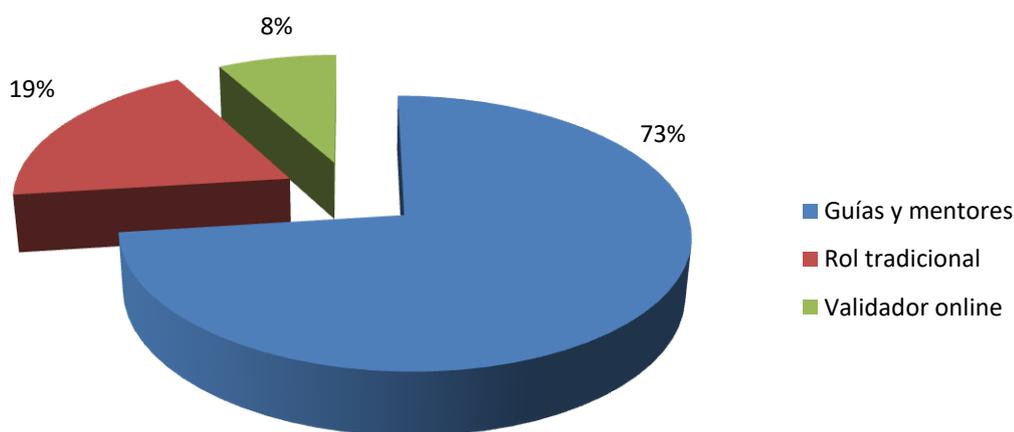


Fuente: VI Cumbre Mundial para la Innovación en Educación –WISE 2017–, Doha, Qatar 2017. Elaboración propia.

Las nuevas tecnologías, la globalización, la unificación idiomática y la expansión de la educación superior transformarán los sistemas educativos en todo el mundo, cuyo resultado se plasmará en una gran red global, rompiendo con la tradicional forma de entender la educación y los procesos formativos conocidos hasta entonces. La era digital se hará protagonista en la escuela del futuro. Las actuales relaciones profesor-alumno cambiarán. El estudiante aumentará su autonomía, adquiriendo en mayor medida sus conocimientos a través de herramientas digitales, actuando el profesor como guía de su aprendizaje, al no ejercer ya este únicamente como transmisor de

conocimientos. No obstante, su papel será trascendental, haciendo que los alumnos sean críticos con la información que reciban de las diversas fuentes, ya sean redes, plataformas o cualquier medio digital, sabiendo dilucidar lo que es veraz y fiable (Vid. Gráfico 9.2)³⁴³.

GRÁFICO 9.2
ROL DEL PROFESOR EN 2030



Fuente: VI Cumbre Mundial Op. Cit. Elaboración propia.

En este entorno, las clases magistrales perderán vigor, su espacio lo irán ocupando diferentes metodologías como el *flipped classroom*³⁴⁴. De igual manera, los procesos de enseñanza-aprendizaje *m-learning* y *e-learning* abrirán un abanico de nuevas oportunidades para el futuro al integrar las nuevas tecnologías digitales y dispositivos móviles –ordenadores, notebooks, smartphones y tablets– en el contexto educativo. Con ello se permitirá llevar la educación a sitios de difícil acceso, donde físicamente no existe la educación, con total ausencia de escuelas y educadores, acercando la formación a todos, con una interacción entre profesores y alumnos continua. No obstante, la disponibilidad de acceso a la red se muestra imprescindible, de

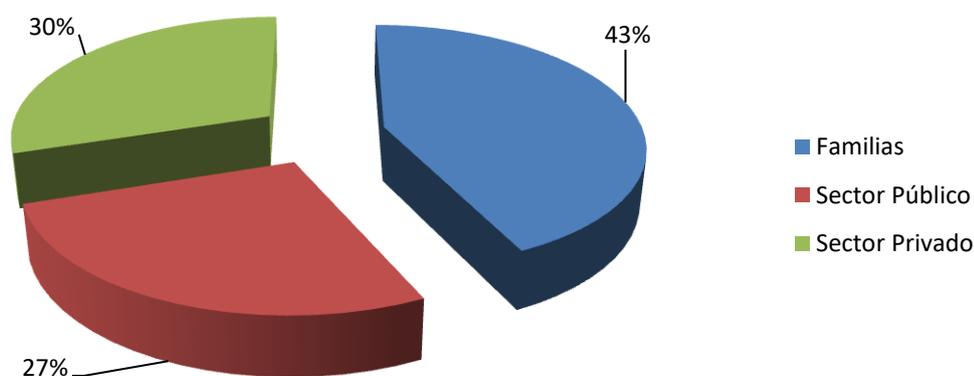
³⁴³ Esta es la escuela que imagina para el año 2030 la Cumbre Mundial por la Innovación en Educación –WISE en sus siglas en inglés, creada en 2009 por la Fundación Qatar–, según el resultado de una encuesta llevada a cabo entre 645 de sus miembros, expertos en educación, entre los que destacan nombres como el lingüista Noam Chomsky, el profesor Sugata Mitra o ex políticos de primer nivel.

³⁴⁴ Consiste en la preparación por parte de los alumnos de las clases para posteriormente hacer una exposición en el aula, siendo la labor del profesor de guía y de acompañamiento.

otra manera no sería posible. La educación dejará de ser exclusiva de las etapas obligatorias y universitarias, pasando a ser un proceso de aprendizaje durante toda la vida, donde la exigencia y la competitividad irán en aumento, haciendo que la formación sea más cara. Como contrapartida, los estudiantes esperan alcanzar una mayor rentabilidad laboral, con un mejor posicionamiento en las empresas y un notable reconocimiento profesional.

Las administraciones ya no serán los principales financiadores, asumiendo las familias mayor compromiso en cuanto al coste de la educación de sus hijos. Igualmente las empresas participarán en mayor medida en la formación de sus empleados, siguiendo sus intereses estratégicos. La capacitación de los trabajadores irá asociada a la creatividad, el liderazgo, el diseño de nuevas metodologías de fabricación, las habilidades de comunicación o la resolución de conflictos. La inversión en formación dentro de los procesos productivos e industriales aumentará la competitividad y la rentabilidad (*Vid.* Gráfico 9.3).

GRÁFICO 9.3
FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN 2030



Fuente: VI Cumbre Mundial Op. Cit. Elaboración propia.

No hay que olvidar que la universidad sigue siendo un espacio indiscutible para la investigación y el desarrollo, asumiendo en gran parte el aporte científico, lo que se traducirá en un mayor grado de progreso de las grandes economías globales. No obstante, los departamentos de investigación de las grandes corporaciones empresariales irán asumiendo en mayor medida el I+D+I, invirtiendo cuantiosas sumas de dinero en esa parcela, trasladando los laboratorios de investigación a las fabricas y factorías,

implementando sus descubrimientos directamente a la producción. La formación impartida desde el mundo empresarial irá en aumento, traduciéndose –de hecho ya se traduce– en certificaciones, adquiriendo la misma importancia que los títulos académicos expedidos por las universidades, engrosando la cualificación profesional de técnicos y trabajadores.

Pese a que la universidad juega un papel fundamental en la sociedad, muchas disciplinas universitarias desaparecerán, apareciendo otras nuevas. Los conocimientos adquiridos en la actualidad posiblemente estén anticuados en pocos años, haciendo inservible el aprendizaje de multitud de estudiantes universitarios e incluso desfasando determinadas disciplinas y categorías profesionales que serán automatizadas. Los robots y las máquinas inteligentes tendrán la capacidad suficiente, en infinidad de casos, para realizar labores y desarrollos que en la actualidad están en manos de técnicos e investigadores. Ante tal amenaza, la formación se irá adaptando a la tecnología como forma de hacer frente a esos nuevos adversarios de la automatización y la inteligencia artificial, los cuales en mayor medida se muestran como competencia real frente al empleo. La educación del futuro tendrá en cuenta esa ubicación dentro del entramado laboral, haciendo de esta manera que no se posicionen estos nuevos competidores como sustitutorios, sino como complementarios, no hay que olvidar que el hombre no nace de la máquina, pero sí que la máquina nace del hombre. La inteligencia artificial será parte indiscutible de los procesos de gestión y producción, entablándose una convivencia de la alta tecnología con la actividad humana, produciéndose una simbiosis difícil de cuantificar.

La credibilidad de un estudio de estas características está basada en el razonamiento lógico, el cual acabamos de relatar en este trabajo. Cada una de las hipótesis ha sido sometida a un profundo análisis, de esta manera nos ha conducido individualmente a los resultados, confirmando, en este caso, cada uno de los supuestos planteados en esta Tesis Doctoral, estando intrínsecamente relacionados como exponemos a través de las conclusiones a continuación, lo cual nos ayuda a formatear esta investigación social.

10. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

10.1. CONCLUSIONES

En 1975 en nuestro país solo un 41,3% de los jóvenes de 13 años estaban escolarizados, disminuyendo hasta el 26,1% los que proseguían sus estudios a los 18 años, según los datos aportados por el ministerio para ese año. Hoy serían cantidades escandalosas, de hecho, las cifras de escolarización obligatoria alcanzan al 100% de los niños y adolescentes de nuestro país. No obstante, según avanzan estos años, a consecuencia de los prolongados recortes en educación, las alarmantes cifras de familias que se acercan a la pobreza y a los patrones establecidos, estamos convencidos de que es muy probable que muchos escolares se encuentren en una constante situación de desventaja y vulnerabilidad social al no poder continuar determinados estudios que les impulsen en su carrera profesional.

Esta investigación nos confirma que el acceso a una buena formación, a la información y al conocimiento hace que cada país desarrolle una capacidad colectiva para la mejora y, con ello, una economía más competitiva, incrementando los niveles de satisfacción dentro de ese territorio. En comparativa, en 2015 un 49,7% de los españoles entre 15 y 29 años estaba estudiando, porcentaje en línea con el promedio de los países de la OCDE, que se situó en un 47,5%, y del de los países de la UE22, con un 48,8%. Sin embargo, dentro de este tramo de edad, los que no estaban estudiando y trabajaban ascendía al 27,5%, porcentaje más bajo que la media de la OCDE (37,9%) y de la UE22 (36,5%). Además, los jóvenes en España que no estudiaban y carecían de empleo suponían el 22,8%, frente al 14,6% y 14,7% registrados en los países de la OCDE y de la UE22, respectivamente. Es más, según hemos anotado en esta investigación, los titulados universitarios siguen siendo los candidatos más demandados por las empresas en sus ofertas de trabajo, alcanzando el 43,8% de los puestos ofertados en 2017, obligando a los que cuentan con una formación elemental a un vaivén de empleos residuales y precarios, modalidad muy extendida en España.

Atendiendo al último informe sobre *Empleo mundial y perspectivas sociales 2019*, publicado por la OIT, pese a la recuperación del empleo en España, nuestro país encabeza las estadísticas de temporalidad en una comparativa con 18 países europeos. De hecho, registró la mayor proporción de contratos de seis meses o menos, anotando desde esta organización que «la tasa de pobreza crece cuanto menor sea la duración del

contrato». Es más, el porcentaje de trabajadores temporales sobre el total está aumentando especialmente en este territorio, donde en 2017 alcanzó el 26,8%, el más alto desde 2008, de los cuales en torno al 60% tenían una duración de seis meses o menos. En el extremo opuesto están Alemania, Holanda, Dinamarca y Austria, donde el peso de los contratos de seis meses o menos está por debajo del 25% del total de temporales. Por ello, añadiremos que en nuestro país es cada vez mayor el número de trabajadores pobres, atendiendo a los datos publicados en este informe.

Teniendo en cuenta las cifras de abandono y fracaso escolar en la actualidad, gran número de jóvenes se pueden encontrar en una situación de difícil empleabilidad, aumentando el número de desempleados y de personas en situación de exclusión social, lo que acabaría siendo una carga para el Estado y para los propios individuos al ver mermados sus derechos y su calidad de vida. Es más, desde esta investigación afirmamos que la educación es un factor decisivo para la socialización de los jóvenes y para la participación en la vida social, económica, cultural y política de la sociedad. Al mismo tiempo coincidimos con el pensamiento en 2012 de Fred van Leeuwen, Secretario General de la Internacional de la Educación, en que la formación es esencial para el desarrollo:

«La educación es un derecho humano fundamental, necesario para ejercer y defender el resto de derechos humanos. Invertir en las personas a través de la educación y la formación es clave para la salida de la crisis y para una economía futura sostenible. La educación de calidad para todos y todas es una garantía de convivencia pacífica y una fuente de progreso social. Hoy más que nunca la lucha contra el fracaso y el abandono escolar debe ser prioritaria. Sin la inversión necesaria en educación, las desigualdades sociales pondrán en peligro el progreso».

La educación entre sus facetas más controvertidas se ha manifestado siempre como herramienta imprescindible para el control y el dominio de los pueblos. No obstante, su función más integradora la capacita como el vehículo de tránsito al bienestar de los jóvenes y la garantía de futuro de los mayores. Parafraseando a Kant en su obra *Pedagogía*: «Únicamente por la educación el hombre puede llegar a ser hombre. No es, sino lo que la educación le hace ser».

Atendiendo a todo lo investigado y analizado en esta Tesis Doctoral, hoy podemos afirmar que existen dos modelos educativos dominantes en Europa, como han sido definidos por Sahlberg, inspector de educación finés, defensor del modelo educativo de su país frente al neoliberalismo: el Movimiento Global de Reforma Educativa, de carácter neoliberal, y la Vía Finlandesa o alternativa. El primero está promocionando un programa de reforma común con un enfoque centrado en los conocimientos y en las competencias, orientando los resultados obtenidos como un liderazgo, promoviendo la competitividad, sin entrar en el fondo de los problemas. La enseñanza se estandariza, se burocratiza y el rendimiento se prescribe de forma centralizada para todas las escuelas sin distinción. Todo ello se justifica con el fin de mejorar la calidad, además se establece un ranking entre los centros que determinan las recompensas o las penalizaciones. En cuanto al modelo finlandés se basa en la colaboración, estableciendo comunidades y redes sociales con el fin de mejorar el desempeño educativo. Establece un marco curricular común, pero flexible, dejando la planificación en manos de las escuelas, todo ello en un modelo escolar inclusivo, ofreciendo planes personales de aprendizaje para aquellos que tienen necesidades educativas específicas. La Administración aporta recursos de apoyo a los centros de enseñanza y a los alumnos con dificultades o con riesgo de quedarse atrás, haciendo una «escuela de todos para todos», reflejado en *La Convención sobre los Derechos del Niño* de la ONU, la cual en su artículo 23 establece que todos los niños/as que sufran alguna discapacidad física, mental o sensorial tienen derecho a recibir los cuidados y atenciones especiales que garanticen su educación y capacitación con el fin de ayudarlos a disfrutar de una vida digna y plena, y a lograr su autonomía e integración activa en sociedad.

En el caso concreto de nuestro país en la actualidad se enfrenta a una trifurcación del medio educativo. En primer lugar, una enseñanza privada, sin concertación, sin asignaciones presupuestarias, sometidas a las reglas de mercado y para las clases más acaudaladas. De otro lado, los que disponen de una enseñanza de calidad –así presumen desde estos centros–, eso sí, privada, con fondos públicos y sometida a doctrinas ideológicas y cristianas o ambas a la vez en diversidad de casos. Y, por último, los que reciben otra, donde la diversidad es protagonista, categorizada en determinadas ocasiones de residual, sin adoctrinamiento religioso –aunque con la alternativa voluntaria de clases de religión–, de titularidad pública, también con fondos públicos, donde se escolarizan las clases más populares y la mayoría de los inmigrantes.

A partir de las transferencias en 1999, gobernando el Partido Popular en la Comunidad de Madrid, se acentuará la fragmentación del sistema educativo en esta región, aunque ya lo venía haciendo con anterioridad, extendiéndose en mayor o menor medida al resto del territorio español. Desde ese momento han ido aumentando de forma alarmante las cifras en cuanto a concertación de centros, privando a los estudiantes, en infinidad de casos, de una formación laica, de calidad, sin ideologías y libre de todo dogma sectario o religioso, excluyendo a muchos ciudadanos de una educación en valores, independiente y sin sometimientos. Hay que desterrar la religión de la escuela, lugar donde solo cabe el conocimiento y el aprendizaje, no siendo un lugar para la extensión de la fe, para eso se encuentran las sinagogas, las mezquitas y las iglesias, confinando la adoración y el culto al ámbito familiar más privado. La educación tendrá como primer objetivo modelar individuos libres, activos, confiados y responsables, por el contrario, afirmamos que aprovechándose de su inmadurez la manipulación desde las administraciones y los centros escolares está engendrando, en este caso, una sociedad de autómatas, evitando con ello la creatividad, el pensamiento y el conocimiento racional. En la actualidad para hacer frente a tanto desacierto ya no están las aportaciones tan comprometidas de sus docentes, las cuales han ido perdiendo fuerza a consecuencia de la desmotivación, los contratos sin garantías de continuidad o la falta sistemática de recursos, según nos manifestaban en sus declaraciones. Todo ello se transmite a los escolares, cuya percepción es innegable al estar en continuo contacto con maestros y profesores. Se obstaculiza a los alumnos de esta manera su articulación como los futuros profesionales de un país, concedores de sus derechos, vigilantes y exigentes con sus gobiernos. De hecho, este modelo se está implementando con suma facilidad, sin práctica oposición de las familias, cuya principal pretensión es conseguir una plaza escolar para sus hijos indistintamente de quien ocupe la titularidad, ante la amenaza de no conseguir colegio para el siguiente curso escolar, mermando la calidad de los servicios en educación en este territorio, animando a la instauración de un contexto escolar a varias velocidades y a la segmentación de todo el sistema educativo.

El resultado de este estudio se ha mostrado concluyente, la implementación de este triple modelo desde hace más de treinta años, cuyo propósito era la mejora, ha pasado factura a todo al sistema educativo español, hipotecando el futuro de millones de españoles en edad escolar. Prueba de ello, así lo hemos ido reflejando en esta investigación, ha sido la continua desinversión educativa al no ser prioritaria frente a otras partidas de difícil justificación, entre ellas la fallida inversión durante dos décadas

en infraestructuras como puertos, aeropuertos o trenes, cuya falta de utilidad ha quedado fuera de toda duda, alcanzando la increíble cifra de más de 80.000 millones de euros. Igualmente, hay que sumar la desdeñable cantidad de más de 62.000 millones de euros de rescate bancario entre 2009 y 2016. Es más, solamente la madrileña Bankia recibiría 24.000 millones de euros, de los cuales, según el Banco de España, solo se recuperarán 9.800 millones, lo que supone una pérdida cercana a los 14.300 millones de euros. Como se puede deducir, el agujero de las entidades financieras, será directamente soportado por el Estado o, lo que es lo mismo, por todas las familias de España y sin garantías de vuelta, lo que añadiría otro escandaloso sobrecoste a la maltrecha economía pública de ese momento. Como efecto, para hacer frente a tanto despilfarro y sanear la banca se trasladarían los recortes a las partidas más directamente relacionadas con los servicios públicos, como la educación, la sanidad, las pensiones o los servicios sociales. Concretamente la disminución del presupuesto educativo en todo el país en el período 2009-2017 alcanzará la desmesurada cifra de casi 49.500 millones de euros –siendo la Comunidad de Madrid una de las más afectadas–, destacando que solamente en el año 2015 la diferencia con respecto a 2009 alcanzaría los 9.277 millones de euros menos. Como resultado podemos presumir de flamantes puertos, aeropuertos y una red de alta velocidad ferroviaria sin parangón en todo el continente europeo. De igual forma, el sistema financiero quedaría a salvo, aumentando nuestra credibilidad internacional, pero la tasa sería alta, muy alta, traduciéndose en un desmesurado sobrecoste soportado por todos los habitantes del país de los servicios básicos públicos, con un desorbitado aumento de desempleados y empobreciendo a millones de españoles que aún no se han podido recuperar.

El encarecimiento de los servicios educativos, como consecuencia de todo lo expuesto con anterioridad, ha hecho que cada vez sean mayores los desembolsos a mantener por las familias, y más si es un centro concertado, donde son numerosas las «coactivas aportaciones voluntarias», no pudiendo todos los hogares hacer frente con la misma comodidad a gastos inesperados. Muchas familias, anteriormente encuadradas en las clases medias, han visto como se recortan sus ingresos durante el período recesivo o directamente por pérdida de empleo, soportando algunos costes como auténticos artículos de lujo, cuando anteriormente se contemplaban como cotidianos. En consecuencia, las necesidades perentorias domésticas han privado, en muchos casos, de recursos instrumentales para sus hijos –ordenadores, material escolar, clases extraescolares, etc.–, afectando directamente a su rendimiento educativo y aumentando

las distancias entre los escolares. No disponer de igualdad de condiciones en el acceso a la educación acarreará en un futuro diferentes escenarios en el nivel laboral y participativo de las personas, segmentando a los jóvenes desde la edad escolar. Aunque en todos los países de la OCDE se han disminuido los gastos en educación de forma sustancial e inclusive alarmante, como hemos podido comprobar, no todos lo han hecho en la misma medida. Los sistemas públicos, dependientes de los estados han intentado reducir esos costes, pero, inclusive, las políticas neoliberales los han acentuado, buscando ese «eficientismo» del que hablamos anteriormente en este trabajo, y en el que la Comunidad de Madrid se posiciona como alumno aventajado.

La promoción de la igualdad de oportunidades ha pasado al olvido en estas últimas legislaturas. La continua reducción de los presupuestos a partir de 2010 ha afectado directamente a las ayudas dirigidas a los más necesitados –suprimiendo o reduciendo el apoyo a estudiantes sin recursos, a niños con enfermedades raras y crónicas, a inmigrantes, comedor, transporte escolar etc.– aproximando a multitud de individuos a la exclusión educativa en las etapas obligatorias de educación. A esto hay que sumar la subida abusiva de tasas universitarias y otros servicios asociados a la educación en las etapas superiores, obligando a muchas familias a la privación, o en el peor de los casos, al abandono de los estudios por no poder hacer frente a las matrículas.

Como nota, destacamos las continuas afirmaciones de los docentes entrevistados que denuncian la implementación desmesurada de los colegios bilingües, lo cual ensancha aún más la distancia entre los escolares. La metodología aplicada dificulta en gran medida la comprensión de los temarios, consiguiendo el efecto contrario al deseado que no es otro que el aprendizaje de otras lenguas, con el ello se avanza a pasos agigantados hacia el analfabetismo en dos idiomas en el sistema educativo español. La excepción la encontramos en los entornos familiares bilingües o, en su defecto, en la contratación de clases extraescolares como avanzadilla de otra lengua, coste que no todas las familias pueden soportar, lo que categoriza por el nivel de comprensión en otro idioma a los alumnos en esta etapa escolar. De hecho, serán varias las voces que denuncien de incongruencia la continua apertura de sedes en todo el mundo del Instituto Cervantes para la difusión internacional de la lengua y la cultura española frente al abandono del castellano en nuestra propia tierra.

A través de esta Tesis Doctoral constatamos que es un hecho que la discriminación se ha hecho dueña de las aulas, el origen social, familiar, el nivel de ingresos y las políticas excluyentes están agrandando las líneas de demarcación entre las

familias con mayores niveles de renta y los más necesitadas en este territorio. La concentración de grupos vulnerables en determinados colegios es una realidad, se han fortalecido los «guetos educativos» –con cifras elevadas de absentismo, abandono y fracaso escolar–, sobre todo en barrios populares y con bajos ingresos, implicándoles en un futuro incierto con especiales dificultades de inserción social y laboral, reduciendo sus oportunidades vitales en la sociedad del conocimiento. De hecho, la exclusión y la vulnerabilidad vendrán definidas por aquellos factores sociales que ubican a las personas en situaciones de desventaja en la carrera formativa. Además, las políticas educativas durante los años de la crisis han llevado a una reducción drástica de los docentes públicos, donde miles de puestos no han sido cubiertos. Estas bajas están siendo asumidas por profesores interinos en mayor medida, con condiciones laborales en desventaja, con recortes de jornadas o largas distancias que cubrir hasta sus centros de trabajo, engrosando las listas de trabajadores pobres y aumentando la falta de motivación.

La interinidad en la educación pública ha sufrido un aumento considerable en los últimos años, entre otras razones para cubrir las jubilaciones, según los datos aportados por CC.OO., que reflejan que entre 2009 y 2017 el porcentaje de docentes en el sistema público no universitario ha pasado del 18,9% al 26,1%, donde prácticamente uno de cada cuatro profesionales de la educación en España es temporal, lo que supone más de 130.000 profesores y maestros en esa situación. Aun así, pese a la convocatoria de plazas en 2018, no todas las comunidades han cubierto su cupo –caso de la madrileña, con el 20,41% sin cubrir–, alegando la falta de preparación de los candidatos. A esto hay que añadir el déficit anunciado por los sindicatos de más de 60.000 maestros y profesores públicos en todo el territorio español. A pesar de los acuerdos alcanzados para el abono de los meses de verano y para el reconocimiento de los trienios de los interinos, las continuas protestas quedan reflejadas en este trabajo por boca de los propios entrevistados, siendo muchos de ellos interinos, los cuales denuncian la precariedad desde el momento de su contratación. En el territorio madrileño la cifra de interinidad está por encima de la media, con 15.000 docentes, el 30%, según este sindicato. También se destaca desde CC.OO. que aún no se han repuesto los empleos públicos en la enseñanza eliminados como consecuencia de la crisis. De hecho, la cifra de docentes públicos madrileños se encuentra en el curso 2018-2019 todavía por debajo de la del curso 2008-2009, el cual contaba con 23.000 alumnos menos que el actual. Aun así, muchos profesores no están contratados por el curso entero, ni tampoco tienen

jornada completa, siendo habitual que en casos esté condicionada a uno, dos o tres cuartos de la misma, ajustándose el salario al tiempo de trabajo. En determinadas ocasiones las distancias a recorrer superan con frecuencia los 100 kilómetros y en otras hay que compartir centros, añadiendo más horas a la jornada laboral. El aumento de la interinidad se ha traducido en una mayor dificultad para mantener un ritmo apropiado de clases al recibir durante el mismo curso las aulas a diferentes profesores al carecer de profesor titular, dificultando el aprendizaje, afectando directamente a la continuidad y a la calidad de la enseñanza.

Los propios entrevistados denuncian la insuficiencia de medios; la precariedad de los centros; la falta de apoyo a la diversidad; la desatención a alumnos con altas capacidades; la ausencia de atención a alumnos extranjeros que necesitan de refuerzo; la carencia de ayudas para alumnos en desventaja social, o la extensión de las jornadas a consecuencia de las distancias en los desplazamientos –siendo superiores a las seis horas en trayectos de ida y vuelta–. Igualmente, añaden la falta de formación continua y la inexistencia de procesos evaluativos, en contraposición con la mayoría de países de la OCDE, donde la evaluación del profesor está legislada. Además, denuncian la farsa que suponen las oposiciones, donde los protocolos de ejecución son cuestionables, al igual que las contrataciones. Todo ello hace que se replanteen la preparación de las mismas y el abandono de la docencia ante la falta de expectativas, de promoción o mejora laboral.

En el caso concreto de la comunidad madrileña, pese a la falta de contrataciones suficientes, las cifras así lo demuestran, se ha dotado de mayores recursos públicos a los conciertos, las escuelas más elitistas y de excelencia, consiguiendo más éxitos y mejores resultados, de acuerdo a las ideologías neoliberales y cristianas imperantes en este territorio, acabando en un futuro no muy lejano, poco a poco pero sin pausa, con todo el Sistema Público de Enseñanza, abriendo un mayor espacio a la escuela privada, legitimando la desigualdad entre escolares.

A través de nuestra investigación han quedado expuestas las alarmantes cifras respecto a la vulnerabilidad y exclusión social infantil, añadiendo que nuestro país se sigue caracterizando por una baja protección a los más pequeños. La carencia de ayudas a las familias en un período tan importante, crucial para el desarrollo de los más jóvenes, está ampliando los márgenes de la desigualdad y las tasas de pobreza y exclusión social. La inequidad educativa va asociada a la desigualdad económica, acotando las cifras de abandono escolar en su mayoría a las capas más bajas de la sociedad española, limitando las oportunidades laborales de futuro de muchos niños y

niñas, categorizándoles de pobres desde la infancia. Hay que constatar que en España en 2018 el 34,8% de los jóvenes entre 16 y 29 años se encontraban en riesgo de pobreza. En el caso de los menores de 18 años en esa misma situación ascendía al 28,3 % y el 10,8% lo hace en Pobreza Severa, el 9,8 % vive en hogares con baja intensidad de empleo y el 6,5 % soporta Privación Material Severa, de hecho, el grado de pobreza infantil se ha intensificado desde 2008, lo que aumenta aún más la desigualdad entre escolares.

En un contexto general, confirmamos por los datos aportados que estamos asistiendo a un proceso de transformación del entramado formativo, dificultando en mayor medida las oportunidades educativas de niños y jóvenes. Los nuevos modelos que llegaron con la democracia parece que se han hecho hueco en el sistema sin tener en cuenta a los alumnos y, aún menos, a las familias. Todos los gobiernos, indistintamente del color, han ido reduciendo la distancia entre la escuela pública y la concertación, según los resultados de esta investigación. Queremos constatar, atendiendo a los espacios públicos de enseñanza visitados por este investigador, que el impacto sobre los centros educativos públicos será relevante. Es más, ha sido perceptible la falta de ordenadores, de material para el profesorado, de equipos multimedia y de salas multiusos, a lo que hay que añadir las humedades –incluso nos encontramos con espacios fuera de uso al estar encharcados–, las salas en estado de abandono o la insuficiencia en los sistemas de calefacción. Desde esta investigación podemos afirmar que el deterioro y la falta de utilidad de gran cantidad de centros escolares están animando a las autoridades a un paulatino cierre, todo por falta de inversiones, defendiendo los acuerdos con los centros concertados por su abaratamiento y su calidad, razones a nuestro entender difíciles de justificar. Es más, la clausura de colegios públicos, la reagrupación de centros y la masificación, respecto del número de alumnos, es un hecho innegable, a lo que hay que sumar la disminución de profesorado y la falta en la cobertura de las bajas, sin olvidarnos de los recortes salariales y laborales. Los argumentos de la concertación, aduciendo motivos económicos, acabarán sustituyendo los claustros de profesores y los órganos democráticos por consejos de administración y gestión empresarial, atendiendo al paulatino aumento de centros concertados y privados sin concertar, con distintos niveles según la comunidad –ocupando el primer puesto la comunidad madrileña en la actualidad–. La disminución en las diferentes partidas educativas es notoria, de hecho, es palpable el abandono de programas destinados a alumnos con dificultades, con altas capacidades, adultos con educación básica y

sectores sociales en situación de vulnerabilidad social. La falta de nuevas contrataciones de recursos humanos especializados, unido a la carencia de fondos así lo demuestra, al igual que las afirmaciones en ese sentido de los propios docentes. A lo anterior hay que añadir la escasa oferta formativa para desempleados y jóvenes con estudios básicos, la subida de tasas universitarias, la reducción de becas, la supresión de horas de apoyo, el abandono y el fracaso escolar, etc.

Podemos afirmar, teniendo en cuenta los datos analizados en este estudio, que los jóvenes en pleno período recesivo con edades comprendidas entre los 16 y los 25 años serán una de las generaciones más afectadas al no ser obligatoria su escolarización, momento en el que los gastos educativos se disparan al entrar en ciclos superiores de aprendizaje. Sus padres han tenido y tienen dificultades laborales y económicas en mayor medida –hay que puntualizar los problemas que encuentran los trabajadores en edad avanzada para reincorporarse al empleo tras la crisis–, no pudiendo satisfacer las necesidades de sus hijos más ligadas a esta edad, etapa fundamental en su formación, donde los gastos se disparan, afectando al bienestar de estos jóvenes en plena adolescencia y principios de la madurez. No hay que olvidar que gran cantidad de familias han visto reducidos sus ingresos como consecuencia de la crisis, los cuales aún no han recuperado. También hay que tener en cuenta a los más pequeños. Según el estudio de EROSKI CONSUMER y FUNDACIÓN ADSIS: «Estudiantes de secundaria, la crisis afecta a su rendimiento», realizado en 2013, en pleno período recesivo, el 18,4% de los estudiantes de Educación Secundaria Obligatoria tenía carencias económicas severas y eso determinaba sus estudios. El 75% de estos alumnos no podían comer carne o pescado al menos tres veces por semana, lo cual afecta a su nutrición, cuyas consecuencias no solo menoscaba su rendimiento escolar, sino físico. Una ingesta insuficiente implica cansancio y desgana en el momento de estudiar. Igualmente, la escasez de ingresos ha conllevado un menor acceso a actividades y apoyos fuera del horario lectivo, dificultando en muchos casos el avance en su aprendizaje. De hecho, el 75% de los estudiantes en riesgo de exclusión no acudía a centros especializados para mejorar sus estudios y solo el 19% tenía formación extraescolar. Añadiremos que los alumnos en estas circunstancias tienen menos acceso a las nuevas tecnologías, lo que implica que estén menos familiarizados con la cultura digital y que dominen menos Internet (55%) que el resto de jóvenes de su edad (78%) o las redes sociales (56% frente al 79%), a las que se conectan cada día la mitad (26%) que los estudiantes que no están en riesgo de exclusión social (50%). El 61% de los escolares en este contexto aspiran a

estudiar Bachillerato para acceder a la universidad, no obstante, las dificultades económicas en su entorno familiar y la insuficiencia de ayudas al estudio han puesto en riesgo la continuidad de su formación a gran parte de estos alumnos.

La desmotivación de los jóvenes tras acabar los estudios obligatorios, unido a la falta de soluciones prácticas desde las administraciones ha enquistado una problemática como esta, afectando más directamente a los alumnos en dificultades o con altas capacidades, los cuales necesitan de un especial seguimiento. Estamos convencidos de que si solamente se diagnosticasen los cerca de 140.000 niños superdotados –mentes sumamente privilegiadas y obviadas por las autoridades educativas– se reduciría un 2% las cifras de fracaso escolar, además, nuestras empresas dispondrían de esa cantidad de talentos como capital humano innovador, lo que haría crecer nuestra economía. De hecho, esta situación ha precipitado en determinadas ocasiones al fracaso a potenciales genios, fulminando los proyectos de futuro de muchos jóvenes en la actualidad, creando un problema no solo presente sino generacional, con consecuencias a largo plazo, según las cifras aportadas en esta investigación.

La ausencia en la implementación de un estándar educativo eficaz, afianzado en los valores e inclusivo ha hecho que se instalen nuevos patrones de convivencia. La falta de autoridad del profesorado y los nuevos modelos de familia posiblemente sean las causas de que se hayan acentuado los brotes de acoso, violencia y mala calidad relacional dentro del medio educativo. Varias han sido las ocasiones en las que el sujeto maltratado queda expuesto física y psíquicamente ante el acosador, sintiéndose excluido, lo cual le puede inducir incluso al suicidio. Por otra parte, el acosador en multitud de casos actúa como consecuencia de sus fracasos y de un permanente contacto agresivo en su entorno más cercano. Este choque en las aulas crea un contexto inadecuado de convivencia difícil de atajar desde el medio escolar. De hecho, según los profesores entrevistados carecen de la preparación suficiente para atender este tipo de violencia, de la cual ellos se sienten incluso víctimas, sin el menor apoyo desde las administraciones.

Podemos afirmar que nuestro actual modelo educativo aún se encuentra muy lejos del de las economías más destacadas del planeta. Muchos han sido y son los determinantes que han favorecido que la distancia sea tan larga. La corrupción ligada a esas obras faraónicas sin sentido, cuyo coste desmesurado ha impedido el empleo de miles de millones de euros en bienestar público, unido a la mala gestión de lo invertido, está convirtiendo la prestación de los servicios públicos en algo residual. A todo ello

añadiremos que la implementación de unos modelos sujetos a las necesidades del mercado están obligando al conjunto de los residentes de nuestro país a participar de unos gastos que antes eran asumidos por las administraciones en su totalidad, mostrándose para las clases más populares en ocasiones inasumibles en la actualidad, acercando a multitud de ciudadanos a los límites de la precariedad y la exclusión social. No queremos olvidarnos en esta investigación del desprestigio sufrido por nuestras universidades, donde el escándalo se ha hecho protagonista en los últimos años. La contratación fraudulenta de profesores, la regalía de títulos y la limitada producción científica no hacen más que justificar el atrasado posicionamiento frente a las universidades más pujantes del planeta, no alcanzando ninguna española puestos destacados de acuerdo a nuestra economía, no estando entre las preferidas por el alumnado extranjero a la hora de realizar estudios en nuestro territorio. No es de extrañar que España sea el país que menos gasta en I+D por universidad con producción investigadora de todos los analizados, según los datos aportados desde la OCDE en 2017, los cuales sitúan a sus universidades en los primeros puestos de los rankings internacionales, invirtiendo por encima del exiguo 1,22% del PIB en I+D que invierte nuestro país. La consecuencia más importante del bajo nivel de gasto en I+D es, sin duda, la progresiva debilidad de nuestra economía en términos de competitividad tecnológica y de innovación.

Nuestro entramado productivo aún se encuentra a mucha distancia, en términos de igualdad de género, de un modelo paritario. Las divergencias laborales entre hombres y mujeres abarcan tanto los puestos de responsabilidad como las diferencias en cuanto a percepción de salarios. Según el *Informe Education at a Glance 2016*, en general, las mujeres perciben unas rentas entre un 23% y un 27% más bajas que las de los hombres en el caso del promedio de los países de la OCDE, y entre un 21% y un 26% más bajas en el de la UE22. En el caso de España las diferencias están comprendidas entre un 18% y un 27% menos para las mujeres. Las responsabilidades maternas, las cuales las obligan a ausencias prolongadas dentro del contexto laboral, lo que les dificulta su promoción profesional; la segregación horizontal profesional, al ocupar puestos menos remunerados; la ocupación mayoritaria de empleos a tiempo parcial, donde tres de cada cuatro están ocupados por mujeres, y a un argumento histórico de género, donde los varones ocupan los puestos de mayor responsabilidad y mejor remunerados, son cuestiones que se deben superar en una sociedad moderna como la actual.

Aun siendo mayor número de mujeres graduadas en la universidad, el dominio de los puestos más representativos dentro de la jerarquía empresarial sigue siendo masculino. Añadiremos, y más en un trabajo como es este, que pese al aumento significativo de mujeres doctoras es reducido el número de plazas de catedrático ocupado por las mismas, al igual que el número de rectoras en la universidad. Los propios estamentos académicos seleccionan a los profesores en la actualidad, haciendo que las diferencias laborales se trasladen a la universidad.

Esta Tesis Doctoral nos ha proporcionado los suficientes datos para afirmar que el actual modelo en educación no funciona por ser ineficiente, no siendo prioritaria su inversión, de ahí las cifras de abandono y fracaso escolar. La falta de un acuerdo educativo como consecuencia del vaivén legislativo ha colocado el modelo educativo español en el peor ubicado frente a otros competidores. A ello añadiremos las limitadas inversiones públicas en I+D+I dentro del contexto académico, lo cual ratifica el mal posicionamiento universitario español ante sus competidores, no animando a las matriculaciones de estudiantes de otros países y a elevar el prestigio de nuestras universidades.

La vulnerabilidad del bienestar español ha quedado de manifiesto tras este período regresivo, pasando factura a todo lo ganado desde la implementación de la democracia hace más de cuarenta años. Todo ello se ha caracterizado por la falta de una apuesta en I+D+I, lo que elevaría el nivel tecnológico español, favoreciendo en mayor cuantía la diversidad empresarial y elevando la cualificación profesional. El aumento de inversión en investigación, asociado a la mejora del sistema educativo desde las primeras etapas hasta la educación superior no se ha mostrado como una cuestión prioritaria en los años anteriores al período recesivo, frente a otras partidas de difícil justificación, entre ellas la fallida inversión durante dos décadas en infraestructuras o las ayudas al sistema bancario español. Hay que observar que en nuestro país en 2011, en pleno período recesivo, las personas con estudios en el conjunto de todos los niveles eran inferiores a los países de nuestro entorno. Esto se podría explicar en parte por el elevado número de alumnos que no se graduaban en ESO, y por consiguiente no proseguían con su formación. De hecho, las tasas de abandono escolar ya eran significativamente elevadas en España, alcanzando el 26,5% en ese año, entre las más altas de Europa, aproximadamente el doble de la media de la UE27, que se situaba en el 13,5%. La apuesta en gran medida por un modelo económico basado en la hostelería, donde el predominio de los contratos por temporada es la norma, y la construcción,

sujeta a la oferta y la demanda, se ha mostrado como el desencadenante principal de esta crisis a pesar de multitud de voces que alertaban de la conveniencia de diversificar el patrón productivo, cuyas consecuencias en caso de enfriamiento serían más fáciles de amortiguar. No obstante, los sucesivos gobiernos se habían decantado desde décadas atrás por esta fórmula al aportar millonarias cantidades de numerario a las arcas públicas y absorber millones de puestos de trabajo, sobre todo de trabajadores sin cualificar. Los modelos económicos de otros países tan cercanos a España no han sufrido con tanta virulencia los efectos de una crisis global como esta, su previsión y diversificación del modelo productivo han servido para contener en gran medida la recesión, siendo menor la destrucción de puestos de trabajo y, por ende, de su economía. Es más, la enorme tasa de desempleo en España durante este período se ha manifestado como uno de los peores efectos de la crisis sobre la sociedad y, potencialmente, uno de los más peligrosos indicadores para el bienestar de los ciudadanos. De hecho, el disponer o no de un trabajo remunerado es símbolo de estabilidad económica a pesar del aumento de trabajadores pobres en la actualidad. Las cifras muestran un país más desigual, poniendo a España, teniendo en cuenta los movimientos y manifestaciones ciudadanas, en situación de ruptura de su cohesión social.

El sistema educativo se está convirtiendo en instrumento disgregador, diferencial y estigmatizador, frente al objetivo integrador, evitando con ello el desarrollo del potencial de muchos escolares españoles y, sobre todo, de la Comunidad de Madrid. El conjunto del sistema educativo sigue funcionando en muchos aspectos como un cortijo, donde la imposición ideológica y autonómica de turno está por encima de una adecuada gestión del talento, de la inclusión y la racionalidad, avanzando en términos de desigualdad en su sentido más amplio. La inequidad formativa en el ámbito de la educación formal es especialmente significativa para el progreso en los primeros momentos de las carreras laborales. La falta de apuesta de los gobiernos por una educación inclusiva y de calidad aumenta las probabilidades del fracaso y el abandono escolar cuyas consecuencias se trasladan a los jóvenes que se convertirán en los trabajadores mal pagados y precarios del mañana. Un eficiente y potente sistema educativo es sinónimo de bienestar, de hecho, invertir en educación es garantizar el futuro de los más jóvenes y, por ende, de nuestra economía y sociedad.

Hay que recalcar que las diferentes administraciones no han hecho, ni hacen, una apuesta definitiva por mejorar el capital humano, ni por modernizar la economía, la cual queda expuesta a los vaivenes del mercado. La apuesta por la formación debe mostrarse

como una inversión muy productiva, tanto en lo económico como en lo social, lo cual facilitará la diversificación del modelo productivo. Una buena educación desde las etapas más tempranas sirve para nivelar las desigualdades sociales, para ampliar las oportunidades futuras de los jóvenes y para apoyar los intereses democráticos de la sociedad. En la actualidad la formación de calidad es necesaria para poder interactuar ante las profundas transformaciones a consecuencia del continuo avance de la ciencia y por el trepidante desarrollo de las tecnologías en este mundo tan globalizado, aproximando la universalización del aprendizaje al concepto de ciudadanía. El paro estructural es un mal endémico que se ha instalado aquí para quedarse, afectando a todos los sectores sociales. La falta de apuesta por un modelo educativo de calidad desde las primeras etapas hasta la universidad, por la investigación, las nuevas tecnologías, la formación y el trabajo de calidad posiblemente hagan reaparecer los errores del pasado, siendo vulnerables a sucesivas crisis globales, pudiéndose repetir en la actualidad.

10.2. PROPUESTAS DE MEJORA EN EDUCACIÓN

La idea de que la educación es fundamental para el desarrollo integral y sostenido de una sociedad va ganando terreno sin cesar. Como se anotaba desde la UNESCO en 2012 en su documento *Lucha contra la exclusión en la educación. Guía de evaluación de los sistemas educativos rumbo a sociedades más inclusivas y justas*, la falta de oportunidades de recibir una educación de calidad guarda a menudo relación con las desigualdades en la sociedad, añadiendo que el principio de la igualdad de oportunidades educativas cimienta el derecho a la educación. De hecho, la experiencia de muchos países demuestra que las desigualdades sociales y económicas y la exclusión persistentes pueden dar lugar a desafección, fragmentación social e incluso conflictos.

En la actualidad, desde nuestro punto de vista, la lucha contra la desigualdad y la exclusión debe comenzar desde la infancia, desde las escuelas, con un cambio de rumbo en el vigente modelo educativo. Las primeras interacciones sociales de los más pequeños con el exterior comienzan en las aulas infantiles a partir de sus primeros años. Desde ese momento las disparidades y la desigualdad hacen acto de presencia pese a la nula apreciación de los escolares, los cuales aún no tienen la suficiente capacidad para discernir lo que es la pobreza. No obstante, los primeros signos percibidos aparecerán según avancen en su desarrollo, donde el consumo y la situación socio-económica de las

familias se trasladan a las escuelas. Desde ese momento la exhibición de los más pudientes frente a las carencias de los más vulnerables crearán las primeras fracturas dentro del sistema educativo. Estos patrones se muestran en infinidad de casos como los primeros síntomas de la desigualdad, la cual no tiene edad, padeciendo los escolares situaciones de inferioridad frente a sus compañeros, incluso de vergüenza.

El modelo actual de educación, pese a su base socio-histórica, nada tienen que ver con el del siglo XIX. De hecho, la realidad contemporánea garantiza la accesibilidad a la educación hasta los dieciséis años para todos, siendo obligatoria y gratuita. No obstante, la exclusión educativa se ha hecho un hueco en las aulas, como hemos podido ver a través de esta investigación, aun teniendo en cuenta las medidas normativas para garantizar la igualdad de oportunidades y la inclusión. No basta con legislar, hay que actuar y dotar a la sociedad de los medios y los recursos necesarios para atajar estas diferencias. Al mismo tiempo, para hacer frente a la exclusión educativa es fundamental conocer quién la padece y cuáles son las causas de esta situación. El conocimiento de la condición socio-económica de los alumnos, las limitaciones a consecuencia de su origen, la diversidad funcional física y psíquica, sus carencias o su entorno familiar más cercano serán determinantes para solventar un escenario de desventaja social.

La desigualdad se mostrará sin ninguna duda como el primer problema a combatir en el sistema educativo español. No obstante, la falta de motivación, el absentismo, el fracaso y el abandono escolar –ligados en gran medida a la desigualdad y la exclusión– serán otras de las cuestiones que ponen en duda el buen funcionamiento del modelo educativo. A esto se añadirán la fallida implementación del bilingüismo; la falta de conocimientos en asignaturas clave; un método obsoleto de enseñanza; la falta de creatividad; la politización de la educación en todos sus niveles; el espacio que ocupa la asignatura de religión, la cual no debería de tener cabida en la escuela pública ni en cualquier otra sostenida con fondos públicos; el sistema de contratación del profesorado, el cual no garantiza la objetividad de los resultados ni contar con los más capacitados, o los actuales modelos de convivencia, donde el acoso a otros alumnos y las amenazas sufridas por los docentes nos alejan de las economías más eficientes y punteras de la UE. Posiblemente el acuerdo político de todas las fuerzas parlamentarias en cuanto a la redacción de una única ley educativa solventaría la mayoría de esta problemática.

La creciente competitividad laboral obliga a los estudiantes de hoy a una eficiente formación con el fin de estar mejor capacitados para su inmersión futura en el

mercado laboral. No obstante, el sistema educativo no lo forma únicamente la escuela, este está conformado por tres subsistemas: escolar, familiar y sociocultural. Los tres están conectados, actuando conjuntamente. En el momento que uno de ellos falla los demás se resienten. La escuela está supeditada a ellos, por esta razón el Estado y las CC.AA., ante cualquier fallo del sistema deben de poner las herramientas necesarias para garantizar un sistema público de educación igualitario y efectivo.

Desde esta Tesis Doctoral proponemos distintas alternativas para la mejora apoyándonos en las apreciaciones y opiniones de padres, alumnos, docentes, organizaciones, sindicatos, partidos políticos y autoridades educativas:

- Atajar de manera eficaz el problema de la pobreza educativa. La intervención estaría dirigida tanto a los escolares como a su entorno familiar. Las becas al estudio vendrían complementadas con otras ayudas para hacer frente a esos gastos ocultos difíciles de asumir por las familias en dificultad.
- Hacer un aprovechamiento más eficaz de los recursos. Un uso más inteligente de las TICs y las nuevas tecnologías digitales pueden abaratar los costes.
- Posibilitar la conciliación de horarios familiares que redundarán en mejores posibilidades de atención al estudio de los hijos por parte de las familias.
- Cambiar el rol del docente. El alumno será el que vaya adquiriendo mayores competencias en detrimento de las del profesor, el cual servirá de guía, aplicando nuevos métodos como el *flipped classroom*, proporcionando material que ven en casa y comentan en clase. El alumno debe ser el protagonista de su aprendizaje mediante la potenciación de sus habilidades.
- Aumentar en mayor medida los recursos para los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo, actuando con criterios profesionales que faciliten la inmediata detección, diagnóstico e intervención en todas las Comunidades Autónomas.
- Actuar frente a la desmotivación y potenciar el talento. Las nuevas formas de aprendizaje a través de la red, los videos o los trabajos en grupo pueden actuar como aliciente para hacer frente a la falta de motivación.
- Potenciar la creatividad. Animar a los alumnos a que sean críticos, expresen sus ideas, sus proyectos y la experimentación.
- Hacer de la igualdad la seña de identidad del sistema educativo, educando en valores, apartando la competencia de las aulas y haciendo hueco a la colaboración.

- Reorganizar la enseñanza de idiomas. La segregación en los colegios bilingües es un hecho, muchos alumnos no entienden lo que se les explica, lo que se traduce en tasas de fracaso alarmante, excepción de los hogares donde los padres conocen otros idiomas o tienen capacidad económica para clases de refuerzo de sus hijos. El bilingüismo, según la mayoría de los profesores entrevistados no ha hecho más que empeorar la falta de motivación de muchos alumnos al ver mayor dificultad en la adquisición de conocimientos.
- Reducir las ratios de alumnos por aula. Los centros masificados dificultan la atención y el aprendizaje, ralentizando el ritmo de toda la clase.
- Apartar la asignatura de religión de las aulas. La religión se debe contemplar dentro del ámbito privado, de hecho ya han sido demasiados los excesos en la reciente historia de España, sobre todo durante la dictadura franquista. El Estado no debe colaborar con los adoctrinamientos como queda expuesto en nuestra Constitución.
- Priorizar la educación en valores y en el respeto mutuo. La convivencia en las aulas se ha mostrado en los últimos años como un problema de máxima actualidad. La educación debe empezar en los hogares y la formación en las escuelas.
- Considerar las actuales problemáticas, necesidades y demandas sociales en referencia a los más jóvenes. La escuela puede convertirse en el medio más eficaz para la prevención de accidentes de tráfico, la lucha contra las drogas y el alcohol, la delincuencia, la agresividad, el acoso escolar o el suicidio.
- Actualizar el modelo de contratación del profesorado en todos los niveles educativos, evitando la endogamia y los favoritismos. A los docentes se les clasificará en base a unos objetivos mediante evaluaciones periódicas, exigiéndoles una formación continua durante toda su carrera profesional.
- Aumentar las dotaciones económicas reservadas a Educación en los presupuestos generales del Estado y de las CC.AA., especialmente el destinado a los recursos humanos.
- Incentivar la colaboración entre escuela y empresa. Las prácticas en el medio físico productivo junto a la formación en las aulas son un óptimo método para la inserción laboral y para impulsar la competitividad.
- Apoyar la investigación desde la Universidad en estricta colaboración con la empresa. De esta manera los resultados de las investigaciones se trasladarán a la producción y a una mejoría de la economía nacional.

- Diversificar y potenciar el actual modelo productivo, dando cabida a la innovación, el desarrollo y la creatividad haciendo más competitiva nuestra economía, siendo menos vulnerable ante futuras crisis económicas y productivas.
- Potenciar el estudio de asignaturas clave y adecuar los estudios al modelo productivo español, evitando de esta manera la fuga de cerebros.
- Llegar a un acuerdo educativo que impulse una ley de todos para todos apartada de las ideologías, a través de un «Pacto de Estado para la Educación».

El fin último de estas propuestas es mostrar a la educación como herramienta para el cambio y como proyecto integrador del país.. La educación es un compromiso que requiere la movilización y el apoyo de la Administración, de maestros, de profesores y del resto de la sociedad para conseguir ciudadanos libres, con valores, críticos y dialogantes, la estimulación de la economía nacional y un aumento del bienestar social.

ANEXO

PREGUNTAS A LOS DOCENTES

PREGUNTA 1

¿Considera usted el acceso a la educación, al igual que la vivienda, el trabajo o la sanidad, como un derecho fundamental para la población?

PREGUNTA 2

¿Piensa que la formación nos acerca a un empleo estable y de calidad o, por el contrario, la formación no es condición para alejarnos de un empleo precario?

PREGUNTA 3

¿Estaría de acuerdo en que se aumentasen los fondos para educación por parte de las administraciones o piensa que son suficientes en la actualidad?

PREGUNTA 4

¿En qué medida cree que la disminución de los recursos en las partidas presupuestarias como consecuencia del periodo recesivo ha afectado a la calidad de la educación?

PREGUNTA 5

¿Cómo cree que la crisis ha afectado económicamente a las familias con menos recursos en el ámbito escolar?

PREGUNTA 6

Tras la superación de la crisis, ¿Considera usted que las administraciones están invirtiendo en los recursos necesarios para alcanzar los niveles en educación anteriores al período recesivo?

PREGUNTA 7

¿Piensa usted que las partidas destinadas a la Enseñanza Superior deben limitarse a los alumnos con mejor expediente *–modelo eficientista–*, derivando a los que tienen peor calificación a otros ciclos formativos menores, o, por el contrario, opina que deben ser extensibles al resto de alumnos?

PREGUNTA 8

¿Considera que las tasas a pagar en el ciclo universitario y otros gastos asociados están acotando los estudios superiores a determinados sectores sociales?

PREGUNTA 9

¿Es partidario de que haya una uniformidad en cuanto a gratuidad de material escolar, matriculas y otros servicios o piensa que debe de ir en función de la renta familiar?

PREGUNTA 10

¿Está de acuerdo en que se deberían unificar los criterios económicos en todo el territorio nacional o considera que cada comunidad autónoma es libre de aplicar becas y subvenciones?

PREGUNTA 11

¿Atendiendo al tipo de centro *–público, concertado y privado–* cuál cree más eficiente y de mejor calidad?

PREGUNTA 12

¿Piensa que el actual sistema de concertos entre la administración y la empresa privada es beneficioso para el sistema educativo o, por el contrario, es partidario de dedicar esos fondos a potenciar la enseñanza pública?

PREGUNTA 13

¿Está usted de acuerdo con el actual sistema de enseñanza bilingüe o cree que obstaculiza el aprendizaje y la adquisición de conocimientos?

PREGUNTA 14

¿Estima que la educación está sometida a preceptos religiosos o ideológicos?

PREGUNTA 15

¿Es partidario de que las administraciones ejerzan un mayor control sobre los centros privados concertados o, por el contrario, cree que sólo se debe ejercer a nivel académico?

PREGUNTA 16

¿Cree que el actual Sistema Educativo es segregacionista y excluyente para determinados grupos de población, atendiendo al origen, raza o renta disponible?

PREGUNTA 17

¿Considera que las administraciones han tomado las medidas suficientes para paliar posibles desequilibrios o cree que no?

PREGUNTA 18

¿Percibe el acoso escolar como un problema de primera magnitud o lo concibe como un hecho aislado?

PREGUNTA 19

¿Siente que en la actualidad la figura del profesor ha perdido el respeto y la autoridad de la que gozaba con anterioridad por parte de los alumnos o por el contrario que no?

PREGUNTA 20

¿Piensa en las amenazas sufridas por los docentes como un problema de primera magnitud o lo concibe como un hecho aislado?

PREGUNTA 21

¿Entiende qué las autoridades educativas han dado respuesta a estos problemas?

PREGUNTA 22

¿En qué medida cree que el último período recesivo ha afectado a nivel laboral y profesional al profesorado?

BIBLIOGRAFÍA

- ADECCO, *Informe Infoempleo Adecco 2017*, Grupo Adecco, Madrid, 2018.
- AEVAL, *Calidad y sostenibilidad de los servicios públicos*, Agencia de Evaluación y Calidad, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid, 2015.
- ALEMÁN, C., «Editorial», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 35, Madrid, 2004.
- AGE, «Aproximación a la Geografía del despilfarro en España: balance de las últimas dos décadas», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 77, 2108.
- ALLAIS, M., *L'Europe en crise. Que faire?*, Clément Juglar, Paris, 2005.
- ÁLVAREZ GARCÍA, S., *El Estado del Bienestar. Orígenes, desarrollo y situación actual*, DOC. 123/97, Departamento de Economía, Universidad de Oviedo, 1991.
- ANDER-EGG, E., *Diccionario del trabajo social*, Lumen Argentina, Buenos Aires, 1995.
- APPLEBY, J., A. GALEA, y MURRAY, R., *The NHS productivity challenge: experience from the front line*, Kings Fund, London, 2014.
- ARÓSTEGUI, J. de, *La Guerra Civil, 1936-1939. La ruptura democrática*, Cambio 16, Madrid, 1997.
- AROUET, F.M. «Voltaire», *Cartas filosóficas*, C. Davis, Londres, 1734.

-El siglo de Luis XIV, Paris, 1751.
- ASOCIACIÓN DE MEDICOS CONSULTORES DEL NHS, «In practice: the NHS market in the United Kingdom», *Journal of Public Health Policy* 16, 1995.

- BARCIELA, C., «La economía y la guerra», *Revista de Historia Contemporánea*, 8, 2009, pp. 13-34.

-BANCO MUNDIAL, *Exclusión Social e Inclusión Social en la UE*, World Bank, 2007.

-*Informe sobre el Desarrollo en el Mundo*, World Bank, 1993.

-*Informe sobre la Financiación de los Servicios Sanitarios*, World Bank, 1987.

-BARDAVÍO, J. Y SINOVA, J., *Todo Franco. Franquismo y antifranquismo de la A a la Z*, Plaza & Janes, Barcelona, 2000.

- BAUER, R. (Ed), *Social Indicators*, Cambridge, MTI Press, 1966.

- BAUMAN, Z., *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*, Ed. Paidós, Barcelona, 2005.

-*Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica de España, Madrid, 2002.

- BHASKAR, R., *Dialectic: The Pulse of Freedom*, Socialist Society, London, 1993.

- BECK, U., *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Ed. Paidós, Barcelona, 2007.

- BENTHAM, J., *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, 1780.

- BELTRÁN VILLALBA, M., «Cinco vías de acceso a la realidad social», *Revista Reis* 29/85, Madrid, 1985.

- BONTE, P. Y IZARD, M., *Diccionario Akal de Etnología y Antropología*, Ediciones AKAL S.A., Madrid, 1996.

-BOOTH, CH., *Life and Labour of the People in London*, Macmillan, Londres, 1902.

- BOURDIEU, P., *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*, Taurus, Barcelona, 2012.

--BRADSHAW, J., «A taxonomy of social need», en *New Society*, Harvard, March 1972.

- CÁMARA DE CUENTAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID, *Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad de Madrid. Ejercicio 2013*, Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, 2014.

-CÁRITAS, *Memoria Anual*, Madrid, 2013.

- CARRO, JM. CABRALES, A. y ANGHEL, B., *Evaluating a bilingual education program in Spain: the impact beyond foreign language learning*. *Economic Inquiry*. Vol. 54, No. 2, April 2016.

-CARRERAS, A., «El siglo XX, entre rupturas y prosperidad 1914-2000», pág. 388, en VITTORIO, A. di, (coord.), *Historia económica de Europa: siglos XV-XX*, Crítica, Barcelona, 2003.

- CARRERAS A. Y X. TAFUNELL, X., «La edad de plata de la economía española (1914-1936)», en *Historia económica de la España contemporánea*, Crítica, Barcelona, 2007.

-CASTEL, R., «La lógica de la exclusión», en BUSTELO E. Y MINUJIN, A., *Todos entran: propuesta para sociedades incluyentes*, Unicef/Cuadernos Santillana, 1998.

-CASTELLS, M., «Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida», en BORJA, J. y CASTELLS, M., *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, Fundación Sistema, 1990, pp. 17-64.

-*La cuestión urbana*, Siglo Veintiuno de España Editores, 1974.

-*La era de la información. Fin de milenio. Vol. 3*, Alianza Ed., Madrid, 2001.

- CECS, *España 1995, una interpretación de su realidad social*, Fundación Encuentro, 1996.

- CEJUDO, R., «Capacidades y libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen», *Revista Internacional de Sociología –RIS vol. LXV, nº 47*, 2007, pp. 9-22.

- COMÍN, F., HERNÁNDEZ, M. y LLOPIS, E. (eds.), *Historia económica mundial, siglos X-XX*, Crítica, Barcelona, 2010.

- COMISIÓN EUROPEA, *Informe de Envejecimiento 2015. Proyecciones económicas y presupuestarias para los 28 Estados miembros de la UE. (2013-2060)*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2015.

- COMTE, A., *Sistema de Política Positiva*, 1851.

- CONSEJO GENERAL DE ENFERMERÍA, *Informe sobre recursos humanos sanitarios en España y la Unión Europea 2014. Análisis comparativo de la situación de médicos y enfermeras*, Consejo General de Enfermería, 2014.

- CORTÉS MORENO, J., SOTOMAYOR MORALES, E. M. y PASTOR SELLER, E., «Reflexiones sobre la atención de los menores con trastorno de espectro autista en los centros educativos», *Revista Electrónica de Investigación y Docencia (REID), Nº. Extra 3 (Monográfico)*, 2018, págs. 31-44.

- CRUE, *La Universidad Española en Cifras 2015/2016*, Crue, Universidades Españolas, 2017.

- CUADRÓN AMBITE, S., *Extranjeros en frontera: Un estudio jurídico-práctico del reconocimiento, protección y límites del derecho de entrada en España*, Dykinson, Madrid, 2018.

- DARWIN, CH., *El origen de las especies*, Nuevo Austral, Madrid, 1988.

-DOMINGUEZ MARTÍN, R., «Las transformaciones del sector ganadero en España (1940-1985)», *Ager n°1*, 2001, pp. 47-83.

-DOYAL, L. y GOUGH, I., *Teoría de las necesidades humanas*, ICARIA/FUHEM, Barcelona, 1994.

-DURKHEIM, E., *Educación y sociología*, Editorial PENÍNSULA, Barcelona, 2013.

-*La división del trabajo social*, 1893.

-DUTTA, S., LANVIN, B. and WUNSCH-VINCENT, S., *The Global Innovation Index 2018*, Cornell University, INSEAD, and WIPO, Ithaca, Fontainebleau and Geneva, 2018.

-EAPN-ESPAÑA, *VIII Informe anual sobre el estado de pobreza y exclusión social*, 2018.

-ENGELS, F., *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, Otto Wigand, Leipzig, 1845.

-ENKVIST, I., *La buena y la mala educación*, Encuentro, Madrid, 2011.

- ESPING-ANDERSEN, G., «Un nuevo equilibrio de bienestar», *Revista Política y Sociedad*, UCM, vol. 44, n° 2, 2007.

-*The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge Polity Press, 1990.

-ENTHOVEN, A., *Plan de salud: la única solución práctica para el alto costo de la atención médica*, Addison-Wesley, Reading, MA, 1980.

-FADSP, «Los presupuestos sanitarios de las comunidades autónomas para 2015», *Salud2000*, n° 145, FADSP, 2015.

-«La Privatización de la Sanidad y la iniciativa de financiación privada»,
REVISTA SALUD 2000, n° 21, Madrid, 2007.

-FEDEA, *Primer Informe del Observatorio de la Sanidad Fedea, El sistema de salud en España en perspectiva comparada*, FEDEA, 2014.

-FREIRE, P., *Pedagogía del oprimido*, (14° ed.), Siglo XXI Editores, México, 1975.

-*La educación como práctica de la libertad*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1967.

-FRIEDMAN, M., *Capitalismo y libertad*, Síntesis, Madrid, 2012.

-FUNDACIÓN BBVA y el IVIE, *Diferencias educativas regionales 2000-2016. Condicionantes y resultados*, 2018.

-FUNDACIÓN ENCUENTRO, *España 1995, una interpretación de su realidad social*, Fundación Encuentro, 1996.

-FUNDACIÓN EVERIS, *III Ranking Universidad-Empresa 2017*, Fundación Everis, 2018.

-FUNDACIÓN FOESSA, *Informe: Análisis y Perspectivas 2017*, Cáritas, Madrid, 2018.

-*Análisis y Perspectivas 2014*, Cáritas, Madrid, 2015.

-*VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Cáritas, Madrid, 2014.

-FUNDACIÓN 1 DE MAYO, *Informe de julio de 2014*, CC.OO., 2014.

-GALTUNG, J. y WIRAK, A., *Human Needs, Human Rights and the Theories of Development*, UNESCO, Paris, 1976.

-GALLO, P., y GENÉ-BADÍA, J., «Evidencias y reflexiones sobre el impacto de la crisis en la salud y la sanidad», *Panorama Social*, nº22, FUNCAS, Madrid, 2015.

-GARCÍA DELGADO, J.L (coord.): *Franquismo: el juicio de la historia*, Temas de hoy, Madrid, 2000.

-GARCÍA FERRANDO, M., ALVIRA, F. e IBÁÑEZ, J., *El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación*, Alianza Editorial, Madrid, 2010.

-GARCÍA MARTÍN, M., *Análisis de la Iniciativa de Financiación Privada (PFI). Concesiones de Obra para construir hospitales*, FADSP, Madrid, 2007.

-GARFINKEL, H., *Estudios en Etnometodología*, Anthropos, Editorial. Rubí, Barcelona, 2006.

-GIDDENS, A., *La constitución de la Sociedad: bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1995.

-GIGINTA, M. de, *Tratado de remedio de pobres*, Antonio de Mariz, Coimbra, 1579.

-GÓMEZ OREÑA, M., *La Casa y Negocios de Juan Bautista Cassani. Un financiero genovés en la España del siglo XVII*, Editorial Académica Española, 2018.

-GÓMEZ REDONDO, R., *La mortalidad infantil española en el siglo XX*, Siglo XXI-CIS, Madrid, 1992.

-GONZÁLEZ TEMPRANO, A., y TORRES VILLANUEVA, E., «La política de bienestar social en los países de la OCDE hasta los años 90: un balance», en *Cuadernos de relaciones laborales*, Nº 3, 1993.

-GUTIÉRREZ RESA, A., (coord.): *Drogodependencias y Trabajo Social*, Ediciones Académicas, Madrid, 2007.

-HALPERN, D. F., «The Pseudoscience of Single-Sex Schooling», *Science*, v. 333, 2011.

-HAQ, M. ul, *Human Development in South Asia 1999: the Crisis of Governance*, Oxford University Press, 2000.

-HAYEK, F., *The Road to Serfdom*, Routledge Press, Londres, 1944.

-HERNÁNDEZ PEDREÑO, M., (coord.): *Pobreza y exclusión social en las sociedades del conocimiento*, Editum, Murcia, 2008.

-HELLER, A., *Historia y vida cotidiana: aportación a la sociología socialista*, Grijalbo, México, 1972.

-HENDERSON, V., *Principios Básicos de los Cuidados de Enfermería*, ED. Autor Editor, 1971.

-HERRERA, M. y AYUSO, L., «Las asociaciones sociales, una realidad a la búsqueda de conceptualización y visualización», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas REIS*, n° 126, Madrid, 2009.

-IDIS, *Sanidad privada, aportando valor. Análisis de situación 2017*, Instituto para el Desarrollo e Integración de la Sanidad, 2017.

-*Barómetro de la Sanidad Privada 2015*, Instituto para el Desarrollo e Integración de la Sanidad, Fundación IDIS, 2015.

-JUÁREZ, M., y RENES, V., «Población, estructura y desigualdad social», *V Informe FOESSA*, 1995.

-KALISH, R.A., *Psicología de la conducta humana*, Paidós, Buenos Aires, 1977.

- KANT, I., *Pedagogía*, AKAL, Madrid, 2003.

-KEYNES, J. M., *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*, Ediciones Aosta, Madrid, 1998.

-KRUGMAN, P., *¡Acabad ya con esta crisis!*, Crítica, Barcelona, 2012.

-LAPARRA, M., y PÉREZ ERANSUS, B., (coord.), *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*, Colección Estudios Sociales Núm. 35, Obra Social «la Caixa», Barcelona, 2012.

-LENOIR, R., *Les Exclus: Un français sur dix*, Editions Du Seuil, Paris, 1974.

-LERENA, C., *Escuela, ideología y clases sociales en España*. Barcelona, Ariel, 1976.

-LEWIS, O., *Antropología de la pobreza. Cinco familias*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.

-LISTER, J., *Health Policy Reform: Driving the wrong way?*, Middlesex University Press, 2005.

-LLOVET, J. y USIETO, R., *Los trabajadores sociales. De la crisis de identidad a la profesionalización*, Ed. Popular, Madrid, 1990.

-LOCKE, J., *Algunos pensamientos sobre la educación*, A. y F. Crurchill, Londres, 1693.

-LOCKE, J., *Ensayo sobre el entendimiento humano*, Th. Baffes, Londres, 1690.

-LOWE, K., *Continente salvaje. Europa después de la Segunda Guerra Mundial*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2012.

-MCKEE, M. et al., «Las asociaciones público-privadas para hospitales», *Bull World Health Organ*, noviembre 2006.

-MARCUSE, H., *Eros y civilización*, Editorial Ariel, Barcelona, 2010.

-*El hombre unidimensional*, Editorial Ariel, Barcelona 2010.

- MARÍN, M., «Las mujeres en al-Andalus. Fuentes e Historiografía», en Celia del Moral (edit), *Árabes, judías y cristianas. Mujeres en la Europa Medieval*, Universidad de Granada, 1993.

-MARINA, J.A., *Educación para la ciudadanía*, SM, Madrid, 2009.

- MARSHALL, T. y BOTTOMORE, T., *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

-MARTÍN ACEÑA, P. y Elena MARTÍNEZ RUIZ, E. (eds.), *La economía de la guerra civil*, Marcial Pons Historia, Madrid, 2006.

-MARTÍN PLUMA, A., «Diferentes prismas para estudiar la exclusión social. Marco teórico y propuesta de reconceptualización de la exclusión basado en el sujeto», *Documentos de Trabajo Social · nº49*, Colegio Profesional de Trabajo Social de Málaga, 2011.

- MARTÍNEZ, J., *¡Que no nos recorten el futuro! Impacto de la crisis en Educación*, FECCOO, 2012.

-MARTÍNEZ, L. y FERRER, A., *Mézclate conmigo: de la segregación socioeconómica a la educación inclusiva*, Save the Children España, Madrid, 2018.

-MASLOW, A., *Motivación y Personalidad*, Ediciones Díaz de Santos, Madrid, 1991.

-MARX, K., *El capital*, Verlag von Otto Meissner, Hamburgo, 1867.

-*El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, Die Revolution, Nueva York, 1852.

-MECD, *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2015*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2016.

- MEDINA, J. de, *Codex de poenitentia*, Juan Brocar, Alcalá de Henares, 1544.
- MEFP, *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación 2018*, Ministerio de Educación y Formación Profesional, Madrid, 2018.
- MILL, J.S., *Utilitarismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2002.
- MORENTE VALERO, F., «La depuración franquista del magisterio público. Un estado de la cuestión», *Hispania*, LXI/2, núm. 208, 2001.
- MOYANO SANTIAGO, M.A., «Sostenibilidad económica, social y medio ambiental en los planes de salud», *Congreso Nacional del Medio Ambiente*, Madrid, 2014.
- MSSSI, *Informe Anual del Sistema Nacional de Salud*, MSSSI, Madrid, 2016.
- MURILLO, J. y MARTÍNEZ-GARRIDO, C., «Magnitud de la segregación escolar por nivel socioeconómico en España y sus Comunidades Autónomas y comparación con los países de la Unión Europea», *Revista de Sociología de la Educación –RASE–*, vol. 11, nº1, 2108.
- MURRAY, CH., *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*, Basic Books, New York, 1984.
- MUTUA MADRILEÑA y ANAR, *II Estudio sobre acoso escolar y «ciberbullying»*, Fundación Mutua, Madrid, 2017.
- NEEF, M. M., *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*, Icaria Editorial, Barcelona, 1998.
- NAIR, S., «Pensamiento contemporáneo y exclusión social», *Exclusión e intervención social. IV encuentro internacional sobre servicios sociales*, Fundación Bancaixa, Valencia, 1997.

-NEWTON, I., *Philosophiæ Naturalis Principia Mathematica*, Editorial: Benjamin Motte, Londres, 1687.

-NUSSBAUM, M., *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*, Paidós, Barcelona, 2007.

-*Las mujeres y el desarrollo humano*, Norma, Buenos Aires, 2002.

-«Virtudes no relativas: un enfoque aristotélico», en SEN, A. y NUSSBAUM, M., *La calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

-OCDE, *Government at a Glance 2015*.

-OFFE, C., *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1990.

-*Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1988.

-OIT, *World Employment and Social Outlook: Trends 2019*, International Labour Office, Geneva, 2019.

-OXFAM INTERMÓN, *Una economía al servicio del 1%. La situación en España 2015*, Madrid, 2016.

-*Crisis, desigualdad y pobreza, Informe 2012*, Madrid, 2013.

-PARK, R. E., *On Social Control and Collective Behavior*, Ed. Ralph H. Turner, The University of Chicago Press, Chicago, 1967.

-«Human Migrations and the Marginal Man», *American Journal of Sociology* n° 33, 1928.

- PARKIN, F., *Orden político y desigualdades de clase: estratificación social de las sociedades capitalista y comunista*, Istmo, Madrid, 1978.
- PÉREZ DE HERRERA, C., *Discursos del amparo de los legítimos pobres*, Luis Sánchez, Madrid, 1598.
- PIAGET, J., *Psicología de la inteligencia*, Editorial Psique, Buenos Aires, 1972.
- PRESTON, P., *Franco: Caudillo de España*, Penguin Random House Grupo Editorial España, Madrid, 2015.
- PRIETO JIMÉNEZ, E., «El papel del profesorado en la actualidad. su función docente y social», *Foro de Educación*, nº 10, 2008.
- PRIETO ORZANCO, A., ARBELO LÓPEZ DE LETONA, A. y MENGUAL GARCÍA, E., «El papel de la financiación público-privada de los servicios sanitarios», *Laboratorio de Alternativas, Documento de trabajo 99/2006*, Fundación Alternativas, Madrid, 2006.
- REBOLLO DELGADO, L., «Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado autonómico en la Constitución de 1978», *Revista de Derecho Político N.º 101*, 2018, UNED, Madrid, 2018.
- RODRIGUEZ CABRERO, G., «Por un nuevo contrato social, El desarrollo de la reforma social en el ámbito europeo», en MORENO, L. (Compilador): *Unión Europea y Estado del Bienestar*, CSIC, Madrid, 1997.
- ROGERO, J. y ANDRÉS, M., «Representaciones sociales de los padres y madres sobre la educación pública y privada en España», *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación 9.1*, Asociación de Sociología de la Educación, 2016.
- ROJAS, M., «Pobreza y exclusión social. Conceptos y realidades», *Biblioteca Virtual*, nº 31, mayo de 2014.

-ROUSSEAU, J. J., *El contrato social: o los principios del derecho político*, Marc-Michel Rey, Ámsterdam, 1762.

-*Emilio, o De la educación*, Jean Neaulme, La Haya, 1762.

- ROUVROY, C. H. de «Conde de Saint-Simon», *Le Nouveau christianisme*, 1825.

-*De la reorganización de la sociedad europea*, 1823.

-ROWNTREE, B. S., *Poverty, A Study of Town Life*, Macmillan and Co., Nueva York, 1901.

-SAHLBERG, P., *El cambio educativo en Finlandia ¿Qué puede aprender el mundo?*, Paidós, Buenos Aires, 2013.

-SÁNCHEZ ASIAIN, J.A., *La financiación de la guerra civil española*, Editorial Crítica, Barcelona, 2013.

-SÁNCHEZ BAYLE, M. (coord.), *La contrarreforma sanitaria. Análisis y alternativas a la privatización de la sanidad pública*, Los Libros de la Catarata, Barcelona, 2013.

-SÁNCHEZ MORALES, M. R. H., «En los límites de la exclusión social: las personas sin hogar en España», *OBETS, Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 7, n. ° 2, 2012.

-«La internacionalización de la exclusión social extrema en España: tendencias y escenarios de futuro», *Revista Sistema n° 190-191*, Madrid, 2006.

-SANZ CINTORA, A., «Acción social y Trabajo Social en España. Una revisión histórica», *Acciones e Investigaciones Sociales n° 13*, Universidad de Zaragoza, 2001.

-SAVE THE CHILDREN, *Mézclate conmigo. De la segregación socioeconómica a la educación inclusiva*, Save the Children España, Madrid, 2018.

-*Necesita mejorar. Por un sistema educativo que no deje a nadie atrás*, Save The Children España, Madrid, 2016.

-SECONDAT, CH. L. de «Barón de Montesquieu», *El espíritu de las leyes*, Barrillot y Fill, Ginebra, 1748.

-SEN, A., *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000.

-*Poverty and Famines*, Oxford University Press, Oxford, 1981.

-SESPAS, *Informe 2014: Crisis económica y salud*, SESPAS, 2014.

-SETIEN, M. L., *Indicadores sociales de calidad de vida*, CIS, Madrid, 1993.

-SEOANE, J., «La conciencia de uno mismo», *Boletín de Psicología*, n° 85, noviembre, 2005, pp. 41-87.

-SILVER, H. y MILLER, S. M., «Social Exclusión. The European Approach to Social Disadvantage», *Indicators*, Vol. 2:2, 2007.

-SOTO, J. D. de, *Deliberación en la causa de los pobres*, Juan de Junta, Salamanca, 1545.

-SOTOMAYOR MORALES, E. M., «Crisis del modelo de atención a las personas en situación de dependencia en España: implantación y aplicabilidad de la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia», *Sistema: Revista de ciencias sociales*, , N° 233-234, 2014.

-SUBIRATS, J. (director), *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*, Fundación «la Caixa», Barcelona, 2004.

-TARABINI, A. (Dir.), *Los factores de la exclusión educativa en España: Mecanismos, perfiles y espacios de intervención*, UNICEF Comité Español, 2017.

-TELLO PEÓN, N. (coord.), *Trabajo Social en Algunos Países: Aportes Para Su Comprensión*, UNAM, 2004.

-TEZANOS, J. F., *La sociedad dividida. Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005.

-«Desigualdad y exclusión social en las sociedades tecnológicas», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n° 35, Madrid, 2004.

-«Exclusión social, democracia y ciudadanía económica. La libertad de los iguales», en TEZANOS, J. F. (ed): *Tendencias en desigualdad y exclusión social*, Editorial Sistema, Madrid, 2004.

- THERBORN, G., *La desigualdad mata*, Alianza Editorial, Madrid, 2015.

-TÖNNIES, F., *Community and Civil Society*, Cambridge University Press, 2001.

-UNESCO, *Lucha contra la exclusión en la educación. Guía de evaluación de los sistemas educativos rumbo a sociedades más inclusivas y justas*, Documento de Programa ED/BLS/BAS/2012/PI/1, París, 2012.

-VILLAVICENCIO, D. de, *Tabulae compendiosae en Evangelia et epístolas*, Francis, Venecia, 1565.

-VIVES, J. L., *De subventionem pauperum. Sive de humanis necessitatibus*, Brujas, 1526.

-WACQUANT, L., *Castigar los Pobres: El Gobierno Neoliberal de Inseguridad Social*, Gedisa, Barcelona, 2009.

-WEBER, M., *Economía y sociedad. Conceptos de la sociología y del «significado» en la acción social*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

-WILSON, J. W., *The Truly Disadvantaged: The Inner City, Underclass, and Public Policy*, University of Chicago Press, 1987.

WEBGRAFÍA

- www.age-geografia.es
- www.bde.es
- www.boe.es
- www.caritas.es
- www.cis.es
- www.ccoo.es
- www.ciudadanos-cs.org
- www.consilium.europa.eu/es/european-council
- www.cruzroja.es
- www.defensordelpueblo.es
- www.derechoshumanos.net/onu/comitederechoseconomicossocialesculturales
- www.eapn.es
- www.ec.europa.eu
- www.elpaís.com
- www.europapress.es
- www.funcas.es
- www.fund-encuentro.org
- www.fundacionidis.com
- www.ine.es
- www.jotdown.es
- www.madrid.es
- www.madrid.org
- www.mecd.gob.es
- www.medicosdelmundo.org
- www.minhafp.gob.es
- www.mscbs.gob.es
- www.msssi.gob.es
- www.oecd.org
- www.oxfamintermon.org
- www.pahmadrid.org
- www.podemos.info

- www.pp.es
- www.psoe.es
- www.publico.es
- www.raisfundacion.org
- www.sespas.es
- www.shanghairanking.com/arwu2017
- www.ugt.es
- www.unicef.es
- www.un.org