

Sector
EDUCACIÓN



Sector
FISCALIDAD



II ENCUENTRO INTERNACIONAL DE REDES **EUROsociAL**

“Igualdad, Estado y Ciudadanía: los Pilares de la Cohesión Social”

Antigua - Guatemala, 25 - 28 Junio de 2007

Taller B intersectorial Fiscalidad/Educación: "Financiamiento de la educación: estrategias que favorecen la cohesión social"

Mejorar la igualdad en la educación a través de la diferenciación de la financiación pública Ejemplos europeos

Christian Forestier
Inspector General Educación Nacional / Francia

Francia tiene, desde hace muchos años, una tasa de desempleo de jóvenes procedentes del sistema escolar aparentemente más elevada que la de la mayoría de sus vecinos europeos, entre otros Alemania, más elevada que la media de los países de la Europa de los 15, y justo en la media de los países de la OCDE. Dicha tasa se sitúa desde hace mucho tiempo en torno al 20% aproximadamente, según la coyuntura. Si analizamos más concretamente la situación, vemos efectivamente que, más que en otros países, esta dificultad de inserción de los jóvenes procedentes del sistema educativo afecta esencialmente a los jóvenes que salen sin diploma y/o sin cualificación (cabe precisar la diferencia existente en Francia entre diploma y calificación); éstos experimentan tales dificultades, y su número es tan grande, que es difícil ver que para el resto, es decir, para los jóvenes con diploma de la educación secundaria o terciaria, la situación es completamente comparable a la de los países con el mismo nivel de desarrollo.

Tasa de desempleo tres años después de salir del sistema de formación inicial (2004)

Sin diploma	35%
Con un diploma de educación secundaria (CINE ¹ 3)	15%
Con un diploma de educación terciaria (CINE 5)	9%

Estas diferencias se mantienen "durante toda la vida", aunque tiendan a reducirse.

Tasa de desempleo en la población activa según el nivel de salida del sistema educativo.

Sin diploma	12%
Con diploma de educación secundaria (CINE 3)	7%
Con diploma de educación terciaria (CINE 5)	6%

Estas cifras se refieren a las siguientes poblaciones:

	Salidas del sistema educativo	
	Flujo	Existencias
CINE 0,1,2	20%	35%
CINE 3	40%	40%
CINE 5	40%	25%

Esto permite entender por qué Francia, desde hace más de veinte años, se plantea objetivos ambiciosos en términos de titulación y de calificación. Francia comenzó a extender masivamente su primer ciclo de secundaria (CINE 2) en los años setenta, y el segundo ciclo (CINE 3) en los años noventa, lo que supone un desfase en relación con otros países (norte de Europa, Estados Unidos, Japón). El problema del fracaso escolar sólo se planteó a partir de esos períodos de ampliación masiva, considerándose como una disfunción del sistema más que como la sanción a un trabajo insuficiente. Se reconocía, en última instancia, que el fracaso grave tenía un coste social y económico. Si bien podemos situar exactamente en 1981 el primer dispositivo nacional de lucha contra el fracaso escolar (las ZEP, o Zonas de educación prioritarias), habrá que esperar hasta la Ley de Orientación de 1989 para entender que el país se fijó como objetivo el reducir (eliminar) las salidas sin calificación, y a la ley de 2003 para ampliar el objetivo a las salidas sin diploma; ambas leyes establecen por otro lado objetivos cuantitativos en materia de titulación: el 80% en el nivel CINE 3 y el 50% en el nivel CINE 5.

En un país en el que la formación inicial depende por completo de los poderes públicos, todas las políticas puestas en marcha parten de recursos fiscales. En la actualidad, el Gasto interior en educación (DIE, en sus siglas francesas) se eleva a 118.000.000.000 de euros, es decir, el 6,9% del PIB. Esto equivale a un DIE/habitante de 1.880 euros y a un DIE/alumno de 6.970 euros, con la siguiente distribución de recursos de financiación:

Estado francés, 56%)	63% (del cual el Ministerio de educación)
Colectividades territoriales	21%
Fondos sociales	2%
Empresas	6%
Familias	8%

¹ CINE: Clasificación Internacional Normalizada de la Educación / Unesco (1997)

Nivel 2: primer ciclo de enseñanza secundaria o segundo ciclo de educación básica (como media 15 / 16 años)

Nivel 3: segundo ciclo de enseñanza secundaria (*baccalauréat*)

Nivel 5: primer ciclo de la educación terciaria

En total

86% de financiación pública.

A continuación, presentaremos sucesivamente dos dispositivos puestos en marcha para intentar reducir el número de salidas sin diploma y sin calificación: las Zonas de educación prioritarias (ZEP) y la Misión general de inserción del Ministerio de educación (MGI). Ambos dispositivos tienen como objetivo principal el intentar reducir el efecto del origen social en el fracaso, y como segundo objetivo intentar "una última oportunidad" para los que están en mayores dificultades ante la salida.

LAS ZONAS DE EDUCACIÓN PRIORITARIA

Se trata del dispositivo más antiguo y, sobre todo, del que marcó políticamente la ruptura más importante: un verdadero cambio de paradigma en el reparto de fondos públicos para la educación. Hasta 1981, la práctica totalidad de actores sociales defendían la idea de que el Estado era evidentemente el garante de la "igualdad de oportunidades" y de que dicha igualdad descansaba esencialmente en la igualdad de trato: *dar los mismos medios a todo el mundo*. El mito del sistema centralizado e igualitario. Había que estar extremadamente ciego para defender esta posición, con lo grandes que eran las desigualdades en el conjunto del territorio; y sin embargo, el giro de 1981 no fue cosa fácil: se concluyó entonces que es la desigualdad de trato la que puede garantizar la igualdad de oportunidades basándose en el principio de "*dar más a los que tienen menos*". Si bien todo el mundo suscribe hoy en día este principio, hicieron falta varios años para convencer y, según las pruebas, aún no hemos llegado al final del proceso, y hasta hace muy poco no se consiguió la convergencia política, incluso después del resultado contrastado de las ZEP.

Hay que recordar que fue en Estados Unidos, a principios de los años sesenta, cuando emergió el concepto de discriminación positiva y que el dispositivo francés se inspiró directamente en el dispositivo inglés *Education Priority Areas* creado en 1967. Posteriormente, otros países iniciaron políticas similares; citemos por ejemplo en Europa a Bélgica y a los Países Bajos; en estos dos últimos casos, al ser libre la elección de colegio, las políticas de discriminación deben necesariamente ocuparse de cada alumno o de cada institución educativa, antes que de una zona geográfica concreta.

Así pues, al principio, se decidió delimitar zonas, es decir, un conjunto de centros de primaria y "*colleges*"² (y no "*lycées*", ya que no se puede hablar de fracaso grave desde el momento en el que se está en el *lycée*), en los cuales se observa una fuerte concentración de alumnos en situación de fracaso. En esa época, al no existir evaluación de las competencias de los alumnos, no se disponía más que de los índices de repetición de curso y de los índices de obtención de los diplomas de los *collèges*, indicadores cuya estabilidad en el tiempo y el espacio es débil. Así pues, resulta fácil entender por qué los indicadores que más se utilizaron entonces eran sobre todo indicadores de tipo social (CSP de los alumnos, es decir sus categorías socioprofesionales de origen) que de tipo pedagógico. Pero lo que es más importante destacar es que en aquel momento de puesta en marcha, se exigen dos condiciones adicionales para ser elegida como ZEP. Por una parte, los equipos pedagógicos de todos los centros de la zona deben elaborar un proyecto común y, por otra parte, los colaboradores de la escuela en la zona, y, en especial, las colectividades locales, deben comprometerse a contribuir al funcionamiento del proyecto. Es fácil ver el objetivo de ambas condiciones: favorecer el trabajo en equipo así como la asociación. En aquel momento, el hecho de enseñar en una ZEP no aportaba ninguna ventaja especial al

² En Francia, le "*collège*" corresponde al primer ciclo de enseñanza secundaria (de 11 a 15 años) y dura cuatro cursos.

El "*lycée*" corresponde al segundo ciclo de enseñanza secundaria (de 15 a 18 años) y dura tres cursos.

personal; más aún, en el contexto de la época, el ministro se comprometió personalmente a no ofrecer nunca ninguna ventaja a los educadores de ZEP.

Es fácil entender que, en este contexto, el primer mapa de las ZEP fuera muy irregular en el terreno, reflejando más el compromiso de los nuevos rectores académicos que la realidad del fracaso. Vemos aparecer así ZEP muy distintas: algunas tienen en cuenta la ruralidad profunda; otras, ya entonces, los suburbios (*banlieues*) de las grandes zonas urbanas; en esta época, no se habla aún de la violencia en el medio escolar. El compromiso, o más bien la ausencia de compromiso de ciertas colectividades locales, derivó en resultados paradójicos: algunas zonas que concentraban mucho fracaso no fueron calificadas como ZEP porque los representantes locales eran reacios a aportar un apoyo financiero al Estado (partido comunista) y otras porque los representantes temían el efecto de "estigmatización". En dicho contexto, el diferencial de medios entre las ZEP y el resto del territorio fue extremadamente débil y, por otro lado, se recomendaba que los proyectos fueran poco costosos.

¿Qué balance se puede extraer de esta primera serie de ZEP? Desigual. Es importante ante todo insistir en el cambio de "dogma", es decir, en el abandono del mito de la igualdad de medios como garante de la igualdad de resultados; esto es sin duda lo que queda hoy en día de aquella época, y la prueba, a posteriori, de que no puede construirse nada sólido sin un proyecto educativo.

Como consecuencia, la política de las ZEP vivió varios momentos. En un principio, la paralización temporal (1984-1988), y, luego, el relanzamiento sobre bases distintas.

Abandono de la necesidad de un proyecto pedagógico.

Abandono de la necesidad de compromiso de las colectividades territoriales.

Creación de ventajas para los docentes de las ZEP, tales como primas, pluses por antigüedad, etc.

¿Qué queda de todo esto en la actualidad? Ha de tenerse en cuenta que los dispositivos se "amontonaron" con la aparición de la necesidad de tratar el problema de la violencia en el medio escolar. Por tanto, es muy difícil extraer un balance objetivo de cada dispositivo, a falta de medios comparativos y de una verdadera evaluación, aún por construir. Podemos, no obstante, hacer algunas observaciones que merecen una reflexión:

1 - El abandono, bajo la presión de los agentes sociales, de cualquier referencia a un proyecto pedagógico condujo a una determinación de criterios que se convierten muy rápidamente en "automáticos". Se ha pasado de la voluntariedad a la reivindicación: "tenemos derecho a estar en una ZEP puesto que estamos en una zona difícil, con violencia y alumnos en dificultades", lo que se reduce a decir simplemente "denos medios adicionales" y no nos pidan que seamos innovadores pedagógicamente.

2 - La creación de ventajas para los docentes, en especial de ventajas económicas (primas), es una fuente de "fossilización" del dispositivo; es muy difícil suprimir una acreditación cuando esto se traduce no sólo en una reducción de los medios sino en una reducción de los ingresos de los docentes.

3 - Las débiles acciones de discriminación realizadas demostraron *in fine* no ser significativas.

Por ejemplo, el H/A, es decir, el número de horas de docente por alumno varía una media de 1,25 a 1,38 entre un *collège* ZEP y un *collège* no ZEP, lo que se refleja para un centro de 600 alumnos en un bonus de 78 horas, el equivalente a 4 puestos docentes.

4 - ¿Y qué hay del coste global del dispositivo? Es muy difícil calcularlo con precisión; hay que tener en cuenta efectivamente el exceso de costes debido al control, pero

también el coste de las diversas indemnizaciones, amén de los créditos pedagógicos específicos y de los fondos sociales. **Una estimación realizada en 2006 calculó en mil millones de euros el exceso de costes anual de la educación prioritaria en Francia. Lo que equivale a un 1,5% del presupuesto estatal de la educación escolar.** Esta cifra debe examinarse con cuidado; en parte es discutible porque no tiene en cuenta las características reales de los docentes de las ZEP, probablemente más jóvenes que en las zonas no ZEP. Si trasladamos el exceso de costes al número de alumnos afectados que podemos calcular en total en un millón, se presenta un exceso de costes de alrededor de 1.000 euros por alumno y año, un total del 15-20% de exceso de costes por alumno.

Podemos pensar que en los próximos meses asistiremos a un "partir de cero" del (o de los) dispositivo(s), algo que ya ha comenzado sobre bases sensiblemente distintas.

1 - Parece que la noción de zona está siendo abandonada para volver a centrarse en cada centro primario o *collège*, con el fin de tener más en cuenta "el efecto centro".

2 - Habiendo admitido todo el mundo que los CSP de origen eran la variable más importante a tener en cuenta para evaluar la dificultad, nos orientamos hacia una dotación de cada centro determinada en función de su composición sociológica. Problema: a partir de una dotación de base correspondiente a la educación obligatoria, ¿es necesario adaptar únicamente en positivo, es decir, dar más que el mínimo en función de las dificultades sociales? ¿o habría que adaptar también en negativo para los más favorecidos?

Estos dos enfoques nos acercarían a lo que se ha aplicado en otros países, entre otros Bélgica (zonas francoparlante y flamenca) y en los Países Bajos. Sin embargo, estamos aún relativamente lejos del principio en vigor en Estados Unidos, según el cual es al niño *pobre* al que se debe ayudar, sea cual sea la escuela a la que asista.

3 - Existe un amplio consenso a la hora de considerar que se juegan muchas cosas fuera de la clase; de ahí un refuerzo de los medios "periféricos": personal de vigilancia, orientadores pedagógicos, asistentes sociales, personal sanitario, etc. Desde el momento en el que los estratos favorecidos y medios tienen un acceso cada vez mayor a la ayuda individualizada de pago, hay un mayor consenso para hacer del centro el lugar destacado de ayuda al alumno, lo que significa más concretamente una ampliación del tiempo de estancia de éste en el centro con el personal competente. Problema: ¿el exceso de costes está a cargo íntegramente del Estado (y de las colectividades locales)? ¿o habría que prever una participación de las familias en función de los ingresos?

4 – También existe un consenso (menor) para suprimir las ventajas financieras y reemplazarlas por una reflexión sobre las condiciones de trabajo: un docente en zona difícil demanda más una reducción de su jornada docente que una prima individual. Pregunta: ¿habría que dar las mismas ventajas a todos los docentes del centro o habría que adaptarlas en función del compromiso de cada uno? Si nos decantamos por la segunda solución, ésta implica que confiemos al director del centro (cuando exista; problema de los centros de primaria) el cuidado de gestión de los medios adicionales puestos a su disposición, permitiéndole adaptar el servicio de los docentes.

5 – Hay acuerdo para una mayor acción de discriminación positiva, aunque ésta esté más orientada a un objetivo. Discriminar en mayor medida a un número reducido de centros antes que hacer una discriminación débil en un número mayor: parece posible conseguir que se admita por ejemplo que aproximadamente un 5% de los centros tienen dificultades muy importantes que deben llevar a una mayor discriminación positiva. Se ha advertido que si se calcula el coste real del alumno, teniendo en cuenta especialmente la remuneración del personal, el alumno de ZEP cuesta a menudo más barato que el alumno de no ZEP, cuyos docentes, al ser más antiguos, están mejor remunerados.

6 - Por último, y más importante, la puesta en marcha de una evaluación transparente de cada centro de primaria o *collège*, y consideración en la asignación de medios. Queda por zanjar cómo gestionar dicha transparencia: ¿es necesario, por ejemplo, sancionar a un centro que logra mejores resultados que otro (con un perfil de alumnado idéntico), retirándole medios?; ¿es necesario seguir poniendo por delante a aquéllos cuyos rendimientos siguen empeorando? ¿Es necesario tener en cuenta el efecto de "director de centro"?

Con la aparición de la evaluación transparente y el establecimiento de objetivos cuantitativos y cualitativos nos colocamos en el camino de los cambios introducidos por T. Blair en Gran Bretaña en 1998, sin la financiación privada.

Queda en el tintero la asignación de los docentes: ¿Es necesario privilegiar el voluntariado (y entonces fomentarlo)? ¿Es necesario bloquear la llegada de jóvenes docentes y asignar antes docentes experimentados (cómo)?

Si bien hoy en día en Francia ya nadie discute la necesidad de adaptar los medios a los centros escolares en función del rendimiento y/o de las dificultades, lo que representa un adelanto conceptual importante (que ha llevado veinte años para conseguir), todavía sigue pendiente el debate político sobre los grados de autonomía que se han de conceder a los centros.

LA MISIÓN GENERAL DE INSERCIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN FRANCÉS (MGI)

Al haber previsto, por vez primera, la eliminación de salidas sin calificación, la ley de 1989 decidió poner en marcha un dispositivo denominado MGI que de forma muy concreta **obliga a cada centro a garantizar, durante el año posterior a la salida, un seguimiento hacia la calificación de cada joven que abandona el sistema educativo sin solución alternativa.**

Se trata ciertamente de tratar como si aún estuviera en la formación inicial a un público que "ya tiene un pie fuera"; público que en cualquier caso está desprovisto de cualquier calificación, lo que implica que se dispone a salir al nivel de CINE 2 o que no ha conseguido aprobar el último curso de una formación relevante de la CINE 3. Esta situación corresponde así a aproximadamente el 20% de cada generación, con un "núcleo duro" del 6-7% de los alumnos que nunca se han presentado a un examen de formación profesional.

Desde el momento en el que estamos en formación inicial, las operaciones están financiadas esencialmente por el presupuesto del Ministerio de educación francés, en especial todos los gastos de personal. Para el resto de gastos, se pueden utilizar créditos del Fondo Social Europeo (FSE) y, en su caso, subvenciones de colectividades locales.

Las distintas acciones emprendidas por los MGI son de dos tipos diferentes: por un lado, encontramos acciones de prevención, y por otro lado, acciones específicas de formación.

1 - Las acciones de prevención tienen como objetivo identificar a los alumnos en proceso de abandono (desmotivación, absentismo, etc.) y poner en marcha módulos de remotivación por el personal competente.

2 - Las acciones específicas de formación se dividen a su vez en tres categorías:
Acciones de acogida y remotivación
Acciones conducentes a la obtención de un diploma de acceso a la calificación

Acciones de integración en el empleo

En cada nivel, es la flexibilidad lo que se pide, con un objetivo único: el acceso al empleo.

A modo de ejemplo, señalemos las acciones más "representativas":

- Los módulos de reprepación para el examen, mediante alternancia. Estos módulos, que pueden tener una duración variable, van dirigidos a jóvenes que han suspendido dos veces el CAP (formación profesional) (por lo que no están cualificados, no tienen diploma), a los que se ofrecerá una preparación adaptada, después de un informe individual. Se les coloca en situación de alternancia profesional y en caso de éxito vuelven a recuperar un estatus tradicional, es decir, pueden o bien buscar un empleo o bien continuar su trayectoria escolar.

- Hay distintas formas de organización que tienen como objetivo el personalizar al máximo las trayectorias, ya sea para volver a la formación inicial, en situación escolar o mediante aprendizaje, ya sea al empleo en relación con las empresas del entorno. Se trata en todo caso de basarse en un informe completo del alumno sobre sus motivaciones y capacidades, así como sobre los recursos presentes en el ámbito local para la formación y el empleo. Todas estas acciones tienen una duración variable: desde unos cientos de horas hasta uno o dos cursos escolares. Todas recurren en gran medida a la alternancia.

- Los rectores de educación³ pueden crear Formaciones complementarias de iniciativa local (FCIL), es decir, formaciones para *postdiplomados profesionales* en colaboración con una o varias empresas locales, con el fin de garantizar una mejor inserción. Dichas acciones pueden durar de tres a nueve meses. En un país que ha hecho del diploma profesional inicial la piedra angular de la calificación, medimos el carácter innovador de este proceso.

De forma general, podemos decir que la MGI pretende motivar a los actores de terreno, directores de centro, docentes y profesionales para que pongan todos los medios necesarios para evitar el fracaso en la formación inicial y para acceder al empleo a través de una calificación prioritariamente conducente a la obtención de un diploma. Todo ello bajo el control estatal, y más concretamente del Ministerio de educación francés, que promoverá todas las derogaciones posibles para el funcionamiento normal.

En la actualidad se puede considerar que cada año alrededor de 60 a 70.000 jóvenes se benefician de entrevistas personalizadas y de un número igual de acciones específicas de formación. De estos últimos, el 60% retoma el curso de sus estudios y el 15% consigue un empleo. Es interesante destacar que, en relación con el pliego de condiciones que privilegiaba la inserción, predomina la vuelta a los estudios. Podemos concluir que cuando se la dota de medios, la escuela está en situación de responder positivamente a las situaciones de fracaso más graves.

Sin contar los gastos de personal, el Estado dedica anualmente alrededor de 7.000.000.000 de euros a estas actividades.

³ Los rectores académicos representan al ministro de educación francés en el ámbito de un distrito académico o "academia": circunscripción administrativa que comprende varias provincias. A menudo, una academia se corresponde geográficamente con una "región", pero hay excepciones en las cuales una región grande puede englobar hasta tres academias. Francia tiene 35 academias: 26 en la región metropolitana y 9 en las provincias y los territorios de ultramar.

El rector académico tiene autoridad en todo el sistema educativo salvo en la educación superior.

CONCLUSIÓN

En la cumbre europea de Lisboa de 2000, los gobiernos europeos adoptaron la perspectiva común de una economía dinámica, basada en el conocimiento. En 2003, se definieron cinco objetivos en base a cuestiones prioritarias de educación y formación profesional:

- Generalización del segundo ciclo de la educación secundaria (CINE 3)
- Reducción del abandono precoz
- Desarrollo de la formación de adultos
- Mejora de las competencias básicas de lectura
- Aumento del flujo de diplomados en ciencias y tecnología.

Las dos políticas aquí descritas se inscriben perfectamente en los dos primeros objetivos europeos de Lisboa.