

La opinión pública sobre la educación en España: entre el catastrofismo y la satisfacción¹

Public opinion on education in Spain: between catastrophism and satisfaction

MIGUEL CAÍNZOS

Departamento de Sociología

Universidad de Santiago de Compostela

E-mail: miguel.cainzos@usc.es

RESUMEN

En el artículo se estudian las actitudes, opiniones y evaluaciones de los ciudadanos españoles acerca del sistema de enseñanza. En primer lugar, se pasa revista a los principales ejes del debate político y mediático sobre la educación, subrayando tanto su fuerte sesgo negativo como la creciente importancia del tema de la “calidad”, que proporciona el encuadre desde el cual se interpretan los demás temas. En segundo lugar, se describe la imagen de la educación y el sistema de enseñanza predominante en la opinión pública. Finalmente, se contrastan las valoraciones que los ciudadanos hacen de la situación de la educación en general con sus estimaciones de los centros de enseñanza de los que tienen conocimiento y experiencia de uso directos. La disociación entre experiencia (satisfactoria) e imagen (más negativa) revela la influencia del catastrofismo político-mediático sobre la opinión pública.

Palabras clave: opinión pública, actitudes, educación, escuelas, España.

ABSTRACT

The article deals with citizen attitudes, opinions, and evaluations on the education system. Firstly, we review the main axes of the political and media debate on education, emphasizing both its negative bias and the rising relevance of the “quality” issue as frame from which other issues are interpreted. Secondly, we describe the image of education and the education

¹ Agradezco los comentarios de los evaluadores. Durante la realización de este trabajo, el autor se benefició de financiación del MINECO, proyecto CSO2011-30179-C02-01.

system prevailing in public opinion. Finally, we contrast citizens' general evaluations of the state of education and their evaluations of the educational institutions about which they have direct knowledge and use experience. The partial dissociation between (satisfactory) experience and (more negative) image reveals the influence of political and media "catastrophism" on public opinion.

Keywords: *public opinion, attitudes, education, schools, Spain.*

INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo es dar cuenta del estado de la opinión pública sobre la educación y el sistema de enseñanza en España. Con ello se pretende contribuir a cubrir una laguna en la sociología de la educación española. Aunque no faltan alusiones a la educación en análisis genéricos de las opiniones sobre políticas sociales (v.g., González Seara, 1997; Díez Nicolás, 1997; Arriba *et al.*, 2006) y se han estudiado en profundidad algunos aspectos concretos, como el prestigio de los docentes (Pérez-Díaz y Rodríguez, 2013), no disponemos de una panorámica global de la opinión pública sobre la educación referida al conjunto de la población española². Proporcionar una descripción de conjunto semejante es el objetivo principal de estas páginas. Además, a través de ese trabajo de carácter “meramente descriptivo”, se busca poner de manifiesto un fenómeno que reviste interés tanto desde el punto de vista científico como en términos políticos y sobre cuyas causas se avanzarán algunas conjeturas: la existencia de un grado nada despreciable de disociación entre, de un lado, la imagen que los ciudadanos tienen de la situación de la educación en general, que es bastante negativa, y, de otro lado, su valoración de los centros de enseñanza de los que tienen conocimiento y experiencia de uso directos, que es mucho más positiva.

El artículo comienza con un repaso a los principales rasgos del debate político y mediático sobre la educación. Continúa con una presentación de datos sobre las opiniones y actitudes básicas de los españoles acerca de la educación, que da paso al examen detenido de los datos disponibles sobre el juicio que los ciudadanos hacen del funcionamiento y calidad del sistema de enseñanza, asunto que resulta ser más complejo de lo esperado. Finalmente, se comparan las valoraciones del sistema de enseñanza considerado en general con los juicios sobre los centros de enseñanza de los cuales se tiene experiencia concreta. Cierran el artículo algunas reflexiones sobre las posibles causas del desajuste entre estos dos tipos de valoraciones.

EL DEBATE POLÍTICO Y MEDIÁTICO

En España, el sistema de enseñanza ha sido objeto de controversia casi constante durante las últimas décadas. Lejos de atenuarse una vez que la democracia se consolidó, se forjaron consensos interpartidistas en otras áreas y el propio sistema de enseñanza quedó sujeto a reglas acordes con el marco constitucional, el “debate educativo” se ha mantenido activo. Lo han atizado periódicamente los partidos, acaso buscando un mecanismo expresivo para reafirmar sus diferencias cuando parecía que los grandes temas políticos y económicos habían perdido su carácter divisorio o habían sido trasladados a ámbitos de decisión sub o supranacional (Carabaña, 2006); han participado en él con entusiasmo asociaciones gremiales y expertos a los que espoleaban tanto la preocupación por el interés general como el afán de

² Hay, en cambio, estudios muy informativos sobre las opiniones de los partícipes en el proceso educativo: los docentes (Martín *et al.*, 2007; Pérez-Díaz y Rodríguez, 2009; Fernández Enguita, 2009), los estudiantes (Marchesi *et al.*, 2006) y sus familias (Marchesi y Pérez, 2005; Fernández Esquinas y Pérez Yruela, 1999; Pérez-Díaz *et al.*, 2001, 2009).

promover sus propias agendas sindicales o profesionales; y lo han magnificado los medios de comunicación, caracterizados en España por su alineamiento partidista e imbuidos, en muchos casos, de un acendrado espíritu arbitrista³.

El foco del conflicto se ha ido moviendo, pero dentro de un marco bastante estable en el que se pueden distinguir tres componentes principales.

En primer lugar, se han reactivado periódicamente vetustas controversias que acompañan al sistema educativo español desde sus orígenes, como la del lugar de la religión en la enseñanza, la del papel, peso y financiación de los centros privados, y la del grado de centralización, uniformidad y nacionalización del sistema (Puelles Benítez, 2010; Viñao, 2004). A veces, estos conflictos toman nuevas formas. Así, en el marco del sistema de conciertos, el debate público/privado se transmuta en querrela sobre las reglas de admisión de estudiantes en los centros o, más novedosamente, en discusión sobre la “distribución equitativa” de los alumnos inmigrantes entre centros públicos y concertados. Por su parte, la cuestión de la nacionalización reaparece como controversia sobre la fragmentación del currículo, sobre las políticas de inmersión lingüística en Cataluña, sobre el fomento de actitudes nacionalistas en los centros de algunas autonomías o sobre la contraria pretensión de “españolizar” a sus estudiantes. Se trata en todos los casos de asuntos en torno a los cuales existen preferencias enfrentadas que están arraigadas de manera explícita en divisiones ideológicas tradicionales; son, por tanto, asimilables a lo que clásicamente se ha llamado “temas de posición” (Stokes, 1963).

El segundo eje del debate ha sido la cuestión de la igualdad ante la enseñanza, otro clásico tema de posición que ha aflorado no solo en forma de discusiones explícitas sobre el alcance que deben tener las políticas compensatorias y de promoción de la igualdad de oportunidades o acerca del nivel deseable, uso preferente y efecto redistributivo del gasto público en educación (asunto este que ha cobrado especial visibilidad en los últimos años debido a la crisis económica y los recortes presupuestarios), sino, sobre todo, a través de una acerba y pertinaz disputa acerca del sistema plenamente comprensivo instaurado por la LOGSE en 1990. La LOGSE profundizaba en la dirección inaugurada veinte años antes por la LGE, manteniendo inalterada la duración de la enseñanza obligatoria pero prolongando dos años el periodo de enseñanza básica común. Sin embargo, su implantación suscitó un agrio debate de carácter marcadamente ideológico, con la izquierda abanderando una concepción extrema de la comprensividad (de aula y no solo de centro) y la derecha oponiéndose a ella con radicalidad, primero en el plano retórico y más tarde también en el legislativo⁴.

Finalmente, un tercer aspecto de la controversia, que ha acabado por convertirse en central, es el de la calidad de la enseñanza, que se plantea habitualmente equiparando calidad a “nivel educativo”. La preocupación por el nivel y las quejas por su caída son antiguas y casi

³ El alineamiento partidista de los medios es característico del “pluralismo polarizado” que, según Hallin y Mancini (2004), impera en los sistemas mediáticos de los países mediterráneos; sobre el caso español, véase González *et al.* (2010). La inclinación arbitrista es inherente a lo que Félix Ortega ha llamado “caudillismo periodístico”, muy extendido en España; véase su análisis en Ortega (2011, cap. 4).

⁴ Véase una sinopsis de las primeras fases del debate en Pérez-Díaz *et al.* (2001) y visiones más completas de sus antecedentes y desarrollo en Pérez-Díaz y Rodríguez (2003) y, sobre todo, Carabaña (2009), que constata tanto la efímera convergencia entre izquierda y derecha al principio de la transición como la polarización posterior.

universales, y a muchas reformas educativas se les han atribuido efectos perniciosos incluso antes de que su aplicación fuese efectiva (Baudelot y Establet, 1989). Sin embargo, en los tres últimos lustros, en España no solo se ha recrudecido la discusión sobre la calidad, sino que todos los demás componentes del “debate educativo” han pasado a ser interpretados desde el *frame* o “encuadre” que proporciona esta cuestión. La comprensividad, el debilitamiento de la disciplina escolar, la erosión de la llamada “cultura del esfuerzo”, los recortes del gasto, el balance entre escuela pública y privada, la implicación de los padres en la educación de sus hijos e incluso la promoción de la igualdad ante la educación han pasado a ser definidos, comprendidos y evaluados principalmente a través del prisma de su presunta influencia en la calidad de la enseñanza. Probablemente han contribuido a ello varios factores: el ascenso de una cosmovisión economicista que tasa todos los procesos e instituciones sociales en términos de su supuesta aportación a la competitividad en un sistema económico globalizado; la convicción de que la capacidad de innovación, la productividad del trabajo e incluso la creación de empleo dependen crucialmente del rendimiento del sistema educativo en todos sus niveles; la difusión de modelos de gestión pública que preconizan la evaluación continua de las políticas y servicios públicos mediante indicadores cuantitativos; el triunfo de la ideología de la “rendición de cuentas” sobre el *ethos* burocrático y la cultura del profesionalismo; y, quizá como perfecta expresión sintética de todo lo anterior, el éxito político y mediático de los resultados de informes internacionales como PISA (y, más recientemente, PIACC), presentados en forma de *league tables* que incitan a dar un aventurado salto desde la medición de las desigualdades existentes entre los escolares (o los ciudadanos) de diferentes países en ciertas competencias cognitivas básicas a la clasificación jerárquica de los sistemas de enseñanza nacionales, dando por supuesto que la calidad de estos es el determinante clave de aquellas desigualdades.

Puesto que la calidad se erige en valor supremo e incuestionado y la discusión se centra en quién y qué puede elevarla, estamos en este caso ante un “tema de valencia”. Como, además, proporciona el encuadre desde el cual se reinterpretan todos los demás asuntos en disputa, las divisiones ideológicas acaban expresándose en forma de juicios acerca de la competencia de distintos actores y de la eficacia de diferentes recetas para remediar un mal sobre cuya existencia y naturaleza hay acuerdo; es decir, las propuestas ideológicas ligadas a los temas de posición siguen circulando, pero se justifican en gran medida en términos instrumentales en relación con el tema de valencia de la calidad.

En definitiva, el debate político y mediático se caracteriza por la coexistencia entre una fuerte polarización ideológica y un acuerdo entre la mayoría de los contendientes acerca de tres cosas: la adhesión al valor de la calidad entendida en el muy particular sentido de “nivel medido de competencias básicas”; un diagnóstico extremadamente negativo del sistema de enseñanza español, al que se le atribuyen deficiencias tan numerosas como profundas; y una fe inquebrantable en la posibilidad y necesidad de dar soluciones de naturaleza política a este presuntamente grave problema.

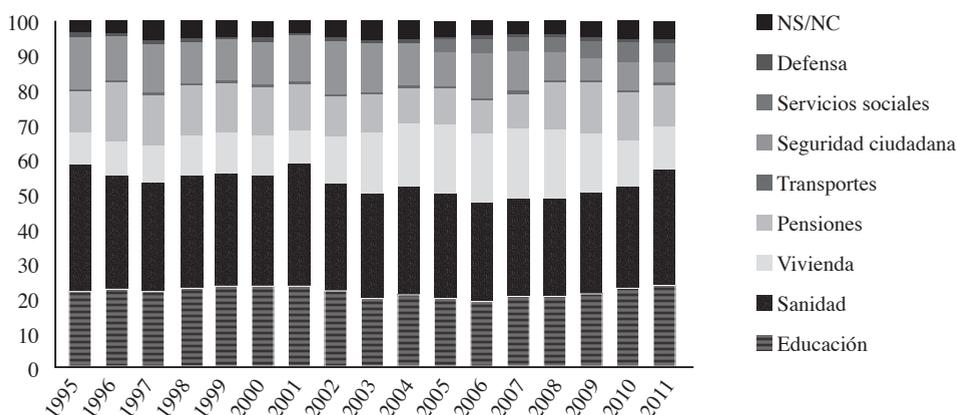
En este contexto, ¿cuáles son las opiniones y actitudes de los ciudadanos españoles sobre la educación y el sistema de enseñanza? Usando datos procedentes de encuestas del CIS y con el ocasional complemento de otras fuentes, trataremos de responder a esta pregunta, aunque sea de manera inevitablemente parcial y selectiva.

LA VISIÓN DE LOS CIUDADANOS

Empezando por lo obvio, no sorprenderá a nadie constatar que los españoles consideran que la educación es muy importante. Creen que lo es para el desarrollo económico del país: 83% de los entrevistados en una encuesta realizada en 1982 estaban de acuerdo en que “la diferencia principal entre países avanzados y atrasados la constituye el nivel de educación de sus habitantes” (CIS 1.318, junio de 1982); dos décadas después, al ser preguntados por la importancia de una serie de factores “para que un país se pueda desarrollar con éxito”, 85% de los respondientes consideraba importante a estos efectos “tener una población con buena educación” (CIS 2.417, mayo de 2001).

También se atribuye relevancia a la educación en términos individuales: en noviembre de 2005, quienes creían que lo más importante para tener éxito en la vida es la educación eran el 37%; era la opción más elegida, por delante del esfuerzo personal (33%) y a gran distancia de la suerte (13%) o los contactos (13%) (CIS 2.663). De modo más claro, en junio de 2011, al valorar la influencia de diversos factores en su bienestar, los entrevistados daban a “disponer de educación pública” para ellos mismos o sus hijos una puntuación media de 9,4 sobre 10, apenas inferior a la de contar con sanidad o pensiones públicas (9,6) y bastante mayor que la atribuida a otros ocho factores (CIS 2.908). Por último, en los “barómetros sanitarios” que el CIS hace desde 1995 para el Ministerio de Sanidad se pide a los entrevistados que elijan entre siete áreas (ocho desde 2005) “la de mayor interés para los ciudadanos”. Como muestra el gráfico 1, quienes creen que la educación es el área más importante son siempre en torno a un quinto de los ciudadanos; solo la sanidad es escogida regularmente con mayor frecuencia.

GRÁFICO 1
ÁREA DE MAYOR INTERÉS PARA LOS CIUDADANOS



Fuente: CIS. Barómetros sanitarios 1995-2011.

En consonancia con la importancia que atribuyen a la educación y con el alto grado de igualitarismo y estatismo de que hacen gala, al menos en las encuestas (Noya y Vallejos, 1995; Arriba *et al.*, 2006; Calzada, 2010, 157-158; Calzada y Del Pino, 2013), los españoles demandan que el Estado intervenga decididamente en educación y garantice el acceso universal a la enseñanza. En mayo de 2001 (CIS 2.417), el 92% de los entrevistados convenían en que “el Estado debe hacerse cargo de la educación”. En junio de 2008 (CIS 2.765), el 98,5% sostenía que “debería ser responsabilidad de los poderes públicos ofrecer educación para todos” (91,6% sin duda, 6,9% probablemente); según un porcentaje similar (96%), el Estado debe “asegurar la disponibilidad de plazas en escuelas infantiles” y “ofrecer becas a los estudiantes con pocos ingresos”⁵.

Esta atribución de responsabilidad al Estado va acompañada de un sólido respaldo al gasto público en educación, que se pone de manifiesto en los valores que han tomado a lo largo de las tres últimas décadas los dos indicadores presentados en el gráfico 2. El primero consiste en la diferencia entre el porcentaje de entrevistados que creen que los recursos dedicados por el Estado a este fin son “demasiado pocos” y el de los que creen que son “demasiados”; nos permite calibrar la percepción que los ciudadanos tienen de la (in)suficiencia del gasto o, si se prefiere, la demanda latente de gasto público en educación. El segundo consiste en la diferencia entre el porcentaje que, en una situación (planteada como hipotética, pero bien real en los últimos años) en que las Administraciones Públicas tuviesen que gastar menos en políticas y servicios públicos, estaría en contra de reducir el gasto en educación y el porcentaje que estaría a favor, que nos da una medida de la aversión o apoyo al recorte del gasto en enseñanza⁶.

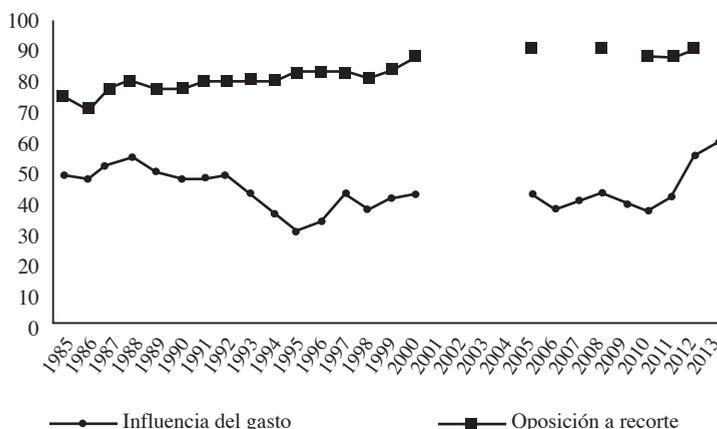
De los datos se pueden extraer tres conclusiones. Una es el persistente predominio de la impresión de que el gasto en enseñanza es insuficiente y de una intensísima oposición a su recorte⁷.

⁵ El mismo 96% de entrevistados favorables a que el Estado ofrezca becas a los estudiantes (en este caso, universitarios) de familias con pocos ingresos se halla en una encuesta de enero de 2007 (CIS 2.671) que, al encuadrarse en el programa ISSP (*The role of government*, IV), permite evaluar comparativamente aquella cifra: en Europa solo registran valores tan altos Irlanda y Croacia (Bechert y Quandt, 2010: 34).

⁶ La discontinuidad de las series presentadas tanto en este gráfico como en el gráfico 6 se debe principalmente a que durante la legislatura 2000-2004 el CIS no incluyó en sus encuestas las preguntas de las cuales procede esta información; lo mismo ocurrió con otras preguntas “clásicas” sobre políticas sociales y servicios públicos. Por otra parte, al interpretar estos indicadores se debe tener en cuenta, primero, que los porcentajes son sobre el total de entrevistados pero al calcular el balance no se tiene en cuenta a los que no saben o no contestan (ni, en el caso del primer indicador, a quienes consideran que los recursos dedicados a educación son “los justos”); y, segundo, que, aunque simplifica la presentación de la información, al atender a las variaciones en la diferencia de porcentajes en lugar de a las de los porcentajes mismos se corre el riesgo de magnificar los cambios.

⁷ Esto mismo se expresaba de modo más directo en la encuesta de 2007 mencionada en la nota 3, que preguntaba al entrevistado si “le gustaría que se gastara más o menos” en “diversos capítulos de gasto público”, recordando expresamente que “para poder gastar ‘mucho más’ podría ser necesario aumentar los impuestos”. 84% de los entrevistados eran partidarios de gastar más (52%) o mucho más (32%) en educación.

GRÁFICO 2
OPINIONES SOBRE EL GASTO PÚBLICO EN ENSEÑANZA



Fuente: CIS. Encuestas 1.465, 1.535, 1.674, 1.752, 1.849, 1.880, 1.971, 2.017, 2.063, 2.111, 2.187, 2.219, 2.253, 2.293, 2.366, 2.394, 2.594, 2.615, 2.650, 2.727, 2.765, 2.770, 2.809, 2.840, 2.841, 2.908, 2.910, 2.950, 2.953 y 2.994.

Nota: “insuficiencia del gasto”: diferencia entre los porcentajes de entrevistados que consideran que los recursos dedicados por el Estado a educación son “demasiado pocos” y que consideran que son “demasiados”. “Oposición al recorte”: diferencia entre los porcentajes de entrevistados que, en una situación en que las Administraciones Públicas tuviesen que reducir gastos, estarían “en contra” y “a favor” de que se redujese el gasto en educación.

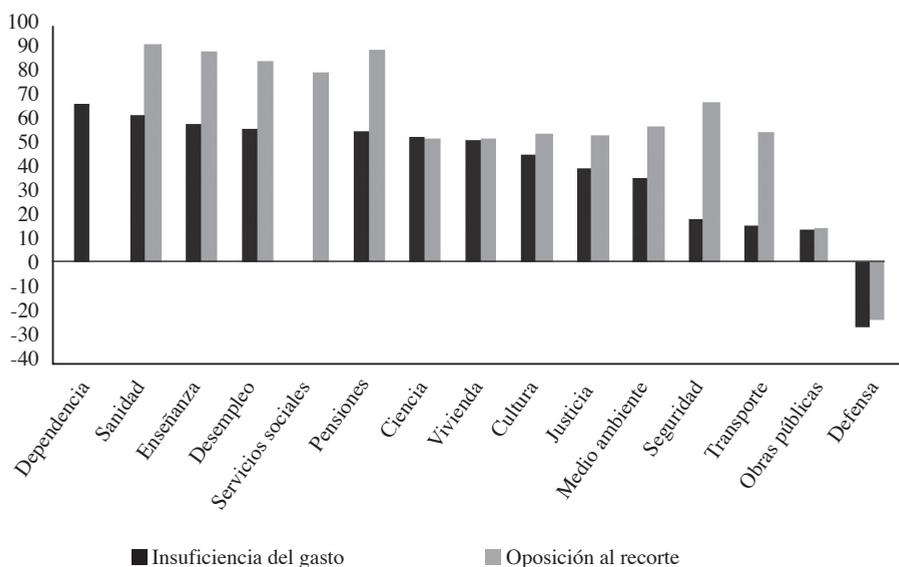
La segunda es que las variaciones que experimentan uno y otro indicador a lo largo del tiempo son diferentes y de desigual magnitud. La oposición a la reducción del gasto, cifrada en unos 75 puntos porcentuales a mediados de los años ochenta, aumenta gradualmente hasta aproximarse al umbral de los 90 puntos en torno al cambio de siglo, para luego mantenerse estable en ese nivel. La percepción de insuficiencia del gasto, más cambiante, se ha movido en una amplia banda entre los 30 y 60 puntos porcentuales, destacando la presencia de cambios de signos opuestos asociados a los dos periodos de crisis económica para los que tenemos datos: cae casi 20 puntos durante la recesión de principios de los noventa (bajo gobierno del PSOE) pero aumenta otros tantos en la “gran recesión”, hasta alcanzar el nivel más alto de que tenemos registro. Aunque, en realidad, a lo largo de la crisis actual se pueden distinguir dos fases bien distintas: durante la primera (entre 2008 y 2010), la percepción de insuficiencia del gasto se atenúa ligeramente, mientras que en la segunda (de 2010 a 2013) experimenta una notable escalada, cuyo inicio parece coincidir con el giro del gobierno socialista hacia las políticas de ajuste y que se intensifica bajo el gobierno del Partido Popular⁸.

⁸ Otros datos ponen de manifiesto la percepción de que se ha producido una reducción del gasto en los últimos años: en marzo de 2012, los entrevistados convencidos de que el gasto educativo público era menor que una década antes eran 36%, diez puntos más que quienes creían que era mayor (CIS 2.935).

La tercera conclusión, que se desprende del contraste entre la evolución de los dos indicadores, es que la demanda de gasto público en enseñanza es muy inelástica a la baja: incluso en los momentos en que disminuye la percepción de que los recursos dedicados a educación son insuficientes, la aversión a su reducción se mantiene muy elevada e incluso aumenta ligeramente (de hecho, hay una débil correlación negativa entre las dos series).

Los datos sobre la percepción de insuficiencia (o demanda de aumento) del gasto educativo se pueden valorar mejor si se ven en términos comparativos, ya sea con respecto a otras áreas de política o con respecto a otros países.

GRÁFICO 3
OPINIONES SOBRE EL GASTO PÚBLICO EN DIFERENTES ÁREAS



Fuente: CIS. Encuestas 2.950, de junio de 2012 (oposición a recortes) y 2.994, de julio de 2013 (demanda de gasto).
Nota: “insuficiencia del gasto” y “oposición al recorte” se definen como en el gráfico 2.

La primera comparación se hace en el gráfico 3, que da información reciente sobre los mismos indicadores para un amplio abanico de áreas. El patrón de opiniones que hemos encontrado para el gasto en enseñanza es común a todas las políticas sociales (sanidad, pensiones, protección contra el desempleo, dependencia y servicios sociales), en las cuales tanto la percepción de insuficiencia del gasto como la aversión a su reducción son muy altas, bastante mayores que en las demás áreas⁹.

⁹ Otros datos aportan el matiz adicional de que, dentro de la política social, la enseñanza no es la máxima prioridad de los españoles. En sendas encuestas de 1996 (CIS 2.225) y 2006 (CIS 2.662) se instó a los entrevistados a decidir, para una serie de pares de servicios públicos, “en cuál debería invertir más el Gobierno si tuviera que elegir entre uno y otro”. Las “áreas sociales” fueron siempre las más elegidas y la educación aventajó en 8 puntos a la

La comparación internacional se puede hacer con datos de las encuestas ISSP *The role of government IV* (2006), que muestran que el 84% de partidarios de aumentar el gasto educativo público registrado en España está por encima de la mayoría de los países desarrollados: solo Croacia, Irlanda, Estados Unidos y la zona oriental de Alemania exhiben cifras tan altas como la española; están al menos 15 puntos por debajo Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Suiza y Holanda, unos 20 Canadá, República Checa y Noruega, alrededor de 25 Francia y Dinamarca, y unos 40 Japón y Finlandia (Bechert y Quandt, 2010: 75-76).

La atribución casi unánime de protagonismo al Estado y la defensa del gasto público en educación no implican necesariamente que los ciudadanos deseen que la enseñanza esté a cargo de centros de titularidad pública, pues el Estado también podría desempeñar su función limitándose a financiar y garantizar el acceso a centros privados. Sin embargo, entre los españoles parece estar muy extendida una actitud favorable a la enseñanza pública en sentido estricto. Apunta a ello el 90% que, preguntados en diciembre de 2008 si la educación debe estar mayoritariamente en manos del Estado o en manos privadas, se inclina por la primera opción (CIS 2.777); o el 87% que en junio del mismo año se declara favorable a que la educación sea pública y financiada mediante impuestos, frente a 9% proclives a financiarla públicamente pero con gestión por el sector privado y un residual 1% a favor de la privatización total (CIS 2.765); o, en fin, el 80% de acuerdo en que “el Estado debe financiar, antes que nada, las escuelas públicas” (CIS, 2.756, febrero de 2008).

Pero esto no quiere decir que haya un rechazo general a que los centros de titularidad privada reciban financiación pública, ya sea de manera directa o a través de ayudas a quienes opten por ese tipo de enseñanza; ni, por supuesto, oposición a la propia existencia de centros privados. En la misma encuesta de febrero de 2008 recién mencionada, la afirmación de que “el Estado debe financiar por igual las escuelas públicas y los colegios privados” era suscrita por el 39%, solo trece puntos menos que quienes manifestaban su desacuerdo con ella. Ocho años antes, al 52% de acuerdo con que “el Estado solo debe pagar la enseñanza pública y el que quiera enseñanza privada que la pague de su bolsillo” se le oponía un 42% a favor de que “el Estado debe asegurar la existencia de la enseñanza pública para todos y, además, ayudar a los que quieran tener enseñanza privada, mediante becas, para que puedan elegir y comparar” (CIS 2.394, junio de 2000). Por otra parte, en una encuesta realizada en noviembre de 2007, en la que se preguntaba cuánta participación debería tener el sector privado en la educación, solo un 28% declaraba que no debería tener ninguna, frente a 33% que prefería que fuese minoritaria, 18% mayoritaria y 7% total (CIS 2.741). Esto no es nada nuevo. Remontándonos a 1982, encontramos que 49% de los ciudadanos pensaba entonces que el servicio educativo lo debía proporcionar solo el Estado, pero 41% se decantaba por que lo hiciesen tanto aquel como instituciones privadas; en cuanto a la financiación pública, deseaban que fuese solo para los centros estatales el 34%, bastante menos que los favorables a que se financiase públicamente “toda la enseñanza, independientemente de que sea estatal o privada” (49%, a los que habría

justicia y en 60 o 70 puntos a las obras públicas como destino preferido del gasto. Sin embargo, cuando la alternativa a la enseñanza eran la sanidad o las pensiones, la mayoría se inclinó por estas últimas opciones, con diferencias de unos 18 puntos a favor de las pensiones en ambas encuestas y de 35 y 20 puntos a favor de sanidad en 1996 y 2006, respectivamente.

que sumar los que, de manera más selectiva, querían que los fondos públicos sostuviesen solo cierto tipo de centros privados: religiosos el 6% y no religiosos el 3%) (CIS 1.318).

En conjunto, con algunas inconsistencias y cambios menores a lo largo del tiempo, estos datos indican que el consenso acerca de la deseabilidad del predominio de la enseñanza pública va acompañado tanto del mayoritario reconocimiento del papel de la enseñanza privada como de la existencia de una división de la opinión pública entre “estadistas puros” y partidarios del apoyo económico del Estado a los centros privados¹⁰.

Esta división reaparece cuando pasamos a examinar las preferencias personales acerca de a qué tipo de centros enviar a los hijos (en el supuesto hipotético de tener alguno y poder elegir centro sin ninguna restricción). En marzo de 2012 (CIS 2.935), los entrevistados que expresaban su preferencia por enviar a sus hijos a centros públicos eran algo más de la mitad en todas las etapas de enseñanza no universitaria (educación infantil, primaria y secundaria); en torno a una cuarta parte escogerían centros privados en sentido estricto y alrededor de 15% centros concertados. En el caso de la enseñanza universitaria, las preferencias se dividen más desigualmente entre las opciones pública y privada “pura”: 64% frente a 25%¹¹.

En la misma encuesta se evalúa comparativamente el funcionamiento de los distintos tipos de enseñanza. El porcentaje de entrevistados que afirman que funciona mejor la pública (36%) es prácticamente igual que el de los que se inclinan por la privada (38,5%: 24,5% por la privada en sentido estricto, 14% por la concertada). Sin embargo, cuando se pregunta a qué centros (públicos o privados, sin más distinción) se asocian ciertos rasgos hay variaciones, pero en general la comparación tiende a favorecer a la privada: “reconocer el mérito a quien lo merece” (33% públicos y 25% privados), “ser eficaz” (28% y 32%), “transmitir más conocimientos” (25% y 35%), “formar o educar integralmente a los alumnos” (26% y 31%), “ser exigente con los estudiantes” (22% y 50%) y “mejorar las posibilidades de conseguir un empleo” (16% y 41%)¹².

Pero, más allá de la comparación entre la pública y la privada, hay que preguntarse cómo valoran los españoles el sistema de enseñanza. ¿Comparten los ciudadanos la percepción profundamente negativa que impregna el debate político y mediático?

¹⁰ Se trata, por cierto, de un patrón de opiniones bastante congruente con la solución de compromiso consagrada hace tres décadas en la LODE, que optó por la consolidación de una red única de centros financiados públicamente que, con independencia de su titularidad estatal o privada, quedaban sometidos a una serie de reglas comunes, incluyendo las relativas a la admisión de alumnos, garantizándose así, en principio, tanto la igualdad en el acceso a todos los centros de la red como un grado de libertad de elección muy alto en comparación con los sistemas de otros países avanzados.

¹¹ Apenas hay diferencias en función de si realmente se tienen hijos o no. Sí las hay, lógicamente, según el tipo de centro en que actualmente estudian aquellos: atendiendo a primaria y secundaria, unos dos tercios de los que tienen hijos en centros públicos optarían por ellos y un porcentaje semejante de congruencia entre preferencia y situación actual se encuentra si consideramos conjuntamente todos los centros de titularidad privada. Dadas las distribuciones actuales entre tipos de centros, esto parece indicar que la realización de las preferencias declaradas aumentaría la proporción de alumnos en centros privados y concertados. Sobre las preferencias y el proceso de elección de centro por las familias, véase Fernández Esquinas y Pérez Yruela (1999) y Pérez Díaz *et al.* (2001, 2009).

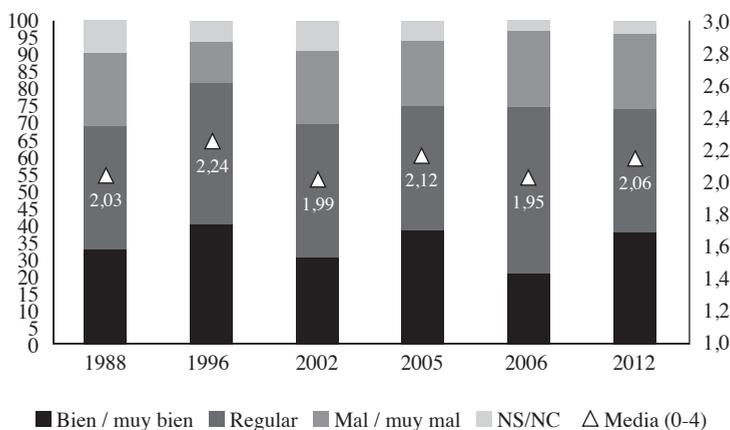
¹² Tampoco en este caso hay diferencias relevantes entre los que tienen hijos y los que no. En el grupo de los que sí los tienen, se valora mejor el tipo de centros en el que estudian sus hijos; pero ese sesgo favorable es más fuerte entre quienes los envían a centros privados que entre quienes los mandan a centros públicos, más dispuestos a atribuir superioridad a la enseñanza privada en algunos aspectos. Tanto las preferencias como la evaluación comparativa tienen un componente ideológico, aunque no muy fuerte: los entrevistados con preferencias o valoraciones favorables a la pública se ubican más a la izquierda que los favorables a la privada, con diferencias que van de cuatro a nueve décimas en la escala de 1 a 10 que utiliza el CIS.

VALORACIÓN DEL SISTEMA DE ENSEÑANZA

Lamentablemente, responder a esta pregunta es más difícil de lo que podría parecer, ya que los resultados varían mucho en función del indicador y la fuente a que acudamos. Algunas de esas variaciones se pueden deber a que, en realidad, se trata de indicadores de diferentes constructos, pero otras parecen depender de otros factores, cuya identificación exigiría un análisis más detenido del que aquí podemos llevar a cabo

Para empezar, disponemos de información sobre la valoración que hacen los ciudadanos acerca de la “situación de la enseñanza en España” en seis encuestas del CIS distribuidas irregularmente entre 1988 y 2012 (véase el gráfico 4)¹³. Su examen revela la existencia de oscilaciones sin una tendencia definida a largo plazo, como permite apreciar de manera muy clara la media calculada tras escalar las cinco opciones de respuesta de 0 a 4. En esa fluctuación, la valoración de la enseñanza alcanzó su valor más elevado (media de 2,24 y 37% de evaluaciones positivas) a mitad de los noventa, pero años después todavía se alcanzaban valores muy semejantes (2,12 y 35% en 2005; 2,06 y 34% en 2012). Parece, además, que las variaciones a lo largo del tiempo se deben, sobre todo, a cambios en el peso de las valoraciones positivas y regulares, pues, con excepción de su frecuencia anormalmente baja en 1996, las negativas se han mantenido en un nivel muy constante (un poco por encima del 20%). En definitiva, no se encuentran aquí signos de deterioro o mejora a largo plazo de la imagen de la enseñanza en la opinión pública, ni siquiera en 2012, en plena crisis económica.

GRÁFICO 4
VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN DE LA ENSEÑANZA EN ESPAÑA



Fuente: CIS. Encuestas 1.767, 2.225, 2.452, 2.616, 2.662 y 2.935.

¹³ La pregunta contempla cinco opciones de respuesta, desde “muy buena” a “muy mala”, incluyendo una opción intermedia (“regular”). En 2002 y 2005, alude a “la situación de la enseñanza en los colegios e institutos”; en los demás años, se refiere de manera más general a “la situación de la enseñanza”.

TABLA 1
VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Año	Media	Intervalo de confianza		D.T.	Coeficiente de variación	N
		LI	LS			
2002	4,89	4,78	4,99	2,13	0,44	1.574
2004	5,28	5,17	5,38	2,11	0,40	1.571
2006	5,20	5,11	5,30	2,09	0,40	1.757
2008	5,23	5,15	5,31	2,02	0,39	2.411
2010	5,25	5,16	5,35	2,06	0,39	1.828
2012	4,54	4,43	4,65	2,39	0,53	1.853

Fuente: “Encuesta Social Europea”, olas 1 a 6.

La tabla 1 recoge datos, para un periodo más corto, procedentes de las seis olas de la “Encuesta Social Europea” (ESE), también sobre valoración del estado o situación de la educación, en este caso usando una escala de 0 a 10. Según ellos, en los diez años que van de 2002 a 2012 la valoración media de la educación cambió solo dos veces: aumentó unas cuatro décimas entre 2002 y 2004 y disminuyó alrededor de siete de 2010 a 2012; entre 2004 y 2010 se mantuvo inalterada en torno a 5,25. Esta trayectoria no coincide con la imagen que acabamos de obtener a partir de encuestas del CIS. La diferencia más importante es el empeoramiento bastante pronunciado de la valoración que registra la ESE en 2012, sobre cuya ocurrencia resulta tentador señalar que coincide con la segunda fase de la “gran recesión” y con la adopción de políticas de austeridad fiscal por los gobiernos del PSOE, primero, y del Partido Popular, después; aunque también se podría apuntar que es simultánea al enconamiento del debate político sobre la educación tras la llegada de José Ignacio Wert al ministerio competente. Además, la ESE permite apreciar que este empeoramiento de las valoraciones fue acompañado por un aumento de su dispersión (sería excesivo decir “polarización”), que es significativamente mayor en 2012 que en cualquiera otro año, confirmando acaso que la acrimonia del debate político se trasladó eficazmente a la opinión pública¹⁴. En todo caso, tampoco estos datos avalan la existencia de un proceso paulatino de deterioro de la imagen de la educación en España, ni mucho menos la prevalencia crónica de una percepción muy negativa de la enseñanza por los ciudadanos.

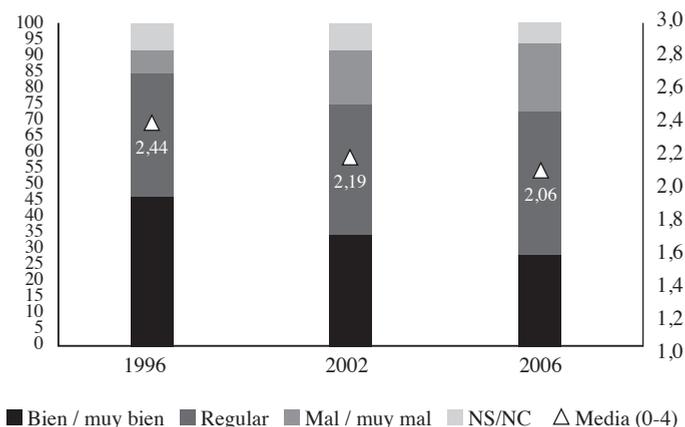
Una imagen algo diferente se obtiene, sin embargo, a partir de otra pregunta incluida en tres de las mismas encuestas del CIS a las que hicimos referencia poco más arriba, en las cuales, tras haber valorado la situación general de la enseñanza en España, los ciudadanos evalúan también “la calidad de la enseñanza que reciben los alumnos en los colegios e institutos”¹⁵. Es lo más parecido a una medida de “calidad percibida” de la educación (aunque, nótese, referida a todos los ciudadanos, no solo a los usuarios) con que contamos, pero, lamentablemente, solo

¹⁴ Las pruebas de homogeneidad de las varianzas realizadas, cuyos resultados no detallamos, muestran que la probabilidad de que las diferencias observables en la tabla 1 se deban al azar es inferior a 0,001.

¹⁵ La correlación entre las dos variables, medida por la tau-b de Kendall, es de 0,6 en las tres encuestas.

tenemos datos para tres puntos temporales: 1996, 2002 y 2006. Con la cautela que esta limitación impone, en el gráfico 5 se puede vislumbrar un progresivo descenso de la percepción de la calidad de la enseñanza: la media en una escala de 0 a 4 baja 25 centésimas de 1996 a 2002 y 14 más entre este año y 2006, debido a una disminución apreciable de las valoraciones positivas (18 puntos menos en el lapso de diez años) que va acompañada de aumentos no solo de las regulares (seis puntos) sino también, en mayor medida, de las negativas (unos 15 puntos). Aun así, el último dato disponible sigue arrojando un balance levemente positivo, que no parece muy congruente con el catastrofismo imperante en el debate político y mediático en ese momento: la media es 2,06 y la diferencia entre valoraciones positivas y negativas es de unos ocho puntos a favor de aquellas. Además, habida cuenta de la rareza de los datos, no se puede descartar que los cambios que revelan formen parte de una trayectoria oscilatoria semejante a la que encontramos para la valoración general de la situación de la enseñanza. Aunque, en sentido contrario, se podría argüir que acaso estemos subestimando la tendencia negativa a largo plazo, debido a que no contamos con información sobre la etapa más reciente, para la cual la “Encuesta Social Europea” detectaba un considerable empeoramiento.

GRÁFICO 5
VALORACIÓN DE LA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA EN COLEGIOS E INSTITUTOS



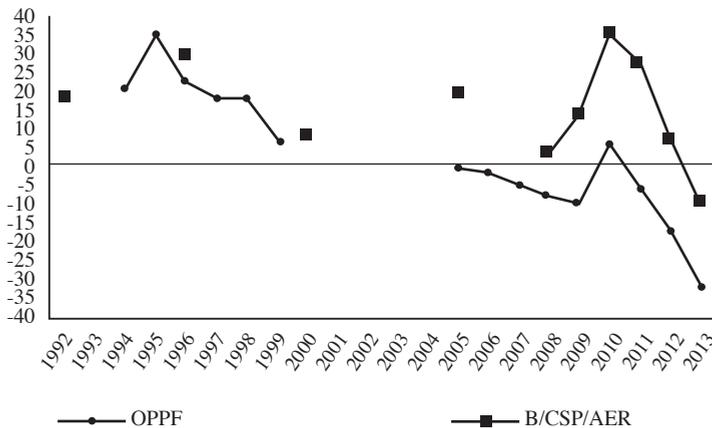
Fuente: CIS. Encuestas 2.225, 2.452 y 2.662.

Aparentemente, la precariedad de los datos se atenúa si desplazamos el foco de atención desde las valoraciones sobre la enseñanza en general a la evaluación del funcionamiento del sistema público de enseñanza. La serie de datos sobre educación más completa de que disponemos proviene de una pregunta sobre en qué medida funcionan satisfactoriamente los servicios públicos de enseñanza, que forma parte de una batería en que se valoran otros servicios públicos, contempla una escala de respuesta ordinal de cuatro valores y se incluye desde 1994 en las encuestas del CIS sobre “Opinión pública y política fiscal” (OPPF)¹⁶. Esa

¹⁶Con el consabido paréntesis entre 2000 y 2004, al que ya nos referimos en el apartado anterior.

información se presenta en el gráfico 6 (serie OPPF) en forma de diferencias entre los porcentajes de entrevistados que consideran que la enseñanza funciona de modo muy o bastante satisfactorio y los que creen que lo hace de manera poco o nada satisfactoria¹⁷.

GRÁFICO 6
VALORACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENSEÑANZA



Fuente: CIS. Encuestas 2.019, 2.111, 2.187, 2.212, 2.219, 2.253, 2.293, 2.366, 2.394, 2.594, 2.615, 2.650, 2.727, 2.765, 2.770, 2.809, 2.813, 2.841, 2.849, 2.908, 2.910, 2.950, 2.953, 2.986 y 2.994.

Nota: los valores corresponden a la diferencia entre el porcentaje de entrevistados que creen que los servicios públicos de enseñanza funcionan “muy” o “bastante” satisfactoriamente y que creen que lo hacen “poco” o “nada” satisfactoriamente. Los datos de la serie B/CSP/AER para los años 1992, 2005 y 2008 proceden de una pregunta sobre en qué medida los servicios públicos funcionan “eficazmente”.

De nuevo se comprueba que el nivel más alto de satisfacción con la enseñanza se alcanzó a mitad de los noventa (en 1995), cuando las valoraciones positivas superaron a las negativas en unos 35 puntos. A partir de entonces, se produce un importante descenso, que lleva a un balance solo levemente positivo (+6) a finales de esa década y prácticamente neutro en 2005, cuando se reanuda la serie. Desde entonces, la evolución negativa continúa, con una notable pero efímera mejora en 2010, que produce un balance nuevamente positivo en ese año, y, coincidiendo con lo que apuntaba la ESE para la educación en general, una gran intensificación de la caída a partir de entonces. Así, al final de la serie (2013) se da una situación inédita, inversa de la existente dos décadas antes: el porcentaje de entrevistados que creen que el funcionamiento del sistema público de enseñanza es poco o nada satisfactorio supera al de los que lo consideran muy o bastante satisfactorio por más de 30 puntos. A partir de estos datos, y contra lo que hemos visto hasta ahora, parecería inevitable concluir no solo que los ciudadanos españoles tienen actualmente una imagen muy negativa del funcionamiento de la enseñanza pública, sino también que ello es consecuencia de un largo y sostenido proceso de deterioro que se

¹⁷ También aquí los porcentajes son sobre el total de entrevistados, pero al calcular el balance no se tiene en cuenta a quienes no saben o no contestan.

ha agudizado en la segunda fase de la crisis económica. El catastrofismo mediático tendría, a fin de cuentas, una perfecta correspondencia en los datos de opinión¹⁸.

Sin embargo, no faltan razones para dudar sobre la robustez de esta conclusión. El CIS pregunta por el funcionamiento del sistema educativo público en otras encuestas, además de en las de política fiscal (véase la serie B/CSP/AEB en el gráfico 6, que reúne datos extraídos de barómetros, estudios sobre la calidad de los servicios públicos y actitudes hacia el Estado de bienestar), obteniendo resultados bastante diferentes, incluso aunque el trabajo de campo se haya hecho prácticamente en el mismo momento temporal y el formato y enunciado de la pregunta sean exactamente iguales o muy parecidos¹⁹. En general, la satisfacción expresada es menor en las encuestas sobre fiscalidad que en las demás; hay discrepancias de más de quince puntos porcentuales en los porcentajes de muy/bastante satisfactorio y de poco/nada satisfactorio, que, combinadas, se traducen en variaciones de hasta treinta puntos en la diferencia entre ambos porcentajes. Para explicarlas, se podría apelar al contexto en que se realiza la pregunta: los ciudadanos podrían ser más exigentes (o negativos) en sus valoraciones del servicio cuando la cuestión se plantea en el marco interpretativo proporcionado por la referencia directa a los impuestos. Sin embargo, el asunto parece más complicado, porque, aun con las reservas a que obliga el pequeño número de observaciones, la divergencia es casi imperceptible antes de 2000, cuando se interrumpen las series, y solo adquiere auténtica relevancia a partir de 2005²⁰. Si concentramos la atención en el periodo 2009-2013 (para el cual, por cierto, se cuenta con preguntas que garantizan la comparabilidad), encontramos, por un lado, que la diferencia media entre los balances de satisfechos e insatisfechos que arrojan las dos series es de 26 puntos porcentuales; y, por otro, que ambas registran cambios semejantes en este lapso temporal (mejora de las valoraciones entre 2009 y 2010 y acusado empeoramiento en los dos años siguientes). De todo ello se siguen dos imágenes muy diferentes de la evolución de la valoración del sistema público de enseñanza. Como hemos visto, una (serie OPPF) consiste en una tendencia descendente desde mitad de los 90, que ha dado lugar a balances de signo negativo que se han hecho crónicos durante la última década y han alcanzado una gran magnitud en los últimos años. La otra (serie B/CSP/AEB) identifica oscilaciones parecidas de las valoraciones en el último lustro, pero, por una parte, las sitúa casi permanentemente en la región de los valores

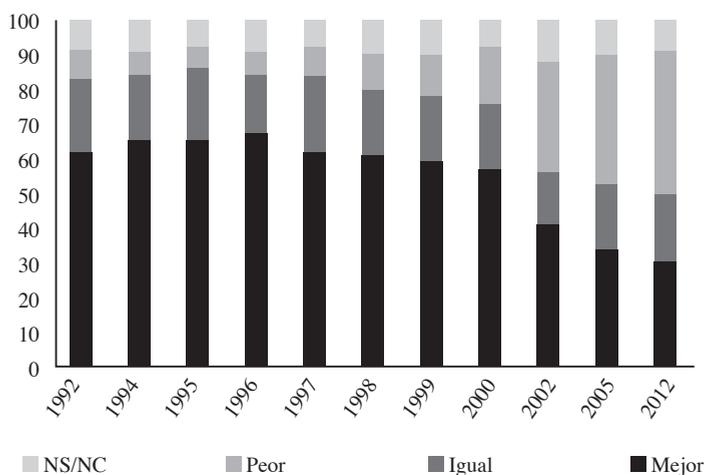
¹⁸ De acuerdo con esta descripción, la evolución de las actitudes de los españoles hacia su sistema educativo se ajustaría a una pauta de declive bien establecida para otros países, como Estados Unidos; véase Weiler (1983), Loveless (1997) y Jacobsen (2009).

¹⁹ Los datos para 1992, 2005 y 2008 incluidos en esta serie proceden de una pregunta sobre en qué medida los servicios públicos de enseñanza funcionan “eficazmente”, no “satisfactoriamente”. Eso podría ayudar a explicar algunas de las disimilitudes entre las dos series, pero no todas. Por tanto, las observaciones que siguen son pertinentes incluso si prescindimos de esos tres datos. Hasta donde hemos podido comprobar, la discrepancia tampoco se explica por diferencias en la composición de las muestras ni, en particular, por el desigual peso que en ellas tiene la población extranjera, cuyos estándares se podría suponer menos exigentes: si se limita el análisis a la población de origen y/o nacionalidad españoles, las diferencias se mantienen con pocos cambios.

²⁰ Además, la explicación más obvia, que es atribuirla a un “efecto de cuestionario”, se torna menos convincente a la vista de que la pregunta sobre el funcionamiento de los servicios públicos precede a cualquier mención a los impuestos. Cabe hacer conjeturas sobre la posible existencia de un “efecto de los entrevistadores”, pero ello implica dar por supuesto que, de una manera sistemática, estos anticipan a los entrevistados el tema principal de la encuesta (los impuestos) a pesar de que no se hace referencia a él en la introducción formal del cuestionario.

positivos (con un máximo de 34 puntos en 2010 que sería, junto con el de 1995 en la serie OPPF, el mejor balance jamás registrado en las encuestas del CIS), registra un balance positivo de unos 7 puntos en 2012 (prácticamente idéntico al observado a finales de los años 90) y retrasa hasta 2013 la obtención de un saldo negativo; y, por otra parte y como consecuencia de lo anterior, inserta aquellas oscilaciones en una evolución a largo plazo que se podría caracterizar como fluctuación sin una tendencia definida (o, quizá, de carácter cíclico). Tenemos, pues, de un lado, la confirmación del catastrofismo; del otro, un optimismo de intensidad variable que solo en 2013 da paso a un moderado pesimismo.

GRÁFICO 7
VALORACIÓN RETROSPECTIVA DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ENSEÑANZA
EN COMPARACIÓN CON DIEZ AÑOS ANTES



Fuente: CIS. Encuestas 2.019, 2.111, 2.187, 2.219, 2.253, 2.293, 2.366, 2.394, 2.452, 2.616 y 2.935.

Nota: en 2002 y 2005 la pregunta se refiere a la situación de la enseñanza. En 2005 la comparación se refiere a 15 o 20 años antes.

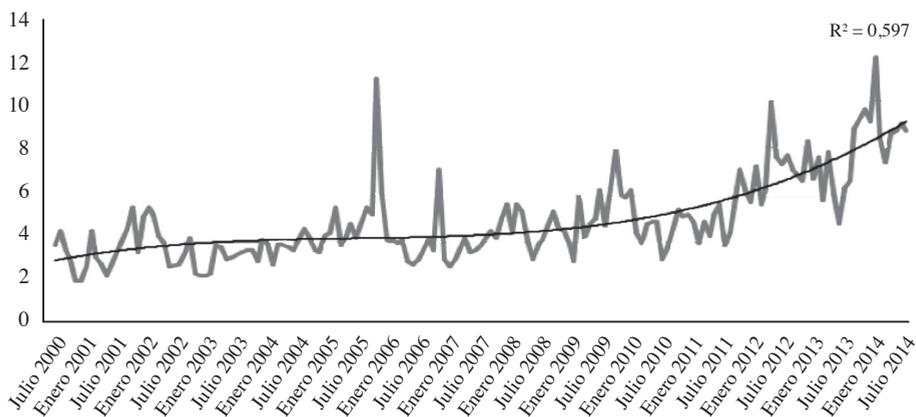
Hasta ahora, hemos prestado atención a las valoraciones que hacen los ciudadanos sobre el estado de la educación y el funcionamiento del sistema de enseñanza en momentos determinados y hemos tratado de describir sus cambios a lo largo del tiempo. Pero también se puede adoptar otro punto de vista, usando datos procedentes de preguntas que ponen a los entrevistados en el papel de analista y les demandan que hagan ellos mismos un juicio retrospectivo sobre los cambios experimentados por el sistema educativo. El gráfico 7 proporciona información al respecto, tomada de once encuestas realizadas por el CIS entre 1992 y 2012²¹, que presenta un panorama

²¹ Nueve de ellas (1992-2000 y 2012), en las que se preguntaba si el funcionamiento de la enseñanza era mejor, igual o peor que diez años antes, forman una serie homogénea pero que deja en medio un vacío informativo de más de una década. Hemos tratado de paliarlo, incorporando a la serie sendas encuestas de 2002 y 2005 que incluyen preguntas análogas referidas a “la situación de la enseñanza en colegios e institutos” y, en el caso de 2002, con un marco de referencia temporal más amplio, de “15 o 20 años”. En cambio, hemos descartado por su singularidad dos

bastante claro. Durante los años 90, las valoraciones retrospectivas positivas tuvieron un absoluto predominio, manteniéndose hasta el final de la década por encima del 60%, a la par que las valoraciones negativas apenas alcanzaban el 10%. Buscando más matices, se puede detectar dos leves movimientos de cambio, uno ascendente hasta el cenit de 1996, que de nuevo aparece como el momento en que los españoles tienen una visión más favorable del sistema de enseñanza (67% “mejor”), y otro descendente a partir de entonces, a resultas del cual el nuevo siglo empieza con las valoraciones positivas diez puntos por debajo de su máximo y las negativas traspasando el umbral del 15%. Pero más importante es observar que, según los datos disponibles, los juicios retrospectivos se tornan más y más pesimistas a partir de 2002: empeoran acusadamente en ese año (segundo periodo de gobiernos populares presididos por Aznar), en que las valoraciones negativas crecen hasta representar solo ocho puntos menos que las positivas; lo hacen de nuevo en 2005 (primer gobierno socialista de Rodríguez Zapatero), cuando el “peor” supera por vez primera al “mejor”; y continúan la caída en 2012 (gobierno popular en plena crisis económica), que cierra la serie de datos con 40% de opiniones negativas frente a 30% positivas.

Antes de hacer balance, atenderemos todavía a otro aspecto de la presencia de la educación en la opinión pública, su consideración como un problema, y situaremos las valoraciones de los ciudadanos españoles en el contexto europeo.

GRÁFICO 8
LA EDUCACIÓN COMO UNO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE ESPAÑA



Fuente: CIS. Barómetros mensuales, 2000-2014.

Nota: la línea gris representa el porcentaje observado de entrevistados que mencionan la educación como uno de los tres principales problemas de España; la línea negra, una función polinómica de tercer orden cuyo ajuste a los datos se consigna en el gráfico.

encuestas de los años ochenta que también contienen valoraciones retrospectivas. Una de ellas (estudio 1.318 del CIS, de junio de 1982), en que se pregunta si “la educación primaria y media actuales son mejores que antes de la reforma de 1970”, encuentra bastante desconocimiento (31% no saben o no contestan) y valoración muy favorable al nuevo sistema: 48,4% lo ven mejor, 14,1% igual y solo 6,5% peor. La otra (CIS 1.423, de julio de 1984) pide a los entrevistados con hijos que comparen la educación que reciben sus hijos en el colegio con la que ellos mismos recibieron y halla un abrumador 82% que creen que aquella es mucho o bastante mejor, 11,7% que la consideran igual y un exiguo 3,6% que entienden que es peor (2,6% no responden).

Lo primero se hace en el gráfico 8, que refleja la evolución entre 2000 y 2014 del porcentaje de entrevistados en barómetros mensuales del CIS que mencionan espontáneamente la educación cuando se les pregunta cuáles son los principales problemas de España (con posibilidad de dar un máximo de tres respuestas). Llamen la atención tres cosas. Primero, el porcentaje de menciones es, en general, modesto: menor de 6% en casi el 80% de los barómetros²². Segundo, experimenta fuertes oscilaciones coyunturales, las mayores de las cuales, bajo un examen detallado en que no nos podemos detener aquí, resultan estar asociadas a momentos de intensa confrontación política sobre la enseñanza y en que esta recibe gran atención mediática (como ocurre, por ejemplo, con ocasión de las movilizaciones conservadores contra la LOE o de las de la izquierda contra la LOMCE). Finalmente, más allá de esas fluctuaciones, se puede reconocer una tendencia ascendente de la problematización de la educación en la segunda mitad de la serie, cuya intensidad crece a partir de 2011, coincidiendo con el periodo en el que hemos encontrado signos más claros de deterioro de las percepciones del público sobre la enseñanza y, sobre todo, con la polémica gestión de José Ignacio Wert al frente del Ministerio de Educación y las movilizaciones de protesta que ha suscitado²³.

Finalmente, el gráfico 9 proporciona información comparativa sobre la valoración de la situación de la educación por ciudadanos de distintos países europeos, procedente de la “Encuesta Social Europea”. Primero, en el panel superior, se presentan las medias de las valoraciones registradas en cada país en el conjunto del periodo 2002-2012, que acaso permita obtener una imagen más cabal del sustrato profundo de la opinión pública de cada país, más allá de movimientos de corto plazo. Además, en el panel inferior, se da la valoración media en cada país en 2012 (como se recordará, el momento en que en España se observa el nivel más bajo, tras ocho años de estabilidad) o, en el caso de los países que no participaron en la sexta ola de la ESE, el dato más reciente de que disponemos. Empezando por los datos globales de todo el periodo, la media española (5,07) está muy alejada de los países cuyos ciudadanos valoran mejor la situación de la educación (que, junto a las muy destacadas Finlandia y Dinamarca, incluyen a otros países del centro y norte de Europa, como Bélgica, Suiza, Noruega y la República Checa, así como a Irlanda), pero no solo es mayor que la de países del sur y el este de Europa (Grecia, Portugal, Ucrania, Rusia, Bulgaria y Hungría) sino que también supera a la de Alemania. En conjunto, se puede decir que, en términos comparativos, es más bien baja, pero no más que las de los países de su entorno inmediato con los que parece natural compararse, como Francia o Italia.

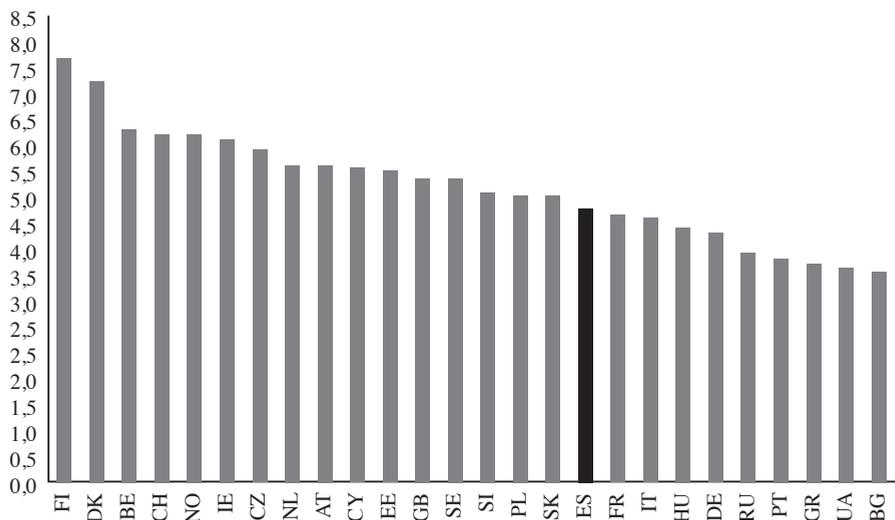
²² De hecho, en un estudio comparado de la agenda pública, Carrillo *et al.* (2013) han mostrado que entre 2002 y 2009 la preocupación por el sistema educativo tenía una notoriedad bastante menor en España que en el conjunto de la Unión Europea. Aunque, como los propios autores sugieren, la comparación está un tanto sesgada por el singular peso del problema del terrorismo en la agenda española.

²³ El gráfico incluye únicamente datos de la serie regular y continuada que el CIS mantiene desde 2000. Hay datos dispersos sobre periodos anteriores, que permiten constatar que la consideración de la educación como un problema bajó desde los años ochenta a los noventa: los porcentajes de menciones eran de alrededor del 7% en 1985, 9,5% en 1986, 11% en 1988, pero solo del 4% en 1993, 1997 y 1998.

La situación es algo diferente en los datos de 2012, pues la caída de las valoraciones en España se suma a recientes cambios de signo positivo en otros países, como Alemania y Portugal, para empeorar la posición relativa de España, que pasa a tener una de las medias más bajas, a la par con Portugal y solo por encima de Rusia, Bulgaria, Ucrania y Grecia. Aunque hay que tener en cuenta que la comparación con Francia e Italia está ahora sesgada por la falta de datos de 2012 para estos países, parece indudable que la opinión pública española es en este momento una de las que tiene una percepción más pesimista de la situación de la educación (muchísimo más, por cierto, que algunos de los países que obtuvieron puntuaciones parecidas a la de España en PISA 2012²⁴).

GRÁFICO 9
VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN 26 PAÍSES EUROPEOS

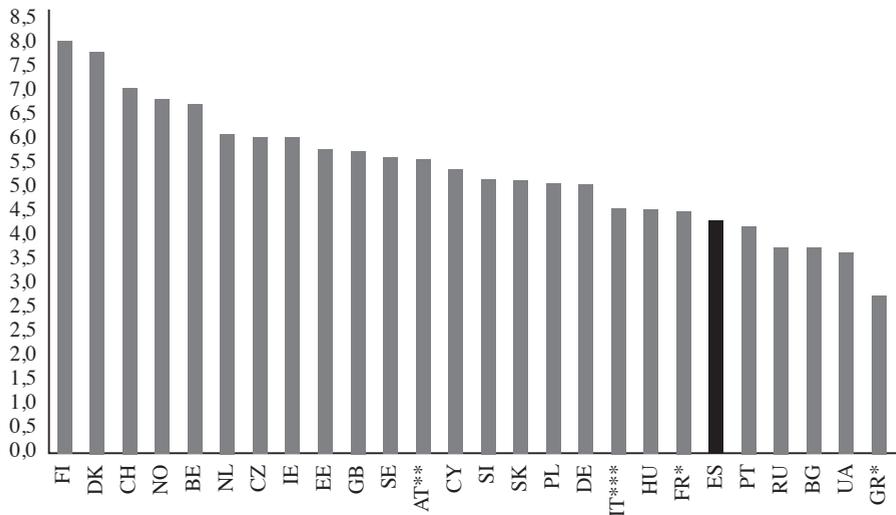
A. Media de las valoraciones en el periodo 2002-2012



Nota: solo 15 de los países considerados en el gráfico participaron en todas las olas de la ESE; para el resto, se ha calculado la valoración media de las olas en que participaron: República Checa, Estonia, Eslovaquia y Francia en cinco; Chipre, Rusia, Grecia, Ucrania y Bulgaria en cuatro; Austria en tres; e Italia en dos.

²⁴ Aunque hay una relación lineal entre puntuaciones PISA y valoraciones de los ciudadanos (con R^2 en torno a 0,5, con pequeñas variaciones según el año), cuyo significado sería interesante estudiar. Riba y Cuxart (2010) la interpretan como prueba de que las políticas educativas influyen sobre el rendimiento escolar y este, a su vez, sobre las opiniones de los ciudadanos; sin embargo, dejando a un lado los problemas de la primera conexión y limitándonos a la segunda, parece igualmente razonable pensar que la proyección mediática y uso político de los resultados de PISA pueden contribuir poderosamente a moldear la opinión pública con independencia de cualquier efecto de la situación “real” de la enseñanza. A ello apunta Fladmoe (2011).

B. Valoración en la sexta ola de la ESE (2012) o en la más reciente que dispone de información



Nota: * dato de 2010; ** dato de 2006; *** dato de 2004.

Fuente: "Encuesta Social Europea", olas 1 a 6 (2002-2012).

Recapitulando los datos examinados, parece evidente que el sistema de enseñanza gozó de una imagen particularmente buena en la opinión pública a mitad de los noventa, que se tornó algo más negativa a lo largo del siguiente lustro, durante la primera etapa de gobierno del Partido Popular; en este punto hay coincidencia entre todos los indicadores. También se puede, aunque con las reservas a que obligan los datos del gráfico 4, sostener que las valoraciones de los ciudadanos han sufrido un agudo empeoramiento a partir de 2010, coincidiendo con la segunda fase de la crisis económica, el giro del gobierno socialista hacia las políticas de ajuste y, poco después, su sustitución por un gobierno del Partido Popular que intensificó los recortes e inició una nueva reforma educativa; en este periodo, casi todos los indicadores empeoran, crece la mención de la educación como uno de los principales problemas de España y, como vimos en el apartado anterior, aumenta la percepción de que los recursos públicos dedicados a enseñanza son insuficientes. En cambio, sobre lo ocurrido entremedias, es decir, durante la primera década del siglo XXI, disponemos de tres descripciones alternativas que encuentran apoyo parcial en distintas fuentes: deterioro paulatino (gráficos 5 y 7 y serie OPPF del gráfico 6); mejora inicial y estabilidad posterior (tabla 1); y fluctuación sin una tendencia definida (gráfico 4 y serie B/CSP/AEB del gráfico 6). Se puede intentar hacer compatibles entre sí estas descripciones divergentes reconociendo que la pluralidad de indicadores que manejamos se corresponde con conceptos u objetos de evaluación realmente distintos (la situación de la educación en general, su calidad, el sistema público de enseñanza), cuya evolución en la opinión pública puede haber seguido trayectorias diferentes. Sin embargo, esta visión conciliadora encuentra un serio obstáculo en la discrepancia existente entre las dos descripciones de las valoraciones

ciudadanas del funcionamiento del servicio público de enseñanza que se reflejan en el gráfico 6; o en las disimilitudes entre las visiones de la evolución de la valoración de la situación de la educación en España que se obtiene a partir de datos del CIS y de la “Encuesta Social Europea”.

Aun así, la idea que se abre paso más claramente a través de todos estos datos es que, sea cual sea el camino que ha conducido a este resultado e independientemente de su persistencia y de sus causas, hay un fuerte contraste entre la muy positiva imagen de la educación que tenía la opinión pública española hacia mitad de los años noventa y la visión, más negativa, que predomina en la actualidad, contraste que se expresa muy vívidamente en el empeoramiento de los juicios retrospectivos reflejado en el gráfico 7. Parece, pues, que la negatividad que impregna el discurso político y mediático sobre el sistema de enseñanza español tiene en la actualidad su correlato en la opinión pública, aunque sea de manera parcial, suavizada y quizá transitoria.

CIUDADANOS Y USUARIOS: DE LA IMAGEN A LA EXPERIENCIA

Esto puede causar cierta perplejidad a quienes conozcan los resultados de los estudios sobre las valoraciones de los usuarios de los centros de enseñanza españoles —es decir, las familias de los estudiantes—, que suelen poner de manifiesto un nivel bastante alto de satisfacción y, en general, unas opiniones sobre la educación mucho más positivas que las que hemos encontrado en la población general incluso en los periodos de mayor optimismo (Fernández Esquinas y Pérez Yruela, 1999; Pérez-Díaz *et al.*, 2001, 2009; Voces *et al.*, 2009). No se trata, sin embargo, de un fenómeno insólito, sino que tiene paralelismos en otros países y en otros sectores. En Estados Unidos, las encuestas registran sistemáticamente un nivel de satisfacción mayor con los colegios locales que con el sistema educativo (Loveless, 1997; Hess, 2006), y, en general, se sabe desde hace tiempo que quienes tienen trato directo con organismos públicos de cualquier tipo y nivel se declaran bastante satisfechos con esos “encuentros burocráticos”, lo cual contrasta con los tintes negativos que impregnan sus “actitudes evaluativas” globales sobre el funcionamiento de los mismos organismos (Katz *et al.*, 1974). Algo parecido se ha encontrado en estudios de las opiniones de los españoles sobre diversas áreas de política y servicios públicos, que han puesto de manifiesto, por un lado, que los usuarios tienen imágenes más positivas que los no usuarios (véase, por ejemplo, Díaz Muñoz, 2007, sobre el caso de la sanidad); y, por otro, que las valoraciones de la población general (sin distinción de usuarios y no usuarios) sobre la Administración Pública considerada globalmente son más negativas que las referidas a áreas de política particulares y estas, a su vez, son peores que las relativas a servicios concretos dentro de esas áreas (Del Pino, 2004, 2005).

En un último paso de nuestros análisis trataremos, primero, de comprobar de manera directa (es decir, a partir de datos de encuestas en que se midan ambas dimensiones y no mediante la comparación informal de los resultados obtenidos por los estudios de opinión pública y por los de satisfacción de los usuarios) si realmente existe en España una

discrepancia entre las valoraciones del sistema educativo en abstracto y de la educación de que se tiene experiencia concreta. Una vez confirmado que es así, intentaremos determinar si esa discrepancia se debe a diferencias entre los sujetos o entre los objetos de valoración; es decir, si obedece a que quienes tienen experiencia reciente de contacto con el sistema de enseñanza valoran la situación de la educación de modo distinto que quienes están más alejados de él o, alternativamente, a que incluso los usuarios con experiencia directa hacen valoraciones distintas según el objeto de evaluación sea general y abstracto (la educación, el sistema de enseñanza) o particular y concreto (el colegio o instituto que conocen de primera mano). Finalmente, compararemos la magnitud del desajuste entre valoraciones generales y particulares de la educación con las que se registran para otras áreas y servicios.

Para empezar, en la tabla 2 se pasa revista a las valoraciones de la situación de la enseñanza en España realizadas por los entrevistados en el barómetro del CIS de marzo de 2012, en función de si tienen o no hijos cursando estudios en cualquiera de los niveles del sistema de enseñanza. La conclusión es simple: las diferencias entre los dos grupos son muy pequeñas y no significativas (ji-cuadrado de Pearson: 7,16 con 4 grados de libertad, $p=0,13$).

TABLA 2
VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN DE LA ENSEÑANZA EN ESPAÑA,
POR TENENCIA DE HIJOS EN EL SISTEMA

Hijos en el sistema de enseñanza	Valoración de la situación de la enseñanza en España					Total
	Muy mala	Mala	Regular	Buena	Muy buena	
Sí	4,7	17,2	40,7	36,1	1,3	831
No	6,8	19,3	39,4	33,5	1,0	1.539
Total	6,1	18,6	39,8	34,4	1,1	2.370

Fuente: CIS. Estudio 2.935, marzo de 2012.

Aunque no podemos presentarlo en detalle, apuntaremos que, si se hace un análisis desagregado de otros datos de la misma encuesta, ya sea examinando las variaciones de la valoración de la situación general de la enseñanza según el nivel en que estén escolarizados los hijos o atendiendo a la valoración del funcionamiento de los centros de enseñanza de cada nivel y titularidad, se observan algunas diferencias significativas, pero son pocas, pequeñas y afectan sobre todo a quienes tienen hijos en preescolar y a la valoración de las escuelas infantiles públicas (que los usuarios puntúan más alto). En cuanto a lo que más nos importa, la valoración del sistema de enseñanza en general, solo hay dos diferencias reseñables, ambas pequeñas: quienes tienen hijos cursando ESO o estudios universitarios hacen valoraciones ligeramente más negativas que quienes no tienen hijos estudiando o los tienen en otros niveles.

TABLA 3
VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN Y VALORACIÓN DEL COLEGIO O INSTITUTO PÚBLICO USADO, POR USO DEL SISTEMA PÚBLICA DE ENSEÑANZA

Comunidad Autónoma	Uso de colegios o institutos públicos	Valoración de la situación de la educación	Valoración del colegio o instituto público usado	p*	N
Andalucía	No usuario	5,11			1.030
	Usuario	5,59	7,13	<0,001	466
	p**	<0,001			
Castilla y León	No usuario	5,76			1.146
	Usuario	5,90	6,69	<0,001	344
	p**	0,23			
Cataluña	No usuario	4,88			1.054
	Usuario	4,71	6,81	<0,001	446
	p**	0,16			
Galicia	No usuario	5,12			1.832
	Usuario	5,40	6,77	<0,001	568
	p**	0,007			
País Vasco	No usuario	6,16			1.245
	Usuario	6,44	6,89	<0,001	246
	p**	0,04			
Total	No usuario	5,20			5.340
	Usuario	5,34	6,93	<0,001	2.189
	p**	0,01			

Fuente: CIS-EGAP-IESA-Fundación Pi i Sunyer: "Encuesta sobre atribución de responsabilidades en el Estado autonómico", 2007 (Banco de datos del CIS, estudio 2.734).

Nota: * valor p de la prueba t para muestras relacionadas; ** valor p de la prueba t para muestras independientes. Los valores totales para las cinco comunidades están calculados ponderando para tener en cuenta el peso poblacional de cada una.

En síntesis, las diferencias de valoración de la situación de la enseñanza que se encuentran en función de la tenencia de hijos estudiantes son poco importantes y no van necesariamente en el sentido que permitiría explicar lo que, dramatizando un poco, podríamos llamar divergencia entre satisfacción de los usuarios y negatividad de los ciudadanos. Parece, pues, que la explicación podría estar en una dualidad en el interior de los propios usuarios del sistema de enseñanza, que les llevaría a valorar mejor lo concreto y experimentado que lo abstracto y general; es decir, la clave no estaría en la influencia de la experiencia sobre las valoraciones generales, que parece escasa o nula, sino en diferencias en función de cuál sea el objeto evaluado.

Los datos presentados en la tabla 3 respaldan esta interpretación. Proceden de una encuesta realizada en los últimos meses de 2007 y primeros de 2008, dependiendo de la comunidad, en cinco comunidades autónomas (Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Galicia

y País Vasco) cuya población suponía en 2008 la mitad de la española. En la encuesta se pidió a todos los entrevistados que evaluaran en una escala de 0 a 10 la situación de diversas áreas, incluyendo la educación, y, posteriormente, se solicitó a quienes tuviesen experiencia reciente de uso de un colegio o instituto público que lo valorasen. Esto permite comparar las valoraciones que los usuarios hacen de la enseñanza en general tanto con las valoraciones de los no usuarios como con las que los propios usuarios hacen del centro o centros que conocen directamente²⁵.

El examen de la tabla pone de relieve que hay diferencias significativas entre las valoraciones generales de usuarios y no usuarios en tres de las cinco comunidades (Andalucía, Galicia y País Vasco), pero son bastante pequeñas (la mayor es de medio punto en Andalucía); en el conjunto de la muestra, ponderada por tamaño poblacional, las valoraciones medias de usuarios y no usuarios difieren en solo una décima. En cambio, se encuentran grandes diferencias entre las valoraciones de los usuarios del sistema público según se refieran al centro que usan o a la educación en general: la mínima es de solo medio punto en el País Vasco (igual, por tanto, a la mayor de las discrepancias que hemos encontrado entre usuarios y no usuarios), pero asciende a ocho décimas en Castilla y León, a un punto y medio en Andalucía y Galicia, y a más de dos en Cataluña; en el conjunto de la muestra es de 1,6 puntos.

Finalmente, otros datos de la misma encuesta permiten constatar que, si bien la disparidad entre las valoraciones particulares y generales es común a todos los servicios y áreas, tiene una intensidad especialmente acusada en el área educativa. La diferencia entre las valoraciones medias de la educación y de los centros de enseñanza públicos usados que hemos hallado para la muestra completa (1,6) es significativamente mayor que todas las demás que se encuentran: distancias de 0,98 y 0,39, entre, de un lado, los centros de atención primaria y las urgencias hospitalarias y, de otro lado, la sanidad; de 1,13 entre los servicios de atención domiciliaria y los servicios sociales en general; y de 0,8 entre la policía y el área de seguridad ciudadana. Se diría, pues, que el desajuste que encontramos en el caso de la educación tiene dos componentes, uno relacionado con el modo en que los ciudadanos evalúan las políticas públicas y la acción de la Administración, con independencia del sector, y otro que es distintivo del sistema de enseñanza.

La principal conclusión que se puede extraer de estos resultados es que la negatividad que impregna de manera creciente la opinión pública sobre la educación en España no tiene su origen y fundamento en la existencia de insatisfacción con el funcionamiento de los centros educativos con los que se tiene trato. La imagen de lo general y abstracto no es un simple reflejo o generalización de la valoración basada en el conocimiento directo de servicios concretos²⁶, sino que está afectada por otros factores y procesos causales que desbordan el ámbito de la experiencia inmediata.

²⁵ En rigor, se compara a los usuarios de colegios o institutos públicos con la suma de los no usuarios y los usuarios de centros privados. Si esto influye en los resultados, lo hará amplificando la diferencia entre usuarios y no usuarios del sistema público en el supuesto de que los usuarios de la privada tengan tendencia a valorar más negativamente la situación de la enseñanza en general por identificarla con la situación del sistema público. Pero no hay razón para que provoque un sesgo que invalide nuestra principal conclusión, que se refiere a la valoración que los usuarios hacen de lo particular y de lo general.

²⁶ Aun que, por supuesto, hay correlación entre los dos tipos de valoraciones: $r=0,35$, $p<0,001$.

PARA TERMINAR: CÓMO EXPLICAR EL DESAJUSTE ENTRE IMAGEN Y EXPERIENCIA DEL SISTEMA EDUCATIVO

En este trabajo se ha intentado ofrecer una panorámica de las opiniones y actitudes de los españoles acerca de la educación y el sistema de enseñanza, con especial atención al juicio que les merecen el funcionamiento y calidad del sistema, que, según hemos sugerido, se han convertido en foco principal del debate educativo en España. A este respecto, hemos constatado que la imagen de la educación predominante en la opinión pública española es bastante peor actualmente que hace veinte años y está teñida de negatividad. Sin embargo, no parece que ello se deba a una experiencia particularmente insatisfactoria del funcionamiento del sistema educativo público, pues hemos comprobado que sus usuarios hacen una valoración mucho más favorable de los centros con los que tienen contacto directo que de la situación de la educación o del sistema de enseñanza en general. Hay, pues, un grado considerable de desajuste entre la imagen general de la educación y la valoración basada en el conocimiento directo de servicios concretos. Cerraremos nuestro trabajo avanzando algunas conjeturas acerca de cuáles podrían ser los factores y procesos causales responsables de ese desajuste, cuyo desarrollo y control empírico dejamos para otra ocasión.

El primero de ellos es la proyección sobre el sistema de enseñanza de una serie de poderosos estereotipos negativos sobre la Administración Pública y su actividad (ininteligibilidad, impersonalidad, ineficiencia, rigidez, insensibilidad a necesidades y demandas individuales, resistencia al control externo) que están fuertemente arraigados en la opinión pública (Del Pino, 2004). Aunque se pueden ver reforzados por ocasionales experiencias negativas en el trato con los servicios públicos, estos estereotipos raramente son modificados por las experiencias positivas. Por su carácter abstracto, se activan preferentemente cuando los ciudadanos se enfrentan a la tarea de hacer evaluaciones generales de objetos que conciben distantes, de manera que los estereotipos informan los juicios y decisiones políticas pero tienen una influencia muy limitada sobre las preferencias y comportamientos cotidianos; esto da lugar a una disociación entre dos modos distintos de respuesta a las burocracias públicas, que Katz *et al.* (1974) llamaron ideológico y pragmático. El desajuste entre valoraciones generales y particulares de la educación sería una manifestación entre otras de tal disociación, que se añade a las diversas formas de ambivalencia presentes en las actitudes de los españoles hacia el Estado (Noya, 2004).

Otro factor que podría contribuir a deprimir las valoraciones globales del sistema de enseñanza en comparación con las de los centros escolares concretos es su mayor conexión con el ámbito de la política. Los usuarios de los centros de enseñanza construyen su percepción de estos, sobre todo, a partir del trato que reciben y los logros que alcanzan sus hijos y de las cualidades y actividad de maestros y profesores, profesionales que siguen gozando de un nivel de prestigio bastante alto (Pérez-Díaz y Rodríguez, 2013, 2014). De hecho, en los estudios sobre las percepciones de los usuarios, los juicios sobre la profesionalidad y competencia del personal docente suelen aparecer como el principal determinante de la calidad percibida y satisfacción con los centros de enseñanza; y esos juicios son predominantemente positivos (Fernández Esquinas y Pérez Yruela, 1999; Voces *et al.*, 2009). En cambio, es probable que, al formarse una imagen del sistema en su conjunto, los ciudadanos atribuyan un papel más importante a las instancias políticas responsables de su ordenación, gestión y dotación de

recursos; a ello invitan, al menos, tanto la persistente utilización expresiva de la educación en la confrontación entre partidos como la recurrencia de las reformas legislativas al compás de la alternancia.

Ahora bien, esta asimilación a la esfera política puede empujar a la baja las valoraciones del sistema de enseñanza por dos vías. Por un lado, a través de la transferencia al sistema educativo de la carga afectiva negativa que llevan consigo los sentimientos antipartidistas y actitudes de desafección hacia la política que, como es sabido, impregnan desde antiguo la cultura política española (Montero *et al.*, 1998a, 1998b) y se han acentuado durante la actual crisis, llevando a una caída sin precedentes de la confianza en las instituciones (Pérez-Nievas, 2013). Por otro lado, en virtud del efecto de sesgos ideológicos y partidistas que llevarán a los ciudadanos que sienten afinidad o rechazo hacia el partido gobernante a ignorar o reinterpretar la información factual sobre el sistema educativo que contradice sus creencias y afectos políticos básicos, incluida la proveniente de su experiencia inmediata, y a construir valoraciones del sistema más acordes con tales creencias y afectos. Desde que los autores del clásico *The American Voter* vieron en la identificación partidista una suerte de “motor inmóvil” que moldea las valoraciones de los electores sobre todos los objetos presentes en el espacio político (Campbell *et al.*, 1960), innumerables investigaciones han confirmado la influencia de los sesgos partidistas e ideológicos sobre la evaluación de objetos muy diversos, incluyendo no solo los actores y las políticas (Bartels, 2002) sino también el estado de la economía (Evans y Andersen, 2006; Enns y McAvoy, 2011) o la información objetiva sobre el desempeño de determinadas organizaciones públicas (Baekgaard y Serritzlew, 2014); han mostrado, además, que su efecto es más fuerte en contextos de polarización de las élites (Druckman *et al.*, 2013); y han desentrañado los mecanismos psicológicos a través de los cuales operan los sesgos, en particular los procesos de “razonamiento motivado” y el uso de esquemas y heurísticas en el procesamiento de la información (Taber y Lodge, 2006; Cassino *et al.*, 2007). Habida cuenta de la pervasividad de este tipo de efectos, es razonable pensar que también las valoraciones del sistema de enseñanza estén sometidas a ellos, sobre todo en un contexto como el español, caracterizado no solo por la politización y polarización del debate educativo sino también por la persistencia de un clima de fuerte “crispación política”; y, de hecho, son varios los estudios que han encontrado que los ciudadanos ideológicamente contrarios al partido en el gobierno, ya sea en el central o en el autonómico, valoran la educación peor que los afines (Fraile, 2005; Díaz-Pulido *et al.*, 2012; Rodríguez *et al.*, 2014). En la medida en que el número de ciudadanos ideológicamente próximos o identificados con el partido gobernante sea menor que la suma de los contrarios (es decir, con “identificación negativa” hacia él) y los afines a cualquier otro partido, o que exista una asimetría en virtud de la cual los sesgos negativos tengan un efecto más fuerte que los positivos, el balance afectará desfavorablemente a las valoraciones medias del sistema de enseñanza²⁷.

²⁷ Que la primera condición se dé es una cuestión a determinar en cada momento y en cada ámbito territorial; a título ilustrativo, se puede comprobar que en la encuesta más reciente del CIS que ofrece información para el conjunto de España sobre el partido más cercano (estudio 3.007, noviembre de 2013) solo el 24,3% de los entrevistados que declaran sentirse próximos a algún partido lo estaban al partido gobernante (PP), frente al 69,9% que mencionaban

Finalmente, la acción de los medios de comunicación es otro factor que puede tener un importante impacto negativo sobre las valoraciones globales del sistema educativo y contribuir a explicar su desajuste con respecto a la percepción de los centros escolares de los que se tiene conocimiento directo. Para ello sería necesario que se cumpliesen tres condiciones: que la cobertura informativa sobre la educación que ofrecen los medios tenga una orientación predominantemente negativa; que la información proporcionada por los medios sea asimilada por los ciudadanos e influya en sus creencias y evaluaciones; y que, en el proceso de construcción de valoraciones generales, esa información negativa procedente de los medios tenga la capacidad de neutralizar o, al menos, sobreponerse a la proveniente de la experiencia personal. Hay buenas razones para pensar que las tres se cumplen.

Aunque no conocemos ningún estudio exhaustivo de la imagen de la educación que transmiten actualmente los medios de comunicación españoles, hay datos e informes parciales que confirman la impresión intuitiva de que su sentido es bastante negativo. Según los datos obtenidos en una investigación sobre la agenda de la prensa de referencia durante la legislatura 2008-2011, basada en la codificación de los editoriales y titulares de primera plana de los ocho principales periódicos españoles, el saldo entre referencias negativas y positivas a la educación fue de 31 puntos porcentuales a favor de las primeras, cuatro puntos superior al promedio de todos los temas y muy por encima del encontrado para temas “sociales” como inmigración, vivienda o inseguridad, aproximándose, en cambio, al registrado para temas y actores estrictamente políticos²⁸. Por su parte, un análisis de las noticias y artículos de opinión publicados por el diario *El País* entre enero de 2000 y junio de 2013 sobre el prestigio social de los docentes halló que el 76% tenían sentido negativo (Pérez-Díaz y Rodríguez, 2014). Estudios anteriores habían concluido, con diferentes grados de rotundidad, que la prensa y la televisión transmiten una imagen predominantemente desfavorable del profesorado, que su tratamiento ha empeorado con el tiempo y que en los medios de comunicación se encuentra una dualidad entre imagen negativa del profesorado y la educación en general y representaciones positivas de determinados docentes y centros escolares en particular, que parece paralela a la disociación entre lo abstracto y lo concreto que hemos descrito en la opinión pública (Civila, 2005; Marín *et al.*, 2000; Núñez, 1999). A todo ello podemos añadir, por un lado, la aparición de una oleada de libros, algunos de gran difusión, escritos por docentes y dedicados a dar cuenta del calamitoso estado de la enseñanza pública española, y, por otro, la proliferación de informes apocalípticos sobre la vida de los centros de enseñanza, a menudo carentes de rigor pero con impacto asegurado en los medios²⁹. En conjunto y a falta de un estudio definitivo, todo ello parece justificar la afirmación de que los medios presentan el sistema de enseñanza español en términos claramente negativos.

otro partido y el 5,8% que no contestaban. La expectativa de que los sesgos partidistas negativos afecten más que los positivos a las valoraciones de la educación parece razonable a la luz de la abrumadora evidencia acumulada sobre el mayor impacto de los elementos negativos en todo tipo de procesos psicológicos, en particular en la integración de información, formación de impresiones y evaluación, que, entre otras cosas, muestra que los estereotipos negativos son más influyentes, más proclives a la confirmación y más resistentes a la desconfirmación (Baumeister *et al.*, 2001).

²⁸ El estudio fue llevado a cabo por el equipo encargado del proyecto “Agenda mediática y agenda ciudadana”, dirigido por Fermín Bouza y Juan Jesús González, a quienes agradezco el acceso a sus datos.

²⁹ Para una crítica de ejemplares selectos de ambos géneros, véase Fernández-Enguita (2009, 2011).

Que esta información negativa influya poderosamente en la imagen que los ciudadanos se forman del funcionamiento del sistema educativo es algo que habrá que probar empíricamente³⁰, pero que parece esperable a la luz de la evidencia acumulada por la investigación sobre el impacto de los medios, que ha puesto de manifiesto la omnipresencia de los efectos de formación de la agenda, encuadre y *priming* (Kinder, 2003). En particular, se ha demostrado que, en virtud de su exposición a los medios, los individuos asimilan información que se caracteriza por su alto nivel de disponibilidad, es decir, por la facilidad con que puede ser recuperada de la memoria. Debido a la existencia de un bien conocido “sesgo de disponibilidad”, existe una probabilidad elevada de que el sujeto recurra a esa información procedente de los medios cuando se enfrente a la tarea de emitir un juicio o hacer una valoración, sobre todo si no tiene una especial motivación para recordar y ponderar detenidamente toda la información con que cuenta (Iyengar, 1990). Pérez-Díaz y Rodríguez (2014) han sugerido que algo así es lo que ocurre con las percepciones de los ciudadanos sobre la evolución del prestigio de los profesores, que se derivarían en buena medida de la información negativa recibida de los medios. Lo mismo cabe esperar que suceda, de manera más general, con las valoraciones sobre la situación del sistema de enseñanza.

Ahora bien, ¿es razonable pensar que los ciudadanos se dejen influir por la imagen de la educación que les transmiten los medios si ellos mismos cuentan con experiencia de primera mano sobre el funcionamiento de determinados centros de enseñanza, a partir de la cual podrían hacer una inferencia sobre el sistema en su conjunto? Lo cierto es que este fenómeno no es en absoluto inusual: en muy diversas áreas se ha comprobado que la gente separa nítidamente el dominio de lo personal y el de lo social y utiliza información de distinto origen para hacer juicios o valoraciones sobre una u otra. Por ejemplo, muchos estudios han mostrado que, al estimar determinados riesgos, como el de ser víctima de un crimen, se distingue claramente entre el nivel individual y el social y, lo que es más importante, no se infiere desde el primero al segundo: la experiencia y las condiciones del entorno inmediato influyen sobre la percepción del riesgo personal pero no sobre la del riesgo en el conjunto de la sociedad, que sí está condicionada por la exposición a noticias difundidas por los medios de comunicación (Tyler y Cook, 1984; Coleman, 1993; Gross y Aday, 2003). En un terreno distinto, al estudiar la formación de las evaluaciones económicas retrospectivas, Conover *et al.* (1986) mostraron que solo quienes no tienen acceso a información procedente de otras fuentes generalizan a partir de su propia situación personal, mientras que los informados no la tienen en cuenta y separan los dos planos. Mutz (1992) confirmó esos hallazgos a propósito del desempleo y concluyó rotundamente que lo que ocurre no es, como se suele pensar, que la información de los medios solo es relevante si se carece de información más directa, sino exactamente lo contrario: la experiencia personal solo determina los juicios sobre la situación general a falta de información mediática. Esta prioridad de la versión de los medios se puede interpretar de distintos modos. Por un lado, se puede ver en ella un síntoma más de la tendencia a minimizar el tiempo y energía invertidos

³⁰ Hay indicios de esa influencia en diversos estudios, como el efecto significativo de la presencia del tema de la educación en los medios sobre su mención como uno de los problemas de España (Carrillo *et al.*, 2013), o la asociación entre la exposición a noticias negativas sobre los profesores y la creencia de que su prestigio ha descendido (Pérez-Díaz y Rodríguez, 2014).

en procesar información: si los medios proporcionan información ya empaquetada e impresiones formadas, el sujeto se ahorra el trabajo de inferir a partir de información personal fragmentaria que sería necesario organizar. Por otro lado, se la podría considerar indicativa de que, en algunas situaciones, los ciudadanos son conscientes del limitado alcance que tiene su experiencia y del riesgo que implica generalizar a partir de ella y, por esa razón, conceden prioridad a la información que reciben de agentes a los que, en principio, cabría considerar mejor conocedores de la situación general (aunque, claro está, esto inducirá a un juicio distorsionado si la fuente en que se confía está sesgada, como puede ocurrir en el caso que nos ocupa).

La atribución de especial relevancia a la información suministrada por los medios podría ser reforzada por su intensidad o carácter llamativo. Es sabido que, una vez almacenada en la memoria, la información que se presentó inicialmente de manera más vívida es más accesible, es decir, viene a la mente con mayor facilidad y, por tanto, tiene un mayor impacto en el proceso de valoración (Nisbett y Ross, 1980). Esta es precisamente la razón por la que la experiencia directa tiene a menudo gran relevancia y es punto de partida para generalizaciones no necesariamente bien fundadas. Sin embargo, hay casos en que una experiencia esencialmente rutinaria y sin acontecimientos sobresalientes puede palidecer frente al impacto de información mediática que se reviste de tintes dramáticos, ya sea porque hace referencia a hechos concretos muy llamativos o porque proclama la existencia de problemas de enorme gravedad. A nuestro juicio, este podría ser el caso de la información sobre la educación en España.

Con independencia de que el lector las encuentre más o menos verosímiles, la validez de estas consideraciones acerca de las causas del desajuste entre experiencia satisfactoria de uso de servicios educativos concretos y valoraciones negativas del sistema educativo en su conjunto solo se verá acreditada a través de su contrastación empírica. Más certeza se puede tener, en cambio, sobre la relevancia práctica de la mera existencia de aquel desajuste. Si, ateniéndonos a una clásica máxima sociológica, aceptamos que la definición de una situación como real hace que sea real en sus consecuencias, hemos de concluir que la disociación entre las experiencias concretas del sistema educativo y la imagen general que de él se proyecta puede tener importantes efectos, algunos tan perniciosos como el de alimentar la voluntad de sustituir la modesta procura de soluciones realistas a auténticas deficiencias del sistema de enseñanza por la búsqueda de la definitiva solución política a un gran problema imaginario, el del catastrófico estado de la educación en España.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arriba, A., Calzada, I. y Pino, E. (2006), *Las actitudes de los españoles hacia el Estado de Bienestar (1985-2005)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Baekgaard, M. y Serritzlew, S. (2014), "Interpreting performance information: Motivated reasoning or unbiased comprehension", manuscrito inédito, accesible en <http://dpsa.dk/papers/B%C3%A6kgaard%20Serritzlew%20Dansk%20Selskab%20for%20Statskundskab%202014.pdf>.
- Bartels, L. (2002), "Beyond the running tally: partisan bias in political perceptions", *Political Behavior*, 24 (2): 117-150.
- Baudelot, C. y Establet, R. (1989), *El nivel educativo sube*, Madrid, Morata, 1990.

- Baumeister, R. F., Bratslavsky, E., Finkenauer, C. y Vohs, K. D. (2001), "Bad is stronger than good", *Review of General Psychology*, 5 (4): 323-370.
- Bechert, I. y Quandt, M. (2010), *ISSP Data Report: Attitudes towards the role of government*, Bonn, GESIS – Leibniz Institut für Sozialwissenschaften.
- Calzada, I. (2010), *La tela que nos teje. Un estudio comparado de las bases que sustentan la legitimidad de las políticas sociales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Calzada, I. y Pino, E. (2013), "Algo cambia, algo permanece: los españoles ante el gasto público, el gasto social y los impuestos (2008-2012)", *Presupuesto y Gasto Público*, 71: 171-192.
- Campbell, A., Converse, P., Millar, W. y Stokes, D. (1960), *The American Voter*. Chicago, The University of Chicago Press, 1976.
- Carabaña, J. (2006), "Contra la legislación expresiva", *Revista de libros*, 109: 28-29.
- Carabaña, J. (2009), "Los debates sobre la reforma de las enseñanzas medias y los efectos de esta en el aprendizaje", *Papeles de economía española*, 119: 19-35.
- Carrillo, E., Tamayo, M. y Nuño, L. (2013), *La formación de la agenda pública. Análisis comparado de las demandas de hombres y mujeres hacia el sistema político en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cassino, D., Taber, C. y Lodge, M. (2007), "Information processing and public opinion", *Politische Vierteljahresschrift*, 48 (2): 205-220.
- Civila, A. (2005), "La imagen social del profesorado en la prensa", *Teoría de la educación*, 17: 227-254.
- Coleman, C. (1993), "The influence of mass media and interpersonal communication on societal and personal risk judgments", *Communication Research*, 20 (84): 611-628.
- Johnston Concover, P., Feldman, S. y Knight, K. (1986), "Judging inflation and unemployment: The origins of retrospective evaluations", *The Journal of Politics*, 48 (3): 565-588.
- Díaz-Pulido, J. M., Pino, E. y Palop, P. (2012), "Los determinantes de la satisfacción con las políticas de bienestar del Estado autonómico", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 139: 45-84.
- Díez, N. J. (1997), "Encuesta de Bienestar-ONCE 96/97", en S. Muñoz Machado, J. L. García Delgado y L. González Seara (eds.), *Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España*, Madrid, Civitas.
- Druckman, J., Peterson, E. y Slothuus, R. (2013), "How elite partisan polarization affects public opinion formation", *American Political Science Review*, 107 (1): 57-79.
- Enns, P. y McAvoy, G. (2011), "The role of partisanship in aggregate opinion", *Political Behavior*, 34 (4): 627-651.
- Evans, G. y Andersen, R. (2006), "The political conditioning of economic perceptions", *The Journal of Politics*, 68 (1): 194-207.
- Fernández Enguita, M. (2009), "El anti-Cándido: Todo va mal, pero irá a peor. Alcance y funciones de la visión apocalíptica de la enseñanza por el profesorado", *Papeles de economía española*, 119: 59-68.
- Fernández Enguita, M. (2011), "Vivir de la alarma social", *Sociología del Trabajo*, 72: 5-24.
- Fernández Esquinas, M. y Pérez Yruela, M. (1999), *Las familias andaluzas ante la educación*, Sevilla, Consejería de Educación y Ciencia, Junta de Andalucía.
- Fladmoe, A. (2011), "Education in the news and in the mind: PISA, news media and public opinion in Norway, Sweden and Finland", *Nordicom Review*, 32 (2): 99-116.

- Fraile, M. (2005), "Evaluación de políticas públicas y preferencias sobre nivel de gobierno", en M. Torcal, L. Morales y S. Pérez-Nievas (eds.), *España: sociedad y política en perspectiva comparada*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- González, J. J., Rodríguez, R. y Castromil A. R. (2010), "A case of polarized pluralism in a Mediterranean country: The media and politics in Spain", *Global Media Journal: Mediterranean Edition*, 5 (1/2): 1-9.
- González Seara, L., Ríó, M. L. y Viaña, E. (1997), "Educación y sistema educativo", en S. Muñoz Machado, J. L. García Delgado y L. González Seara (eds.), *Las estructuras del bienestar, Derecho, economía y sociedad en España*, Madrid, Civitas.
- Gross, K. y Aday, S. (2003), "The scary world in you living room and neighborhood: Using local broadcast news, neighborhood crime rates, and personal experiences to test agenda setting and cultivation", *Journal of Communication*, 53 (3): 411-426.
- Hallin, D. C. y Mancini, P. (2004), *Comparing media systems: Three models of media and politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hess, F. (2006), "Accountability without angst? Public opinion and *No Child Left Behind*", *Harvard Educational Review*, 76 (4): 587-610.
- Iyengar, S. (1990), "The accessibility bias in politics: Television news and public opinion", *International Journal of Public Opinion Research*, 2 (1): 2-15.
- Jacobsen, R. (2009), "The voice of the people in education policy", en G. Sykes, B. Schneider y D. N. Plank (eds.), *Handbook of education policy research*, Nueva York, Routledge.
- Katz, D., Gutek, B. A., Kahn, R. L. y Barton, E. (1974), *Bureaucratic encounters: A pilot study in the evaluation of government service*, Ann Arbor, Survey Research Center, Institute for Social Research.
- Kinder, D. (2003), "Communication and politics in the age of information", en D. O. Sears, L. Huddy y R. Jervis (eds.), *Oxford handbook of political psychology*, Oxford, Oxford University Press.
- Loveless, T. (1997), "The structure of public confidence in education", *American Journal of Education*, 105 (2): 127-159.
- Marchesi, Á. y Pérez, E. M^a. (2005), *La opinión de las familias sobre la calidad de la educación*, Madrid, Fundación FUHEM.
- Marchesi, A., Lucena, R. y Ferrer, R. (2006), *La opinión de los alumnos sobre la calidad de la educación*, Madrid, Fundación FUHEM.
- Marín, M., T. Núñez y Loscertales, F. (2000), "Imagen social del profesorado. Un estudio a partir de los medios de comunicación: prensa y TV", *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 39: 147-156.
- Martín Ortega, E., Pérez García, E. M^a. y Álvarez Sánchez, N. (2007). *La opinión de los profesores sobre la calidad de la educación*, Madrid, Fundación FUHEM.
- Montero, J. R., Gunther, R. y Torcal, M. (1998a), "Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 83: 9-49.
- Montero, J. R., Gunther, R. y Torcal, M. (1998b), "Sentimientos antipartidistas en el sur de Europa: una exploración preliminar", en A. Valencia (coord.), *Participación y representación políticas en las sociedades multiculturales*, Málaga, Universidad de Málaga.
- Nisbett, R. y Lee, R. (1980), *Human inference: Strategies and shortcomings of social judgment*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

- Noya, J. (2004), *Ciudadanos ambivalentes. Actitudes ante la igualdad y el Estado de bienestar en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Noya, J. y Vallejos, A. (1995), *Las actitudes ante la desigualdad en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Núñez, T. (1999), “Los profesores vistos por la prensa. De la realidad al mito social”, *Comunicar*, 12: 47-54.
- Ortega, F. (2011), *La política mediatizada*, Madrid, Alianza Editorial.
- Pérez-Díaz, V. y Rodríguez, J. C. (2003), *La educación general en España*, Madrid, Fundación Santillana.
- Pérez-Díaz, V. y Rodríguez, J. C. (2009), *La experiencia de los docentes vista por ellos mismos*, Madrid, Fundación Instituto de Empresa.
- Pérez-Díaz, V. y Rodríguez, J. C. (dirs.) (2013), *El prestigio de la profesión docente en España. Percepción y realidad*, Madrid, Fundación Europea Sociedad y Educación.
- Pérez-Díaz, V. y Rodríguez, J. C. (2014), “Teachers’ prestige in Spain: probing the public’s and the teachers’ contrary views”, *European Journal of Education*, 49 (3): 365-377.
- Pérez-Díaz, V., Rodríguez, J. C. y Rodríguez, J. J. (2009), *Educación y familia. Los padres ante la educación general de sus hijos en España*, Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorros.
- Pérez-Díaz, V., Rodríguez, J. C. y Sánchez Ferrer, L. (2001), *La familia española ante la educación de sus hijos*, Barcelona, Fundación La Caixa.
- Pérez-Nievas, S. (dir.) (2013), *Informe del proyecto de investigación sobre los efectos de la crisis económica en la democracia española: legitimidad, insatisfacción y desafección*, accesible en: <http://www.uam.es/otros/afduam/documentos/Informe-Los%20efectos%20de%20la%20crisis.pdf>.
- Pino, E. (2004), *Los ciudadanos y el Estado. Las actitudes de los españoles hacia las Administraciones y las políticas públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pino, E. (2005), “Attitudes, performance, and institutions: Spanish citizens and Public Administration”, *Public Performance and Management Review*, 28 (4): 512-531.
- Puelles Benítez, M. (2010), *Educación e ideología en la España contemporánea*, Madrid, Tecnos (5ª edición).
- Riba, C. y Cuxart, A. (2010), “Las políticas y la formación de la opinión pública. La educación en Europa”, en M. Torcal (ed.), *La ciudadanía europea en el siglo XXI. Estudio comparado de sus actitudes, opinión pública y comportamiento político*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Rodríguez, V., Pruneda, G. y Begoña Cueto, B. (2014), “Actitudes de la ciudadanía hacia los servicios públicos. Valoración y satisfacción en el periodo 2009-2011”, *Política y Sociedad*, 51: 595-618.
- Stokes, Donald E. (1963), “Spatial models of party competition”, *American Political Science Review*, 57 (2): 368-377.
- Taber, C. y Lodge, M. (2006), “Motivated skepticism in the evaluation of political beliefs”, *American Journal of Political Science*, 50 (3): 755-769.
- Tyler, T. R. y Lomax Cook, F. (1984), “The mass media and judgments of risk: Distinguishing impact on personal and societal level judgments”, *Journal of Personality and Social Psychology*, 47 (4): 693-708.
- Viñao, A. (2004), *Escuela para todos. Educación y modernidad en la España del siglo XX*, Madrid, Marcial Pons.

Voces López, C., Rodríguez Castromil, A. y Caínzos, M. (2009), *Estudo da satisfacción dos cidadáns galegos cos servizos públicos*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.

Weiler, H. (1983), "Education, public confidence and the legitimacy of the modern state: Is there a crisis somewhere?", *Journal of Curriculum Studies*, 15 (2): 125-142.

Miguel Caínzos es doctor en Filosofía. Profesor titular de Sociología en la Universidad de Santiago de Compostela. Pertenece al grupo de investigación ISOPOLIS de la USC y al equipo del proyecto CIEDES ("Ciclo económico, desigualdad y polarización", CSO2011-30179-C02-01). Ha trabajado y publicado sobre teoría sociológica, desigualdad y clases sociales, comportamiento político y opinión pública.

Recibido: 11/08/2014

Aceptado: 23/10/2014