

EURYDICE (2004): *Temas clave de la educación en Europa. Volumen 3. La profesión docente en Europa: Perfil, tendencias y problemática. Informe II: Oferta y demanda* (Bruselas, Unidad Europea de Eurydice) 167 pp.

Eurydice, la red Europea de Información en Educación es una herramienta fundamental para obtener información sobre los sistemas educativos en toda Europa. Año tras año, desde 1999, viene realizando una serie de publicaciones de gran trascendencia para el ámbito académico que titula *Temas Clave de la Educación en Europa*. Esta serie de publicaciones ha dado lugar a un conjunto de estudios sobresalientes sobre la profesión docente que se abordan en profundidad a lo largo de cuatro informes.

Debido a la relevancia de su temática en la sociedad actual, estos estudios sobre la profesión docente han recibido una especial acogida desde que el Consejo Europeo de Barcelona (15 y 16 de marzo de 2002), aprobase que la mejora de la formación del profesorado debía ser una parte integral sobre la que trabajar en los futuros objetivos de los sistemas educativos europeos para conseguir un mayor perfeccionamiento del ámbito académico en todos sus niveles.

Este segundo informe, *Oferta y Demanda*, brinda al lector la posibilidad de adentrarse en un estudio comparado sobre los distintos sistemas educativos de los 30 países que constituyen la red Eurydice, a través de la disertación sobre la situación de la profesión docente en la Educación Secundaria General a tiempo completo, centrándose en este caso en concreto en la escasez o excedencia docente. Al mismo tiempo, esta publicación nos presenta y describe cuáles serían las medidas más eficaces para ajustar la oferta a la demanda y atenuar así la escasez de personal docente en los sistemas educativos europeos.

El mencionado informe razona en su primer capítulo cuáles son las previsiones demográficas que influyen directamente sobre la demanda del profesorado en los distintos países. Partiendo para ello de los indicadores de referencia que ofrece la OCDE¹, los cuales enfatizan que se debe considerar la

¹ OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). Analiza anualmente un conjunto de indicadores internacionales comparables y útiles para la formulación de políticas sobre el funcionamiento de los sistemas educativos.

edad del profesorado junto con la evolución del número de alumnos matriculados para poder pronosticar la probabilidad de que exista escasez de docentes. Otros factores que influyen en la escasez de profesorado pueden ser la edad de inicio y finalización del ejercicio de la profesión, puesto que la duración de la carrera docente varía de un país a otro en función de la extensión de la educación superior y de la edad de jubilación oficial. Como hemos visto anteriormente, la evolución del número de alumnos determinará en gran medida el número de docentes que serán necesarios, y puesto que a partir de la década de los 90 la tasa de natalidad descendió en los países candidatos debido a cambios políticos y económicos los países dan lugar a políticas de planificación. Asimismo, profundiza en las medidas adoptadas por estos países mediante las políticas de planificación puestas en marcha para prevenir una escasez de profesorado, apremiante en algunos lugares, describiendo para ello estrategias generales de actuación y planificación. De esta forma, se analizan datos realmente interesantes para el estudio de esta temática sobre cómo se distribuye el profesorado en activo, el número de docentes susceptibles de jubilarse y cómo va a desarrollarse la evolución del número de alumnos matriculados en los próximos diez años.

En el segundo capítulo se pretende ponderar la escasez y el excedente de profesorado en los diferentes sistemas educativos europeos analizando su evolución en esta última década, ya que cualquier sistema educativo se esfuerza constantemente por mantener un equilibrio entre el personal y el número de docentes cualificados disponibles, es decir, se esfuerza por alcanzar un equilibrio entre la oferta y la demanda. Para ello, las unidades de Eurydice se encuentran con un reto adicional, ya que en los diferentes países miembros existen diferencias a la hora de definir los términos «escasez» y «excedente» que dificultan su comparación. A pesar de la dificultad comparativa que suponen esas diferencias, se puede afirmar que los países han puesto todo su empeño en contribuir en el estudio, aunque algunos países tan solo han podido llevar a cabo un análisis de su evolución a través de series temporales. Los cuatro países que han suministrado datos estadísticos sobre la escasez de profesorado y poseen datos suficientes para establecer series temporales (de 10 años) son los Países Bajos, Suecia, Reino Unido (Inglaterra y Gales) e Islandia. La Comunidad flamenca de Bélgica cuenta con datos estadísticos de dos años (1998/99 y 1999/2000), Lituania posee datos de cuatro años académicos (desde 1996/97 hasta 1999/2000) y Hungría de tres (1997/98 hasta

1999/2000). En los Países Bajos, Reino Unido (Inglaterra y Gales), Lituania y Hungría, la información se refiere a la proporción de puestos «vacantes», teniendo en cuenta que la definición de este término varía de un país a otro.

Como broche final en este segundo capítulo se despliegan una serie de posibles consecuencias, tanto de la escasez como del excedente, que podrían producirse en cualquier sistema educativo si no se llega a conseguir el ansiado equilibrio entre la oferta y la demanda. Por un lado las consecuencias de la escasez de profesorado dependerán de problemas de sustitución de profesores que se ausentan temporalmente o de problemas de contratación de docentes para puestos vacantes. Mientras que por otro lado, los cambios en la proporción de excedente de profesores dependen del tipo de personal en cuestión al que nos refiramos, ya que podemos remitirnos al personal docente que goza de una «excedencia» o que se beneficia de una jubilación anticipada por falta de puestos vacantes, al personal cualificado que busca un puesto docente o se ha visto obligado a aceptar trabajos a tiempo parcial, y por último, al personal que se planteó el acceso a la educación pero que replanteó su carrera profesional hacia otro campo.

Siguiendo la misma línea de estudio, será en los capítulos tercero y cuarto cuando se progrese en cuanto a las medidas necesarias para ajustar la oferta a la demanda de profesorado, a la contratación y a la suplencia de personal docente.

El tercer capítulo comienza describiendo qué entendemos en Europa por sistemas centralizados y descentralizados, y cómo estos ejercen sus respectivas influencias en el equilibrio entre la oferta y la demanda del profesorado. Son los sistemas centralizados o descentralizados los que contribuyen a mantener el equilibrio o provocar la inestabilidad en el mercado de la educación. Una minoría de países europeos han instaurado mecanismos centralizados de selección de personal docente que les permite controlar en gran medida el número de docentes que acceden a la profesión y también se comprometen con ello a ofrecerles un puesto de trabajo de por vida. En cambio, la mayor parte de los países europeos cuentan con un sistema de contratación más descentralizado, donde el proceso de selección de los docentes que solicitan empleo para cubrir los puestos disponibles tiene lugar en los centros docentes.

En una fase de análisis posterior, este tercer capítulo nos da a conocer cómo se produce la organización de los diferentes modelos de contratación

en los distintos países, considerando cuáles son los requisitos que deben cumplir los futuros docentes en Europa para determinar si tienen una cualificación adecuada. El ámbito en el que recae la responsabilidad en materia de contratación en los diferentes países se puede clasificar en función del grado de centralización y el tipo de procedimiento adoptado. Se pueden distinguir tres tipos principales de procedimientos de contratación: por oposiciones, por listas de candidatos y por proceso de selección abierto.

A continuación se expondrá de qué trata cada uno de estos procedimientos. Por un lado, está el procedimiento de contratación de *oposición*, que son concursos públicos organizados centralmente y se celebran para seleccionar candidatos a la profesión docente. La mayoría de los países organizan el examen de oposición tras la finalización de la formación inicial del profesorado, destacando aquí países como Grecia, España, Italia, Portugal, Malta y Rumania. No obstante, países como Francia y Luxemburgo organizan el examen antes de acceder a la fase final de cualificación del profesorado.

Por otro lado, está el procedimiento de contratación de las *listas de candidatos*, donde los docentes someten su candidatura a la máxima autoridad intermedia. Cuatro países utilizan este sistema para cubrir los puestos docentes disponibles: las Comunidades francesas y germanoparlante de Bélgica, Alemania, Austria y Chipre. Un quinto país, Grecia, se encuentra en proceso de eliminación de este sistema a favor del sistema de oposición.

Por último, se contempla el procedimiento de *contratación por proceso de selección abierto*, que hace alusión al método mediante el cual se anuncian puestos vacantes y se seleccionan candidatos de forma descentralizada. El centro educativo suele ser responsable de la contratación y, a veces, comparte esta responsabilidad con la autoridad local.

Finalmente, este tercer capítulo nos presenta qué tipologías de contratos existen en los diferentes países y qué condiciones se ofrece al profesorado a la hora de acceder a un puesto docente. En algunos países, como es el caso de España, los docentes forman parte de la administración pública y por tanto, la normativa que regula la contratación en la administración pública es aplicable al profesorado en estos países. Mientras que en otros países la contratación del profesorado está regulada por la legislación laboral general.

El cuarto capítulo examina las prácticas de suplencia habituales en los países participantes en la investigación. Describe las medidas adoptadas para sustituir a un docente que deja de desempeñar sus funciones durante un tiempo, pero continúa ocupando el puesto docente para el que fue contratado. La modalidad de contratación que se realiza influye en la oferta y demanda de profesorado. Algunos países tienen sistemas de contratación centralizados, mientras que otros delegan la gestión del personal en los centros educativos; España se enmarca dentro de la primera modalidad. Por una parte, la centralización de la contratación asegura la existencia de criterios objetivos a la hora de seleccionar al profesorado contratado, por otra, dificulta la organización y la continuidad de proyectos concretos en el centro educativo. Algunos centros educativos, deciden llevar a cabo proyectos de innovación educativa específicos frecuentemente para paliar el fracaso escolar o facilitar la inclusión social de las minorías culturales. En estos casos, el hecho de no poder seleccionar al profesorado contratado no permite asegurar que se cumplan los objetivos del proyecto ni que se continúe el proyecto iniciado, pues el profesorado contratado puede no estar de acuerdo en la realización de dicho proyecto o defender una propuesta distinta.

En algunas ocasiones para cubrir las bajas se opta por aprovechar los recursos del personal ya existente. El aumento de la carga laboral es una de las medidas que se concreta en tres modelos:

- la existencia de horas de suplencia en el horario laboral estipulado,
- la dotación de un sobresueldo por hora extra trabajada y
- una combinación de ambos modelos.

Otra de las medidas es la reasignación del profesorado a otras materias, centros educativos o niveles que no corresponden a su ámbito de trabajo laboral. La tercera medida, sólo reconocida formalmente en Alemania y Hungría, es el aumento del número de alumnado por clase. Esta medida está prohibida explícitamente en Portugal, Eslovenia y Noruega entre otros países. España no la regula y la sitúa como una última medida de emergencia durante el menor tiempo posible, siempre y cuando no haya sido posible otra solución.

Los capítulos quinto y sexto analizan las medidas para abordar la escasez de docentes. Concretamente, el capítulo quinto analiza las consecuencias del desequilibrio producido cuando la demanda es superior a la oferta. Ante la

escasez de profesorado se puede recurrir al personal existente o contratar nuevo profesorado. El capítulo analiza una serie de medidas de emergencia de las que disponen la mayoría de países europeos como la contratación de docentes jubilados, de profesorado en prácticas e incluso de candidatos sin formación pedagógica. Una de las medidas que se utilizan igual que en caso de baja, es el uso de los recursos ya existentes, incluso superando los límites establecidos tanto en número de alumnado por aula como en horas dedicadas a la suplencia. Una segunda medida es la redistribución del personal sin la cualificación adecuada. En países como Grecia, España e Italia entre otros, se impide esta medida para garantizar que el profesorado sea el adecuado para la materia que imparte y el nivel en el que ejerce. Por otra parte, gran parte de los países europeos regulan las medidas de contratación de emergencia como parte de la legislación general en el ámbito laboral. De esta forma, algunos países como Rumania contemplan la posibilidad de contratar a personas que han comenzado la formación de profesorado o incluso aquellos que no cuentan con ningún tipo de formación pedagógica. En España esta medida no se aplica pero sí es partidaria de posponer la jubilación del profesorado hasta los 70 años. Como última medida, la suspensión de las clases se presenta como última opción que, desde el enfoque de esta publicación, no se considera como medida de emergencia. España, Eslovaquia y Eslovenia son los únicos países que no permiten la suspensión de clases, mientras que Alemania es el único país que especifica el período concreto durante el cual se pueden suspender. Un caso excepcional es el de Bulgaria y Hungría donde el alumnado tiene que permanecer en el centro educativo sin ser supervisado.

El capítulo sexto y último, se centra en las campañas de contratación u otras iniciativas para aumentar o ajustar la oferta de personal docente. Recoge cómo se determinan los cambios en la oferta de profesorado, las campañas de contratación y otras iniciativas especiales, y los factores que determinan que un titulado en formación pedagógica decida acceder a la profesión docente, permanecer en ella, reincorporarse o bien dejar de ejercerla. De esta forma existen campañas de contratación a través de los medios de comunicación, a veces para atraer nuevo personal docente y otras para solventar problemáticas puntuales de escasez. En España las campañas se centran en fomentar la imagen del profesorado para mantener el equilibrio entre la incorporación de nuevos docentes a la profesión y la demanda. Otras inicia-

tivas que hay que destacar son las dirigidas a grupos concretos para incentivar la enseñanza de ciertas materias o trabajar en áreas geográficas determinadas. La mayoría de estas medidas están relacionadas con oportunidades de formación para los candidatos que no tienen la cualificación docente apropiada. Algunos países llevan a cabo otras medidas experimentales como el caso de Alemania que propone fomentar el reciclaje del profesorado que imparte materias donde hay excedente para que puedan enseñar otras materias.

El informe nos aporta una visión comparativa de la situación de escasez y demanda de profesorado, de las diferentes formas de contratación y de las diferentes medidas propuestas para superar las situaciones de escasez en las que es urgente cubrir la demanda formativa. De la misma forma nos presenta elementos comunes como la preocupación por el envejecimiento del personal docente que parece contrarrestarse con el descenso de alumnado matriculado, y el uso de medidas de emergencia que pone de manifiesto que son pocos los países que prohíben la enseñanza a personal docente sin la cualificación apropiada. La visión comparada permite, por una parte, analizar las tendencias europeas y la situación de países concretos dentro de estas tendencias y, por otra, nos permite tener una visión más amplia de las diferentes medidas que podemos llevar a cabo ante una misma situación de escasez, haciéndonos reflexionar sobre aquellas que realmente aseguran que se siga dando una formación de calidad.

Elena Duque Sánchez y Cristina Tiernes Cruz
Unidad Española de Eurydice
CIDE