Educación y políticas educativas en el estado de las autonomías

Dr. Jorge Calero,
Catedrático de la Universidad de Barcelona

Dr. Álvaro Choi
Profesor lector de la Universidad de Barcelona

SUMARIO: 1. Introducción 2. La financiación educativa en las comunidades autónomas 2.1. La diversidad de situaciones de las comunidades autónomas respecto a la financiación educativa 2.2. ¿Convergencia o divergencia del gasto público en educación de las comunidades autónomas? 2.3. El debate acerca de la conveniencia de un suelo mínimo en la prestación de servicios educativos en las comunidades autónomas. 3. El efecto de la crisis fiscal sobre las políticas educativas de las Comunidades Autónomas 3.1. El efecto de la crisis fiscal sobre las políticas educativas: educación no superior 3.1.1. Impacto sobre los recursos humanos 3.1.2. Impacto sobre los recursos educativos materiales y financieros 3.2. El efecto de la crisis fiscal sobre las políticas educativas: educación superior 3.2.1. Impacto sobre la educación superior no universitaria 3.2.2. Impacto sobre la educación superior universitaria 4. Las políticas de concertación y elección de centro en las comunidades autónomas españolas 5. Los resultados educativos de las comunidades autónomas 6. Modificaciones en curso en la normativa educativa de nivel estatal 6.1. El proyecto de LOMCE y las competencias de las comunidades autónomas 6.2. El Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y las competencias de las comunidades autónomas 7. Conclusiones 8. Referencias

1. Introducción

El sistema educativo puede considerarse la espina dorsal del estado del bienestar, en tanto que a través de él se intentan conseguir dos objetivos consustanciales al mismo. Por una parte, la mejora de los niveles de equidad social y, más específicamente, de los niveles de igualdad de oportunidades. Por otra parte, la mejora de la productividad de los trabajadores, condición necesaria (aunque no suficiente) para el incremento continuado del valor añadido imprescindible para financiar el propio estado del bienestar.

Una institución tan esencial en el estado del bienestar tiene en España una plasmación muy diversa en las diferentes comunidades autónomas (CCAA), tanto en términos de recursos como de resultados. Esta diversidad es fruto de las trayectorias históricas, las posibilidades de financiación y las propias políticas educativas desarrolladas desde la década de 1980 por algunas comunidades y, a partir del año 2000, por todas ellas. A esta diversidad, como rasgo distintivo, debe unírsele, como resultado de la crisis económica y fiscal, una serie de recortes presupuestarios que se hacen presentes de forma

generalizada a partir del año 2010 y que se intensifican en los años siguientes. En realidad, el endurecimiento de las restricciones presupuestarias en materia de educación forma parte de una serie de mutaciones profundas en las estructuras del estado del bienestar, mutaciones que están tendiendo a debilitar la protección y los servicios prestados a los ciudadanos por el sector público y a revertir la tendencia universalizadora que había caracterizado, en España y en otros países, la evolución de algunas prestaciones en las últimas décadas.

Teniendo en cuenta el contexto institucional y económico que acabamos de mencionar, el presente texto se plantea como objetivo describir y valorar una serie de aspectos que consideramos esenciales en el funcionamiento del sistema educativo español. En concreto, abordaremos en primer lugar (apartado 2) los recursos invertidos en el sistema educativo, desde una perspectiva que pretende comparar la situación de las CCAA. El apartado 3 se centra en el efecto de la crisis fiscal sobre las políticas educativas de las CCAA. En este apartado se describen las medidas en la asignación de recursos educativos tendentes a contener el gasto; su aplicación ha sido desigual en diferentes CCAA tanto cuantitativa como cualitativamente, por lo que es nuestra intención proveer al lector con un panorama que facilite su comprensión. El apartado 4 está dedicado a un aspecto crucial que diferencia las políticas educativas de las CCAA, como es el referido a la concertación con los centros de titularidad privada. En el apartado 5 se describen y valoran los resultados obtenidos por los estudiantes de las CCAA, utilizando para ello tres indicadores compactos que forman parte de la batería de indicadores básicos utilizados por la Unión Europea en su estrategia *Education and Training 2020*. Finalizaremos este documento haciendo referencia, en el apartado 6, a modificaciones normativas que previsiblemente van a afectar, en el próximo futuro, a la configuración del sistema educativo en relación con las competencias asignadas a diferentes niveles de gobierno; específicamente trataremos, en este apartado, las novedades contenidas a este respecto en los proyectos de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa y de Ley de Reforma de la Ley de Bases de Régimen Local.

2. La financiación educativa en las comunidades autónomas

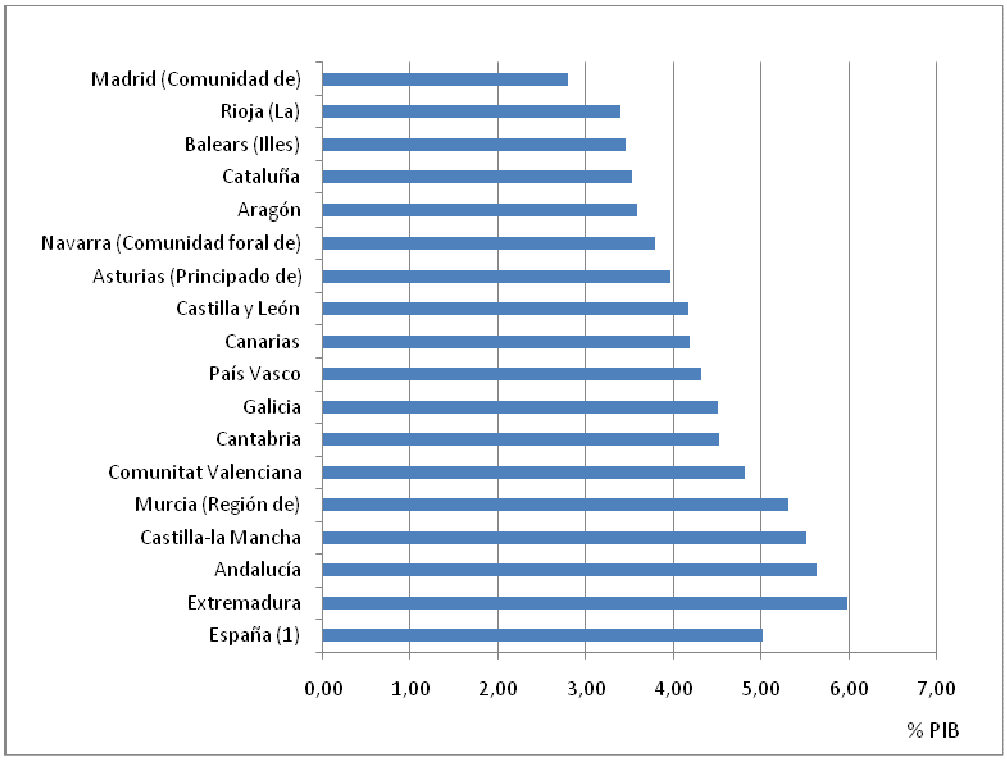
2.1. La diversidad de situaciones de las comunidades autónomas respecto a la financiación educativa

En este apartado se exponen y valoran una serie de indicadores, elaborados a partir de las liquidaciones presupuestarias del año 2010 (las más recientes disponibles en la fecha de elaboración de este texto), que permiten describir la diversidad de situaciones financieras de la educación en las comunidades autónomas españolas. Esta diversidad viene dada por la orientación de las políticas educativas, por las posibilidades presupuestarias en función del sistema de financiación (en el caso de las comunidades de régimen foral) y, adicionalmente, por fenómenos “exógenos” como, por ejemplo, la intensidad mayor o menor de la implantación de los centros de titularidad privada.

El primer indicador, referido a la proporción que supone el gasto público educativo sobre el PIB de cada comunidad, recogido en el gráfico n. 1, toma valores en un rango comprendido entre 2,8% (Comunidad de Madrid) y 5,99% (Extremadura). Este amplísimo abanico se explica no solamente por la intensidad del gasto público educativo, sino por la riqueza de cada comunidad, en tanto que una misma cantidad de gasto supone un esfuerzo relativo mayor para las comunidades con un PIB menor. De hecho, en las comunidades con un ratio mayor, como Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, coinciden dos fenómenos: por una parte, la intensidad del gasto público educativo en centros de titularidad pública (debido, parcialmente, a la escasez histórica de centros privados concertados) y, por otra, el reducido nivel relativo de PIB. Como veremos más adelante, las plazas de titularidad pública tienen un coste mayor que las plazas concertadas.

En la situación opuesta se encuentran comunidades como Madrid, La Rioja, Cataluña, Baleares y Navarra, donde el gasto público se destina en una mayor proporción a centros de titularidad privada y el nivel de PIB es mayor. Mención aparte merece la situación del País Vasco, donde, pese a tener el nivel de concertación más elevado y un PIB también muy elevado, el ratio alcanza un 4,32%; la dedicación de tal volumen de recursos a la educación viene explicada por la disponibilidad de recursos financieros (en función del régimen de financiación de la comunidad) y la aplicación de políticas educativas más intensivas en recursos.

Gráfico n. 1. Gasto público en educación como porcentaje del PIB según comunidades autónomas. Año 2010.

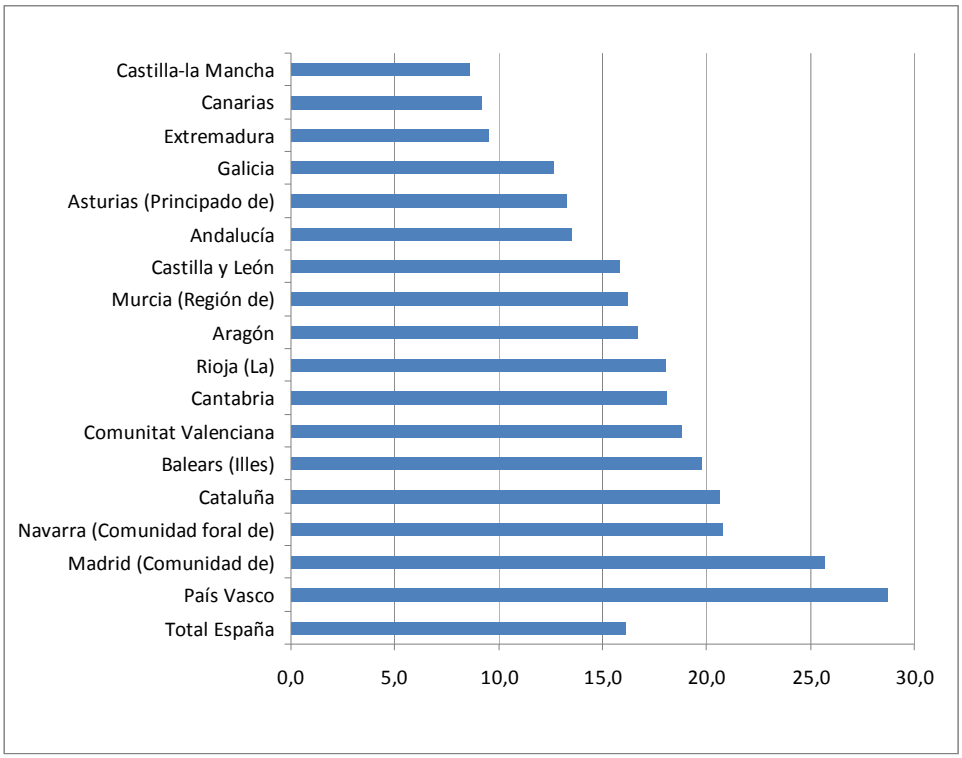


Fuente: elaborado a partir de datos de: *Estadística del Gasto Público en Educación* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte) y de *Contabilidad Regional de España* (INE). Los datos de PIB regional utilizados corresponden a la nueva serie de base 2008.
(1): El porcentaje del gasto público educativo sobre el PIB en el caso del total de España no es totalmente comparable con los correspondientes a las CCAA, dado que en el primer caso se incorpora como gasto educativo una serie de gastos no territorializables y, por tanto, no incorporados en los gastos atribuidos a las CCAA.

El gráfico n. 2 describe las diferencias, ya mencionadas, en función de la intensidad de las políticas de concertación de centros privados en cada comunidad. Esta intensidad no es únicamente atribuible a voluntades políticas sino que depende, en muy buena medida, del escenario existente en cuanto a la oferta de centros privados con anterioridad a la entrada en vigor de la LODE (1985), Ley que sienta las bases del actual sistema de concertación de centros privados. En cualquier caso, puede observarse cómo en la actualidad la política de conciertos es residual en algunas comunidades, en las que se destina menos del 10% del total de gasto público no universitario a este concepto (es el caso de Castilla-La Mancha, Canarias o Extremadura). En cambio, en Cataluña, Navarra, Madrid y el País Vasco esta cifra excede el 20%. Especialmente llamativo es el caso de la Comunidad de Madrid, donde en 2010 el indicador alcanzó un nivel del 25,7% (en 2001 el valor correspondiente era de 19,32%).

Conviene resaltar que durante la década de 2000 el valor para el conjunto de España de este indicador se ha estabilizado. Como puede comprobarse en Calero y Bonal (2004), en 2001 el valor medio del mismo indicador era de 17,29% (en 2010 tomaba un valor de 16,1%). La expansión que se había producido en los últimos años de la década de 1990, que había llevado al indicador desde un 12,76% en 1995 al 17,29% de 2001 se frenó durante la década de 2000, en buena medida debido a la mayor expansión del gasto público educativo en centros públicos provocada parcialmente por el acceso a las competencias en materia de educación de las CCAA que hasta entonces carecían de ellas.

Gráfico n. 2. Porcentaje que supone el gasto en conciertos y subvenciones a los centros privados sobre el total de gasto público en el nivel no universitario. 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de: *Estadística del Gasto Público en Educación* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).

Un segundo indicador que nos permite una visión más precisa de cómo se traduce el esfuerzo presupuestario en servicios educativos concretos es el correspondiente al gasto público unitario (por alumno escolarizado). Utilizando los gastos unitarios estamos eliminando, entre otros, el efecto que pudieran tener diferencias demográficas entre comunidades (CCAA que gastaran más o menos en educación en función del número de niños y jóvenes en las edades relevantes). En los cuadros n. 1 y n. 2 aparecen estos valores unitarios, según comunidad autónoma, para el año 2010. Teniendo en cuenta el carácter tan diverso entre los dos tipos de gasto, diferenciamos entre el gasto público que se destina a los centros de titularidad pública (cuadro n. 1) y el destinado a los centros de titularidad privada, a través de conciertos y subvenciones (cuadro n. 2).

Resulta destacable, en primer lugar, la diferencia de nivel que se establece entre los gastos que aparecen en el cuadro n. 1 y el cuadro n. 2: el coste público de una plaza concertada es sustancialmente menor que el coste público de una plaza en el nivel equivalente en un centro de titularidad pública. Tengamos en cuenta, al respecto, que el concierto educativo cubre, exclusivamente, los gastos del capítulo I de los centros privados concertados. Como veremos más adelante (capítulo 4 de este texto), los centros concertados obtienen, mediante una diversidad de medios, recursos financieros privados adicionales.

Por otra parte, la dispersión de valores que veíamos en el gráfico n. 1 se mantiene en el cuadro n. 1 (gasto en centros públicos), por lo que podemos afirmar que las diferencias de nivel en el gasto público educativo se deben, además de a una mayor o menor intensidad en la concertación, a la existencia de diferencias muy sustanciales en el gasto unitario y, al menos potencialmente, en la calidad del servicio ofrecido en los centros públicos. La dispersión es más reducida en los datos del cuadro n. 2 (gasto en centros privados concertados)

Cuadro n. 1. Gasto público medio por alumno escolarizado en centros de titularidad pública, según nivel educativo. 2010. Euros.

	Infantil y primaria	Secundaria	Superior
Total España	4.452	6.798	8.324
Andalucía	4.165	6.217	7.864
Aragón	5.042	8.076	9.438
Asturias (Principado de)	5.809	10.168	9.108
Balears (Illes)	5.893	8.740	7.300
Canarias	4.694	6.295	8.472
Cantabria	6.257	8.192	10.862
Castilla y León	6.112	8.100	18.160
Castilla-la Mancha	5.282	7.071	4.068
Cataluña	5.937	7.947	9.392
Comunitat Valenciana	4.837	8.209	8.807
Extremadura	5.508	7.090	6.740
Galicia	6.817	7.721	9.051
Madrid (Comunidad de)	4.201	6.679	8.873
Murcia (Región de)	5.009	6.895	8.201
Navarra (Comunidad foral de)	7.273	11.788	10.749
País Vasco	8.642	15.113	11.506
Rioja (La)	5.722	8.437	8.341

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de: *Estadística del Gasto Público en Educación* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte) y de *Enseñanzas no universitarias. Alumno matriculado* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).

Cuadro n. 2. Gasto público medio por alumno escolarizado en centros de titularidad privada, según nivel educativo. 2010. Euros.

	Infantil y primaria	Secundaria
Total España	2.548	3.720
Andalucía	2.144	3.405
Aragón	2.472	3.505
Asturias (Principado de)	2.534	3.251
Balears (Illes)	2.899	3.485
Canarias	1.992	2.725
Cantabria	3.199	3.615
Castilla y León	2.153	3.561
Castilla-la Mancha	2.653	3.321
Cataluña	2.649	3.737
Comunitat Valenciana	2.774	4.184
Extremadura	2.284	2.863
Galicia	2.393	3.881
Madrid (Comunidad de)	2.409	3.600
Murcia (Región de)	2.660	3.660
Navarra (Comunidad foral de)	3.286	3.976
País Vasco	3.436	4.887
Rioja (La)	2.508	3.388

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de: *Estadística del Gasto Público en Educación* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte) y de *Enseñanzas no universitarias. Alumno matriculado* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).
Nota: no aparece la educación superior debido a que sus instituciones privadas no reciben este tipo de financiación.

2.2. ¿Convergencia o divergencia del gasto público en educación de las comunidades autónomas?

Partiendo de las grandes diferencias entre los niveles de financiación pública educativa media que hemos descrito en el apartado anterior quisiéramos, en éste, explorar las tendencias a lo largo del tiempo de los niveles de gasto público educativo unitario. Estas tendencias pueden ser hacia la convergencia o hacia la divergencia; para describirlas utilizaremos dos medidas de convergencia alternativas: la beta-convergencia y la sigma-convergencia.

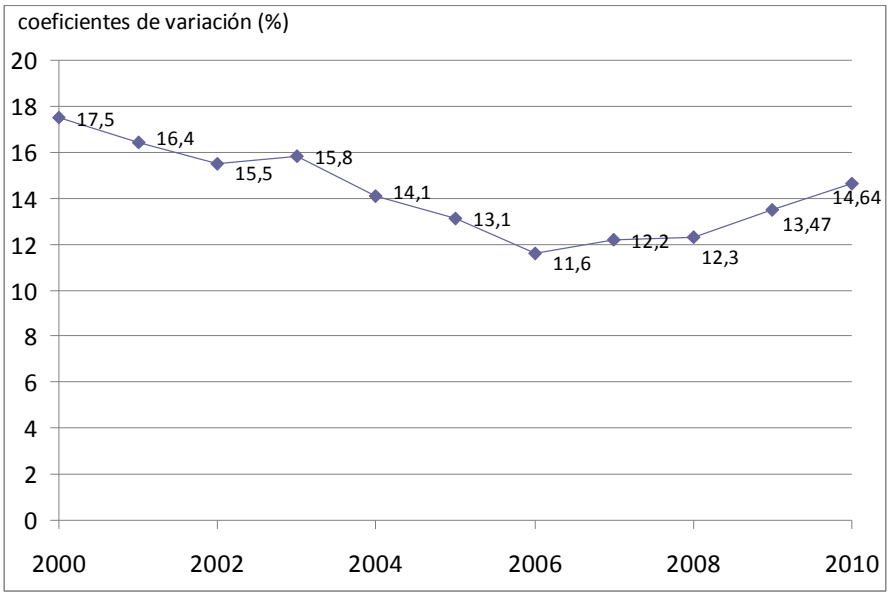
El gráfico n. 3 describe la beta-convergencia de la serie de gasto público educativo unitario entre 2000 y 2010, para los niveles no universitarios, a partir de los datos del coeficiente de variación en el conjunto de las diecisiete comunidades autónomas. Como puede verse, existe una clara tendencia hacia la convergencia entre 2000 y 2006. Sin embargo, esta tendencia se invierte a partir de 2007, coincidiendo con el período de crisis económica y fiscal.

El gráfico n. 4 presenta una aproximación alternativa a la convergencia (beta-convergencia), condición necesaria pero no suficiente para la sigma-convergencia. En ella, lo que se pretende observar es cuál es la evolución

relativa, a lo largo del tiempo, de las comunidades con menor y mayor nivel de gasto público educativo. Existirá beta-convergencia si las CCAA con menor nivel de gasto en el año inicial (2000) han tenido tasas de crecimiento (en el conjunto del periodo 2000-2010) del gasto mayores a la media (y, por tanto, simétricamente, las comunidades con mayor nivel de gasto en el año inicial han tenido tasas de crecimiento del gasto menores a la media). Éste es justamente el escenario que se describe en el gráfico n. 4, como viene indicado por la pendiente negativa de la recta de regresión entre posición inicial y tasa de crecimiento. De forma más concreta, podemos ver en el gráfico cómo comunidades que partían, en 2000, de un nivel de gasto reducido, como Extremadura, Baleares, Murcia o Castilla-La Mancha, son las que presentan una tasa de crecimiento mayor en el periodo. Por el contrario, comunidades como País Vasco, Navarra, Cantabria o Aragón, partiendo de un nivel de gasto elevado, han tenido tasas de crecimiento menores en el periodo.

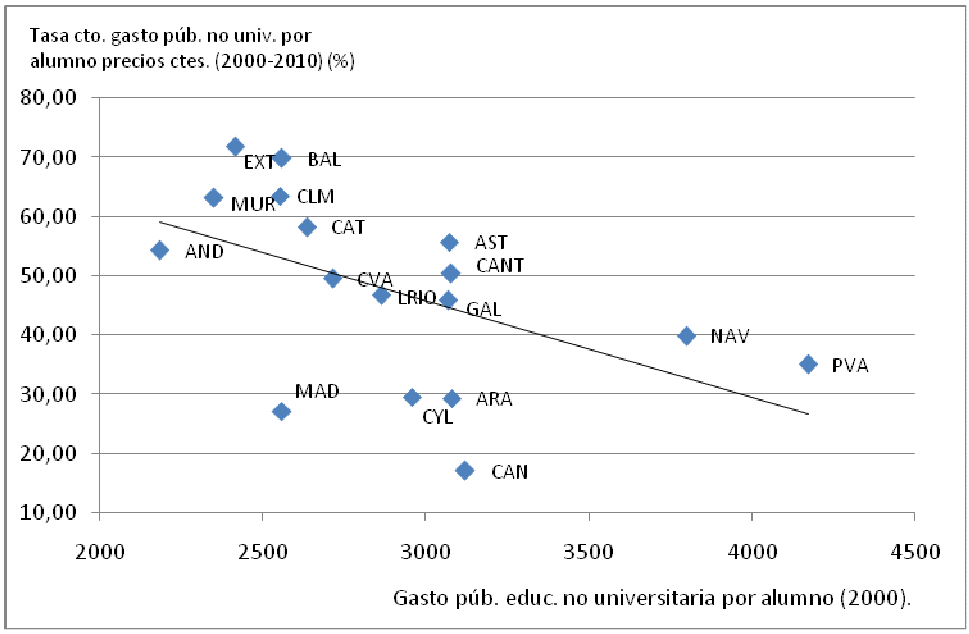
Conviene tener en cuenta, a la hora de valorar conjuntamente los valores de sigma-convergencia y beta-convergencia, que en el segundo caso se está comparando únicamente la posición al final del periodo (2010) con la del principio (2000), sin tenerse en cuenta cambios en la tendencia que se producen en el interior del periodo, como es posible hacerlo en el caso de la sigma-convergencia.

Gráfico n. 3. Sigma-convergencia del gasto público en educación no universitaria. Años 2000 a 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de Pérez Esparrells y Morales (2012) para el periodo 2000-2008 y, para el periodo 2009-2010, elaboración de datos a partir de: *Estadística del Gasto Público en Educación* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte) y de *Enseñanzas no universitarias. Alumno matriculado* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).

Gráfico n. 4. Beta-convergencia del gasto público en educación no universitaria. Años 2000 a 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de: *Estadística del Gasto Público en Educación* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte) y de *Enseñanzas no universitarias. Alumno matriculado* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).

2.3. El debate acerca de la conveniencia de un suelo mínimo en la prestación de servicios educativos en las comunidades autónomas.

Los beneficios monetarios y no monetarios que la educación reporta a las personas la convierten en uno de los principales mecanismos de mejora de los niveles agregados de productividad y bienestar. Por tanto, la garantía de la igualdad de oportunidades educativas constituye un pilar fundamental para el desarrollo de una sociedad más equitativa basada en el mérito.

La igualdad de oportunidades educativas es, sin embargo, un concepto con múltiples acepciones, siendo la más restringida aquella que se limita a prohibir la discriminación por cualquier motivo en el acceso a la educación y que se plasma en el establecimiento de sistemas educativos públicos y gratuitos para un determinado intervalo de edades. La gratuidad también se asocia a una acepción más amplia que la igualdad formal de oportunidades, la igualdad de *inputs*, es decir, la garantía de que se invertirá por igual en todos los alumnos. Esta acepción, también limitada, suele ser utilizada para comparar la igualdad de oportunidades educativas entre territorios. La adopción de esta acepción justificaría los argumentos a favor de igualar el nivel de gasto educativo entre CCAA.

Ahora bien, dicha acepción –igualdad de oportunidades educativas entendida como igualdad de *inputs* educativos- resulta también limitada porque existe amplia evidencia empírica que demuestra que el gasto en educación aparece como una condición necesaria pero no suficiente para garantizar el rendimiento

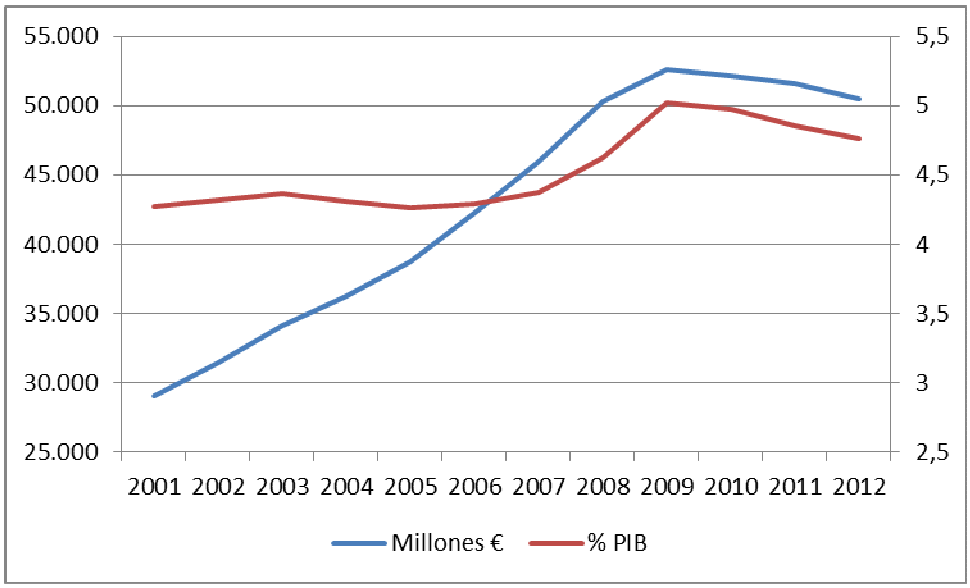
del alumnado, determinado en mayor medida por la situación socioeconómica de su hogar y del centro educativo. Por tanto, la igualdad efectiva de oportunidades educativas pasa por la aceptación de diferencias en la inversión educativa entre alumnos para que éstos puedan desarrollar su potencial, con independencia de sus circunstancias personales y situación socioeconómica y familiar. A nivel agregado, ello justificaría la existencia de diferencias en el nivel de gasto educativo entre CCAA.

Por tanto, se observa que la valoración de las diferencias en el nivel de gasto educativo depende en buena medida de la acepción de igualdad de oportunidades educativas. En un estado democrático avanzado, sin embargo, debe prevalecer la última de las acepciones –igualdad efectiva de oportunidades educativas-, la más amplia, que persigue la igualdad de resultados entre alumnos, asumiendo las diferencias entre éstos al utilizar los recursos educativos. Ahora bien, la adopción de esta acepción, al margen de las diferencias en la distribución de centros por titularidad y CCAA, ya explicadas en el apartado 2.1, sólo debería fundamentar diferencias en el gasto educativo entre CCAA en función de su distinta composición sociodemográfica y económica. Las grandes diferencias entre los niveles de gasto público educativo entre CCAA y la evolución de éstos a partir de 2007 (aumento de la divergencia, tal y como se ha observado en el subapartado 2.2) no parece responder solamente a la evolución reciente de la composición sociodemográfica y económica de las CCAA, por lo que conviene alertar acerca de los efectos potenciales de estos cambios sobre la igualdad efectiva de oportunidades educativas. Por tanto, si bien las diferencias en el gasto educativo entre CCAA puede resultar deseable cuando atiende a los motivos expuestos, éstas devienen un foco de desigualdades territoriales cuando se articulan por cuestiones ideológicas o la necesidad de sanear el presupuesto. En el contexto de una profunda crisis económica, aparece pues como razonable el establecimiento de un suelo mínimo de gasto público en educación que determine un mínimo nivel de igualdad de *inputs* educativos para los alumnos de las diversas CCAA, suficiente para poner las bases que garanticen un cierto nivel de igualdad de *outputs*, con independencia del lugar de residencia del alumno, sin que ello implique que el nivel de gasto educativo por alumno entre aquéllas deba ser idéntico. Para la consecución de este objetivo, no obstante, resulta necesario alcanzar un pacto entre las Administraciones implicadas en materia educativa, tarea compleja tal y como se demostró con el fracaso del último intento por alcanzar un pacto de esta naturaleza, en el año 2010. Dicho pacto, en concreto, planteaba en su propuesta 146 "*dotar al sistema educativo de los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la educación para la década 2010-2020, lo que supone un incremento progresivo del gasto público en educación hasta alcanzar la media de los países de la Unión Europea*", es decir, garantizar un nivel mínimo de *inputs* para sentar las bases necesarias para alcanzar unos resultados determinados.

3. El efecto de la crisis fiscal sobre las políticas educativas de las Comunidades Autónomas

El sector educativo no ha quedado al margen del impacto de la crisis fiscal, tal y como queda de manifiesto en el gráfico 5, en el que se observa una caída en el volumen agregado de recursos públicos dedicados a la educación durante el período 2009-2012.

Gráfico n. 5. Gasto no financiero en educación por parte de las administraciones públicas entre 2001 y 2012, en millones de euros y en porcentaje sobre el PIB.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de: *Datos y cifras del curso escolar 2012/2013.* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).
Nota: Datos para el 2011, basados en previsiones; para el 2012, cifras iniciales en los Presupuestos.

Cabe señalar al respecto que buena parte de las cifras presentadas en el apartado anterior, y tal y como muestra el gráfico 5, no recogían el impacto de algunos de los mayores ajustes presupuestarios realizados en el ámbito educativo, ya que éstos se efectuaron durante los años 2011 y 2012[1]. El proceso de descentralización de las competencias educativas ha implicado a su vez la adopción de distintas estrategias a nivel autonómico para afrontar las restricciones presupuestarias. De esta forma, debe distinguirse entre los ajustes provenientes de mandatos del estado central y los originados en las administraciones autonómicas. En este apartado se analiza, específicamente, el impacto heterogéneo de la crisis fiscal, a nivel autonómico, sobre los niveles educativos no superiores (subapartado 3.1) y superiores (3.2).

[1] En el año 2009 se destinaron 52.572,1 millones de euros en concepto de gasto público no financiero en educación, es decir, el 5,02% del PIB. Las cifras análogas establecidas en los Presupuestos del año 2012 fueron de 50.448,6 y 4,76%, respectivamente.

3.1. El efecto de la crisis fiscal sobre las políticas educativas: educación no superior

3.1.1. Impacto sobre los recursos humanos

Las retribuciones a los recursos humanos suponen la partida presupuestaria más importante. En el año 2010, el 65,2% del gasto público educativo en España en los niveles no universitarios se destinó al capítulo 1 de gastos. Por ello, no resulta de extrañar que una de las principales partidas sobre las que se ha actuado para reducir el nivel de gasto público en educación haya sido la vinculada al profesorado, personal de apoyo y demás profesionales del mundo de la educación. De hecho, a partir del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptaron medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, y mediante el cual se redujeron los salarios nominales de los trabajadores públicos[2], se ha intervenido anualmente, modificando tanto la cantidad como el coste del profesorado. Las políticas aplicadas en este ámbito durante el año 2012 han quedado determinadas principalmente por el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Este Real Decreto-Ley 14/2012 estableció, entre otras cuestiones:

- Aumento de las ratios de alumnos por docente: en primaria se aumenta el límite de 25 hasta 30 alumnos; en ESO, de 30 a 36; y en bachillerato, de 35 a 42.
- Modificación del régimen de sustituciones, debiendo los centros cubrirlas con su propio personal durante los primeros 10 días de baja.
- Eliminación de la obligatoriedad de que los centros de bachillerato deban ofrecer al menos dos modalidades.
- Modificación de la jornada lectiva del profesorado: en primaria deberán realizar un mínimo de 25 horas; en secundaria, de 20.

Las medidas anteriores se han acompañado, a su vez, de restricciones en la capacidad de contratación de personal. Al margen del ya comentado endurecimiento en el régimen de sustituciones, durante el año 2012 se han establecido límites estrictos a la incorporación de nuevos docentes. En concreto, durante dicho ejercicio se limitó al 10% la tasa de reposición de los maestros o profesores que dejaran la labor docente. Ello ha introducido distorsiones en el proceso educativo, especialmente a través de una mayor carga de trabajo para los docentes que permanecen dentro del sistema. Entre los colectivos de trabajadores del sector educativo público que se han visto afectados en mayor medida por la restricción en la contratación de personal se encuentran los maestros y profesores interinos y el personal de apoyo, monitores y especialistas en educación inclusiva.

Durante el año 2012 también entró en vigor el Real Decreto-Ley 20/2012 por el que se modifica el régimen de bajas de incapacidad temporal de los empleados

[2] La reducción aplicada se realizó en función del nivel del trabajador dentro de la escala funcionarial, alcanzando un 15% en el caso de los altos cargos.

públicos. Así, el Real Decreto-Ley 20/2012 establece que durante los tres primeros días de baja el salario del trabajador se vea minorado en un 50%; entre el cuarto y el vigésimo día, en un 25% y, a partir del día vigésimo primero, se le reconocerá el 100% de la retribución.

A este empeoramiento en las condiciones docentes se le añade el hecho de que la evolución de los salarios del profesorado de los centros públicos y concertados ha seguido un camino idéntico al del resto de trabajadores de la Administración Pública. Consecuentemente, en el año 2012 las retribuciones de los docentes de centros públicos y concertados no se actualizaron a la evolución del IPC y se eliminó la paga extraordinaria de diciembre, acumulándose estas medidas a las disminuciones en la capacidad de pago acumuladas durante los dos ejercicios precedentes.

Adicionalmente, y lejos de proporcionar un listado exhaustivo por comunidades, tarea que excede al objetivo de este informe[3], en algunas CCAA se ha procedido a la realización de políticas contractivas adicionales en este ámbito. Ejemplo de ello es la eliminación de la denominada "sexta hora" en Cataluña, que implica la limitación a 5 horas diarias de los servicios docentes en los centros públicos de primaria. A su vez, la Generalitat de Catalunya anticipó la eliminación de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, establecida desde el gobierno central, al fijar a principios de 2012 un recorte medio del 5% de los salarios para los trabajadores públicos. Cabe matizar, no obstante, que la Generalitat optó por no acumular ambas reducciones en las retribuciones. En otras CCAA, como Aragón, Cantabria o Murcia, se ha optado por eliminar la reducción de jornada a los docentes mayores de 55 años. En otras, como en la Comunidad Valenciana o Aragón se ha optado por congelar las aportaciones a los planes de pensiones. En comunidades como Madrid, Castilla-La Mancha o Baleares se ha reducido a su vez el número de centros de formación del profesorado. Por tanto, como se puede observar, el impacto de la crisis económica sobre el capítulo 1 de los presupuestos en materia de educación no superior ha sido importante y heterogéneo entre CCAA.

3.1.2. Impacto sobre los recursos educativos materiales y financieros

El impacto de las restricciones presupuestarias sobre el capítulo 2 de los presupuestos (bienes corrientes y servicios) en educación no superior ha adoptado diversas formas por CCAA. Así, una de las partidas sobre las que se ha incidido con mayor frecuencia (véanse los casos de Andalucía, Canarias o Castilla-La Mancha, por ejemplo) ha sido sobre los gastos de limpieza, mantenimiento y conservación de los inmuebles. También se han realizado esfuerzos en materia energética, a través del establecimiento de limitaciones al consumo (en Aragón, por ejemplo, se han fijado temperaturas máximas y mínimas para la calefacción y aire acondicionado, respectivamente, en los centros públicos) o mediante la renegociación de los servicios contratados (Cantabria, La Rioja y Baleares, por ejemplo, han pasado a centralizar el mecanismo de contratación de los servicios energéticos). En algunas

[3] Se recomienda, al respecto, la revisión del documento elaborado por FETE-UGT (2012).

comunidades, como Canarias o Castilla-La Mancha, se ha reorganizado el servicio de transporte escolar, mientras que en otras como Castilla y León, Murcia o Madrid se ha reducido el gasto en libros, material de oficina, suscripciones a revistas o en actos culturales y deportivos. En Castilla-La Mancha, por ejemplo, la gratuidad de los libros de texto ha sido sustituida en el curso 2012/13 por programas de reutilización de libros y préstamos condicionados al nivel de renta del hogar. Por tanto, se observa que las CCAA han adoptado estrategias diversas para contener el gasto en esta partida.

Adicionalmente, desde el 1 de septiembre de 2012 los tipos marginales de IVA aplicados a ciertos bienes y servicios vinculados a la educación experimentaron aumentos. Así, el aplicado al material escolar -salvo los libros de texto- pasó del 4% al 21%, el aplicado a las entradas en teatros, espectáculos, conciertos, salas cinematográficas y exposiciones, del 8% al 21% y, en el caso de las entradas a bibliotecas, archivos, centros de documentación, galerías de arte y pinacotecas, del 8% al 10%. Ello dificultará el acceso de las familias a dichos bienes en la medida en que los aumentos en el IVA se trasladen a los precios finales.

El cuadro 3 presenta información acerca de la evolución reciente del sistema de becas y ayudas en los niveles obligatorios. Cabe señalar al respecto que se observa un leve descenso en el número de becas y ayudas concedidas, acompañado de un aumento en su importe. Las cifras presentadas en el cuadro 3 no permiten describir la amplia heterogeneidad de situaciones existentes entre CCAA. Así, por ejemplo, el 100% del montante de en becas de enseñanza en el curso 2010/11 se corresponde al gasto efectuado por la Comunidad de Madrid. No resultando posible en el ámbito de este estudio la realización de un análisis pormenorizado de cada tipo de beca y ayuda por comunidad, sí merece la pena resaltar la relativa estabilidad de estas partidas durante el período analizado, así como el escaso y diverso nivel de desarrollo del sistema de becas en los niveles obligatorios.

Cuadro n. 3. Becas y ayudas concedidas en educación obligatoria, infantil y especial, e importe (miles de euros), por tipo de beca y ayuda, cursos 2008/09 y 2010/11.

	2008/09		2010/11	
	Becas y ayudas	Importe	Becas y ayudas	Importe
TOTAL	1.938.821	386.077,2	1.913.091	422.988,8
- Enseñanza	28.722	33.668,5	32.399	34.965,2
- Transporte	3.161	788,5	10.090	5.007,2
- Comedor	482.114	170.419,3	467.332	184.378,0
- Residencia	2.820	5.702,0	2.838	4.638,8
- Libros y material	1.068.373	111.763,1	1.075.510	113.217,4
- Idioma extranjero	6.208	4.670,6	6.944	4.705,0
- Necesidades educativas específicas	84.715	46.552,9	97.969	58.519,4
- Otras becas	262.708	12.512,3	220.009	17.557,9

Fuente: Elaboración propia a partir de *Estadística de la Educación* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).
Nota: Las cifras no incluyen programas de becas y ayudas articulados desde niveles territoriales inferiores al autonómico. "Otras becas" incluye excelencia, actividades extraescolares, aula matinal y acceso a las TIC.

3.2. El efecto de la crisis fiscal sobre las políticas educativas: educación superior

La educación superior en España abarca tanto a los estudios no universitarios (ciclos de formación profesional de grado superior), como a los universitarios (en su configuración actual: grados, masters y doctorado). Como se verá a continuación, la crisis ha tenido un impacto

3.2.1. Impacto sobre la educación superior no universitaria

En el ámbito de la educación superior no universitaria se observa la reciente introducción en algunas CCAA de reformas que incrementan los precios de matrícula. Así, por ejemplo, Cataluña estableció en el curso 2012-13 una tasa de 360 euros para los estudiantes de nuevo acceso a ciclos de formación de grado superior (CFGS), a los cuales se deben añadir los 100 euros que ya debían abonarse en concepto de gastos de matriculación. La Comunidad de Madrid, por su parte, cobra igualmente desde el curso 2012-13 una tasa de 180 euros a los alumnos de CFGS y será la primera comunidad que, a partir del curso siguiente, retire el concierto a los centros concertados que imparten CFGS. Estas medidas resultan difícilmente compatibles con la reciente recomendación de OCDE (2012:26) para España, en la que indica la necesidad de conseguir que la "expansión de la matriculación en educación superior vaya acompañada de un reequilibrio a favor de los programas vocacionales".

3.2.2. Impacto sobre la educación superior universitaria

El impacto de la crisis fiscal sobre el sistema universitario español está siendo notable. Una de las medidas recientes más relevantes ha sido el incremento en los precios públicos de las matrículas, como consecuencia de la aplicación del Real Decreto-ley 14/2012, que modificó el artículo 81 de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades. Así, desde el 2012, los alumnos de grado y de máster deben hacer frente a una cantidad que oscila entre el 15% y el 25% del coste en la primera matrícula[4], correspondiendo a las CCAA elegir en qué zona de dicha banda se sitúan. Se observa una fuerte heterogeneidad ya que, mientras comunidades como Asturias o Galicia decidieron congelar las tasas correspondientes a la primera matrícula, en otras como Catalunya se incrementaron notablemente (en esta comunidad, en concreto, se optó por un sistema en el que la cantidad a pagar se modula en función del nivel de renta, de forma que el importe de la matrícula puede más que duplicar al que el

[4] En el caso de másters no reglados, los porcentajes son del 40% y del 50%, respectivamente.

alumno hubiera pagado durante el curso anterior). Los incrementos en los precios de las matrículas establecidos por la normativa central son superiores para los alumnos repetidores, quienes deberán hacer frente a una cantidad que oscila entre el 30% y el 100% del coste efectivo de sus matrículas.

Esta subida de tasas puede limitar el acceso a estudios superiores, salvo que venga acompañada de un sistema adecuado de becas y ayudas. En este sentido, el número de becas correspondientes a la convocatoria general, para los estudios de grado, se incrementó en un 13,8% entre los cursos 2010/11 y 2011/12, como consecuencia de la combinación del mantenimiento de los criterios de renta para su asignación, su configuración como derecho del alumno –y no como un concurso competitivo, tal y como sucedía hasta el año 2007-, y el impacto de la crisis económica sobre el nivel de renta de los hogares (MECD, 2012).

El propio RD 14/2012 fija en su artículo 7 las reglas de financiación del sistema de becas y ayudas, de forma que los Presupuestos Generales del Estado sólo "financiarán la cantidad que corresponda al límite inferior de la horquilla establecida para el precio público de cada enseñanza", determinando que las CCAA serán las encargadas de cubrir la diferencia entre el precio finalmente fijado y dicho límite inferior. Ello abre la puerta a que aparezcan divergencias importantes entre CCAA, tanto a través de las diferencias en la fijación del precio de los créditos universitarios (no pueden obviarse en este punto las dificultades financieras a las que se enfrentan las CCAA), como en la generosidad de los respectivos sistemas de becas. De hecho, según MECD (2012), en el curso 2011/12 ya se observaron fuertes diferencias en los precios públicos universitarios entre CCAA. Así, por ejemplo, en el caso de los grados de experimentalidad mínima, el rango de precios oscila entre los 9,85 € por crédito matriculado por primera vez en Galicia, hasta los 27,57€ de Cataluña. En los grados de máxima experimentalidad, los precios oscilaron entre los 12,49€ por crédito matriculado por primera vez en Andalucía, a los 39,53€ de Cataluña. MECD (2012) muestra, sin embargo, que esta heterogeneidad no es tan amplia en los estudios de máster y doctorado.

Al margen de las cuestiones anteriores y de los recortes en materia salarial que han afectado a todos los trabajadores públicos durante el período 2010-2013, las universidades públicas españolas están sufriendo los efectos de la crisis a través de otros canales adicionales. Así, por ejemplo, el RD 14/2012, centrado en alcanzar la estabilidad presupuestaria dentro del sistema educativo, modificó también el artículo 68 de la Ley Orgánica 6/2001, alterando el régimen de dedicación docente de los profesores universitarios funcionarios.

Finalmente, cabe recordar que la restricción en la capacidad de contratación de personal público establecida desde la administración central para los años 2012 y 2013 también afecta a las universidades, estableciéndose una tasa de reposición máxima del 10% para el personal docente y de servicios. La combinación de estas medidas ha llevado, entre otras cuestiones, a la no renovación de docentes con contratos de duración definida.

4. Las políticas de concertación y elección de centro en las comunidades autónomas españolas

El sistema de concertación de centros privados educativos, por el que el sector público financia parte de los costes de centros privados, se estableció en la LODE de 1985. Sus objetivos consisten en hacer efectivo el principio de libertad de elección y garantizar el pluralismo educativo. La regulación de la concertación establece las condiciones para el funcionamiento de un "cuasi-mercado" educativo. Desde el punto de vista de la demanda, la financiación pública se dirige a los centros elegidos por la los usuarios. Desde el punto de vista de la oferta, se establece, al menos en teoría, la competencia entre centros (públicos y concertados entre sí), con la intención de mejorar la eficiencia en la prestación del servicio.

La regulación del sistema de conciertos introduce dos elementos esenciales destinados a evitar que los centros puedan seleccionar a su alumnado, el mayor riesgo, desde el punto de vista de la equidad, de las políticas que favorecen la elección de centro por parte de las familias. Los centros concertados se comprometen, por una parte, a prestar los servicios docentes en régimen de gratuidad. Por otra parte, el sistema de acceso de los estudiantes es idéntico en los centros públicos y en los concertados y debe estar basado en criterios objetivos. Las CCAA, como veremos más adelante, pueden fijar sistemas de puntuaciones propias para el acceso a los centros públicos y privados concertados. La financiación que reciben los centros concertados se establece en función de un módulo que se fija anualmente en los Presupuestos Generales del Estado. Las comunidades pueden modificar la cuantía de ese módulo, pero siempre estableciendo cuantías no inferiores a él.

En la práctica diferentes evidencias apuntan a que el sistema de conciertos es un elemento activo en la generación de segregación educativa. Mancebón y Pérez (2007), por ejemplo, ponen de manifiesto cómo el resultado final del sistema de conciertos es la concentración de alumnado "selecto", en función de su origen socio-cultural y económico, en los centros concertados. En Síndic de Greuges (2008) puede encontrarse, también, una exploración minuciosa de los procesos de selección y segregación y del papel en él de la concertación. Villarroya (2000) explora una diversidad de medios a través de los cuales los centros concertados llevan a cabo prácticas de selección del alumnado; algunos de estos medios son los conocidos sistemas de obtención de financiación proveniente de las familias por parte de los centros concertados, incumpliendo de hecho, en muchos casos, la normativa reguladora de la gratuidad de la docencia. En otras ocasiones los centros utilizan procedimientos que permiten eludir las regulaciones referidas a los criterios objetivos de acceso.

En cualquier caso, los centros privados sostenidos con fondos públicos actúan en buena medida como un "refugio" para las clases medias, en donde pueden beneficiarse de los "efectos compañero" generados por alumno de alto nivel socio-cultural. La llegada de alumnado de origen inmigrante, en grandes

proporciones durante la década de 2000, ha puesto todavía más de manifiesto tales prácticas estratégicas vinculadas a la elección de escuela por parte de las familias.

El sistema de conciertos y elección de centro ha sufrido alteraciones en estos últimos cursos, más allá de los relacionados con las limitaciones presupuestarias. El grueso de dichas modificaciones se ha concentrado en la alteración de la zona educativa de influencia de las familias y los criterios de asignación de los alumnos a los centros. Buena prueba de ello son los cambios introducidos en las dos mayores ciudades del país.

El establecimiento de un área educativa única implica la posibilidad teórica de los hogares de poder seleccionar cualquier centro de la ciudad. A partir del curso 2013/14, la zona única se extenderá a toda la Comunidad de Madrid. En los centros dependientes del Consorcio de Educación de Barcelona, de forma similar, también se ha ampliado la capacidad teórica de elección de los hogares. Así, desde el curso 2012/13, los hogares pueden escoger entre un mínimo de 6 centros concertados y 6 centros públicos cuando, hasta el curso anterior, la capacidad teórica de elección se limitaba a 3 centros concertados y 3 centros públicos.

Tanto en el caso de Madrid como en el de Barcelona, las modificaciones en la zonificación se han fundamentado en aumentos de la libertad de elección de centro educativo de los hogares[5]. Sin embargo, dicha libertad teórica de elección tan sólo será efectiva si concurren, simultáneamente: igualdad de información de los hogares; capacidad pecuniaria suficiente de los hogares para hacer frente a los diversos costes de traslado y servicios adicionales (comedor y actividades extraescolares, por ejemplo) asociados a la elección de cada centro; e incapacidad de los centros para seleccionar a su alumnado.

El primero de los supuestos enunciados resulta poco plausible, dada la diversidad del perfil socioeconómico, educativo y cultural de los hogares en el contexto educativo español. A su vez, la escasez de mecanismos públicos adecuados de información no facilita a los hogares la labor de elección. Los *rankings* existentes como el elaborado a partir de la prueba de Conocimientos y Destrezas Indispensables de la Comunidad de Madrid –para alumnos de 6º de primaria y 3º de ESO- o los publicados periódicamente por la prensa[6] resultan, además de poco relevantes a la hora de medir la calidad de los servicios educativos de los centros, fuertemente sesgados a favor de los centros con una mayor capacidad de selección del alumnado, al no controlar dichos *rankings*

[5] Así, en nota de prensa de 25 de enero de 2012, el Consorcio de Educación de Barcelona afirma que la ampliación del área de influencia "mejorará la capacidad de elección de las familias y favorecerá el reparto del alumnado inmigrante con necesidades educativas específicas". Disponible en: http://www.edubcn.cat/rcs_gene/extra/01_sala_de_premsa/25.1.12_Nota_de_premsa_ampliacio_de_l_area_d_influencia._CEB_Sala_de_premsa.pdf [consulta: 8 de abril de 2013].

[6] Véanse, por ejemplo, los publicados anualmente por el periódico El Mundo. En la agenda del MECD, tal y como se deduce del Anteproyecto de LOMCE –véase el apartado 5.1-, está la publicación futura de *rankings* similares a los utilizados por la Comunidad de Madrid.

elementos fundamentales dentro del proceso educativo como la composición socioeconómica o la heterogeneidad del alumnado. La elaboración de evaluaciones de valor añadido de los centros permitiría avanzar hacia sistemas de información más rigurosos, si bien la publicación de dichos resultados debería ir acompañada de una labor previa de pedagogía social que garantizara la correcta interpretación de los resultados.

El cumplimiento del segundo de los supuestos (capacidad económica suficiente de los hogares para poder ejercer libremente la elección de centro) queda a su vez en entredicho, especialmente en un entorno de crisis económica. Los recortes ya comentados en los sistemas de becas y en servicios relevantes como transporte o comedor escolar no parecen ayudar a la credibilidad del cumplimiento de este supuesto.

Finalmente, el tercero de los supuestos para el cumplimiento de la libertad de elección de centro de los hogares es la limitación de la capacidad de selección del alumnado por parte de los centros. Medidas adicionales, como la introducida por Catalunya en el curso 2012/13, que establece como criterio de desempate, a la hora de determinar el orden de preferencia de un alumno para acceder a un centro de educación obligatoria, el hecho de que algún el padre, madre, tutores o hermanos hayan cursado estudios en el centro[7], no hace sino incrementar la capacidad de selección de los centros y refuerza el papel de las escuelas como instrumentos de reproducción de las desigualdades sociales.

Por tanto, existen motivos para dudar que las novedades introducidas en las políticas de asignación de los alumnos a los centros concertados y públicos durante estos últimos dos años aumenten sustancialmente la libertad de elección de los hogares. Menos cuestionable resulta que dichas novedades puedan conducir a una mayor segregación del alumnado matriculado en centros públicos y el matriculado en centros privados, tal y como indica OCDE (2011).

5. Los resultados educativos de las comunidades autónomas

El objetivo de este apartado consiste en explorar los resultados educativos que obtienen las CCAA. El objetivo, si se planteara de una forma exhaustiva, excedería con creces las posibilidades de un texto como el presente. Por ello nos planteamos un tratamiento compacto, basado en tres ámbitos identificados previamente como estratégicos por las instituciones de la Unión Europea en su estrategia *Education and Training 2020* (véase Council of the European Union, 2009). En el cuadro 4 aparecen los tres ámbitos, junto con los indicadores establecidos para su evaluación y unos puntos de referencia fijados como objetivo para el año 2020. El primero de ellos está relacionado con la

[7] Los otros criterios de desempate son la condición de familia numerosa o monoparental y el padecimiento de una enfermedad crónica digestiva, endocrina o metabólica. Calero y Choi (2010) sugieren que este último criterio también está siendo utilizado por algunos centros concertados para seleccionar al alumnado.

adquisición de competencias al final de la educación obligatoria (quince años) y se evalúa con datos de PISA; el segundo corresponde al abandono prematuro o no continuidad en los estudios después de la educación obligatoria; finalmente, el tercero de ellos fija la atención en la consecución de titulaciones de educación superior.

Cuadro 4. Selección de tres ámbitos, indicadores y puntos de referencia de la estrategia *Education and Training 2020*.

Ámbito	**Definición del indicador**	**Punto de referencia**
Rendimiento en competencias básicas	Porcentaje de jóvenes de quince años con un bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias.	inferior al 15% en cada uno de ellos
Abandono prematuro	Proporción de población con edades comprendidas entre dieciocho y veinticuatro años que sólo ha concluido la enseñanza secundaria inferior o menos.	inferior al 10%
Rendimiento en educación superior	Proporción de personas con edades comprendidas entre treinta y treinta y cuatro años que han obtenido un título de educación superior	superior al 40%

Adquisición de competencias al final de la educación obligatoria

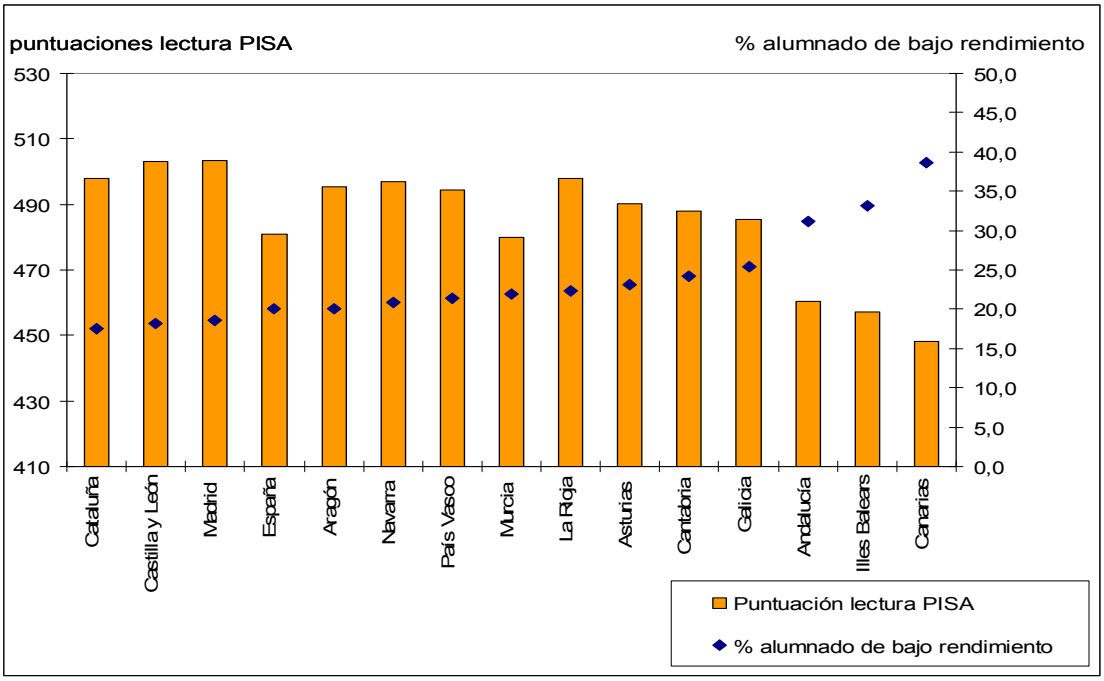
El objetivo fijado para los países de la Unión Europea consiste en reducir la proporción de alumnos con bajo rendimiento en tres ámbitos de competencia (lectura, matemáticas y ciencias), hasta situarlo por debajo del 15% del total. El instrumento establecido para la medición de este objetivo es la evaluación internacional de la OCDE PISA, en la que participa España y, con muestra representativa, catorce de sus diecisiete comunidades autónomas (en la edición de 2009). La definición de “bajo rendimiento” corresponde a un conjunto de competencias por debajo del nivel 2 según la escala utilizada en PISA.

Nos centramos aquí únicamente en la competencia de lectura, no abordando las de matemáticas y ciencias, con objeto de que la presentación no resulte excesivamente prolija. En el gráfico n. 6 hemos incorporado datos respecto a la proporción de alumnado de rendimiento bajo en la competencia de lectura y, simultáneamente, datos del rendimiento medio en la misma competencia. Se puede observar cómo ninguna de las CCAA alcanza el objetivo establecido para 2020 (proporción de alumnado de rendimiento bajo inferior al 15%). Especialmente preocupante resulta la situación de comunidades como Andalucía, Baleares y Canarias, donde la proporción supera el 30%, más del doble del objetivo fijado. El resto de comunidades se sitúa en un rango entre el 17 y el 25%.

El rendimiento de los alumnos en las evaluaciones externas al final de la educación obligatoria depende de un amplio abanico de factores (véase, por ejemplo, Calero y Choi, 2012). Entre ellos, y con efectos más intensos que las

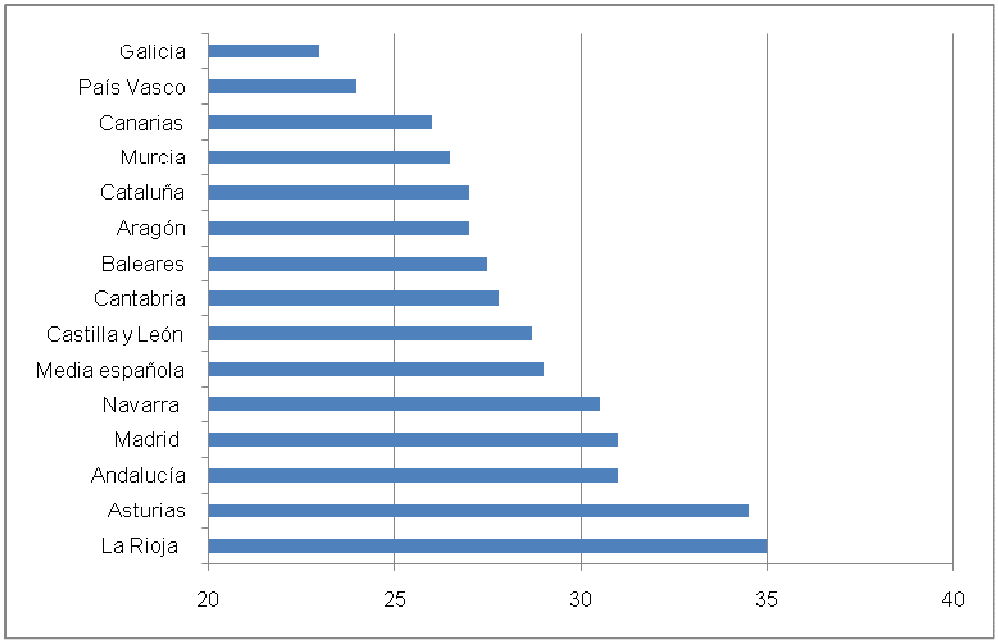
características del centro educativo, destaca el nivel sociocultural y económico de las familias. Este nivel es muy diverso en las diferentes comunidades autónomas. Además, el sistema educativo no es homogéneo a la hora de reaccionar ante las desigualdades socioculturales y económicas previas: en algunos casos se produce una reproducción ampliada de las desigualdades previas, mientras que en otros éstas son atemperadas por el sistema educativo. Un indicador que sintetiza esta reacción está recogido en el gráfico n. 7, donde se describe la relación entre un índice de recursos socioculturales y económicos de la familia (el índice ESCS de la OCDE) y la puntuación en la competencia de lectura; el indicador consiste en la pendiente de la recta de regresión entre ambas variables, pendiente que indica cómo transforma el sistema educativo las desigualdades previas (reflejadas en el índice ESCS) en desigualdades de logro educativo. En este sentido, podríamos señalar cómo en algunas comunidades (como Galicia y el País Vasco) el sistema educativo es menos sensible a las desigualdades previas, mientras que en otras, como Navarra, Madrid, Andalucía, Asturias o La Rioja, esta sensibilidad es mayor.

Gráfico n. 6. Puntuaciones medias en competencia de lectura de PISA-2009 y porcentaje de alumnado de bajo rendimiento (inferior al nivel 2), según comunidades autónomas.



Fuente: elaborado a partir de datos de OCDE: *PISA-2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I) Annex B2: Results for regions within countries,* consultado on-line.
Nota: la Comunidad Valenciana, Extremadura y Castilla La Mancha no participaron con muestra ampliada representativa en la edición de PISA-2009, por lo que no es posible aportar datos de estas comunidades.

Gráfico n. 7. Puntos de variación en la competencia de lectura por cada punto que varía el índice ESCS. Comunidades Autónomas y media española.



Fuente: elaborado a partir de OECD (2010).
Nota: la Comunidad Valenciana, Extremadura y Castilla La Mancha no participaron con muestra ampliada representativa en la edición de PISA-2009, por lo que no es posible aportar datos de estas comunidades.

Abandono escolar prematuro

El abandono escolar prematuro es probablemente el problema más importante que debe afrontar el sistema educativo español (véase Calero, 2008). Su nivel, en España, está entre los más elevados de la Unión Europea, sólo superado por Malta: en 2011, como puede observarse en el cuadro 5, el abandono prematuro alcanzaba el 26,5%, más del doble de la media de la Unión Europea-27, donde en el mismo año se situaba en el 12,9%. Hasta el año 2009 la cifra de abandono escolar prematuro excedía el 30% en España; se ha reducido desde entonces debido al difícil acceso al mercado de trabajo para los jóvenes provocado por la crisis económica que empezó en 2007.

El cuadro 5 refleja las grandes desigualdades territoriales que existen en este indicador. Una serie de CCAA, donde la generación previa a los estudiantes actuales tiene un nivel educativo reducido y recursos socioculturales medios limitados, presentan valores altísimos, probablemente inaceptables. Los casos más extremos son los de Andalucía, Castilla-la Mancha, Canarias, Baleares, Murcia, La Rioja y Extremadura. Sin embargo, de hecho únicamente el País Vasco y Navarra presentan valores de abandono prematuro homologables con respecto a la media europea y susceptibles de verse reducidos lo suficiente en los próximos años como para alcanzar el objetivo fijado para 2020 por la Unión Europea (10%).

Cuadro n. 5. Abandono prematuro (población 18-24 años) en las comunidades autónomas españolas. 2011. Porcentaje

	total	hombres	mujeres
Total España	26,5	31,0	21,9
Andalucía	32,5	37,2	27,5
Castilla-la Mancha	31,6	40,2	22,5
Canarias	31,5	34,7	28,2
Balears (Illes)	30,7	34,1	27,1
Murcia (Región de)	30,7	33,3	27,8
Rioja (La)	30,2	35,3	25,4
Extremadura	29,6	36,8	21,9
Comunitat Valenciana	27,4	32,0	22,2
Castilla y León	27,3	32,9	21,3
Cataluña	26,0	30,7	21,2
Aragón	22,7	27,6	17,9
Asturias (Principado de)	21,9	26,8	16,9
Cantabria	21,2	26,9	15,0
Galicia	20,8	25,5	15,8
Madrid (Comunidad de)	19,8	22,3	17,3
País Vasco	13,0	13,5	12,5
Navarra (Comunidad foral de)	12,0	15,4	8,7

Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2012).

Rendimiento de la educación superior

El tercer y último ámbito relativo a los resultados del sistema educativo que abordamos en este apartado se refiere a la capacidad del sistema educativo para producir titulados superiores (tanto universitarios como de Ciclos Formativos de Grado Superior). La posición de España en este ámbito es considerablemente más ventajosa que en los dos anteriores. En el cuadro 6 aparecen los valores del indicador utilizado para el seguimiento del objetivo europeo, la proporción de población con edades comprendidas entre treinta y treinta y cuatro años que ha obtenido una titulación superior. El valor del indicador para el caso español fue, en 2012, del 40,5%, ya por encima del objetivo agregado del 40% para 2020. Este elevado valor resulta compatible con la gran proporción de abandono prematuro que describíamos anteriormente si tenemos en cuenta que en España los estudios secundarios postobligatorios son raramente considerados como finalistas por los alumnos.

Encontramos una correlación notable entre la situación descrita en los cuadros 5 y 6. Una serie de comunidades con una historia educativa marcada por las dificultades de acceso y continuidad presentan valores reducidos; de nuevo en este grupo aparecen comunidades como Andalucía, Castilla-la Mancha, Canarias, Baleares, Murcia y Extremadura. Los valores más elevados

corresponden de nuevo al País Vasco, Navarra, Madrid y, en este caso, también a la comunidad de Asturias.

Cuadro 6. Proporción de personas con edades comprendidas entre treinta y treinta y cuatro años que han obtenido un título de educación superior según comunidad autónoma. 2012.

Total España	40,5
Murcia (Región de)	25,1
Canarias	31,5
Andalucía	31,8
Balears (Illes)	33,0
Castilla-la Mancha	33,2
Extremadura	35,9
Comunitat Valenciana	38,2
Galicia	41,7
Cataluña	42,2
Cantabria	45,5
Aragón	46,0
Rioja (La)	46,2
Castilla y León	46,6
Navarra (Comunidad foral de)	48,3
Asturias (Principado de)	50,3
Madrid (Comunidad de)	50,9
País Vasco	62,1

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa, segundo trimestre de 2012.

6. Modificaciones en curso en la normativa educativa de nivel estatal

6.1. El proyecto de LOMCE y las competencias de las comunidades autónomas

El proyecto de LOMCE[8] plantea modificaciones profundas en diversos aspectos centrales de la organización, financiación y gestión del sistema educativo. Resultan destacables, entre muchos otros, la revisión del nivel de comprensividad del sistema (en la educación secundaria obligatoria) o la introducción de evaluaciones externas de conocimientos de carácter selectivo ("reválidas"). Nos centraremos aquí, únicamente, en algunos elementos del proyecto de LOMCE que pueden suponer una revisión de la distribución de competencias entre la administración central y las administraciones autonómicas. De hecho, estos aspectos han provocado la oposición de los responsables de la administración educativa en algunas CCAA, que han tildado

[8] Nos referimos aquí al borrador 3, de 13 de febrero de 2013, del Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa, versión disponible más reciente en el momento de elaboración de este texto.

al proyecto de Ley de “recentralizador” e incluso, han llegado a considerarlo una “ofensiva competencial y lingüística".

En los siguientes puntos intentamos sintetizar aquellos aspectos que han sido objeto de mayor debate de entre los referidos a la distribución de competencias educativas en el marco del proyecto de LOMCE:

- La LOMCE establece un mayor control de la administración central sobre el currículo, reduciéndose las competencias en este ámbito de las CCAA. La mayor centralización del currículo se complementa mediante la implantación de pruebas estandarizadas de evaluación, de carácter selectivo.

- Los criterios, las pruebas y los procedimientos de las nuevas pruebas de evaluación individualizada serán fijados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. En un primer borrador del Anteproyecto se establecía una consulta previa a las CCAA; esta consulta previa desapareció ya en el segundo borrador.

- El artículo 77 del Anteproyecto de LOMCE establece que “los resultados de las evaluaciones que realicen las Administraciones educativas serán puestos en conocimiento de la comunidad educativa mediante indicadores comunes para todos los centros docentes españoles, sin identificación de datos de carácter personal y previa consideración de los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto.” Esta regulación es opuesta a la previamente establecida en la LOE, donde se regula que los resultados de las evaluaciones no deben hacerse públicos con objeto de establecer clasificaciones de los centros. Pero es también opuesta a la Ley de Educación de Cataluña, de 2009, cuyo artículo 184 establece el “uso reservado de la información individualizada de los agentes y los centros y servicios educativos con respecto a la evaluación general del sistema”.

- En las comunidades con dos lenguas oficiales se establece un trato a los dos idiomas como vehiculares. De este modo, los padres que no vean atendida su elección de una de las dos lenguas como vehicular puede escolarizar (“excepcionalmente y hasta que no se desarrolle dicha oferta en el sistema elegido”) a sus hijos en centros privados, siendo la administración educativa autonómica la encargada de financiar los gastos de escolarización.

- El artículo 53 del Anteproyecto de LOMCE establece que “En ningún caso la elección de la enseñanza diferenciada por sexos podrá implicar para las familias, alumnos y centros correspondientes un trato menos favorable ni una desventaja a la hora de suscribir conciertos con las Administraciones educativas o en cualquier otro aspecto.” Hasta el momento, las administraciones educativas de diversas CCAA han denegado el establecimiento de conciertos a los centros con enseñanza diferenciada por sexos. La nueva regulación haría imposible tal política.

6.2. El Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y las competencias de las comunidades autónomas

Durante el año 2012 se presentó el Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que modifica algunas disposiciones centrales de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Según la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley, los objetivos principales de la reforma son evitar la duplicidad de competencias y contribuir a la consolidación fiscal de las administraciones públicas. De hecho, son abundantes en el articulado del Anteproyecto de Ley las menciones a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Para ello, redefine las competencias que deben ser desarrolladas por la administración local, limitando su capacidad de intervención a las competencias propias, y sólo pudiendo asumir otras en los casos en los que pueda garantizar la financiación de los servicios obligatorios.

La reforma más relevante en el ámbito educativo se produce con la modificación del artículo 25 de Ley de Bases de Régimen Local. El Anteproyecto de Ley elimina en el nuevo redactado las competencias locales en sanidad y educación, de forma que dejan de ser consideradas competencias propias de las entidades locales. Así pues, las entidades locales no pueden, en principio, participar en la programación educativa, en la construcción y sostenimiento de centros de enseñanza ni en el cumplimiento de la escolaridad obligatoria, competencias que tenían atribuidas expresamente según el redactado de 1985. Ello implica que, de aprobarse el Anteproyecto de Ley, las entidades locales tan sólo podrán gestionar programas en materia educativa por delegación de otra administración, siempre que vayan acompañadas de financiación, y sólo si la entidad local puede garantizar financieramente el sostenimiento de las competencias obligatorias. La eliminación del artículo 28[9] de la Ley de Bases de 1985 refuerza las restricciones a las entidades locales para actuar en el ámbito educativo.

La aprobación del Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local conllevará una fuerte reasignación de competencias entre diversos niveles territoriales, dentro del ámbito educativo. Por tanto, ayuntamientos, comarcas, mancomunidades, diputaciones y entidades análogas, que habían jugado un papel relevante en, por ejemplo –la casuística a nivel nacional resulta amplia-, la provisión de plazas de educación infantil o la gestión de becas y ayudas, deberán abandonar todas sus actuaciones educativas, salvo que medie delegación expresa de entidades territoriales superiores, acompañada de financiación.

[9] El artículo 28 de la Ley de Bases de 1985 establecía que "Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente".

7. Conclusiones

El presente texto ha permitido valorar la diversidad de las situaciones en las que se encuentra el sistema educativo en las comunidades autónomas españolas. Esta diversidad se proyecta de forma muy visible sobre las situaciones financieras y sobre los resultados del sistema. Hemos pretendido transmitir, por medio de diferentes indicadores, una visión compacta de una realidad que depende no sólo de la orientación de las políticas educativas, sino de las posibilidades presupuestarias en función del sistema de financiación y, también, de antecedentes históricos. Entre estos últimos podríamos destacar el nivel de formación de capital humano en las generaciones previas y, también, la implantación de centros educativos privados.

Con respecto a la evolución del gasto público educativo, quisiéramos resaltar un resultado del análisis de convergencia que hemos expuesto en el apartado 2.2: existe una clara tendencia hacia la convergencia entre 2000 y 2006, tendencia que se invierte a partir de 2007, coincidiendo con la crisis económica y fiscal. Este cambio de tendencia puede consolidarse en los próximos años y constituye un riesgo adicional del sistema, ya que esta divergencia por CCAA puede plasmarse en una reducción en la igualdad de oportunidades educativas de los alumnos. Ante este panorama, puede resultar deseable el establecimiento de un suelo de gasto que garantice, en un marco de recortes presupuestarios generalizados en el ámbito educativo, un nivel mínimo de inversión educativa por alumno, común a todas las CCAA, que delimite el umbral mínimo de igualdad de *inputs* educativos que se considera que todo alumno español tiene derecho a recibir.

El apartado 3 ha puesto de manifiesto que la crisis fiscal ha tenido repercusiones sobre todos los niveles educativos. Se observa que, pese a que buena parte de los recortes presupuestarios en materia educativa han tenido su origen en iniciativas estatales, las CCAA han aplicado estrategias de naturaleza y dimensión heterogénea en sus respectivos sistemas educativos a la hora de consolidar sus cuentas fiscales. Se trata por tanto de un factor tendente a incrementar la divergencia en términos educativos entre CCAA en los próximos años. Cabe señalar a su vez que la acumulación de medidas de ajuste tiene un efecto potencialmente más dañino sobre algunos de los colectivos más vulnerables del alumnado. Ejemplo de ello son, por ejemplo, los alumnos con necesidades educativas especiales, a quienes afectan especialmente las reducciones de personal, o los alumnos procedentes de hogares con un nivel socioeconómico reducido, cuyo acceso a la educación puede resultar comprometido –piénsese, por ejemplo, en el impacto sobre el precio de la matrícula de la eliminación de conciertos para centros de formación profesional o del aumento del precio del crédito universitario- de no acompañarse de medidas compensatorias.

En el apartado 4 hemos centrado la atención en el funcionamiento del sistema de conciertos educativos. Desde un punto de visto teórico, la regulación de la concertación establece las condiciones para el funcionamiento de un “cuasi-mercado” educativo; mediante ella se intentan evitar consecuencias los

potenciales efectos negativos sobre la equidad de las políticas de elección de centro. Sin embargo, en la práctica las evidencias apuntan a que el sistema de conciertos en España es un elemento activo en la generación de segregación educativa, con impactos diferenciados según la comunidad autónoma. Los cambios recientes en la regulación de los conciertos educativos en las CCAA han consistido, principalmente, en la modificación de las áreas de influencia educativa de los centros y en una redefinición de los criterios de asignación del alumnado a aquéllos, bajo el argumento principal de incrementar la libertad de elección de las familias. Estos cambios se están articulando, sin embargo, sin el establecimiento previo de las condiciones que permitan a los hogares poder ejercer de forma efectiva dicha libertad. Por tanto, el efecto probable de estas reformas será un aumento en la segregación del alumnado por titularidad de centro, en función de variables como el nivel socioeconómico o el origen de los hogares.

En el apartado 5, dedicado a los resultados del sistema educativo, trabajamos con tres indicadores seleccionados de la batería de indicadores de la estrategia *Education and Training* 2020, de la Unión Europea. Estos indicadores, referidos a los resultados en las pruebas de evaluación externa de PISA a los 15 años, al abandono prematuro y al rendimiento en la educación superior, reflejan grandes desigualdades territoriales. En los tres indicadores es posible identificar una serie de comunidades donde la generación previa a la de los estudiantes actuales tiene un nivel educativo bajo y recursos socioculturales limitados, lo que explica en buena medida los problemas relativos a los resultados. Casos claros en este sentido son los de Andalucía, Castilla-la Mancha, Canarias, Baleares, Murcia y Extremadura.

Finalmente, hemos dedicado el apartado 6 a describir algunos de los cambios que pueden suponer una revisión de la distribución de competencias en materia de educación entre la administración central y las administraciones autonómicas. En concreto, nos hemos referido al Anteproyecto de LOMCE y a Ley de Bases de Régimen Local. Por lo que se refiere a la LOMCE algunos elementos, como por ejemplo la definición del currículo y la implantación de pruebas estandarizadas de evaluación, de carácter selectivo y diseño centralizado señalan, efectivamente, la existencia de una tendencia (re)centralizadora. Respecto a la Ley de Bases de Régimen Local, la aprobación del Anteproyecto de Ley llevará a una redistribución de competencias a nivel territorial, recayendo en las CCAA el grueso de la responsabilidad de asumir las funciones en materia educativa gestionadas hasta este momento por organismos de ámbito local.

8. Referencias

Bonal, X. (2012). Education policy and school segregation in Catalonia: the politics of non-decision making. *Journal of Education Policy,* vol. 27, pp. 401-421.

Calero, J. (2008). What happens after compulsory education? Problems of continuity and possible policies in the case of Spain. *The Social Science Journal*, vol. 45, n. 3, pp. 440-456.

Calero, J. y Bonal, X. (2004). "La financiación de la educación en España", en Navarro, V. (coord.) *El Estado de bienestar en España*. Madrid: Tecnos, pp. 183-207.

Calero, J. y Choi, Á. (2010). Anàlisi del sistema de beques de transport i de menjador escolar. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Calero, Jorge y Álvaro Choi (2012). El efecto de las desigualdades socioeconómicas en el sistema educativo español. *Ekonomiaz*, n. 81, pp. 82-107.

Council of the European Union (2009). *Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training ('ET 2020')* (2009/C 119/02).

FETE-UGT (2012). *Estudio comparativo de los recortes en educación aprobados en los diferentes planes económico financieros de las comunidades autónomas, 2012-2014*. Disponible en:

http://www.feteugt.es/data/images/2012/Gabinete%20T%C3%A9cnico/GABestudio_comparativo_recortes_CCAA2012.pdf [consulta: 8 de abril de 2013].

Instituto de Evaluación (2010). *PISA. Programa para la evaluación internacional de los alumnos OCDE. Informe español*. Madrid: Instituto de Evaluación.
Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2012). *Sistema estatal de indicadores de la educación 2012*. Madrid: INEE.

Mancebón, M. J. y D. Pérez (2007). Conciertos educativos y selección académica y social del alumnado. *Hacienda Pública Española*, 180 (1), pp. 125-154.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2012). *Datos y cifras del sistema universitario español: curso 2012-13*. Madrid: MECD.

OCDE (2011). *Equity and Quality in Education. Supporting Disadvantaged Students and Schools*. París: OECD.

OCDE (2012). *OECD Reviews of Vocational Education and Training: A Skills Beyond School Commentary on Spain*. París: OECD.

Pérez Esparrells, C., S. Morales Sequera (2012). La descentralización de la enseñanza no universitaria en España: análisis de convergencia desde la perspectiva del gasto. *Presupuesto y Gasto Público,* vol. 67, pp. 137-160.

Síndic de Greuges de Catalunya (2008). *La segregació escolar a Catalunya*. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.

Villarroya, Ana. (2001). *La financiación de los centros concertados*. Madrid: MECD-CIDE.