

LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN ESPAÑA
Una mirada comparativa a los sistemas escolares de las
Comunidades Autónomas

Xavier Bonal
Xavier Rambla
Eduardo Calderón
Núria Pros

Universitat Autònoma de Barcelona

Septiembre de 2005

ÍNDICE

Índice de cuadros, tablas y gráficos	5
Introducción	9
Capítulo 1. El proceso de descentralización educativa y el marco competencial actual	14
1.1. Los antecedentes del proceso de descentralización educativa	14
1.2. El proceso de descentralización educativa	20
1.3. Las etapas del proceso de transferencia de competencias	21
1.4. El marco de competencias educativas de las CCAA	24
1.5. Algunos problemas asociados al ejercicio efectivo de las competencias	29
1.6. Luces y sombras del proceso de descentralización	32
Capítulo 2. El sistema educativo español en su contexto internacional	35
2.1. Indicadores de contexto educativo	36
2.2. Indicadores de acceso a los sistemas educativos	42
2.3. Indicadores de financiación de la educación	46
2.4. Indicadores de resultados educativos: un análisis de los resultados de España en el proyecto PISA de la OCDE	54
2.4.1. Rendimiento promedio y diferencias por sexo	54
2.4.2. La variación de resultados entre e intra escuelas	57
2.4.3. Diferencias de resultados entre escuela pública y privada	60
2.4.4. La relación entre el gasto en educación y los resultados educativos	62
2.4.5. La relación entre equidad y resultados educativos	65
Anexo 2.1. Clasificación internacional normalizada de la educación revisada en 1997 (CINE 97) y su comparación con el sistema educativo español	68
Capítulo 3. La situación educativa en las CCAA: indicadores clave	69
3.1. Breves notas sobre la demografía educativa en España en los años noventa	69
3.2. Indicadores de acceso al sistema educativo	72
3.2.1. La escolarización pre y postobligatoria	72
3.2.2. La situación del alumnado extranjero por CCAA	77
3.3. Indicadores de oferta educativa (centros y profesorado)	80

3.4. La financiación de la educación	86
3.4.1. La evolución de la financiación educativa en la década de 1990 y el gasto educativo de las CCAA	86
3.4.2. La financiación del sistema de becas y ayudas a la educación	93
3.5. Resultados Educativos: Indicadores de progreso, de abandonos y de titulación	97
Capítulo 4. Las capacidades, la eficiencia y los resultados educativos de las CCAA	105
4.1. La construcción de un Índice de Capacidades Educativas de las Comunidades Autónomas	105
4.2. La relación entre la demanda educativa postobligatoria y la promoción en el Bachillerato: mapa de situación.	111
4.3. La influencia del contexto socioeconómico en los resultados educativos	113
Capítulo 5. Dos tipologías de la política educativa de las CCAA	128
5.1. Los regímenes escolares según los sectores de titularidad y el gasto público	129
5.2. Las estrategias de inclusión educativa	141
5.3. Conclusiones	147
Anexo 5.1. La estrategia de inclusión educativa de cada Comunidad Autónoma	150
Anexo 5.2. Entrevistas realizadas durante el trabajo de campo	161
Anexo 5.3. Otras clasificaciones parciales de las CCAA	163
Capítulo 6. Las trayectorias socioeconómicas y las políticas educativas de una muestra de CCAA	167
6.1. Las trayectorias socioeconómicas a corto plazo	171
6.2. Andalucía: trayectoria desfavorable, régimen público básico y compensación intensiva	173
6.3. Aragón: la compensación intensiva en condiciones favorables	176
6.4. Baleares: un riesgo excesivo de abandono prematuro	179
6.5. Cataluña: las limitaciones de la compensación educativa	182
6.6. Castilla- La Mancha: una mejora en condiciones iniciales adversas	186
6.7. Conclusión	189
Conclusiones	192
Bibliografía	199

ÍNDICE DE TABLAS, CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1.1: Etapas del proceso de transferencia de competencias educativas	22
Cuadro 1.2: Competencias del Estado en materia educativa	25
Cuadro 1.3: Competencias de las CCAA en materia educativa	28
Gráfico 2.1. Distribución de los niveles educativos alcanzados por la población de 24 a 64 años en la UE-15.	38
Gráfico 2.2. Población que ha alcanzado el nivel educativo de enseñanza secundaria superior, por grupos de edad, 2002	39
Gráfico 2.3. Población que ha alcanzado el nivel terciario, por grupos de edad, 2002	40
Gráfico 2.4. Abandono educativo temprano por países (% de población de 18 y 24 años que no ha completado la enseñanza secundaria de segunda etapa y que está fuera del sistema educativo), 2002.	42
Gráfico 2.5. Esperanza de vida escolar a los cinco años, por niveles educativos (2002 y 1995)	43
Tabla 2.1: Indicadores de acceso a la educación en los países de la UE: (1996, 2001 y 2002)	45
Tabla 2.2: Estudiantes matriculados en instituciones públicas y privadas concertadas, por niveles educativos (2002)	46
Tabla 2.3: Gasto público y privado en educación como porcentaje del PIB (1995 y 2001)	48
Tabla 2. 4: Indicadores Básicos de Gasto en educación primaria, secundaria y post-secundaria no superior para algunos países de la OCDE (2001)	49
Gráfico 2.6.: Cambios en el gasto por alumno debido a diferentes factores (niveles de primaria, secundaria y post-secundaria no superior (1995 y 2001)	50
Gráfico 2.7 La relación entre el gasto por alumno y el PIB per capita en países de la OCDE (2001)	52
Tabla 2.5. Valores promedio de resultados en Matemáticas, Lectura, Ciencias y Resolución de Problemas y diferencias por sexo	57
Gráfico 2.8: Variabilidad de los resultados de matemáticas entre escuela y variaciones intra-escuelas	59
Gráfico 2.9. Diferencias en pruebas de matemáticas según titularidad de los centros educativos (sectores público y privado)	61
Tabla 2.6: Resultados en Matemáticas y Lectura por titularidad del centro, (2003)	62

Gráfico 2.10: La relación entre el rendimiento en matemáticas y el PIB per capita, países OCDE	63
Gráfico 2.11. La relación entre el rendimiento en matemáticas y el gasto en educación per capita, países OCDE	65
Gráfico 2.12: La relación entre resultados en matemáticas y la variación entre escuelas, países OCDE.	66
Gráfico 2.13. La relación entre resultados en matemáticas y su dispersión	67
Gráfico 3.1. Alumnado matriculado en el sistema educativo en la enseñanza no universitaria, 1993-2003	70
Gráfico 3.2: Evolución del número de alumnos 0-5 años en los sectores público y privado (1993-94=100)	71
Gráfico 3.3: Evolución del número de alumnos 6-13 años en los sectores público y privado (1993-94=100)	71
Gráfico 3.4: Evolución del número de alumnos 14-18 años en los sectores público y privado (1993-94=100)	71
Gráfico 3.5: Evolución del número de alumnos extranjeros por niveles educativos, en tantos por mil	72
Tabla 3.1.- Indicadores clave sobre escolarización, por Comunidades Autónomas (2001-2002)	75
Gráfico 3.6. Tasa de escolarización a los 2 años y % de escolarización de 0 a 2 años entre centros públicos y privados (2001-02)	76
Tabla 3.2: Situación del alumnado extranjero por Comunidad Autónoma (2001-2002)	79
Tabla 3.3: Indicadores de organización escolar en educación no universitaria (2001-2002)	82
Gráfico 3.7. La relación entre el PIB per capita y el porcentaje de centros privados en las CCAA.	83
Tabla 3.4: Indicadores de profesorado en enseñanza de Régimen General 2001-2002	85
Tabla 3.5: Evolución del gasto total en educación respecto al PIB (1992 a 2004)	87
Tabla 3.6. Indicadores básicos de la financiación educativa en las Comunidades Autónomas. Año de referencia, 2002.	89
Gráfico 3.8: Relación entre el gasto público educativo/PIB de las CCAA y el porcentaje de alumnos en centros concertados.	92
Tabla 3.7: Gasto en becas y ayudas, niveles no universitario y universitario, según entidad financiadora. Miles de euros (2000-2001 y 2001-2002)	94
Tabla 3.8: Indicadores del Sistema de Becas concedidas por el MEC, nivel no universitario (2001-2002)	95
Gráfico 3.9: Relación entre el gasto en becas y ayudas efectuado por el MEC y el PIB pc de las CCAA.	96

Tabla 3.9: Indicadores sobre resultados académicos: Progreso y Salida del Sistema Educativo (1991,1997 y 2002)	99
Gráfico 3.10 Tasa de Población fuera del Sistema Educativo a los 17 años por sexo (2001-2002)	100
Tabla 3.10: Indicadores de resultados educativos en ESO y Bachillerato (2000-2001)	102
Gráfico 3.11: Porcentaje de alumnado que promociona 4º de ESO según el sector de titularidad (2000-01)	104
Gráfico 3.12: Porcentaje de alumnado que promociona 2º de Bachillerato según el sector de titularidad (2000-01)	104
Tabla 4.1.: Índices de Capacidades Educativas de las CCAA (curso 2001-2002)	108
Gráfico 4.1: La relación entre el Índice de Capacidades Educativas y el PIBpc.	110
Gráfico 4.2: Eficiencia Interna y demanda de los sistemas educativos en el bachillerato, por CCAA.	112
Cuadro 4.1. Seis dimensiones y sus indicadores para comprender el fracaso escolar	115
Cuadro 4.2. Análisis estadístico de regresión lineal sobre los resultados educativos	116
Tabla 4.2. Valor de las variables utilizadas en los cálculos de los modelos 1 y 2.	117
Tabla 4.3: Resultados Modelo 1 . Variable Dependiente: tasa bruta de población que no se gradúa en ESO	119
Tabla 4.4: Resultados Modelo 2 . Variable dependiente: tasa bruta de población que no se gradúa en Bachillerato	120
Gráfico 4.3: Análisis del grado de influencia de las observaciones sobre el modelo lineal	122
Gráfico 4.4: La relación entre los resultados educativos y el nivel de formación de la población activa (F), 2001	123
Gráfico 4.5: La relación entre los resultados educativos en Bachillerato y el gasto público en educación por alumno (2001)	125
Gráfico 5.1. Clasificación por conglomerados de las Comunidades Autónomas según el nivel de estudios de la población activa, el gasto educativo per cápita y la proporción de estudiantes matriculados en escuelas concertadas (2001)	134
Gráfico 5.2 El gasto público por cápita y el nivel de estudios de la población activa (F) de las Comunidades Autónomas (2001).	135
Gráfico 5.3. El gasto público per cápita y el porcentaje de estudiantes matriculados en escuelas concertadas por Comunidades Autónoma (2001)	137
Gráfico 5.4 La disposición de los regímenes escolares en la línea de ajuste entre las formación educativa de la población activa (F) y el porcentaje de población bruta que no se gradúa de Bachillerato entre la CCAA. (2001)	140
Cuadro 5.1. Las estrategias de inclusión educativa de las Comunidades Autónomas	144

Cuadro 6.1. Criterios de selección de los casos	169
Tabla 6.1. La escolarización postobligatoria y el empleo juvenil en las CCAA (2001)	171
Tabla 6.2. La actividad y el paro juvenil (16-19 años) en las CCAA (1991 y 2001)	172
Tabla 6.3. Tasa de escolarización a los 17 años en estudios reglados (Andalucía y sus provincias, 2001)	174
Tabla 6.4. Alumnado matriculado en centros privados en las provincias de Aragón (% , 2002-03)	177
Tabla 6.5. Tasa de escolarización a los 17 años en estudios reglados (Aragón y sus provincias, 2001)	178
Tabla 6.6. Tasa de escolarización a los 17 años en estudios reglados (provincias de la ribera mediterránea, 2001)	180
Tabla 6.7. Tasa de escolarización a los 17 años en estudios reglados (Castilla La Mancha y sus provincias, 2001)	187

INTRODUCCIÓN

El sistema educativo español ha experimentado una profunda transformación desde la llegada de la democracia. Una mirada retrospectiva da cuenta de forma inmediata de que tal transformación ha tenido lugar de forma excepcionalmente acelerada. En efecto, en un breve espacio de tiempo nuestro sistema educativo ha pasado a garantizar la universalidad de la enseñanza obligatoria (un objetivo que no se completa hasta 1986), ha más que duplicado las tasas de escolarización en los niveles no obligatorios del sistema, ha extendido los años de escolarización obligatoria, ha modernizado instalaciones y equipamientos, ha reformado contenidos y ha reestructurado la formación del profesorado.

La modernización educativa ha sido un proceso indiscutible, pero indiscutible también ha sido su carácter desigual. En efecto, a pesar de que el aumento de la participación de los distintos grupos sociales en todos los niveles del sistema de enseñanza ha sido notable, en España persisten diferencias en el acceso y los resultados educativos por clase social (Calero y Bonal, 1999). Del mismo modo, si bien ha alcanzado a la totalidad del territorio estatal, el proceso de transformación educativa no ha seguido los mismos ritmos en las distintas CCAA del Estado. Las diferencias se deben a los diferentes puntos de partida de la situación educativa de las regiones españolas, pero también a factores relacionados con el modelo educativo heredado en cada territorio y al tipo de política educativa desplegado por las distintas opciones políticas. Discernir el peso de los distintos factores para comprender las diferencias educativas entre las CCAA no es una tarea sencilla. El desarrollo económico de cada territorio, las diferencias educativas intergeneracionales, la evolución de la demografía educativa o las necesidades recientes de escolarización de inmigrantes constituyen ejemplos de factores que alteran las necesidades educativas de cada Comunidad, el esfuerzo relativo potencial en cada zona y la posible eficacia de un tipo u otro de instrumentos políticos. Paralelamente, las opciones políticas desplegadas por las distintas Administraciones educativas en el terreno de la financiación de la educación, el tratamiento de la enseñanza privada, la política de becas y ayudas al estudio, la creación de centros de educación infantil o las estrategias de educación compensatoria, por ejemplo, son también aspectos que pueden haber modificado la “fotografía” educativa de cada territorio por lo que respecta a la escolarización, los resultados educativos o la igualdad de oportunidades de los distintos grupos sociales.

En el caso español, el escenario es todavía más complejo si tenemos en cuenta la dinámica del proceso de descentralización educativa, que ha sido una expresión más de las tensiones

permanentes entre la voluntad de diferenciación de determinados territorios y la voluntad de uniformidad y de cohesión interterritorial expresada de formas distintas desde diferentes posiciones ideológicas. Como tendremos ocasión de mostrar a lo largo de este trabajo, el proceso de descentralización educativa ha resultado ser muy homogéneo desde el punto de vista cualitativo (con muy pocas diferencias por lo que respecta al margen de competencias de las CCAA), pero muy heterogéneo en relación con los ritmos de traspaso y en lo que se refiere al grado de “voluntad de diferenciación” que unas CCAA u otras han demostrado. De este modo, aunque a fecha de hoy los traspasos en materia de enseñanza se han completado, su evaluación debe tener en consideración que existen veinte años de diferencia entre el momento en que Cataluña y el País Vasco asumieron plenas competencias en materia educativa y las últimas transferencias, efectuadas a finales de 1999, en Asturias, Extremadura o Castilla La Mancha.

Este trabajo se plantea dos grandes objetivos. En primer lugar, valorar la situación educativa de las CCAA españolas en lo que respecta a la enseñanza no universitaria una vez completado el proceso de traspasos. Se trata por lo tanto de presentar una descripción lo más completa posible de las características del sistema educativo en cada territorio para poder comparar aspectos como el acceso a la educación en los distintos niveles, la financiación, los equilibrios entre sector público y privado, las condiciones de escolarización o los resultados educativos. En segundo lugar, el trabajo se pregunta sobre los factores externos e internos al mismo sistema educativo que nos permitan aproximarnos al *por qué* de las diferencias. Para ello indagaremos qué aspectos pueden intervenir en el desarrollo de las capacidades educativas y en los resultados de cada sistema, así como algunos otros relacionados con el tipo de políticas educativas desplegadas en cada territorio. Nuestros análisis no podrán, obviamente, proporcionarnos un análisis completo de todas las dimensiones del proceso de enseñanza ni de la totalidad de aspectos que intervienen en su diferenciación. No podremos, por ejemplo, explorar en detalle la existencia de planteamientos pedagógicos diferenciales, un aspecto que sin duda puede explicar diferencias de calidad en el sistema. La complejidad y extensión del tema tratado nos obliga a tomar decisiones sobre qué elementos priorizar en el análisis.

El núcleo de nuestro análisis se centra en la complejidad de los factores que intervienen en la producción de graduados en enseñanza secundaria postobligatoria. Tanto la OCDE como la Comisión Europea sitúan la finalización de la enseñanza secundaria superior como el nuevo umbral necesario para la inclusión social en sus recientes indicadores estructurales. Como tendremos ocasión de comprobar, España sigue a la zaga de este indicador respecto a los países de nuestro

entorno; sin embargo, la situación no es la misma en todos los territorios, un hecho que merece nuestra atención investigadora. Nos preguntaremos, en consecuencia, qué factores intervienen en estas diferencias, y especialmente hasta qué punto podemos explicarlas por razones externas o por las propias políticas educativas desplegadas.

Este objeto de estudio prioritario nos conduce a la necesidad de aplicar métodos de análisis cuantitativos y cualitativos. Para los primeros nos hemos servido de una notable diversidad de fuentes estadísticas, fundamentalmente del MEC y del INE. La aproximación cualitativa sobre las características de la política educativa nos ha llevado a la exploración de todo tipo de fuentes documentales de política educativa del Estado y de las propias CCAA, al análisis de las distintas páginas web de los departamentos o consejerías de educación, al uso de cuestionarios para solicitar información a las administraciones educativas autonómicas y a la realización de entrevistas a informantes clave de determinados territorios. Todo ello nos ha permitido completar un análisis de algunas dimensiones de la política educativa para diferenciar las estrategias llevadas a cabo por los distintos gobiernos autonómicos, especialmente en el terreno de las políticas de compensación educativa como ámbito clave de las políticas de inclusión escolar encaminadas a aumentar la escolarización y la calidad de los procesos de enseñanza.

Los dos objetivos descritos dan lugar a una estructura del trabajo con dos partes bien diferenciadas. La primera parte, que comprende los tres primeros capítulos, incorpora en el primer capítulo un análisis político y jurídico del proceso de descentralización educativa. En este capítulo se identifica la jurisprudencia básica que ha delimitado la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, se relatan las etapas por las que ha transcurrido el proceso de traspasos y se valoran los principales puntos de tensión política de dicho proceso. Pero el nuestro no es un estudio de naturaleza jurídica y se limita a identificar los elementos clave del proceso de descentralización sin valorar en detalle los numerosos conflictos competenciales que han caracterizado el proceso.¹ El capítulo 2 compara la situación del sistema educativo español en su conjunto con los sistemas educativos europeos y de la OCDE. Incluye una selección de indicadores clave en los ámbitos del acceso al sistema, la financiación o los resultados académicos. Esta comparación no sólo es útil para mostrar la distancia de la educación española respecto a la de los principales países desarrollados, sino también para identificar las carencias de la primera con respecto a los promedios de la OCDE o de la UE. Con el mismo método el capítulo 3 presenta una amplia comparación de la situación de la enseñanza no universitaria de las CCAA. A partir de la

¹ Para un análisis detallado del proceso de descentralización véase Puellas (2002).

explotación de los datos del MEC y del INE el capítulo detalla las diferencias observables en los indicadores de contexto, acceso, financiación, organización educativa y resultados. El capítulo provee de este modo los datos necesarios para adentrarse en los análisis que componen la segunda parte del estudio.

El capítulo 4 se inicia con la construcción de un índice de capacidades educativas (ICE) de las CCAA. A partir de la información anterior e inspirándose en la metodología utilizada por el PNUD, el ICE constituye un indicador del grado de desarrollo educativo de los distintos territorios en base a su capacidad de producción de graduados en enseñanza secundaria postobligatoria. A partir de este análisis el mismo capítulo compara posteriormente las relaciones entre la eficiencia interna (promoción de graduados en Bachillerato) y la demanda educativa de enseñanza postobligatoria (escolarización de jóvenes de 17 años) de los sistemas educativos de las CCAA. El último apartado del capítulo desarrolla dos modelos de regresión lineal para identificar los principales factores que explican los índices de fracaso escolar en educación secundaria obligatoria y postobligatoria.

El capítulo 5 interpreta la información previa para distinguir las características de regímenes escolares autonómicos en función de las variables que se han mostrado más relevantes para explicar las diferencias en las tasas de graduación en enseñanza secundaria superior. De este modo, el primer apartado intenta diferenciar la política educativa de las CCAA en función de aspectos relacionados con su contexto educativo, indicadores de esfuerzo financiero e indicadores de resultados educativos. A continuación el capítulo se adentra en la construcción de una segunda tipología de CCAA basada en el tipo de estrategias de compensación educativa desplegada. Estas estrategias, diferenciadas en función de su intensidad y de otros aspectos cualitativos, dan lugar a una tipología de compensación educativa cuyas características, podemos avanzar, parecen incidir muy poco en los resultados escolares.

El capítulo 6, finalmente, considera las dos tipologías construidas en el capítulo anterior para seleccionar una muestra de CCAA de las que se estudia con cierto detalle las características principales de su política educativa y las prioridades que parecen haber establecido. Una vez más, parece confirmarse que, sea por el margen efectivo de incidencia de la política autonómica o por el tipo de prioridades seleccionadas, las políticas educativas de las CCAA se muestran limitadas como mecanismos para una mayor inclusión educativa y una mejora de la eficacia de los sistemas de enseñanza.

Las conclusiones desarrollan una mirada global sobre los análisis llevados a cabo e invitan a reflexionar tanto sobre la estructura actual de la distribución de competencias educativas entre Administraciones públicas como sobre el tipo de prioridades de política educativa necesarias para avanzar en la dirección de la convergencia europea.