

LA EQUIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL

LA EQUIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO
ESPAÑOL

Estudio comparado de las Comunidades Autónomas

Daniel Turienzo Fraile

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

MADRID, 2020

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL
CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

La equidad del sistema educativo español : estudio comparado de las Comunidades Autónomas / Daniel Turienzo Fraile. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2020. – 405 p. : gráf., tablas ; 24 cm. – (Colección MONOGRAFÍAS)

Bibliografía: p. 371-390

ISBN 978-84-7351-697-6 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-698-3 (formato electrónico). - NIPO 278-20-003-2 (formato papel). – NIPO 278-20-004-8 (formato electrónico)

1. Igualdad de oportunidades en la enseñanza. 2. Educación comparada. 3. Administración autonómica. I. Instituto Nacional de Administración Pública (España). II. Título. III. Serie

37.014.5(460):353.9

Primera edición: junio 2020

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7351-697-6 (formato papel). – ISBN: 978-84-7351-698-3 (formato electrónico)

NIPO: 278-20-003-2 (formato papel). – NIPO: 278-20-004-8 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-11418-2020

Preimpresión: Dagaz Gráfica, s.l.u.

Impresión: SAFEKAT

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

Esta obra ha sido galardonada con el 1^{er} accésit del Premio INAP 2019 para tesis doctorales, concedido por el Instituto Nacional de Administración Pública.

El jurado, presidido por *D.^a Concepción Barrero Rodríguez*,
Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla,
ha estado integrado por los siguientes miembros:

D.^a Pilar Arnáiz Sánchez,
Catedrática de Didáctica y Organización Escolar
de la Universidad de Murcia.

D.^a Esther Seijas Villadangos,
Catedrática de Derecho Constitucional
de la Universidad de León.

D. Miguel Anxo Bastos Boubeta,
Profesor titular del Departamento de Ciencia Política
y de la Administración de la
Universidad de Santiago de Compostela.

D. Luis Herrera Díaz-Aguado,
Vocal Asesor del Instituto Nacional
de Administración Pública.

Actuó como secretaria *D.^a Ana Fernández Félix*,
Jefa del Centro de Estudios y Gestión del Conocimiento
del Instituto Nacional de Administración Pública.

*A mi madre,
a mi padre,
por todo el amor
desinteresado e incondicional.*

NOTAS DE EDICIÓN

A la hora de abordar el presente trabajo resulta interesante realizar algunos matices terminológicos o formales que facilitarán su lectura y comprensión.

Una primera cuestión que ha destacarse, es que no se usarán normas APA, aunque en algunas cuestiones el estilo empleado coincida con las normas marcadas por dicha asociación.

En segundo lugar señalar que esta obra recurrirá, en términos generales, al lenguaje inclusivo aunque no se doblarán ni determinantes ni adjetivos basándose en el principio de economía del lenguaje. Del mismo modo algunos términos como «ratio profesor alumno», «gasto por alumno», «alumnos por aula», «alumnos con necesidades educativas especiales», «porcentaje de alumnos» no se han doblado para facilitar la comprensión del texto. Un tanto similar sucede con los títulos de las figuras, indicadores, citas, estadísticas o referencias legislativas en las que se ha mantenido su formulación original.

En otro orden es necesario establecer una aclaración sobre algunos términos. En este sentido, desde la democracia el Ministerio de Educación ha tenido numerosos nombres: Ministerio de Educación y Ciencia (1966-1976, 1978-1981, 1981-1996, 2004-2008), Ministerio de Educación (1976-1978, 2009-2011), Ministerio de Educación y Universidad (1981), Ministerio de Educación y Cultura (1996-2000), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2000-2004, 2011-2018), Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (2008-2009) y Ministerio de Educación y Formación Profesional (2018-). En base al rigor, a lo largo de este trabajo debería aludirse a una denominación u otra en función del período al que se haga referencia. Sin embargo, en pro de la simplificación se ha optado por asumir su denominación actual, bajo el acrónimo MEFP aunque en algunas publicaciones pueda aparecer bajo otros acrónimos.

Junto con estas cuestiones de corte terminológico, es necesario hacer algunas aclaraciones conceptuales. En este sentido, existen conceptos que hacen referencia a realidades claramente diferenciadas, pero que en el uso cotidiano se tratan como sinónimos. Por ello, a lo largo del presente trabajo se ha se-

guido la terminología recogida en las fuentes oficiales sin que necesariamente se sostengan las implicaciones que estas encierran.

Este es el caso de la distinción entre «gasto» e «inversión» educativa. Estos términos, aunque relacionados, hacen alusión a diferentes realidades económicas y están cargados de matices. En un ejercicio de clarificación, con la inversión existe un retorno esperado mientras que con el gasto no. Así, en el ámbito de la economía privada los gastos se incluyen en la cuenta de pérdidas y ganancias, mientras que las inversiones se anotan en el balance.

Si bien en este trabajo se asume que los recursos puestos a disposición de la educación son una inversión social (como señala Brettschneider, 2008), a lo largo del mismo se utilizarán ambos términos como sinónimos por ser el vocablo «gasto» el más empleado para referirse a la inversión educativa por diferentes organismos (tanto INE como MEFP) y esferas (tanto público como privado).

En otro orden se asume dado que el sistema educativo de las CC.AA. comparte aspectos centrales y la flexibilidad que tienen estas es reducida, no se tratan de subsistemas ni de sistemas educativos independientes, sino más bien de modelos educativos (tal y como se explicita en el capítulo 3). No obstante, frecuentemente se recurrirá al término sistema educativo para referirse a las regiones españolas por una cuestión pragmática.

Un tanto similar sucede con los términos «beca» y «ayuda». En todo momento las bases oficiales mencionan ambos vocablos como dos elementos inseparables con la única excepción de los apoyos para la compra de libros. Sin embargo, tal y como recuerda la organización Save the Children (2018), la propia legislación del Ministerio de Educación establece una diferenciación en los fines y objeto de cada una en el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas. Así en su artículo 1 establece:

1. Becas. A los efectos de este Real Decreto, se entiende por beca la cantidad o beneficio económico que se conceda para iniciar o proseguir enseñanzas conducentes a la obtención de un título o certificado de carácter oficial con validez en todo el territorio nacional, atendiendo a las circunstancias socioeconómicas y al aprovechamiento académico del solicitante.

2. Ayudas al estudio. A los efectos de este Real Decreto tendrá la consideración de ayuda al estudio toda cantidad o beneficio económico que se conceda para iniciar o proseguir enseñanzas con validez en todo el territorio nacional, atendiendo únicamente a las circunstancias socioeconómicas del beneficiario.

Asimismo cabe señalar que las familias reciben más ayudas en relación a la educación de sus hijos, más allá de las becas y ayudas al estudio, aunque

no son objeto de estudio en el presente trabajo. En cualquier caso, a lo largo de los siguientes capítulos se referirá a las becas y ayudas al estudio en los mismos términos en que citan los organismos consultados.

En otro orden existen conceptos que han generado históricamente grandes debates por su profundidad y complejidad. Es el caso de la «clase social» y la «calidad». En este texto cuando se emplea el término clase social se refiere al nivel socioeconómico del alumnado y sus familias, aun comprendiendo que estos son una consecuencia de su clase social más que la clase en sí misma (Martínez, 2017). En un sentido similar, el término calidad se utiliza para referirse a los resultados de la educación en términos medios o para referirse a los medios dispuestos en el proceso educativo. En ambos casos se asume que son conceptos polisémicos y cargados de significados, pero no ha sido objeto de este trabajo desgranarlos.

Finalmente señalar que los nombres de las CC.AA. en las figuras o en el cuerpo del texto, pueden aparecer abreviados con fines expositivos y didácticos. Así en la siguiente tabla se recogen los nombres oficiales de las CC.AA., procedentes de la normativa sobre nombres geográficos en España del Ministerio Fomento, como en las bases de datos del Ministerio de Educación, junto con los utilizados en el documento que nos ocupa.

Figura 1. **Denominación oficial y nombre empleado presente trabajo**

DENOMINACIÓN OFICIAL	NOMBRE EMPLEADO
Andalucía	Andalucía
Aragón	Aragón
Principado de Asturias	Asturias
Illes Balears	Balears
Cantabria	Cantabria
Castilla y León	Castilla y León
Castilla-La Mancha	Castilla-La Mancha
Cataluña	Cataluña
Comunitat Valenciana	C. Valenciana
Extremadura	Extremadura
Galicia	Galicia
Comunidad de Madrid	Madrid

DENOMINACIÓN OFICIAL	NOMBRE EMPLEADO
Región de Murcia	Murcia
Comunidad Foral de Navarra	Navarra
País Vasco / Euskadi	País Vasco
La Rioja	La Rioja

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Fomento.

Con ello se quiere recalcar el respeto a la denominación legal recogida en los Estatutos de Autonomía de cada una de las CC.AA. españolas.

ÍNDICE

Notas de edición	11
Introducción	19
Capítulo 1. Delimitando el concepto de equidad	21
1.1. Equidades y equidad educativa	21
1.2. Igualdad en educación	26
1.2.1. Igualdad en las oportunidades basada en el mérito ..	26
1.2.2. Limitaciones del mérito y de la igualdad de oportuni- dades	27
1.2.3. Igualar el campo de juego como respuesta a la meri- tocracia	29
1.2.4. Igualdad en qué y respecto a qué	30
1.2.5. Igualdad formal como paradigma superado	33
1.3. Justicia social	34
1.3.1. Justicia distributiva según John Rawls	36
1.3.2. Justicia distributiva según Sen y Nussbaum	40
1.3.3. Justicia como reconocimiento y participación	43
1.3.4. Cuándo actuar, justicia predistributiva y postdistribu- tiva	47
1.3.5. Aplicaciones específicas al ámbito educativo	48
1.3.6. Teorías de la justicia en el ámbito educativo	53
Capítulo 2 Configuración del sistema educativo español	57
2.1. Estructura general de la educación obligatoria	58
2.2. Sistema de conciertos educativos	60

2.3.	Competencias territoriales en educación	70
2.3.1.	Distribución competencial en la Constitución Española	74
2.3.2.	Competencias educativas en las leyes de educación	75
2.3.3.	Estatutos de Autonomía y descentralización	78
2.3.4.	Reparto de competencias educativas.	81
2.3.5.	Sistema educativo español plasmado en modelos autonómicos.	89
2.3.6.	Mecanismos de cooperación	93
2.3.6.1.	Conferencia Sectorial de Educación	93
2.3.6.2.	Alta inspección.	94
2.3.6.3.	Instituto Nacional de Evaluación Educativa	96
2.3.6.4.	Consejo Escolar de Estado.	97
Capítulo 3.	Sistema educativo español ante la desigualdad de oportunidades	101
3.1.	Escuela heredada del franquismo.	102
3.2.	Transición española y gobiernos de la UCD	106
3.3.	Primera etapa socialista, LODE y LOGSE	109
3.4.	Período liberal conservador y LOCE.	113
3.5.	Segunda etapa socialista y la LOE.	122
3.6.	Segunda etapa liberal conservadora y la LOMCE.	127
3.7.	Algunas tendencias de futuro	143
Capítulo 4.	Metodología	145
4.1.	Finalidad y objetivos de la investigación.	145
4.2.	Método comparado como enfoque metodológico	147
4.3.	Concreción operativa del objeto de estudio.	149
4.3.1.	Configuración general del árbol de parámetros	150
4.3.2.	Validación de la herramienta y versión final	156
4.4.	Fuentes y proceso de recolección de datos	166
Capítulo 5.	Contexto de la educación en las Comunidades Autónomas	171
5.1.	Diferencias interregionales desde el punto de vista socioeconómico.	171

5.2.	Necesidades y demandas del sistema educativo	180
5.2.1.	Grado de ruralidad y dispersión de la población	181
5.2.2.	Demanda de plazas escolares	184
5.2.3.	Perfil del alumnado	185
5.3.	Perfil familiar	187
5.4.	Síntesis sobre el contexto de la educación en las CC.AA.	198
Capítulo 6. Acceso al sistema educativo y sus redes		201
6.1.	Acceso a las diferentes etapas	202
6.2.	Acceso a las diferentes redes	209
6.2.1.	Escolarización del alumnado extranjero	212
6.2.2.	Opción religiosa como posible factor segregador	215
6.2.3.	Escolarización de ACNEAE entre redes	218
6.2.4.	Distribución de centros en función del tamaño de la población	219
6.2.5.	Desigual oferta de servicios complementarios	222
6.2.6.	Segregación a partir de diferentes itinerarios académicos	223
6.3.	Acceso a las enseñanzas en función del género	232
6.4.	Segregación en base a la clase social	236
6.5.	Síntesis del acceso a las enseñanzas en las CC.AA.	237
Capítulo 7. Recursos dispuestos en el proceso educativo		239
7.1.	Inversión en educación	239
7.2.	Distribución del gasto educativo	246
7.3.	Partidas presupuestarias específicas	252
7.3.1.	Fondos destinados a educación especial y ACNEE	252
7.3.2.	Educación compensatoria	254
7.3.3.	Investigación educativa y formación del profesorado	255
7.3.4.	Actividades extraescolares y servicios complementarios	256
7.4.	Becas y ayudas totales al estudio	261
7.4.1.	Becas y ayudas destinadas a los ACNEAE	268
7.4.2.	Becas de transporte y comedor	271
7.4.3.	Becas de libros y otros sistemas de financiación	273
7.4.4.	Becas no presentes en todas las Comunidades Autónomas	275

7.5. Síntesis de la inversión y ayuda al estudio en las CC.AA.	276
Capítulo 8. Equidad e igualdad en el logro	277
8.1. Dispersión en los resultados PISA	278
8.1.1. Desviación típica de los resultados en las competencias	279
8.1.2. Alumnos y alumnas excelentes y pobreza educativa	280
8.1.3. Ratio entre percentiles	282
8.2. Factores asociados al rendimiento en PISA	285
8.2.1. Diferencias asociadas al nivel socioeconómico y cultural	286
8.2.2. Diferencia asociadas a la titularidad	290
8.2.3. Diferencias asociadas al género	294
8.2.4. Diferencias asociadas a la condición de extranjero	300
8.2.5. Porcentaje de alumnos resilientes	304
8.2.6. Impacto de la formación y los recursos educativos familiares	306
8.3. Alumnado que requiere atención prioritaria	316
8.3.1. Pobreza educativa	317
8.3.2. Repetición	320
8.3.3. Abandono temprano de la educación y la formación	328
8.4. Síntesis de la igualdad y equidad educativa en el logro	335
Capítulo 9. Consideraciones finales	337
9.1. Conclusiones	337
9.1.1. Contexto de la educación en las CC.AA.	337
9.1.2. Acceso al sistema educativo y sus redes	342
9.1.3. Recursos dispuestos en el proceso educativo	348
9.1.4. Equidad e igualdad en el logro	353
9.2. Discusión	364
9.3. Limitaciones y prospectiva	368
Referencias	373
Índice de figuras	393