



© Pablo Tosco

EQUIDAD Y EDUCACIÓN EN ESPAÑA

DIAGNÓSTICO Y PRIORIDADES

Xavier Bonal
Rosario Scandurra

ÍNDICE

Resumen	4
Introducción	4
1. Educación infantil	6
2. Gasto público y privado en educación	9
3. Sistema de becas	13
4. Repetición de curso	16
5. Segregación escolar	19
6. Abandono escolar prematuro	23
7. Nivel básico de competencias	26
8. Atención a la diversidad	28
9. Educación a lo largo de la vida	31
10. Acceso a la educación no formal	35
Referencias	38

RESUMEN

Este informe analiza la situación de la educación en España con respecto a la equidad. El texto revisa diez ámbitos de desigualdad educativa que son fundamentales para construir un sistema educativo más justo. En cada uno de estos ámbitos identificamos algunos indicadores que reflejan la falta de equidad, tanto desde un punto de vista territorial como por lo que se refiere a las desigualdades visibles entre grupos sociales (por razón de género, de clase social o de inmigración), aportamos evidencias sobre los posibles factores que la causan y planteamos objetivos y prioridades de política educativa para avanzar hacia la equidad tomando como objetivo el año 2030, coincidente con la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene por objetivo analizar la situación de la educación en España por lo que se refiere a la equidad. La educación es fundamental para explicar las desigualdades sociales y es clave en la generación de oportunidades futuras de los individuos. Asimismo, cada vez son mayores los indicios que confirman que no es posible proveer una educación de calidad sin equidad. Una amplia literatura en educación comparada aporta evidencia que demuestra que los sistemas educativos más equitativos son también los más efectivos (Pfeffer 2008). Por esta razón, la equidad es un objetivo ineludible de la política educativa y una cuestión fundamental de justicia distributiva y social.

El sistema educativo español es reflejo de las transformaciones institucionales e históricas de la sociedad. La escuela de masas se consolida en España a partir de los años setenta, y especialmente a partir del fin de la dictadura. Se trata de una expansión especialmente tardía del proceso de escolarización, notablemente posterior al proceso de democratización educativa que tuvo lugar en otros países europeos. Como veremos, este hecho explica la fuerte brecha generacional entre los niveles educativos de la población y tiene un peso fundamental para explicar tanto las desigualdades territoriales de la educación en España como sus efectos en la reproducción de las desigualdades entre zonas con distintos niveles de desarrollo económico y entre clases sociales.

La equidad del sistema educativo se ha visto condicionada ampliamente por la tensión entre dos visiones ideológicas opuestas de los principales partidos políticos, que han tendido a interpretar el artículo 27 de la Constitución Española de modo distinto (Bonal 2000). Si bien el consenso no fue difícil de alcanzar en los aspectos básicos, como el derecho a la educación, la gratuidad y obligatoriedad de la educación básica, la responsabilidad por parte de los poderes públicos de la inspección y homologación del sistema educativo y la autonomía de las Universidades, los intereses divergentes se evidenciaron entre una posición política defensora de la libertad de enseñanza y la diversidad de modelos educativos y una posición más intervencionista garantizadora de la equidad y el derecho a la educación. De este modo, el derecho de las familias a que sus hijos pudieran recibir formación religiosa y moral, la libertad de creación de centros docentes o la consolidación de un sistema educativo dual, público y privado concertado, garantizado por los poderes públicos, fueron aspectos del art. 27 aceptados por los partidos más progresistas. Los partidos más conservadores aceptaron que la Carta Magna abriera la posibilidad de introducir otras lenguas del Estado en la enseñanza, como también aceptaron la participación de la comunidad educativa en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración pública, la no obligatoriedad de la formación religiosa y la libertad de conciencia y de cátedra del profesorado.

Estas visiones se reflejan en las sucesivas reformas educativas que han tenido lugar desde la transición a la democracia. De forma ininterrumpida, la alternancia en el poder ha ido acompañada de modificaciones en la estructura o el contenido del sistema educativo, lo que sin duda ha dificultado la consistencia de una política favorecedora de la equidad (Bonal, 2003). La persistencia del conflicto llega hasta hoy, como se evidencia en las evidentes dificultades para alcanzar un Pacto por la Educación.

Las visiones opuestas no deberían en cualquier caso dar la espalda a la evidencia que aporta la investigación internacional. Informes recientes de la OCDE destacan que los países que más han conseguido reducir las desigualdades de sus sistemas educativos son los que han conseguido

también mejorar en sus resultados académicos. Los supuestos sobre el *trade-off* entre equidad y excelencia dejan paso a una evidencia cada vez mayor de la complementariedad de ambos objetivos. Perseguir la equidad en educación es por lo tanto un objetivo de eficacia, además de un obvio objetivo de justicia distributiva. En España, hasta años recientes la reducción de la desigualdad educativa ha sido evidente y ha invitado a pensar que tarde o temprano podría reducir la importante brecha de desigualdad social y de falta de oportunidades educativas de los más desfavorecidos. Sin embargo, los últimos indicios de los que disponemos parecen indicar que la reducción de la desigualdad educativa se ha frenado.

Para que el principio de la equidad sea efectivo en el campo educativo no es suficiente con tratar a todos los alumnos/as por igual, combatir prácticas y actitudes discriminatorias, o fomentar que el profesorado tenga altas expectativas para todo el alumnado. De cara a garantizar que los grupos de alumnos más desfavorecidos cuenten con una experiencia educativa similar a la de los integrantes de otros grupos sociales y tengan la oportunidad de obtener resultados educativos similares, cabe contemplar también la aplicación de políticas afirmativas y/o compensatorias de una naturaleza muy diversa. Entre ellas, se encuentran medidas destinadas a la provisión de insumos a los estudiantes más desfavorecidos, como pueden ser la mayor dotación de profesorado de apoyo, la formación docente en nuevas estrategias educativas o incentivos para que las escuelas desarrollen planes de mejora.

El presente informe parte de este contexto socio histórico para construir un breve diagnóstico de las principales dimensiones de la desigualdad educativa en España y para identificar las principales prioridades de intervención política desde una perspectiva de equidad educativa. En base a informes recientes relativos a la situación de la educación en España y a otros estudios publicados en revistas académicas nacionales e internacionales, seleccionamos diez ámbitos clave de la desigualdad educativa en España. En cada uno de estos ámbitos identificamos algunos indicadores que reflejan la falta de equidad, tanto desde un punto de vista territorial como por lo que se refiere a las desigualdades visibles entre grupos sociales (por razón de género, de clase social o de inmigración), aportamos evidencias sobre los posibles factores que la causan y planteamos objetivos y prioridades de política educativa para avanzar hacia la equidad. Las dimensiones seleccionadas no agotan en absoluto los terrenos donde pueden observarse desigualdades. Sin embargo, sí recogen aquellos aspectos que a nuestro juicio resultan fundamentales para garantizar el acceso, las condiciones de escolarización y los resultados educativos en condiciones de igualdad de la población.

La selección propuesta incluye ámbitos de todas las etapas educativas. Así mismo, no se limita al ámbito de la educación formal e incluye una revisión de las desigualdades en el acceso a la formación más allá de la escuela que hoy día resulta clave para comprender los procesos de aprendizaje y las oportunidades de acceso a los mismos.

1. EDUCACIÓN INFANTIL

El acceso a la **educación pre-obligatoria** (sobre todo en las etapas más tempranas 0-3 años) es uno de los aspectos más relevantes en la generación de oportunidades educativas y constituye el nivel educativo con el mayor potencial para reducir las diferencias sociales a lo largo de la vida. Uno de los trabajos fundamentales sobre los aspectos del desarrollo humano concluye que todos los aspectos de la evolución cognitiva e incluso la empatía están afectados de manera acumulativa por el entorno y las experiencias del individuo (Shonkoff y Phillips, 2000). Diferentes estudios internacionales han evidenciado la importancia de la educación pre-obligatoria para estimular las competencias cognitivas y no cognitivas, con efectos sobre aspectos como el rendimiento educativo o el abandono escolar (Cebolla-Boado et al. 2017; Kautz et al. 2016). En definitiva, una educación infantil universal y de calidad en las etapas más tempranas representa uno de los elementos clave para garantizar un sistema educativo que asegure la igualdad de oportunidades (Heckman 2006).

En el caso español, la situación de la educación infantil puede considerarse intermedia. El gasto público en educación infantil representa un 0,6% del PIB español (OCDE, 2015). Esta cifra sitúa el nivel de gasto a la altura de la media de la OCDE, aunque lejos de países como Noruega o Islandia -que destinan más de un 1%- y por encima de países como Italia, que destina solamente un 0,4%. En España, la tasa de escolarización neta a los tres años es de 94.9%, por debajo de países como Francia (99.5%), Bélgica (97.8%) y Dinamarca (97%), países de la EU-28 con las tasas más elevadas.

La tasa de escolarización en el primer ciclo de educación infantil (0-3) varía ampliamente según el nivel de renta. Como ha evidenciado González (2004), existe una falta de equidad en el acceso a la escuela pre-obligatoria que afecta a las familias pobres, especialmente a los hijos de madres de renta baja. Según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2016, la tasa de escolarización en educación infantil de los hogares más pobres (primer quintil de nivel de renta) fue del 28%, mientras que las de los hogares más ricos (quinto quintil) se situó en el 68% (ECV, 2016). La diferencia entre hogares pobres y ricos en el acceso a educación infantil se redujo paulatinamente antes de 2011. A partir de 2011 año las diferencias entre estos grupos vuelven a ensancharse y en 2016 se registran tasas de acceso que son incluso más desiguales que en 2008.

La desigualdad de acceso es debida a distintos factores. Sin duda el más importante es el del elevado coste asociado a un nivel educativo no obligatorio y no universal. Es más, la reducción en el gasto público educativo en los años de crisis –un 15% entre 2009 y 2014 (MECD 2018)- redujo las aportaciones de buena parte de los gobiernos autonómicos a este tramo de escolarización, con lo que el gasto privado de las familias en educación aumentó hasta un 28% (Pérez y Uriel, 2016). El aumento del coste privado y la escasez de sistemas de bonificación o tarificación social han acentuado las desigualdades de acceso a la educación infantil (León, 2016). Varios municipios optaron por incrementar las cuotas a las familias al mismo tiempo que vieron reducidas las ayudas públicas a la escolarización en esta etapa educativa por parte de los gobiernos autonómicos. En las grandes ciudades, la sobreoferta de enseñanza privada de educación infantil¹ y la escasez de oferta de plazas públicas ha mantenido una elevada demanda a pesar de la crisis. Sin embargo, en algunos municipios de tamaño medio la crisis ha repercutido en una contracción de la demanda e incluso en un volumen significativo no cubierto de plazas públicas de educación infantil.²

Por otra parte, las desigualdades territoriales en las oportunidades de escolarización son notables. Según datos del Ministerio de Educación Cultura y Deporte (MECD) relativos al curso 2013-14, la tasa de escolarización a los dos años varía desde un máximo del 93.4% en el País Vasco o un 69.4% en la Comunidad de Madrid, hasta un bajo 21.4% en Canarias o un 24.5% en Islas Baleares, situándose la media del conjunto de España en un 57.2% (MECD 2018). Estas diferencias se pueden explicar por las limitaciones presupuestarias, la inexistencia de un modelo de financiación coherente y la fragmentación de las competencias entre diferentes niveles de la administración (González, 2004).

Más allá de estas diferencias, la ausencia de una regulación uniforme sobre estos tramos de escolarización genera enormes brechas de calidad según los tipos de centro. Las diferencias se evidencian en aspectos como las instalaciones y equipamientos de las escuelas, la titulación del profesorado o la calidad de los servicios privados. Es más, en los últimos años la educación infantil ha sido objeto de reformas en los modelos de provisión y financiación que han incrementado la diversidad y desigualdad de este servicio educativo. Las reformas hacia modelos de gestión indirecta de escuelas infantiles públicas (especialmente presentes en la Comunidad de Madrid), o los cheques escolares de acceso a la educación infantil (impulsados en la Comunidad Valenciana) son buenos ejemplos de ello, sin que hasta el momento existan pruebas de mejora de la eficiencia o la equidad asociadas a estas reformas.

Un último aspecto relevante desde el punto de vista de la equidad se refiere a las condiciones de acceso al servicio, diferentes entre CCAA e incluso entre municipios. Si bien las prioridades de acceso se determinan en base a criterios parecidos y regulados por decretos gubernamentales, la inclusión o exclusión de determinados criterios o el peso específico otorgado a los mismos varía entre CCAA (Sindic de Greuges, 2015). Cabe destacar, por ejemplo, las diferencias entre umbrales de renta que proporcionan prioridad de acceso al servicio o a bonificaciones, o la inclusión o no de criterios relativos a los años de residencia en el municipio o a la condición de 'ocupado' por parte de los progenitores para acceder al servicio. Las diferencias se extienden así mismo a las distintas condiciones de titulación para el ejercicio profesional, a las condiciones salariales o las ratios alumnos/aula. Cabría esperar, por tanto, un nivel de homogeneidad mayor entre territorios y sobre todo una regulación que favoreciera más el acceso de las familias de menor nivel socioeconómico.

Recomendaciones de política educativa

El derecho a la educación se suele entender como un derecho de acceso a la formación básica, normalmente asociada a la educación obligatoria. Conceptualizar hoy el derecho a la educación requiere, sin embargo, revisar la asociación entre derecho de acceso y educación obligatoria. Desde el punto de vista de la extensión de la enseñanza, el derecho a la educación debería tener en cuenta el acceso a una educación infantil anterior a los 3 años de edad, donde tiene lugar una experiencia de socialización infantil reconocida cada vez más por los expertos como decisiva para la estimulación cognitiva, la sociabilidad y las bases de la motivación para el aprendizaje.

El diagnóstico sobre la situación de la educación infantil en España permite observar que a pesar de los avances existen déficit y desequilibrios que es necesario corregir y compensar. En concreto, la participación de los colectivos más desfavorecidos en este tramo de escolarización, la dispersión territorial entre modelos de acceso al servicio y las mejoras en la regulación de la oferta privada para asegurar un servicio seguro y de calidad deberían ser prioridades de la

intervención pública. El siguiente cuadro recoge para cada una de estas prioridades las posibles metas a alcanzar para el año 2030.

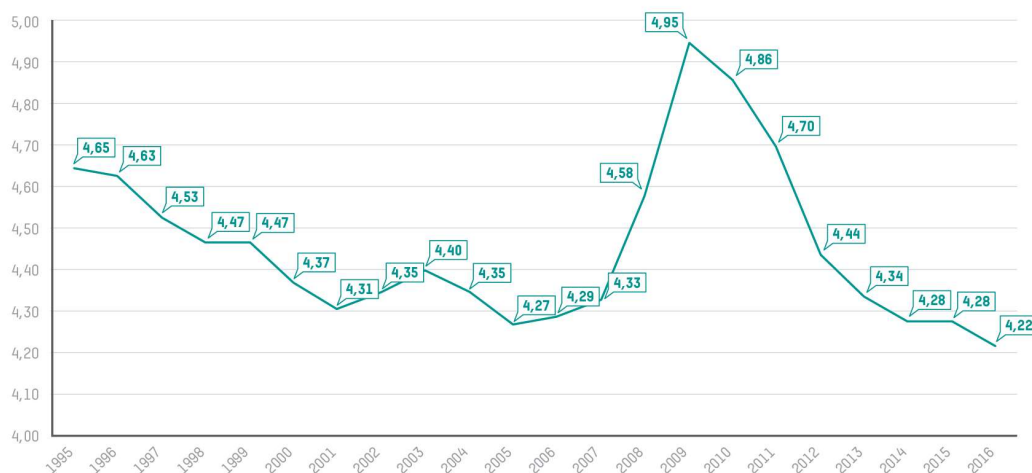
Prioridad	Metas (Target 2030)
Aumentar la tasa de escolarización en educación infantil de los colectivos socialmente más desfavorecidos.	Cerrar la brecha de escolarización entre quintiles extremos de renta a un máximo de un 10%.
Introducir mecanismos de tarificación social para aumentar el carácter redistributivo del servicio.	Todos los municipios de más de 10.000 habitantes aplican tarificación social.
Reducir las diferencias en tasas de escolarización entre CCAA.	Acotar la brecha entre CCAA a un máximo de un 20%.
Mejorar la regulación de la oferta privada en educación infantil.	Equiparar condiciones de oferta 0-3 entre sector público y privado en todas las CCAA.

2. GASTO PÚBLICO Y PRIVADO EN EDUCACIÓN

La infrafinanciación del sistema educativo español es una de las características que más lo diferencian respecto a los países de su entorno europeo. El proceso de convergencia de la inversión educativa con los países europeos se frenó a mitad de la década de los ochenta (Calero y Bonal 1999) y posteriormente sufrió un segundo retroceso con el inicio de la crisis económica. La reducción del gasto público en el periodo de crisis supuso un aumento relevante del gasto privado, que creció un 25% entre 2008 y 2014 (Pérez y Uriel 2016). Además, la financiación del sistema educativo presenta aspectos poco redistributivos e incluso regresivos en algunos niveles educativos. Cabe destacar la notable desproporción de gasto público entre los diferentes niveles educativos, con una elevada asignación a la educación universitaria respecto a la enseñanza no-universitaria, una clara infradotación económica del sistema de becas (centrado asimismo en la etapa universitaria) o una significativa financiación pública a los centros educativos privados en comparación con países de nuestro entorno. Todo ello son aspectos de financiación que caracterizan la débil progresividad del gasto público en el sistema educativo español, que aunque tiene efectos redistributivos positivos, su progresividad es inferior a la del gasto sanitario (Calero y Gil 2014). El menor acceso de los grupos más desfavorecidos a las etapas postobligatorias y el escaso papel compensatorio de las becas respecto a las condiciones de escolarización de los distintos grupos sociales, reducen significativamente la progresividad del gasto público.

Como se puede apreciar en la **Figura 1**, en el año 2016 el gasto público³ en educación para el conjunto de las Administraciones públicas y Universidades públicas alcanzó el 4,22% del PIB, frente al 4,29% de 2006 (MECD 2018), un hecho que supone una reducción notable del esfuerzo educativo y que tiene lugar además en un periodo de contracción del PIB. Sin embargo, esta disminución no es lineal; el gasto público en educación aumentó paulatinamente hasta 2009, momento a partir del cual empieza a reducirse. Entre 2009 y 2016 se registra una reducción significativa del volumen total de gasto (-17%) (MECD 2018). Entre 2008 y 2014, el gasto público en instituciones educativas (desde el nivel primario hasta el nivel terciario) se redujo en 5 puntos (93 frente a 87 en 2014). En el caso de la UE (UE-22) se registra una menor disminución, de 0.8 puntos⁴.

Figura 1. Evolución del gasto público en educación en relación al PIB, (excluidos capítulos financieros)

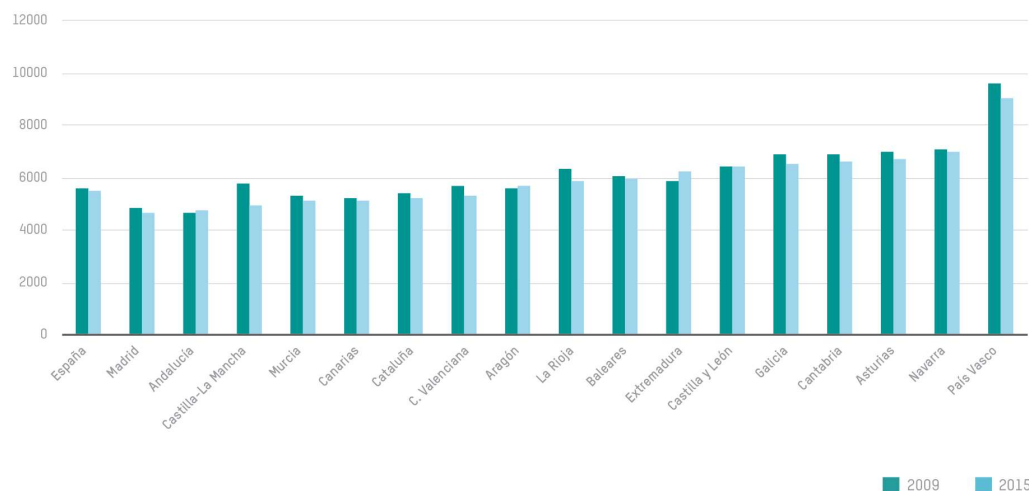


Fuente: MECD (2018)

La evolución de este indicador durante la última década permite observar niveles similares de gasto en los años iniciales previos al comienzo de la crisis económica y en los últimos años de la misma. La disminución del esfuerzo público en los últimos años sin embargo debe considerarse una consecuencia directa del descenso del PIB.

Según datos recientes de la OCDE, España invierte en educación no terciaria por alumno 8.189 US\$ a paridad de unidad de compra frente a 9.401US\$ de la OCDE y 9.465 US\$ de la UE-22. España por lo tanto invierte un 15% menos por alumno respecto a la media europea. En educación terciaria el gasto por alumno en España es de 12.605 US\$, un 27% menos que el conjunto de la UE 22 (OECD 2018).

Figura 2. Gasto público por alumno en centros públicos, enseñanza no universitaria por CCAA, 2009-2015 en euros.



Fuente: MECD (2018)

La **Figura 2** muestra el desglose del gasto por alumno según CCAA. Navarra, País Vasco, Cantabria y Asturias destacan como las comunidades donde el gasto público por alumno es mayor, frente a Madrid, Andalucía y Castilla la Mancha que gastan entre un 11 y un 15% menos que la media estatal en 2015. Entre 2009 y 2015 el gasto público en enseñanza no universitaria se redujo más en el País Vasco y Castilla la Mancha.

La contracción del gasto público educativo también alcanzó a los centros concertados, si bien en una proporción menor que en el sector público, en un período en el que las proporciones de escolarización entre sector público y concertado apenas han variado (MECD, 2017). Tomando como referencia el año 2005, el gasto público en conciertos educativos aumentó un 36% hasta 2009, y desde entonces se mantiene prácticamente constante. Las CCAA que destinan un porcentaje mayor de gasto público a conciertos educativos en el año 2015 son el País Vasco (24,4%), Navarra (21,1%), Madrid (19,6%) y Baleares (19,3%).

Figura 3. Variación del gasto público destinado a conciertos. (Año base 2005 = 100%).



Fuente: MECD (2018)

El conjunto del gasto privado de las familias en educación en 2015 equivalió al 1,1% del PIB, según los datos del gasto en consumo final de los hogares por finalidad que proporciona la Contabilidad Nacional. Según datos de la encuesta de presupuestos familiares de 2016, los hogares con un sustentador principal sin estudios superiores destinaron una parte inferior de su presupuesto a gasto en educación (0,9%) en comparación con los sustentadores con estudios superiores (2,2%). Por lo que se refiere al gasto en educación según el nivel general de gasto de los hogares, el 80% de las familias con mayor nivel de gasto destinaron un 1,8% del total de gasto a la enseñanza, mientras que el 20% de las familias con menor gasto sólo dedicaron un 0,6% del presupuesto familiar a este capítulo.

Asimismo, el aumento del gasto privado en instituciones de educación terciaria entre 2008 y 2014 fue especialmente alto en comparación con otros países del entorno europeo. Tomado el gasto privado de 2010 como base (=100), España registra una subida del gasto privado en este periodo de 41 puntos, de 91 en 2008, a 132 en 2014. La media de gasto privado de los países EU-22 incrementó mucho menos (13 puntos) en el mismo periodo (OECD 2017). Es especialmente relevante el cambio en el gasto privado en educación terciaria. España es el primer país europeo donde más ha subido el gasto privado entre 2005 y 2014, notablemente por encima de la media europea (OECD, 2017).

Teniendo en cuenta el gasto público total en educación, excluidos capítulos financieros, entre 2006 y 2016 se registra una reducción del 10,9% para el conjunto de las Comunidades Autónomas. Estas disminuciones en el gasto agregado varían ampliamente por CCAA. Mientras que la reducción ha sido cercana al 20% en comunidades como Cantabria, la Rioja o Murcia, en Asturias y en Canarias se registran aumentos del 5,8%, y del 1,5%, respectivamente (MECD 2018).

Recomendaciones de política educativa

El impacto de la crisis sobre la estructura del gasto educativo ha incrementado las desigualdades económicas de la enseñanza. La reducción del gasto público educativo ha tenido una relación directa con el aumento del gasto privado. Si bien es pronto para conocer con detenimiento los efectos de la reducción del gasto público educativo, sabemos hoy que el periodo de crisis ha hecho aumentar las divergencias entre CCAA y que ha reducido la capacidad compensatoria del sistema. El terreno por mejorar en este ámbito es amplio. España se sitúa todavía lejos de la media europea y de la OCDE en esfuerzo educativo, al tiempo que presenta una estructura de gasto poco progresiva. Por lo tanto, el aumento del esfuerzo público en educación, la mejora en la progresividad del gasto, la introducción de mecanismos que favorezcan la convergencia territorial y la reducción del gasto privado en educación deberían ser prioridades de la política pública.

Prioridad	Metas (Target 2030)
Aumentar el gasto público educativo.	Alcanzar el 6% del PIB en gasto público educativo.
Mejorar la progresividad del gasto público educativo.	Aumentar la proporción de gasto público en niveles educativos no universitarios.
Armonizar el gasto público por alumno entre CCAA.	Introducir mecanismos que favorezcan la convergencia del gasto (esfuerzo mínimo de CCAA; sistemas de compensación).
Reducción del gasto privado en educación.	Establecer límites en las aportaciones voluntarias, tanto en centros públicos como concertados.

3. SISTEMAS DE BECAS

Según datos de Eurostat, España destinaba en 2011 un 2,2% del gasto público educativo a ayudas financieras al alumnado en niveles no universitarios, mientras que la media de la UE-28 se situó en el 3,8%. El sistema de becas español está significativamente infradotado respecto a los países del entorno europeo y los recortes de gasto público han repercutido aún más en la partida de becas en España. Entre el año 2010 y el 2015, se estima una reducción agregada del 29% (575,2 millones de euros menos) (Martínez-Celorio 2015). La partida de becas y ayudas al estudio sigue siendo en España una partida fuertemente centralizada. En el curso 2016-2017 el importe total de las becas y ayudas concedidas por todas las Administraciones educativas fue de 2.127.809 miles de euros, de los que un 70,1% fueron financiados por el Ministerio de Educación. De hecho, prácticamente el 70% del gasto del MECD se destina a becas y ayudas al estudio.

Asimismo, el sistema de becas se concentra principalmente en la etapa universitaria, en detrimento de otras etapas postobligatorias. Por niveles de enseñanza, el 50.3% de los beneficiarios de beca son alumnos de educación infantil, obligatoria y enseñanza especial, mientras que un 27.8% de beneficiarios cursan enseñanza universitaria y un 21.9% enseñanza postobligatoria no universitaria. Sin embargo, el importe de las becas se concentra en un 50,1% en la enseñanza universitaria. Teniendo en cuenta el menor acceso a las etapas postobligatorias de los grupos sociales más desfavorecidos, el sistema de becas en su conjunto tiene un impacto redistributivo muy bajo que perjudica a las familias de los grupos sociales más vulnerables (Martínez-Celorio, 2015). Según datos de la encuesta de juventud de Catalunya, sólo un 6% de los jóvenes de 28 y 34 años ha obtenido alguna beca en más de dos etapas educativas. Dentro de este colectivo, un 53.6% ha experimentado movilidad social ascendente (Martínez-Celorio, 2015).

En enseñanza superior, el sistema de becas y ayudas al estudio en España presenta tasas de cobertura relativamente bajas comparadas con las de los países del entorno europeo. Según datos de la CRUE de 2016, la tasa de cobertura del sistema de becas universitarias se situó en un 27% en el curso 2014-15, por debajo de países como Francia (35%), Irlanda (47%), el Reino Unido (68%), Holanda (76%) o Dinamarca y Finlandia (100%). En conjunto, el esfuerzo del Estado español destinado a las becas y ayudas al estudio en educación superior representa el 0,08% del PIB, lejos del 0,3% de la media europea (Valdés Fernández, 2017).

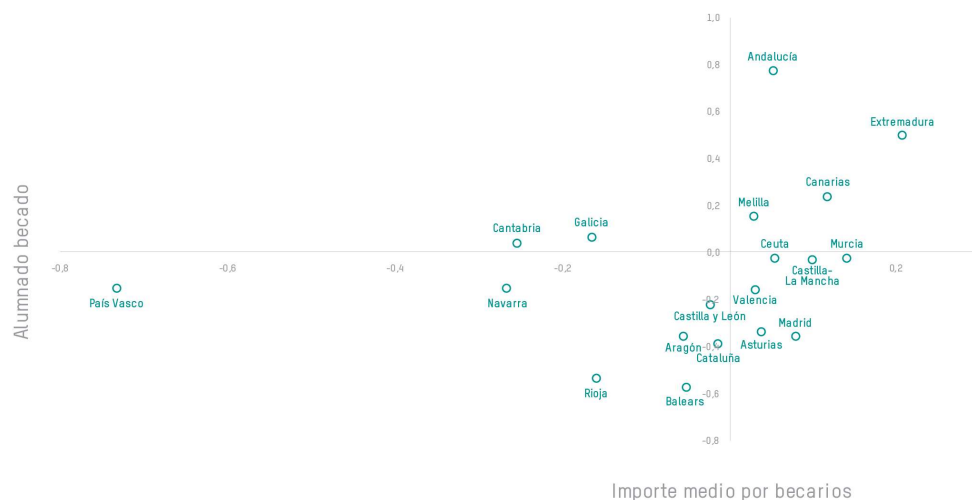
Es más, el perfil social de los estudiantes universitarios convierte el gasto en becas universitarias en un gasto regresivo. Según Gil y De Pablos Escobar, el 45% de los hogares de los tres deciles de renta más altos cuentan con estudiantes en niveles de educación universitaria (Gil and De Pablos Escobar 2012). Este mismo estudio demuestra que las becas parecen responder al objetivo de favorecer la continuidad en la escolarización a los estudiantes procedentes de hogares con menos recursos en los niveles de enseñanza secundaria y en FP. Sin embargo, en el caso de la educación universitaria el mayor porcentaje de becados no se concentra en los niveles de renta más bajos (el 45% de los becados se concentra en los cuatro deciles de renta más alta). Otros trabajos señalan cómo los jóvenes becados tienen mayores probabilidades de ascenso social cuanto mayor sea el número de etapas becas (Martínez-Celorio, 2015).

Como han destacado estudios recientes, el sistema de becas es un instrumento útil para la mejora del logro educativo, sobre todo en las etapas tempranas de educación obligatoria y a través de programas que tengan objetivos más específicos y personalizados (Mediavilla 2017). A partir del análisis de datos de la Encuesta de Condiciones de vida, el estudio de Mediavilla demuestra un

efecto positivo del sistema de becas sobre la continuidad de estudios en la etapa postobligatoria. Las becas incrementan en más de 20% las posibilidades de finalizar con éxito el nivel secundario postobligatorio en la edad teórica de finalización. Además, se observan efectos diferenciales positivos por sexo (mayores en las mujeres) y según el nivel social de los estudiantes beneficiarios (mayor impacto en caso de ingresos familiares bajos) (Mediavilla 2010).

La política de becas presenta asimismo desigualdades territoriales notables. La Figura 4 muestra la relación entre el volumen de alumnado becado y el importe medio de las becas por CCAA con respecto a la media española. El cuadrante superior derecho reúne las comunidades con un mayor número de becarios y un mayor importe por beca. Andalucía tiene un 77% más de alumnos becados y un importe por cada beca un 5% superior al promedio de España. El País Vasco se sitúa en el otro extremo y registra un 73% menos en relación con la media del importe de las becas para el conjunto de España, y un conjunto de alumnos becados menor respecto al resto del Estado (-15%).⁵ Extremadura por su parte cuenta con 50% más de alumnos becados que la media española, mientras que el importe de las becas es también un 20% superior.

Figura 4. Relación entre alumnado becado e importe medio de las becas en Bachillerato y Formación Profesional, por CCAA. Curso 2015-16



Nota: La intersección entre los ejes del gráfico sitúa la media de España.

Fuente: MECD (2018)

El sistema de becas sufrió una modificación sustancial a través del Real Decreto-ley 14/2012 y del RD 609/2013. A partir del curso 2012-13 el sistema diferenció entre una parte fija basada en criterios de renta y una parte variable dependiente del rendimiento académico. El mecanismo variable permitió además al MECD establecer cuantías presupuestarias destinadas a becas mediante concurrencia competitiva. El resultado global fue de una reducción sustancial del gasto total destinado a becas y ayudas, tanto en enseñanza universitaria como no universitaria (un 5,5% entre 2011 y 2016) según datos del MECD.

Recomendaciones de política educativa

El sistema de becas español es pobre por lo que respecta a su cobertura e intensidad en comparación con los países de su entorno europeo. Desde el punto de vista de su diseño, contrasta la relativa solidez del programa de becas universitarias con la debilidad de los programas de educación no universitaria, especialmente en los niveles de educación

postobligatoria. La descentralización de las becas no universitarias, en contraste con la centralización de las ayudas en educación superior, comportan una elevada dispersión territorial de los modelos de ayuda, con muy distinta capacidad distributiva. En enseñanza superior, el endurecimiento vía decreto en 2012 de las condiciones de acceso a la beca ha significado una reducción del gasto agregado en este capítulo y ha tenido efectos negativos desde el punto de vista de la regresividad del gasto. El infradesarrollo de un sistema de becas en formación profesional es sin duda uno de los factores que contribuye al abandono escolar prematuro.

Prioridad	Metas (Target 2030)
Aumentar el gasto público en becas hasta alcanzar la media de la UE (3,8% del gasto público educativo).	Alcanzar una tasa de cobertura equivalente a la tasa de pobreza infantil.
Intensificar las cobertura e intensidad de las becas en los niveles educativos no universitarios. Introducir becas compensatorias en estos niveles.	Mejorar la cobertura e intensidad de las becas en enseñanza postobligatoria no universitaria y especialmente en Formación profesional. Alcanzar una tasa de cobertura del 40% en 2030.
Asegurar una mejor distribución territorial de las becas universitarias. Descentralizar el gasto en becas universitarias.	Reducir la brecha de beneficiarios entre CCAA a menos de 10 puntos porcentuales.
Modificar la regulación del actual sistema de becas y ayudas al estudio.	Eliminar la cuantía variable del acceso a la beca y eliminar la concurrencia competitiva.

4. REPETICIÓN DE CURSO

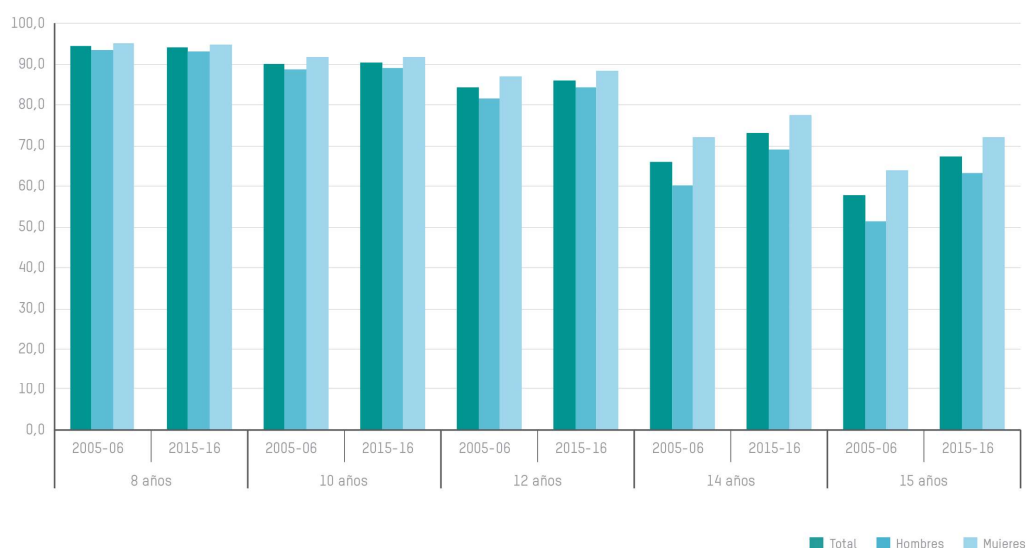
Las elevadas tasas de repetición que caracterizan al sistema educativo español se señalan a menudo como uno de los problemas fundamentales de la educación primaria y secundaria. La evidencia internacional muestra que esta práctica no es eficaz para mejorar el rendimiento académico del alumnado, tiene un coste muy elevado y además tiene efectos negativos desde el punto de vista de las desigualdades educativas (Ikeda y García 2014; Agasisti y Cordero 2017).

España se puede clasificar en el grupo de países con un sistema educativo comprensivo (Mons 2007), donde casi no existe diferenciación curricular formal. Sin embargo, la retención de curso es aplicada como política habitual de selección de estudiantes. Es ésta una práctica extendida ampliamente en el sistema educativo español, donde casi 1 de cada 3 estudiantes ha repetido al menos un curso a los 15 años (en la OCDE la ratio es aproximadamente de 1 de cada 10). Según un estudio reciente, en educación primaria la tasa de repetición oscilaría entre un 8.9%, aplicando diferentes criterios y un 13.8% según datos de PISA 2012 (Agasisti y Cordero 2017).

Asimismo, existen importantes diferencias en la repetición de curso por titularidad de centro, con una mayor proporción de repetidores en el sector público. Según datos del MECD, en el curso académico 2015-16 el 85% de los estudiantes de segundo de ESO promocionaron curso (81.2% en centros públicos, 92% en concertados y 98.4% en privados). Por otra parte, como evidencia la **Figura 5**, las tasas de idoneidad reflejan cómo la repetición es una práctica notablemente más extendida en la enseñanza secundaria obligatoria, a pesar de la mejora en los niveles de idoneidad en la última década.

La repetición afecta especialmente a algunos colectivos de alumnos. Por ejemplo, los chicos repiten más que las chicas. En los primeros años de educación obligatoria la diferencia es menos acentuada: los chicos repiten entre un 2 y un 3% más entre los 8 y 10 años con respecto a las chicas. Esta diferencia se ensancha a los 12 años (+5%) y a los 14 y 15 años (9%). Asimismo, existen importantes diferencias entre los alumnos de origen inmigrante y los autóctonos. A nivel territorial en el curso 2015-16, según datos del MECD, a los 15 años la mayor tasa de idoneidad, respecto a la media de España (67.5%), se concentra en Cataluña (+10.4%) junto con el País Vasco (+8.5%), mientras que la menor se registra en Ceuta (-15.6%), Melilla (-11%) y Aragón (-10%). Los datos PISA muestran que, incluso en condiciones de igualdad de rendimiento, el alumnado de nivel socioeconómico bajo repite curso en mayor medida que sus compañeros socialmente más aventajados (Bonal et al. 2015). Otros estudios apuntan que la repetición de curso de los estudiantes socioeconómicamente más aventajados está casi exclusivamente relacionada con sus competencias, mientras que la repetición de curso de los estudiantes que provienen de familias pobres se explica por otros factores a parte de sus competencias como las expectativas docentes, la rigidez del currículum y las exigencias de la institución escolar (Tarabini, 2017).

Figura 5. Tasas de idoneidad en las edades de 8, 10, 12, 14 y 15 años.



Fuente: Elaboración propia a partir de MECD 2018, Tabla C2.

La variación en las tasas de retención de curso está altamente relacionada con factores o creencias culturales propios de las políticas y las prácticas educativas de cada país (Goos et al. 2013). Un estudiante que ha repetido una vez reduce su logro educativo a lo largo de la educación primaria y la secundaria en un tercio de una desviación estándar respecto a un estudiante que no haya repetido. Además, la magnitud de este efecto negativo aumenta en más del 50% cuando el alumno repite dos o más curso durante la etapa educativa temprana, lo que indica que el efecto negativo de la retención en las cualificaciones también es acumulativo (Choi et al. 2017).

Como han demostrado diversos trabajos a nivel internacional, la repetición de curso no es beneficiosa a largo plazo para los estudiantes, es una práctica que se aplica de manera diferente según el nivel socioeconómico de las familias de procedencia de los estudiantes y tiene consecuencias distintas desde el punto de vista de las trayectorias educativas (OCDE, 2017). La repetición de curso constituye en definitiva una barrera no formal de acceso a las etapas de educación postobligatorias, que funciona de manera diferente según los grupos sociales.

Recomendaciones de política educativa

El lastre de la repetición de curso merma de forma sustancial las oportunidades educativas del alumnado, especialmente del más desfavorecido. La prohibición expresa de la repetición en muchos países europeos debería aplicarse también en España. Existen formas alternativas de refuerzo pedagógico y apoyo al aprendizaje mucho menos dañinas, tanto desde el punto de vista de la eficacia como de la equidad. El uso de aulas de refuerzo o las mentorías individualizadas deberían establecerse como estrategias adecuadas a las dificultades de aprendizaje, al igual que la introducción de mayores niveles de flexibilidad en el sistema. Es necesario por lo tanto realizar cambios regulativos y sobre todo culturales (actitudinales) para modificar unas prácticas evaluativas desiguales y con consecuencias nefastas para el alumnado más desfavorecido.

Prioridad	Metas (Target 2030)
Suprimir la repetición de curso –o limitarla a casos excepcionales- como práctica pedagógica habitual, en la línea de la mayor parte de países avanzados.	Eliminar la repetición de curso.
Generar mecanismos de compensación del alumnado con mayores problemas de aprendizaje.	Aulas de refuerzo específicas (puntuales) para el alumnado con mayores problemas de aprendizaje. Sistema de mentoría individualizada.
Investigar los distintos factores que conducen a la repetición de curso en distintas CCAA.	Armonizar sistemas de evaluación del alumnado entre CCAA.

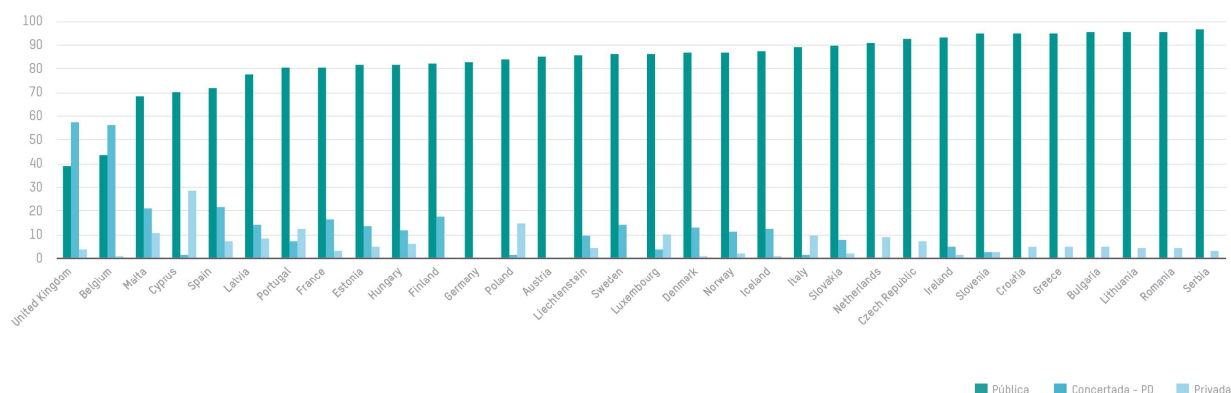
5. SEGREGACIÓN ESCOLAR

A pesar de la comprensividad y la baja diferenciación institucional del sistema educativo español, el nivel de inclusión social en las escuelas es inferior al promedio de la OCDE (Gortázar y Moreno, 2017), mientras que el rendimiento educativo es más sensible al nivel socioeconómico de los estudiantes de lo que lo es en la mayor parte de países de la OCDE (OCDE 2013). La investigación comparada ha evidenciado cómo la baja heterogeneidad social de las escuelas españolas tiene un efecto relevante en la desigualdad de rendimiento (Alegre and Ferrer 2010). Asimismo, las características de cuasi-mercado del sistema educativo español contribuyen a una mayor segregación escolar por origen social, resultado tanto de las pautas de elección escolar de los padres como (especialmente) de las prácticas selectivas informales llevadas a cabo por algunas escuelas privadas (Alegre y Benito. 2010).

Según datos de PISA 2015, España es uno de los países europeos con una segregación escolar por nivel socioeconómico más elevada (índice de disimilitud 0.38 e índice de aislamiento de 0.32⁶), con cifras análogas a los países del Este (Murillo & Martínez-Garrido, 2018). Además, los índices de disimilitud relativos a los estudiantes que viven en hogares con mayor y menor nivel socioeconómico⁷ (primer y cuarto cuartil), sitúan a España entre los países con mayores niveles de segregación escolar. La segregación escolar entre CCAA es particularmente desigual. Mientras que Baleares, Galicia y Aragón presentan índices que se sitúan entre los más bajos de Europa, la Comunidad de Madrid registra una segregación muy alta, sólo superada por algunos territorios en Hungría (Murillo & Martínez-Garrido, 2018, p.49).

La progresiva estratificación social y étnica de las escuelas españolas ha sido el resultado de varios factores. El más significativo es, sin duda, la dualización de la oferta escolar. El porcentaje de estudiantes matriculados en escuelas de titularidad privada en España es elevado en comparación con el promedio de los países de su entorno. En el año 2016, este porcentaje fue de un 28% (21% en centros concertados). Como muestra la **Figura 6**, sólo Reino Unido, Bélgica, Malta y Chipre tienen porcentajes de alumnos matriculados en centros privados superiores a España. Sin embargo, las diferencias entre CCAA son muy acusadas: mientras que en Castilla La Mancha la proporción no alcanza el 15%, ésta se triplica en el caso del País Vasco (48%) (MECD, 2017). Estas diferencias tienen su origen en un contexto sociopolítico y educativo distinto entre regiones.

Figura 6. Porcentaje de alumnos matriculados en todos los niveles educativos, (excluyendo educación infantil) por titularidad de centros, 2016

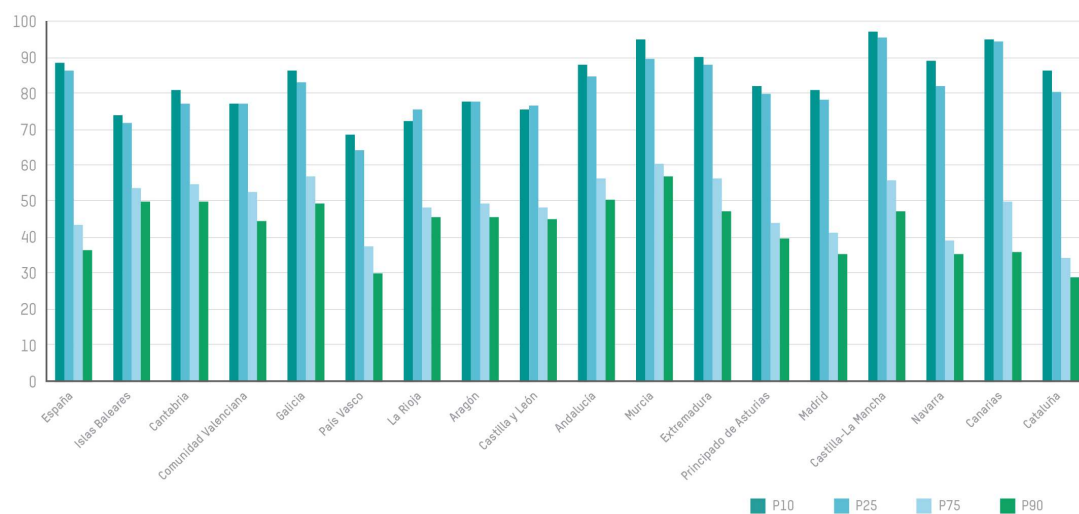


Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat, 2018

La dualización entre el sector público y privado en España se refleja en la composición social de los centros escolares. Según un estudio reciente, en España el 88.4% de los estudiantes de 15 años que provienen del 10% de las familias con un menor nivel económico estudian en centros públicos. Esta cifra es del 36.3% en el caso de los estudiantes que provienen de las familias que están en el 10% de mayor nivel socioeconómico (Murillo et al. 2018). Las diferencias por CCAA son importantes, tal y como se muestra en la **Figura 7**. Cataluña, Canarias y Navarra registran las mayores diferencias en las tasas de matriculados en centros públicos por nivel socioeconómico, mientras que Baleares, Cantabria y la Comunidad Valenciana son las comunidades con las diferencias menos acentuadas.

A pesar de estas diferencias, la segregación escolar en España no es exclusivamente un problema de dualización entre sectores. La segregación escolar del alumnado inmigrante dentro del propio sector público es muy alta y ha aumentado con la crisis económica (Bonal et al. 2019; Bonal y Zancajo, 2018). Estas diferencias son especialmente acusadas en las CCAA más urbanizadas, donde la concentración de alumnado inmigrante es mayor. Las políticas desarrolladas hasta el momento no han conseguido revertir esta situación. La infrautilización de instrumentos como la zonificación escolar, el aumento de plazas del alumnado con Necesidades Educativas Especiales (NEE), la reducción de ratios en los centros más desfavorecidos o el control del fraude en el proceso de admisión son ejemplos de las principales omisiones de la política educativa en este terreno (Bonal y Zancajo, 2018).

Figura 7. Porcentaje de estudiantes de ESO escolarizados en centros públicos por nivel socioeconómico y Comunidad Autónoma, ordenados según diferencia p75-p25.



Fuente: Elaboración propia a partir de Murillo et al. (2018).

Recomendaciones de política educativa

La segregación escolar del alumnado en función de distintos atributos (necesidades de aprendizaje, condición de inmigrante, nivel socioeconómico) constituye uno de los factores de mayor desigualdad en las condiciones de aprendizaje del alumnado y condiciona altamente los resultados educativos del alumnado más desfavorecido.

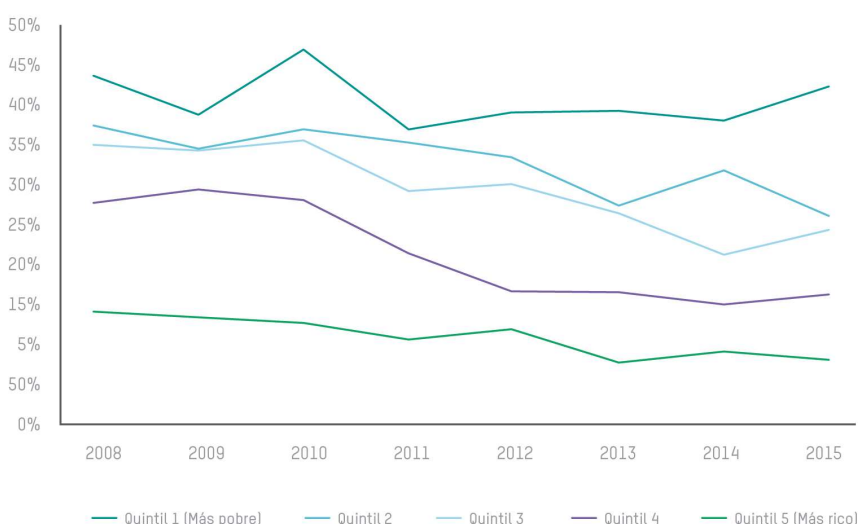
El carácter multidimensional y multicausal de la segregación escolar dificulta la identificación de medidas universales que tengan validez en cualquier contexto territorial. Con todo, la evidencia nacional e internacional subraya la existencia de algunas medidas que pueden resultar claves para reducir la segregación escolar del alumnado socialmente más desfavorecido y del alumnado inmigrante. Cabe destacar especialmente la necesidad de detectar eficazmente al alumnado con necesidades de apoyo educativo y establecer reservas de plaza proporcionales a su presencia entre todos los centros del territorio. Asimismo, deberían desarrollarse contratos-programa con centros concertados para asegurar la necesaria financiación que facilite la distribución del alumnado socialmente desfavorecido. El terreno por recorrer en esta política es amplio. Las políticas en este terreno han estado ausentes o han sido extremadamente tímidas. Los poderes públicos deben desplegar planes de desegregación escolar al tiempo que deben impulsar medidas para mejorar las condiciones de escolarización en centros con elevada concentración de alumnado vulnerable socialmente.⁸

Prioridad	Metas (Target 2030)
Reducir la segregación escolar del alumnado socialmente más desfavorecido.	Ningún territorio con un índice de disimilitud superior a 0,3.
Establecer sistemas de detección del alumnado con NEE eficaces y fijar reservas de plazas proporcionales.	Regulación nacional que obligue a la escolarización equilibrada del alumnado con NEE.
Introducir contratos-programa para centros concertados que escolaricen alumnado con NEE.	Nuevo sistema de concertos con financiación por fórmula y contrato programa.
Regular los sistemas de elección escolar en las CCAA con mayores niveles de segregación.	Establecer sistemas de zonificación escolar que faciliten la escolarización equilibrada del alumnado con NEE.
Crear los mecanismos para controlar el fraude por parte de centros o familias.	Mejorar la regulación y endurecer las sanciones asociadas al fraude en el proceso de admisión.

6. ABANDONO ESCOLAR PREMATURO

Uno de los desafíos más relevante del sistema español es sin duda el de la reducción del Abandono Escolar Prematuro (AEP)⁹. En 2017 el 18.3% de los jóvenes entre 18 y 24 años abandona el sistema educativo sin haber ido más allá de la educación obligatoria. En los últimos diez años las tasas de AEP han bajado un 12,5% respecto al año 2007, cuando el AEP ascendió al 30.8%. Solo a partir de 2008, año en que el AEP en España se situó en un 31.7%, y coincidiendo con la crisis económica, se registran disminuciones significativas respecto a los años anteriores. Patrones similares se registran también en otros países con alta tasas de AEP, como Italia (14%) o Portugal (12.6%), mientras que la media de la Unión Europea se situó en el 10.6% en 2017. En estos países, el coste de oportunidad de estudiar para los jóvenes disminuye debido a las menores posibilidades de encontrar un empleo en un contexto de fuerte contracción del mercado laboral. La distribución de las tasas de AEP es particularmente desigual por género (23.2% en el caso de los chicos vs. 15.5% en el de las chicas) (EPA 2016) con una sobre representación de hombres jóvenes extranjeros (los extranjeros tienen una tasa de AEP del 37.6% frente al 16% de los españoles, lo que representa una probabilidad de AEP 2.3 veces superior) de nivel socioeconómico bajo (37% de los abandonos corresponden a hijos de madres con un nivel máximo de estudios de educación primaria). Tres de cada 10 no titulados en educación obligatoria se concentran en los hogares del quintil más bajo de nivel de renta (la mitad si consideramos los hogares de los dos quintiles más pobres). La **Figura 8** muestra la evolución del AEP entre 2008 y 2015 por quintiles de renta. Como se puede apreciar el porcentaje de AEP entre el quintil más rico y más pobre se mantiene a lo largo del periodo. Todos los grupos de renta han visto reducir la tasa de abandono escolar excepto el quintil más pobre que continúan con una tasa superior al 40%.

Figura 8. Abandono escolar prematuro según nivel de renta, 2008-2015.



Fuente: Save the Children (2017) a partir de ECV.

Además, la distribución territorial es muy desigual. Las regiones del norte, como Cantabria o el País Vasco, registran en 2016 tasas de AEP menores del 10%, mientras que en Islas Baleares, Andalucía y Murcia las tasas son superiores al 23%. En las diferencias entre CCAA intervienen tanto elementos de desarrollo económico y estructura del empleo como de nivel educativo de la

población. Regiones con un desarrollo del mercado laboral juvenil poco cualificado o con niveles bajos de estudios de la población presentan tasas de AEP superiores. Asimismo, la configuración de la oferta escolar, y el peso en ella de las enseñanzas más profesionalizadoras, parece también tener incidencia en el comportamiento de las tasas de AEP -a mayor oferta de formación profesional, menor abandono (Alegre y Benito, 2010).

Los estudiantes con dificultades de aprendizaje -especialmente aquellos que han repetido al menos un año- y los inmigrantes de primera generación corren un mayor riesgo de AEP. Además, el riesgo de AEP es mayor entre los estudiantes de algunas minorías étnicas (O'Hanlon, 2016) y entre los estudiantes con discapacidades (Choi y Calero 2013). La educación preescolar parece reducir significativamente el riesgo de AEP (Cebolla Boado et al., 2014).

La titularidad de la escuela deja de ser un factor relevante para explicar el AEP cuando se consideran las diferencias por origen socioeconómico de las escuelas (Cordero et al 2013). Por otra parte, en la mayoría de los estudios no existe asociación entre los recursos materiales escolares y el riesgo de abandono escolar prematuro, si bien en las comparaciones internacionales la focalización del gasto público en programas que aseguren la continuidad del alumnado más desfavorecido puede ayudar a reducir las tasas de AEP (Alegre y Benito, 2010).

Uno de los indicadores comúnmente relacionado con el AEP es el del porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan (comúnmente denominados NINI). Este indicador engloba una población heterogénea compuesta en mayor medida por desempleados, “inactivos” y mujeres con hijos (Furlong 2006). En España, en 2016 la tasa de NINI de la población de 20 y 24 años fue del 21.2%, frente a un 16.7% en EU-28 (EUROSTAT 2018). Si consideramos una franja de edad más amplia (la población de 20 a 34 años) la diferencia con la media europea es todavía más acusada: 20.4% vs. 14%, respectivamente. Por otra parte, y a diferencia de lo que ocurre en el caso del AEP, las brechas de género no son especialmente acentuadas en este indicador.

La combinación entre altas tasas de repetición, de abandono prematuro y de falta de acceso a las etapas postobligatorias configuran un sistema de enseñanza con un fuerte componente de exclusión. Una parte relevante de los factores de la exclusión educativa son de naturaleza escolar y están relacionadas con la selección, la transmisión, y la evaluación de la educación. Cómo ha evidenciado Bernstein en su obra (1975), estos aspectos no son puramente técnicos, sino que están asociados con los procesos de desigualdad y de reconocimiento sociales de los diferentes grupos en términos de género, edad, clase social, etnicidad y discapacidad. El reconocimiento y la representación de un conjunto de conocimientos compartidos entre los diferentes grupos sociales es un punto clave para avanzar hacia una educación inclusiva. La adopción de estrategias de diversificación curricular, pedagógica y de evaluación es clave para avanzar hacia una educación inclusiva (Tarabini 2017).

Recomendaciones de política educativa

La expansión económica basada en un modelo intensivo en mano de obra a principios de la década de los 2000 expulsó a muchos jóvenes del sistema educativo, que accedieron a un mercado de trabajo que remuneraba de forma atractiva bajos niveles de cualificación. A pesar de las mejoras en el comportamiento de este indicador, España sigue siendo uno de los países más alejados del objetivo europeo de 2020 (reducir la tasa de AEP al 10%). Las políticas de lucha contra el AEP son diversas y dispersas entre las CCAA (Tarabini, 2015). Su eficacia depende entre otros factores de la naturaleza del mercado de trabajo y la estructura de cualificaciones de la población. Existen tres terrenos en los que la intervención debería ser prioritaria: 1) desarrollar

una oferta formativa profesionalizadora y adecuada a los mercados de trabajo locales, 2) mejorar las políticas de becas en educación postobligatoria (véase apartado 3) y 3) desarrollar planes de adaptación curricular y pedagógica que faciliten asimismo un cambio cultural del profesorado hacia práctica más inclusivas.

Por otra parte, el elevado AEP en España no se ha compensado suficientemente mediante la expansión de programas de segunda oportunidad que permitan la reintegración educativa de muchos jóvenes. De este modo, a su exclusión laboral hay que añadir la dificultad de encontrar esquemas formativos de reintegración escolar o programas específicos adecuados a sus necesidades. Existe un amplio margen para establecer nuevas vías formativas para jóvenes y adultos, vías que les permitan de forma flexible reintegrarse a la formación profesional o académica y programas que reconozcan sus competencias. Como ha señalado la Comisión Europea, es necesario que estos programas cuenten con una formación innovadora para reforzar las competencias básicas, un soporte en aspectos sociales y una experiencia de prácticas en empresas asociadas. A pesar de que deben establecerse los puentes necesarios que faciliten la reintegración en el sistema educativo formal, los programas de segunda oportunidad deben sobre todo caracterizarse por la flexibilidad, la personalización y el acompañamiento a las necesidades específicas de los jóvenes.

Prioridad	Metas (Target 2030)
Reducir la tasa de AEP	Alcanzar el objetivo europeo de reducir el AEP al 10% (objetivo 2020)
Reducir la brecha en el AEP entre CCAA	Reforzar políticas de lucha contra el AEP en CCAA con menor nivel de estudios (becas de postobligatoria, refuerzo escolar)
Ampliar y adecuar la oferta formativa de formación profesional en CCAA más deficitarias	Asegurar una oferta de formación profesional equivalente al 40% de la oferta postobligatoria
Plan de adecuación curricular y pedagógica para el alumnado con mayor riesgo de AEP	Reducir el AEP de los colectivos más vulnerables al 15%.
Impulsar programas de retorno a la escolarización, así como programas de segunda oportunidad para el alumnado que abandona el sistema	Desarrollar políticas de retorno y programas de segunda oportunidad en todas las CCAA.

7. ACCESO A UN NIVEL BÁSICO DE COMPETENCIAS

Las puntuaciones medias en las competencias evaluadas en las pruebas PISA (matemáticas, lectura y ciencias) han oscilado poco a lo largo de las últimas décadas (2000-2015), si bien se observa una tendencia ligeramente positiva. España sigue manteniéndose algo por debajo de la media de los países de la OCDE (Gustafsson 2016) y con una varianza de las puntuaciones relativamente baja (MECD 2018). España presenta una menor heterogeneidad en los resultados entre centros educativos comparado con los países OCDE. En 2015 el porcentaje de varianza total en los resultados de matemáticas fue del 37% para el conjunto de la OCDE y 19% en el caso de España. Con respecto a este indicador, hay poca diferenciación entre comunidades, aunque se aprecia un ligero aumento de la varianza de resultados en algunas comunidades. Concretamente en el País Vasco, Madrid y Cataluña aumenta entre el 1% y el 5%.

Según datos de PISA 2015, en España un 24% de la población no adquiere niveles mínimos de competencias básicas en matemáticas, frente al 23% de la media OCDE.¹⁰ A pesar de que la diferencia con el promedio OCDE no es destacable, sí existen diferencias importantes en el porcentaje de alumnos que no llegan a unos niveles mínimos en competencia matemática respecto a otros países del entorno europeo, como Finlandia, Estonia, Dinamarca y Holanda. Asimismo, las diferencias entre CCAA en este indicador son importantes: en Extremadura (33%) y Murcia (31%) casi un tercio de los estudiantes no consiguen un nivel mínimo de competencias, mientras que en Castilla León o Navarra esta tasa se reduce a un 15% (Bonal et al. 2015).

El hecho de que casi un cuarto de la población de alumnos de 15 años no llegue a unos niveles mínimos de competencias en matemáticas, representa un lastre individual en la acumulación de conocimiento a lo largo de la vida y un lastre social desde el punto de vista de la productividad y la inserción laboral. En lo que respecta a la adquisición de competencias básicas mínimas, cabe destacar la mayor concentración que se produce entre aquellos alumnos que proceden de entornos sociales desfavorecidos. A pesar de ello, el porcentaje de alumnos de nivel socioeconómico bajo que no alcanza los niveles mínimos de competencia matemática se sitúa en España en un 16%, tres puntos por debajo del 19% de la OCDE (Bonal et al. 2015).

Por otro lado, España presenta un menor porcentaje de alumnos que llegan a niveles altos de competencia matemática (8% frente al 13% en la OCDE).

La puntuación media en matemáticas de los estudiantes de 15 años es de 496, valor que se sitúa ligeramente por encima de la media de la OCDE (493). Los chicos obtienen en valor medio 16 puntos más que las chicas (frente a los 8 puntos de diferencia en el conjunto de la OCDE). Los estudiantes nativos obtienen en valor medio 44 puntos más en matemáticas respecto a los extranjeros, mientras que los estudiantes con madres con estudios postobligatorios tienen 49 puntos más de valor medio respecto a las estudiantes hijas de madres con estudios de educación secundaria (60 de diferencia en el caso de la OCDE) (PISA 2015).

En cuanto a las diferencias territoriales, las CCAA españolas que obtienen puntuaciones más elevadas en Matemáticas son Navarra (518), Castilla y León (506), La Rioja (505) y la Comunidad de Madrid (503). En estas comunidades, los promedios de puntuaciones son significativamente superiores al promedio OCDE (490) (MECD 2017).

Los resultados en PISA-2015 siguen confirmando un nivel de desigualdades bastante contenido comparado con el resto de los países de nuestro entorno. En este ámbito, una tendencia también muy estable es la reducida sensibilidad de los resultados educativos ante desigualdades sociales previas. Sin embargo, existen brechas de logro importantes entre el alumnado inmigrante y el alumnado autóctono, superior a la de otros países receptores de inmigración (52 puntos en matemáticas según datos PISA 2012). Además, investigaciones recientes han mostrado como en los últimos años ha aumentado la desigualdad de resultados en la medida en que éstos son más dependientes del estatus social y cultural del alumnado (Bonal et al. 2015).

Recomendaciones de política educativa

A pesar de no presentar niveles mínimos de competencia muy distintos a los del resto de países de la OCDE, las desigualdades en este terreno son significativas en España. Las diferencias en función del estatus social y cultural del alumnado o entre alumnado autóctono e inmigrante son especialmente acusadas. Ante esta realidad es necesario introducir políticas a dos niveles distintos. Por un lado, en la medida en que el factor principal que explica la desigualdad de resultados es la desigual composición social de los centros, son necesarias las medidas dirigidas a reducir la segregación escolar (véase apartado 5). Por otro lado, es necesario generar programas de apoyo socioeducativo en aquellos centros socialmente más complejos y que requieren a menudo formas de intervención social que van más allá de la propia escuela, para lo que es necesaria una coordinación eficaz con otros agentes sociales.

Prioridad	Metas (Target 2030)
Mejorar el nivel competencial medio del alumnado.	Situar la tasa de nivel mínimo de competencias (niveles 1 y 2 de PISA) por debajo del 10%.
Reducir la desigualdad social en el acceso al nivel mínimo de competencias (vía reducción de segregación escolar y vía intervención en centros).	Reducir la diferencia actual entre ESCS alto y bajo de factor 5 a factor 2.
Reducir la desigualdad de resultados entre alumnado autóctono e inmigrante.	Reducir la diferencia en la puntuación media un 50%.
Introducir planes de intervención focalizados en aquellos centros con peores resultados educativos.	Mejorar los resultados de los centros de elevada complejidad social en un 50%.

8. ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD

Una escuela integradora que pretenda responder a las necesidades de todos los chicos y las chicas tiene que ir más allá de una integración formal y substancial del alumnado con necesidades especiales. Un sistema educativo realmente integrador de la diversidad debería incluir a todos aquellos niños y niñas que presenten de forma temporal o puntual una determinada necesidad. La acción educativa debería poder responder a las diferentes características y particularidades del alumnado, identificándolas y posibilitando a la vez la adaptación curricular, la flexibilidad de métodos pedagógicos, y cambios en la organización escolar, en los horarios, en las actividades, los recursos formativos y la evaluación. El programa de Educación para todos de la UNESCO ha propuesto una concepción amplia de la educación inclusiva que pueda garantizar una educación universal con especial atención a los más desfavorecidos por diversas razones. Si bien la LOGSE avanzó y puso las bases para una mejor atención a la diversidad del alumnado, las cifras de la educación en España siguen reflejando desigualdades notables en procesos y resultados educativos entre los colectivos con necesidades educativas específicas y el alumnado ordinario.

En España, el alumnado con necesidades educativas especiales se situó en 7,1% del total en el curso 2016-2017.¹¹ El 38,3% del alumnado con NEE recibe esta atención por discapacidad o trastorno grave, el 54,1% por otras categorías de necesidades¹², el 4,8% por altas capacidades intelectuales y el 2,8% por integración tardía al sistema educativo. Más de la mitad del total de alumnos con necesidades especiales se concentra en la educación primaria. Las Comunidades Autónomas con mayor presencia de este alumnado son Navarra y Murcia, con un 14,7% y 13,5% respectivamente, mientras que en el otro extremo se sitúan Aragón (3,5%) y Madrid (3,8%). En conjunto, llama la atención unos porcentajes tan bajos de NEE si se tiene en cuenta por ejemplo que la tasa de pobreza infantil en España se sitúa por encima del 30%.

En el curso 2016-2017, el 83,5% del alumnado con necesidades educativas especiales está integrado en escuelas ordinarias, aunque el grado de integración varía ampliamente entre territorios. En Cataluña el 74,1% y en Extremadura el 75,1% de alumnado con NEE está escolarizado en escuelas ordinarias, mientras que Navarra y Galicia registran el mayor nivel de integración (91%). La evolución de este indicador presenta un balance positivo. El grado de integración en centros ordinarios ha mejorado en 4 puntos porcentuales respecto al curso 2013-14 (79,6%). En el mismo curso, las comunidades con un grado menor de integración fueron Valencia (31,9%), Cataluña (62,8%) y Aragón (74,3%), mientras destacan por mayor integración las comunidades de Navarra (90,9%) y Cantabria (88,3%).

Según datos del MECD en el curso 2016-17, el 77,3% de los alumnos con necesidades de apoyo educativo estaban escolarizados en centros públicos, lo que supone un aumento del 2% con respecto al curso 2013-14. En 2016-17, en Canarias y Galicia más del 92% de alumnos con necesidades de apoyo específico se escolarizaban en centros públicos, mientras en Ceuta y Melilla solamente lo hizo un 31% y un 22% respectivamente.

Uno de los aspectos relevante para valorar hasta qué punto el alumnado con necesidades especiales tiene garantizado un cierto grado de integración educativa es su continuidad en los estudios. En España, la continuidad educativa de este alumnado se reduce drásticamente entre las diferentes etapas: mientras que 1 de cada 3 consigue completar la educación secundaria obligatoria, solamente 1 de cada 50 alcanza a cursar Bachillerato. En el paso de la ESO al

Bachillerato abandonan el 97% (Toboso Martín et al. 2012). Según los mismos autores, el 62% del profesorado que trabaja en centros de educación especial lo hace en centros públicos, frente a un 38% en centros privados. Asimismo, la ratio alumnos-profesor es de 3 en los centros públicos y de 4 en los privados.

La formación del profesorado y de todos los profesionales que trabajan en el sistema educativo (psicopedagogos, psicólogos, educadores sociales, auxiliares de educación) es un aspecto que necesita importantes avances y políticas sistémicas, en particular en el caso de los profesionales que trabajan en la educación especial (Echeita y Ainscow 2011; Escudero 2006). A nivel legislativo, y desde la aprobación del real decreto 334/1985 de la ordenación de la educación especial, la educación inclusiva ha logrado importantes avances. Sin embargo, diferentes especialistas lamentan la falta de un modelo de formación del profesorado y de profesionales educativos cualificados para realizar un mejor acompañamiento y una atención personalizada¹³.

Parece haber un cierto acuerdo entre los expertos de que en España los niveles de inclusión educativa del alumnado con necesidades especiales son elevados y comparables a otros países europeos. Sin embargo, más allá de la educación infantil y primaria, la continuación de los estudios del alumnado con necesidades específicas se enfrenta a numerosas barreras educativas. Cabe destacar entre ellas las barreras de acceso a la escolarización integrada en la educación privada (Casanova 2011); las barreras de información y formación (Echeita y Ainscow 2011); las barreras de financiación (Alonso y Araoz 2011) y las barreras ideológicas y discriminatorias (CERMI 2010).

Recomendaciones de política educativa

Los reconocibles avances en el terreno de la educación inclusiva en España, especialmente a partir de la aprobación de la LOGSE, no ocultan los límites en las políticas de atención a la diversidad del alumnado para conseguir garantizar el derecho a una educación de calidad que posibilite su integración social. La diversidad de modelos de escolarización y atención del alumnado con NEE entre CCAA refleja la ausencia de una política consistente que permita, por un lado, una detección eficaz de las necesidades del alumnado, y por otro, su inclusión efectiva en centros ordinarios (salvo situaciones extremas que requieran una atención especializada). La integración efectiva requiere asimismo una dotación de profesionales y especialistas en los centros ordinarios que hoy día está lejos de lo que se necesita. Asimismo, es necesario superar los enfoques asistencialistas de la atención a la diversidad para construir un verdadero enfoque de derechos capaz de construir las oportunidades y generar elevadas expectativas para la continuidad escolar y la integración social y laboral del alumnado con NEE.

Prioridad	Metas (Target 2030)
Mejorar los sistemas de detección del alumnado con NEE.	Acercar los porcentajes de alumnado con NEE a los porcentajes poblacionales (tasa de pobreza, personas con discapacidad, etc.).
Ampliar la dotación de profesionales en escuelas ordinarias para atender al alumnado con NEE.	Garantizar psicopedagogos, psicólogos, especialistas de educación especial y trabajadores/as sociales en todas las escuelas con ratios objetivas.
Crear mecanismos de apoyo para reducir el abandono escolar y garantizar la continuidad de los estudios del alumnado con NEE.	Ampliar la transición a la postobligatoria del alumnado con NEE hasta alcanzar una tasa del 50%.
Adaptar los currículums y pedagogías en el aula ordinaria para atender la diversidad del alumnado.	Nuevos currículums adaptados y estrategias pedagógicas para atender al alumnado con NEE.

9. EDUCACIÓN A LO LARGO DE LA VIDA

España es un país de expansión educativa reciente en comparación con la mayoría de países europeos (Braga et al. 2013). Según datos de la encuesta PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) de la OCDE de 2012, España ha registrado junto a Corea uno de los incrementos más elevados de los años de educación media en las últimas cuatro décadas en los países de la OCDE.

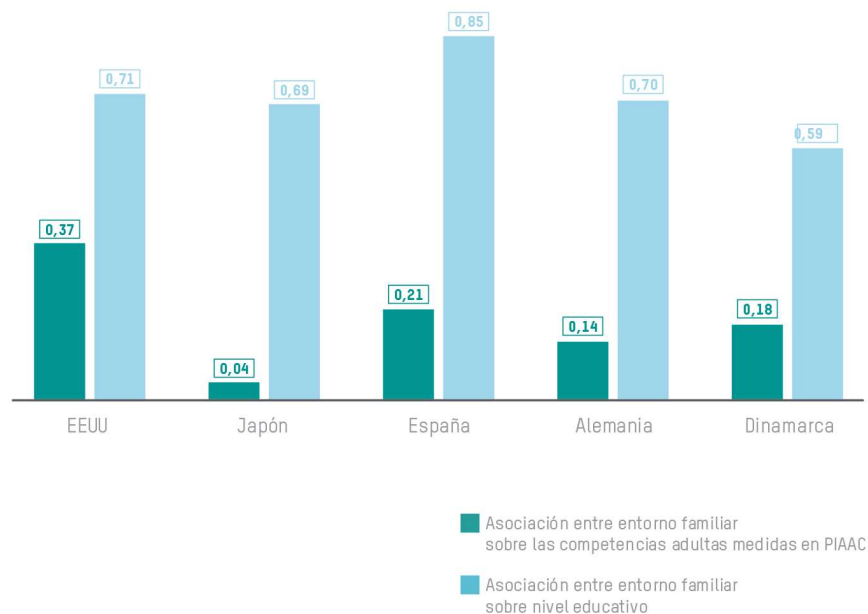
Los resultados de la encuesta PIAAC, que mide las competencias básicas de la población adulta nos muestran que España es uno de los países donde la polarización entre niveles de competencias alcanzados es más alta. Además, España es uno de los países con competencias más desiguales por cohortes de edad. La población de 55-64 años puntúa 7 puntos menos en la escala PIAAC que la de los jóvenes adultos (25-34), diferencias que se explican en buena medida por las diferencias de nivel educativo entre los dos grupos considerados. Tres de cada cinco jóvenes adultos tienen competencias de nivel 2 o inferior, mientras que en la OECD esta proporción es sólo de dos de cada cinco.

La histórica desigualdad de oportunidades educativas en España explica en buena medida estas diferencias, así como el hecho de que se haya podido observar una reducción de la desigualdad de todas las cohortes entre 1931-40 y 1961-70, tendencia también observable en todos los países europeos (Ballarino and Bernardi 2016). España se sitúa entre aquellos países donde la reducción de la desigualdad educativa ha sido más marcada entre las dos cohortes en estas tres décadas. Martínez Celorrio y Marín Saldo (2012) obtienen resultados similares para el caso de Cataluña. Confirman que la educación ha funcionado durante los últimos cuarenta años como el principal ascensor social para explicar la movilidad social de amplios sectores de la población catalana. Sin embargo, los autores apuntan que la crisis, junto con las políticas de austeridad, han supuesto un freno a este proceso, generando un aumento de las desigualdades sociales.

El nivel educativo de las generaciones previas supone en cualquier caso un lastre muy relevante para conseguir elevar el nivel educativo de un país. En PIAAC, España se coloca junto con Italia entre los países de la OCDE con niveles de competencias lingüística y matemática más bajos.

La **Figura 10** muestra la asociación entre entorno familiar, nivel educativo y competencias medidas en PIAAC en cinco países que han participado en este estudio. España presenta una reproducción de desigualdades educativa de la población entre 25 y 65 años que se sitúa entre las más altas de la OCDE. El nivel educativo de los padres repercute directamente en las competencias adquiridas por la población adulta (Scandurra & Calero 2019). Finalmente, una pluralidad de factores afecta a la adquisición y pérdida de competencias. El proceso de acumulación de competencias es acumulativo, en el que muchas competencias se adquieren y se van perdiendo de forma simultánea. Sin embargo, la importancia de los antecedentes familiares es persistente en la configuración de las habilidades. Este es un factor que tiene una influencia directa y relevante en la educación y la alfabetización, y su impacto se manifiesta en la configuración de los resultados sociales durante las etapas posteriores de la vida. La principal fuente de desigualdad en las oportunidades educativas radica en el acceso desigual a una gama de recursos (culturales y financieros, entre otros) que existe entre las familias de diferentes orígenes sociales (Scandurra & Calero 2017).

Figura 9. Asociación entre entorno familiar y nivel educativo y competencias medidas en PIAAC.



Fuente: Scandurra & Calero (2019).

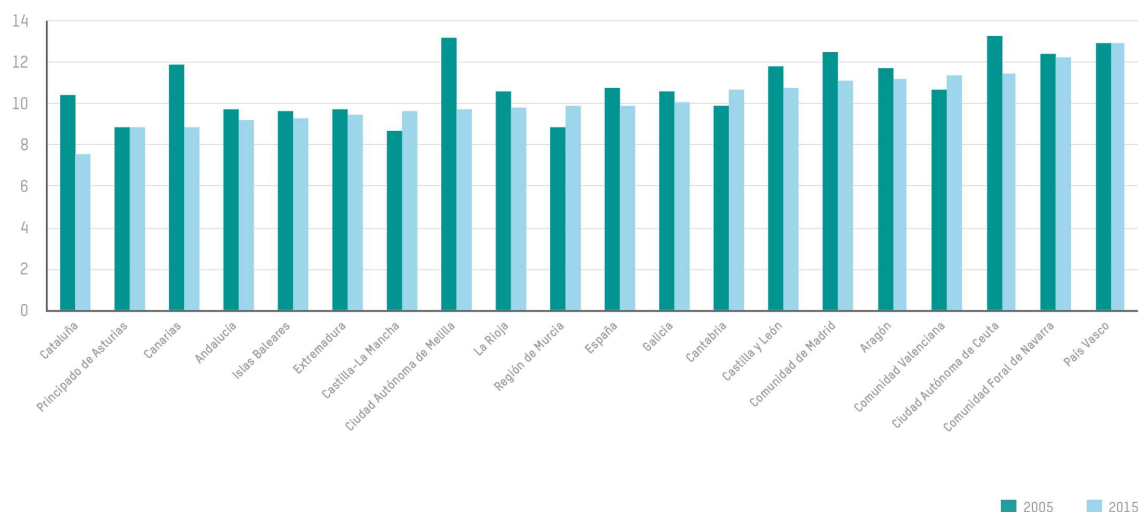
Según la EPA, en el año 2015 uno de cada 10 adultos entre 25 y 64 años participó en programas de aprendizaje a lo largo de la vida¹⁴. La tasa es muy homogénea a nivel territorial, situándose los extremos entre el País Vasco (11.7%) y Cataluña (7.6%).

Según datos de la Encuesta de Educación de adultos (AES), en España el acceso a la educación formal y no formal a lo largo de la vida de la población entre 25 y 64 ha pasado del 30.9% en 2007 al 43.4% en 2016. En el mismo periodo la misma tasa en la EU-19 ha variado entre el 35.8% y el 48.6%. Si se considera la equidad de la formación a lo largo de la vida adulta, el acceso a la formación por parte de las personas con educación secundaria o inferior aumentó en 11 países entre los años 2007 y 2011. En este colectivo, el mayor aumento en la tasa de acceso a la educación no-formal se logró en Italia, Eslovenia y el Reino Unido y el menor en Austria, Bulgaria, Polonia y España. La equidad en la participación en la educación formal para adultos ha cambiado entre 2007 y 2011 para las personas con niveles de educación secundarios inferiores y terciarios¹⁵. En este período, la educación formal se ha vuelto considerablemente más justa para aquellos con niveles de educación más baja en Portugal, Suecia y Polonia, y en menor medida en España, Finlandia y Bélgica (Boyadjieva and Ilieva-Trichkova 2017). El aprendizaje en el lugar de trabajo es muy reducido en España, y se sitúa cuatro puntos por debajo de la media de los países del entorno OCDE (38%). Asimismo, hay diferencias de género significativas en el acceso (Dämmrich et al. 2015) y según nivel ocupacional.

La **Figura 11** muestra la evolución en la última década de la participación en actividades de formación de la población adulta entre 25 y 64 años, por CCAA. Como se aprecia en la figura, en la última década se registra una ligera disminución en el conjunto del país. Melilla, Canarias y Cataluña son las comunidades donde la tasa de participación disminuye más, alrededor de un 3%. Las comunidades que han mantenido niveles de participación alta en las últimas décadas son Navarra y País Vasco. Llama la atención que en periodo de crisis las tasas de participación

en actividades formativas no sólo no hayan aumentado, sino que se hayan reducido, hecho que demuestra el abandono de las políticas públicas en este terreno.

Figura 10. Evolución de la tasa de en educación y formación en las últimas 4 semanas previas a la encuesta, población 25-64.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EPA

Recomendaciones de política educativa

La cobertura de la formación de adultos en España es especialmente baja en comparación con la de los países de nuestro entorno. Este hecho llama la atención en un país con elevadas tasas de paro y con fuertes diferencias intergeneracionales de nivel educativo. La clara necesidad de una mejor y más amplia formación de adultos requiere articular una oferta adaptada a las necesidades de la población adulta para posibilitar la actualización de conocimientos y su reinserción laboral. Como han señalado algunos estudios, los destinatarios principales de los programas de formación ocupacional son paradójicamente personas con niveles de cualificación medios y altos, que buscan reforzar sus credenciales ante un mercado de trabajo altamente competitivo y en un contexto de elevadas tasas de paro en todos los niveles de cualificación. Una oferta formativa adaptada a las necesidades de los colectivos menos cualificados y más necesitados de formación general y específica requiere identificar necesidades en los mercados laborales locales, buscar formas organizativas flexibles y adaptar el currículum y la pedagogía de los cursos de formación a las condiciones y necesidades de este público potencial.

A las mejoras en la formación de adultos excluidos del mercado laboral y de las estructuras formativas de segunda oportunidad hay que añadir la necesidad de crear los sistemas organizativos necesarios para posibilitar la formación a lo largo de la vida, adaptados a los distintos tipos de necesidades. Las administraciones públicas deberían liderar una profunda reforma de los tiempos de enseñanza, y reorganizar el sistema educativo no por ciclos vitales, sino respondiendo a las necesidades formativas de la población y del sistema productivo. Ello requiere una profunda reorganización del mercado laboral, del sistema educativo y de los servicios de bienestar a la ciudadanía. Un sistema que incluya acuerdos para la interrupción voluntaria y justificada de la actividad laboral para el retorno a los sistemas formativos o mecanismos que aseguren las prestaciones públicas asociadas a la cotización a la seguridad

social sin ser penalizadas por dichas interrupciones. El margen de creatividad y mejora en este terreno es tan amplio como necesario ante un mercado laboral cada vez más basado en el conocimiento.

Prioridad	Metas (Target 2030)
Aumentar la oferta de formación de adultos en todas las CCAA.	Aumentar las tasas de participación en educación de adultos hasta alcanzar la media europea.
Crear programas específicos de formación para la población menos cualificada.	Programas adaptados a los mercados educativos locales dirigidos a colectivos de inmigrantes y a trabajadores poco cualificados en todas las CCAA.
Introducir una regulación favorable a la formación permanente, como garantía de derechos de los trabajadores.	Desarrollar una normativa que permita flexibilidad entre educación y puesto de trabajo sin penalizaciones para el trabajador/a.
Generar nuevos sistemas de formación en el empleo.	Facilitar que las empresas desarrollen planes de formación y mejora de las competencias de sus empleados.

10. EL ACCESO A LA EDUCACIÓN NO FORMAL

El derecho a la educación se expande más allá de la educación formal y engloba todas aquellas actividades fuera del entorno estrictamente escolar. Acceder a estas experiencias formativas posibilita disfrutar de oportunidades para el desarrollo de una amplia gama de habilidades cognitivas y no cognitivas y de construcción de redes interpersonales y de socialización. Sin embargo, hay poca información disponible sobre este aspecto. Una de la más valiosas es sin duda la Encuesta de Uso del Tiempo del INE.

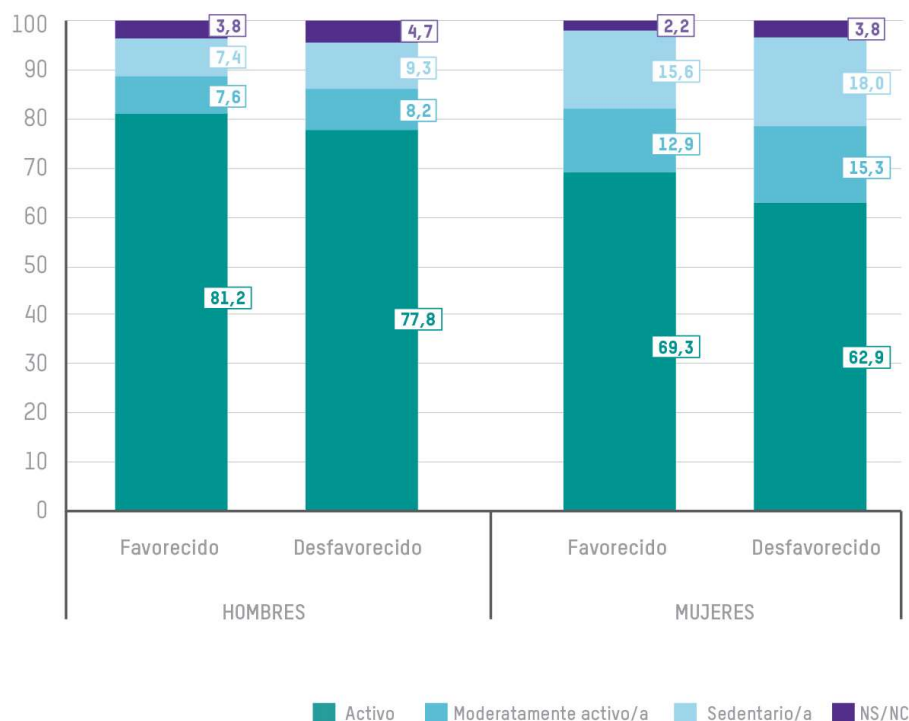
Según esta encuesta, la participación de menores en actividades extraescolares deportivas y no deportivas (música, danza, idiomas) varía fuertemente según el nivel de estudios de la familia y según su condición socioeconómica. Un menor perteneciente a una familia con estudios universitarios tiene de media más del doble de probabilidades de participar en actividades extraescolares que un menor con padres con nivel de estudios primarios. Una diferencia similar pero reducida a un tercio se registra en el caso de la participación en actividades extraescolares deportivas (EET 2009-10).

Un estudio reciente demuestra que hay un efecto positivo entre tener niveles de estudios postobligatorios y participar en actividades culturales. Esta participación es de un 17.7% más, en el caso de los hijos de familias con estudios universitarios, y de un 5.5% más en el caso de los graduados en educación postobligatoria con respecto a aquellos individuos procedentes de familias con estudios secundarios (Fernández-Gutiérrez y Calero 2016). El mismo estudio demuestra que un patrón similar se registra en las actividades deportivas, o en las actividades de lectura de libros y periódicos. Un individuo con estudios terciarios tiene 2.38 veces más probabilidades de participar en una actividad cultural que un individuo con un nivel de estudios inferior.

Según la encuesta de salud de Cataluña en 2012, uno de cada tres niños no hace ninguna actividad extraescolar deportiva. Según otro estudio comisionado por la Fundació Jaume Bofill en la ciudad de Barcelona, el 74,6% de los menores entre 3 y 15 años no participa en actividades de ocio (Síndic de Greuges 2014). Estos estudios relacionaban estos resultados con factores territoriales, de los centros y sobre todo de los perfiles económicos de las familias.

Según datos de la encuesta *Factors de Risc a l'Escola Secundària* (FRESC) del 2016, en la ciudad de Barcelona la actividad física insuficiente es más frecuente entre las adolescentes en todas las etapas educativas, además la inactividad aumenta con la edad, llegando a alcanzar el 11,9% en los hombres frente al 23,4% en las mujeres (Santamariña-Rubio et al. 2017). La **Figura 12** muestra la actividad física en el tiempo libre del alumnado adolescente, según sexo y nivel socioeconómico del centro educativo por la ciudad de Barcelona en el año 2016. Como se puede apreciar en el gráfico, hay una cierta diferencia según nivel de actividad entre el alumnado que está matriculado en un centro que se encuentra en un barrio desfavorecido de la ciudad frente al que se encuentra en un centro en un barrio bienestante.

Figura 11. Actividad física en el tiempo libre del alumnado adolescente, según sexo y nivel socioeconómico del barrio del centro educativo. Barcelona 2016.



Fuente: Santamaría-Rubio et al. 2017.

Recomendaciones de política educativa

Las desigualdades educativas en el siglo XXI se construyen tanto dentro como fuera del espacio escolar. Acceder a experiencias de aprendizaje en el terreno artístico, deportivo, tecnológico, lingüístico o de otra naturaleza constituye una fuente de formación complementaria que no sólo enriquece el conocimiento y las competencias de quienes las disfrutan, sino que también posicionan a los individuos de forma desigual en el espacio social por lo que se refiere a su capital social, cultural y simbólico. Estos aspectos pueden resultar decisivos en el acceso al empleo u a otras experiencias sociales. Dejar únicamente en manos del mercado este tipo de formación es profundamente desigual. Los poderes públicos deben asegurar pues los recursos y los programas necesarios para que aquellos colectivos más desfavorecidos acceden en igualdad de condiciones a una experiencias sociales y formativas a las que otros grupos sociales acceden a través del mercado. Identificar necesidades, potenciar programas y generar condiciones de acceso equitativas son medidas urgentes que deben asumir las administraciones educativas. Ello pasa en gran medida por asumir que la gestión de la educación y la política educativa van mucho más allá del sistema educativo, y que deben programarse y dedicarse recursos a compensar las desigualdades en la educación más allá de la escuela.

Prioridad	Metas (Target 2030)
Generar programas de actividades extraescolares gratuitos dirigidos a la población desfavorecida.	Asegurar el acceso a un mínimo de actividades extraescolares a todo el alumnado.
Reforzar las ayudas públicas para acceder a actividades extraescolares (incluidos campamentos de verano).	Aumentar el número de beneficiarios de las ayudas hasta alcanzar la tasa de pobreza infantil.
Introducir mecanismos compensatorios para asegurar que los centros menos favorecidos tienen acceso a actividades complementarias de calidad.	Igualar el número y la calidad de las actividades complementarias de todos los centros escolares.
Generar ventajas fiscales a asociaciones deportivas y culturales que desarrollen programas dirigidos a colectivos más desfavorecidos.	Aumentar el número de entidades con programas dirigidos a población más desfavorecida en todas las CCAA.

REFERENCIAS

- Agasisti, Tommaso, y Jose M. Cordero. (2017). "The Determinants of Repetition Rates in Europe: Early Skills or Subsequent Parents' Help?" *Journal of Policy Modeling* 39 (1). The Society for Policy Modeling:129–46. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2016.07.002>.
- Alegre, Miquel Àngel, y Gerard Ferrer. (2010). "School Regimes and Education Equity: Some Insights Based on PISA 2006." *British Educational Research Journal* 36 (3):433–61. <https://doi.org/10.1080/01411920902989193>.
- Alegre, M.A. y Benito, R. (2010) "Los factores del abandono educativo temprano en el marco europeo". *Revista de Educación*, número extraordinario 2010, pp. 65-92.
- Alonso, M.J. y Araoz, I. (2011). "El impacto de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en la legislación educativa española". Madrid: Ediciones Cinca
- Ballarino, Gabriele y Fabrizio Bernardi. (2016). "Education, Occupation, and Social Origin: A Comparative Analysis of the Transmission of Socio-Economic Inequalities, Ch. 16 - The Intergenerational Transmission of Inequality and Education in Fourteen Countries: A Comparison," no. October:255–82.
- Ballarino, Gabriele, Fabrizio Bernardi, y Nazareno Panichella. (2016). "Education Systems and Inequality Based on Social Origins: The Impact of School Expansion and Design." In *Education Systems and Inequalities*, edited by A Hadjar and C Gross, 135–58. Policy Press. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447326106.003.0008>.
- Bernstein, B. (1975). "Class, Codes and Control" Volume 3 – Towards A Theory Of Educational Transmissions. Londres: Routledge.
- Bonal, X. (2012) "Education policy and school segregation in Catalonia: the politics of non-decision making". *Journal of Education Policy*, vol. 27 (3), 401-421.
- Bonal, X. (2003).- "Una evaluación de la equidad del sistema educativo español", *Revista de Educación*, vol. 330, Enero-Abril 2003, pp. 59-82.
- Bonal, X. (2000).- "Interest Groups and the State in Contemporary Spanish Education Policy". *Journal of Education Policy*, vol. 15 (2), pp.201-216.
- Bonal, X.; Zancajo, A. y Scandurra, R. (2019). "Residential segregation and school segregation of foreign students in Barcelona". *Urban Studies*, <https://doi.org/10.1177/0042098019863662>.
- Bonal, X. y Zancajo, A. (2018). "School segregation in the Spanish quasi-market education system: local dynamics and policy absences". en: Bonal, X. y Bellei, C. (eds) *Understanding school segregation: patterns, causes and consequences of spatial inequalities in education*. London: Bloomsbury.
- Bonal, Xavier, Alba Castejón, Adrián Zancajo, y José Luis Castel. (2015). "Equitat i Resultats Educatius a Catalunya". Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Boyadjieva, Pepka, y Petya Ilieva-Trichkova. (2017). "Between Inclusion and Fairness: Social Justice Perspective to Participation in Adult Education." *Adult Education Quarterly* 67 (2):97–117. <https://doi.org/10.1177/0741713616685398>.

- Braga, Michela, Daniele Checchi, y Elena Meschi. (2013). "Educational Policies in a Long-Run Perspective." *Educational Policies*, no. January:45–100.
- Calero, Jorge. (2002). "The Distribution of Public Social Expenditure in Spain: A General Analysis with Special Reference to Age and Social Class." *Social Policy and Administration* 36 (5):443–64. <https://doi.org/10.1111/1467-9515.00296>.
- Calero, Jorge, y María Gil. (2014). "La Incidencia Distributiva Del Gasto Público En Sanidad Y Educación." *Proyecto de Desigualdad En España*.
- Calero, J. y Bonal, X. (1999). "Política educativa y gasto público en educación. Aspectos teóricos y una aplicación al caso español". Barcelona: Pomares-Corredor.
- Casanova, M. A. (2011). "De la educación especial a la inclusión educativa. Estado de la cuestión y retos pendientes", *CEE Participación Educativa*, 18, noviembre 2011, pp. 8-24: <http://www.educacion.gob.es/revista-cee/pdf/n18-casanova-rodriguez.pdf>
- Cebolla-Boado, H., J. Radl y L. Salazar (2017). Preschool education as the great equalizer? A cross-country study into the sources of inequality in reading competence. *Acta Sociologica* 60 (1), 41 - 60.
- Cebolla-Boado, H., J. Radl y L. Salazar (2014). "Aprendizaje y ciclo vital. La desigualdad de oportunidades desde la educación preescolar hasta la edad adulta". Barcelona: Obra Social "la Caixa".
- CERMI (2010). "Los jóvenes con discapacidad en España". Informe de situación 2010. Madrid. Cinca: http://www.intersocial.es/images/stories/pdf/jovenes_con_discapacidad.pdf
- Choi, Alvaro, y Jorge Calero. (2013). "The Contribution of the Population of Disabled People to the Attainment of Europe 2020 strategy Headline Targets." *Disability and Society* 28 (6):853–73. <https://doi.org/10.1080/09687599.2013.808573>.
- Choi, Álvaro, María Gil, Mauro Mediavilla, y Javier Valbuena. (2017). "The Evolution of Educational Inequalities in Spain: Dynamic Evidence from Repeated Cross-Sections." *Social Indicators Research*, no. October:1–20. <https://doi.org/10.1007/s11205-017-1701-6>.
- Cordero Ferrera, José Manuel, Eva Crespo Cebada, y Francisco Pedraja Chaparro. (2013). "Rendimiento Educativo Y Determinantes Según PISA: Una Revisión de La Literatura En España." *Revista de Educacion*, no. 362:273–97. <https://doi.org/10.4438/1988-592X-RE-2011-362-161>.
- Dämmrich, Johanna, Yuliya Kosyakova, y Hans Peter Blossfeld. (2015). "Gender and Job-Related Non-Formal Training: A Comparison of 20 Countries." *International Journal of Comparative Sociologysie* 56 (6):433–59. <https://doi.org/10.1177/0020715215626769>.
- Echeita Sarrionandia, G. y Ainscow, M. (2011). "La educación inclusiva como derecho: marco de referencia y pautas de acción para el desarrollo de una revolución pendiente". *Revista de Didáctica de la Lengua y la Literatura* 12 (2011): 26-46
- Escudero, J.M. y Martínez, B. (2011). "Educación inclusiva y cambio escolar". *Revista Iberoamericana de Educacion*, 55,85-105.
- Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), INE, 2016
- EUROSTAT, 2018
- Fernández-Gutiérrez, Marcos, y Jorge Calero. (2016). "Leisure and Education: Insights from a Tim-Use Analysis." Barcelona.

Furlong, Andy. (2006). "Not a Very NEET Solution: Representing Problematic Labour Market Transitions among Early School-Leavers." *Work, Employment and Society* 20 (3):553–69. <https://doi.org/10.1177/0950017006067001>.

González, M.J. (2004). "La escolarización de la primera infancia en España: desequilibrios territoriales y socioeconómicos en el acceso a los servicios", en Navarro, V. (ed) *El Estado de Bienestar en España*. Barcelona: Tecnos.

Goos, Mieke, Brigitte Maria Schreier, Heidi Maria Eduard Knipprath, Bieke De Fraine, Jan Van Damme, y Ulrich Trautwein. (2013). "How Can Cross-Country Differences in the Practice of Grade Retention Be Explained? A Closer Look at National Educational Policy Factors." *Comparative Education Review* 57 (1):54–84. <https://doi.org/10.1086/667655>.

Gortázar, L, J. M. Moreno (2017). "Costes y consecuencias de no alcanzar un pacto educativo en España". *Revista Educación, Política y Sociedad*, no 2(2), julio-diciembre 2017, pp. 9-37 9 ISSN 2445-4109.

Gustafsson, Jan Eric. (2016). "Lasting Effects of Quality of Schooling: Evidence from PISA and PIAAC." *Intelligence* 57. Elsevier Inc.:66–72. <https://doi.org/10.1016/j.intell.2016.05.004>.

Heckman, James J. (2006). "Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children." *Science* 312 (5782):1900–1902. <https://doi.org/10.1126/science.1128898>.

Institut d'Infància i adolescència 2018

Ikeda, Miyako, y Emma García. (2014). "Grade Repetition: A Comparative Study of Academic and Non-Academic Consequences." *OECD Journal: Economic Studies* 2013 (1):269–315. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2013-5k3w65mx3hnx.

Gil Izquierdo, M y L. De Pablos Escobar (2012). "Evaluación de aspectos distributivos del modelo de financiación universitario español a través de técnicas de microsimulación" *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía*, ISSN 1578-0252, Nº 3, 2012, págs. 7-32

Gil, María, y Laura De Pablos Escobar. (2012). "La Incidencia de Los gastos educativos en España. Un análisis aplicado." *Presupuesto y gasto público* 68:211–37.

Gustafsson, Jan Eric. (2016). "Lasting Effects of Quality of Schooling: Evidence from PISA and PIAAC." *Intelligence* 57:66–72.

Kautz, Tim, James J. Heckman, Ron Diris, Bas ter Weel, and Lex Borghans. (2016). "Fostering and Measuring Skills Improving Cognitive and Non-Cognitive Skills to Promote Lifetime Success". Paris.

León, M. (coord.) (2016). "Empleo y maternidad: obstáculos y desafíos a la conciliación de la vida laboral y familiar". *Informe Funcas*, nº 78.

Martínez-Celorio, Xavier. (2015). "Les Beques a Examen". *Fundació Jaume Bofill*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.2022.1523>.

Martínez Celorio, Xavier, y Antoni Marín Saldo. (2012). "Crisi, Trajectòries Socials I Educació". *Anàlisi Longitudinal Del PaD (2003-2009)*. Fundació Jaume Bofill.

MECD 2018: <https://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/cifras-educacion-espana/2015-16.html>

MECD 2018: https://www.mecd.gob.es/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/sistema-estatal-indicadores/SEIE_2018.pdf

- Mediavilla, Mauro. (2010). "Una Evaluación Cuasi-Experimental Del Efecto de Las Becas Y Ayudas Al Estudio Sobre Las Tasas de Éxito Escolar." UB.
- . (2017). "Are Scholarships and Grants Effective When It Comes to the Continuity and Improvement of Educational Results at Primary and Secondary School Level?" Barcelona.
- Mons, Nathalie. (2007). "Les nouvelles politiques éducatives". Paris: Presses Universitaires de France.
- Murillo, J y Martínez Garrido, C. (2018). "Magnitud de la Segregación escolar por nivel socioeconómico en España y sus Comunidades Autónomas y comparación con los países de la Unión Europea", *Revista de Sociología de la Educación (RASE)*, vol 11 (1), pp.37-58. <https://doi.org/10.7203/RASE.11.1.10129>
- Murillo, J, Belavi, G, Pinilla, L. (2018). "Segregación escolar público privada en España", *Papers*, vol 103 (3), 307-337. DOI: <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2392>
- OECD. (2015). "Education at a Glance 2015." Paris.
- OECD. (2017). "Education at a Glance 2017." Paris.
- OECD. (2018). "Education at a Glance 2018." Paris.
- O'Hanlon, C. (2016). "The European Struggle to Educate and Include Roma People: A Critique of Differences in Policy and Practice in Western and Eastern EU Countries". *Social Inclusion*, 4(1):1-10. DOI: 10.17645/si.v4i1.363
- Pérez, F. y Uriel, E. (2016). "Cuentas de la Educación en España, 2000-2013: Recursos, gastos y resultados". Fundación BBVA.
- Pfeffer, Fabian T., (2008). "Persistent inequality in educational attainment and its institutional context". *European Sociological Review* 24, pp. 543–565.
- Santamariña-Rubio E, Serral Cano G, Perez C, Ariza C i Grup colaborador encuesta FRESC (2016). "La salut i els seus determinants n l'alumnat adolescent de Barcelona". Enquesta FRESC 2016. Agència de Salut Pública de Barcelona, 2017
- Save the Children (2017). "Desheredados. Desigualdad infantil, igualdad de oportunidades y políticas públicas en España". Save the Children España. https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/desheredados_pobreza_infantil_vlq.pdf
- Scandurra, R, y Jorge Calero (2017). "Modelling adult skills in OECD countries". *British Educational Research Journal*, 43 (4), 781-804.
- Scandurra, R, y Jorge Calero (2019). "How are adult skills configured? International Educational Research Journal, <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2019.06.004>
- Shonkoff, P. y Phillips, D. (2000) "From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Child Development", National Academies Press, Washington, DC.
- Síndic de Greuges (2014). "Informe sobre el dret al lleure educatiu i a les sortides i colònies escolars". Barcelona: Síndic de Greuges.
- Síndic de Greuges (2015). "Informe sobre la igualdad de oportunidades en la educación infantil 0-3 años". Barcelona: Síndic de Greuges.
- Tarabini, A. (2017). "L'escola No És per a Tu: El Rol Dels Centres Educatius En l'abandonament Escolar". Fundació J. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Tarabini, A. (ed.) (2015). "Políticas de lucha contra el abandono escolar en España". Madrid: Síntesis.

Toboso Martín, Mario, Miguel Ferreira, Eduardo Díaz Velázquez, Matilde Fernández-Cid Enríquez, Nuria Villa Fernández, and Concha Gómez de Esteban. (2012). "Sobre La Educación Inclusiva En España: Políticas y Prácticas." *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico* 6(1):279–95.

Valdés Fernández, M. (2017) "Hacia un nuevo modelo de ayudas al estudio y financiación universitaria", *Revista RUEDA* vol. 2, pp. 95-120.

NOTAS

¹ En el conjunto de España sólo el 51,4% de educación infantil de primer ciclo se escolariza en centros públicos (MECD 2018).

² Sobre esta cuestión véase para el caso de Cataluña el informe del Síndic de Greuges (2015) *Informe sobre la igualdad de oportunidades en la educación infantil 0-3 años*. [Disponible en http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3904/Informe%20escolaritzacio%200_3%20anys_cast_ok.pdf]

³ Gasto público excluidos capítulos financieros.

⁴ El indicador tiene base 100 y equivale al gasto en 2010. El índice de cambio en el gasto en instituciones educativas se calcula a precios constantes después de transferencias públicas y privadas.

⁵ Debe tenerse en cuenta el hecho de que el País Vasco cuenta con un sistema de becas y ayudas propio que complementa el sistema estatal.

⁶ El índice de disimilitud representa la proporción de estudiantes del grupo minoritario que tendrían que cambiar de escuela para lograr una distribución igualitaria en el área geográfica en cuestión. Por otra parte, el índice de aislamiento estima la probabilidad que un miembro de un grupo minoritario se encuentre en una escuela con otro miembro de su mismo grupo.

⁷ El nivel socioeconómico en PISA se construye a través de un indicador compuesto que tiene en cuenta tres características observables: el nivel de estudios de los padres, el nivel ocupacional de los padres y la presencia en el hogar de algunos bienes materiales.

⁸ Véanse por ejemplo medidas contenidas en los informes del Síndic de Greuges (2016) de Cataluña, en el informe reciente presentado por Save the Children: <https://www.savethechildren.es/publicaciones/mezclate-conmigo> o en el reciente informe del Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa: <https://rm.coe.int/fighting-school-segregation-in-europe-through-inclusive-education-a-positi/168073fb65>.

⁹ El AEP se refiere aquellas personas que dejan de estudiar tras la educación obligatoria. La UE lo define como el porcentaje de jóvenes de 18 a 24 años que no alcanzan al menos un nivel 3 de la [Clasificación Internacional de Niveles Educativos](#) (CINE) y que no están cursando estudios, ya sean reglados o no reglados.

¹⁰ En la escala de medida de competencias PISA, se considera la no adquisición de competencias básica por debajo del nivel 2 (en una escala de 6 niveles competenciales).

¹¹ Todos los datos extraídos de <https://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/no-universitaria/alumnado/necesidades-apoyo/2016-17.html>

¹² Esta categoría comprende el alumnado con retraso madurativo; trastornos del desarrollo del lenguaje y la comunicación; trastornos de aprendizaje; alumnado con desconocimiento grave de la lengua de instrucción y el alumnado en situación de desventaja socioeducativa.

¹³ Sobre este punto véase por ejemplo el documental *Aquí todos somos especiales*. <https://vimeo.com/234284052>

¹⁴ El indicador recoge esta información en las últimas cuatro semanas desde la realización de la encuesta.

¹⁵ Para la educación secundaria o inferior nos referimos a los niveles ISCED 0-2, mientras que en la educación terciaria corresponden a ISCED 5-6. ISCED es la escala internacional de niveles educativos. En este caso se adopta la escala ISCED 1997.

© Oxfam Internacional diciembre 2019

Este documento ha sido elaborado por Xavier Bonal y Rosario Scandurra del GEPS (Globalisation, Education & Social Policies) de la Universitat Autònoma de Barcelona. Oxfam agradece su colaboración en la elaboración de este informe. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con advocacy@oxfaminternational.org

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con policyandpractice@oxfam.org.uk.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 19 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza. Para más información, escribir a cualquiera de las organizaciones o ir a www.oxfam.org.