

Comunidades autónomas y política educativa

por José Saturnino Martínez García

En los debates sobre política educativa en España es habitual mencionar como problema las disparidades de resultados educativos entre comunidades autónomas. Normalmente este debate se acompaña del argumento de que la descentralización educativa ha sido perjudicial y es la causa de la discrepancia. Además, suele responsabilizarse enteramente a las autoridades autonómicas de los resultados de sus comunidades.

No es por ser desconfiado, pero tiendo a pensar que lo que subyace en quienes defienden este tipo de argumentos son dos ideas que, como mostraré en este artículo, no se sostienen ante la evidencia empírica disponible. Por un lado, echan de menos una arcadia feliz de la educación que no existió, y por otro, echan de menos una España políticamente más centralista.

Inercia histórica

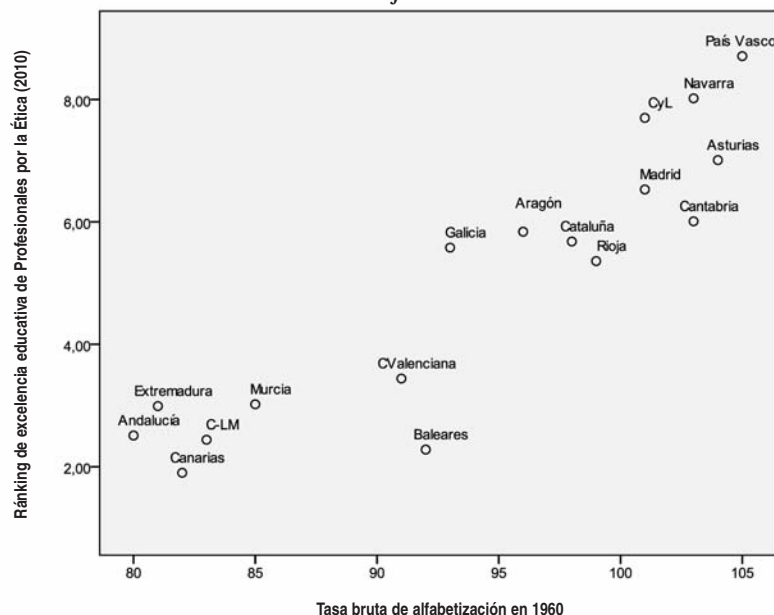
Si achacamos a la España autonómica las diferencias en resultados educativos solo cabe considerar que Franco fue un gran autonomista, pues las diferencias entre comunidades en el presente están prácticamente determinadas por las diferencias que había en el pasado. Una prueba de ello se presenta en el Gráfico 1 (véase el Cuadro 1 para los indicadores educativos). Como indicador de resultados educativos se ha tomado el índice elaborado por el lobby integrista católico *Profesionales por la Ética*, que aprovechó la presentación de dicho índice para culpar a la descentralización autonómica de las diferencias de resultados. Pero como se ve, no se tomaron la molestia de relacionarlo con la situación educativa de la España franquista. Las tasas de alfabetización en la época de la Dictadura, cuando el analfabetismo ya estaba erradicado de los países con los que

tanto nos gusta comparar, están estrechamente relacionados con los resultados educativos en el presente. El reconocimiento del peso de la inercia histórica no es motivo de justificación de los malos resultados ni para la desidia de las autoridades educativas, pero obviamente, si no hacemos un buen diagnóstico de nuestros problemas educativos no podemos encontrar buenas soluciones. [Gráfico 1]

Cuadro 1. Definición de indicadores educativos

Fracaso escolar administrativo	Situación en la que no se obtiene el título educativo obligatorio, en este caso de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria. La tasa bruta se toma a los 16 años.
Abandono educativo temprano	Situación en la que no se cursan estudios (ya sean reglados o no reglados) o no se ha obtenido un título post-obligatorio, a los 18-24 años.
Fracaso escolar de rendimiento	Situación en la que no se ha logrado un nivel mínimo de conocimientos. En este caso, que no haya superado el nivel 1 de PISA
Índice de excelencia educativa	Está compuesto por la agregación ponderada de una treintena de indicadores educativos

Gráfico 1. Tasa bruta de alfabetización en 1960 e índice de excelencia educativa de *Profesionales*



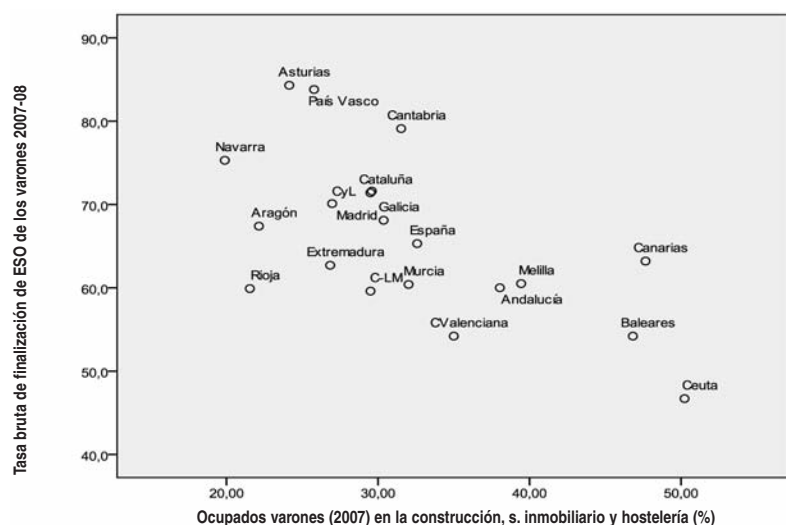
Escuela y mercado de trabajo

No todo se explica por la historia. En el Gráfico 1 se aprecia que hay dos comunidades que lo hacen peor en 2010 de lo que cabría esperar por sus tasas de alfabetización en 1960; son la Comunidad Valenciana y las Islas Baleares. Parte de esta ano-

lía y el fracaso escolar administrativo de los varones (antes de que empezase la gran destrucción de empleo asociada a la crisis). Este Gráfico apoya la tesis de la influencia de la estructura productiva sobre el fracaso escolar. Se aprecia también una clara relación entre estructura productiva y fracaso escolar administrativo, y cómo Baleares y la Comunidad Valenciana tienen una estructura productiva más escorada al empleo en hostelería y construcción. Harían falta más estudios, pero parece que la evolución de la estructura económica de estas dos comunidades hacia sectores intensivos de mano de obra de baja cualificación ha hecho que su nivel de fracaso escolar sea mayor de lo que cabría esperar por sus resultados educativos en los 60.

Hay quienes han llegado a considerar que la situación es al revés, afirmando que el fracaso escolar alto ha llevado a una mano de obra de baja cualificación, que es la que deben emplear los empresarios, pero este argumento no se sostiene a la luz de la evidencia empírica. En el Gráfico 3 se muestra que la caída en la tasa de abandono educativo temprano es posterior a la caída del empleo en la construcción, y no al revés. Además, conviene resaltar que la tasa de abandono educativo temprano nunca había estado tan baja como en 2010 (último dato disponible). Son muchos quienes consideran que la LOGSE echó a perder el sistema educativo, pero suelen olvidar que los indicadores educativos bajo la LGE eran peores. [Gráfico 3]

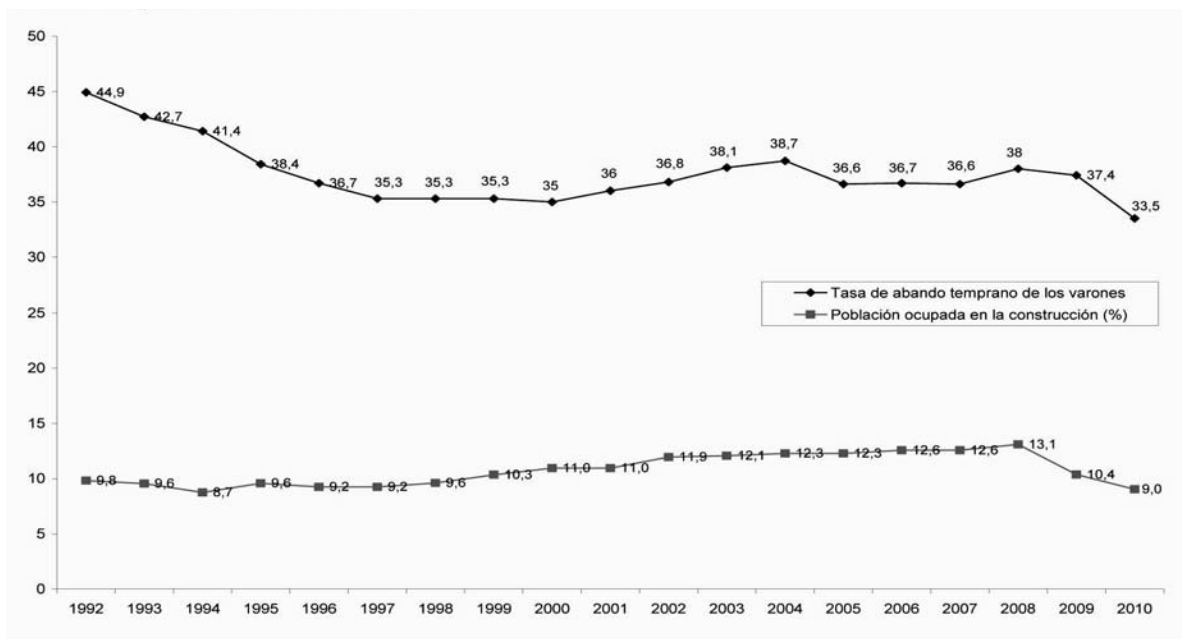
Gráfico 2. Tasa bruta de finalización de la ESO de los varones (curso 2007-2008) y peso de los sectores de la construcción, el sector inmobiliario y la hostelería



malía se puede explicar con los datos del Gráfico 2, en el que se muestra la relación entre el peso de la construcción y la hoste-

lería (GESO) prácticamente tiene prohibido cursar estudios post-obligatorios, aunque quiera. Es una situación atípica en el

Gráfico 3. Evolución de las tasas de abandono educativo temprano de los varones a los 18-24 años y tasa de ocupados en la construcción



resto de países desarrollados, donde se mantienen vías flexibles para la incorporación a la educación post-obligatoria. A esto se suma que los requisitos para obtener el mencionado título son más duros de lo que cabría esperar. Una prueba de ello se presenta en el Gráfico 4. En él se relaciona el fracaso escolar de rendimiento, medido en PISA (no haber superado el nivel 2 de los seis con que cuenta PISA) con el abandono escolar. El dato más llamativo es la proporción de nuestros jóvenes con bajo rendimiento, por ser similar a la de países como Francia, Alemania o Reino Unido (uno de cada cinco). Sin embargo, nuestras tasas de abandono educativo temprano son de las más altas. Es decir, nuestro alto nivel de abandono no guarda relación con que tengamos más alumnos de bajo rendimiento (lo que nos diferencia de los países citados es que tenemos pocos de alto rendimiento). Viendo este gráfico, como he estudiado con más detalle en otro lugar (Martínez García 2009), la conclusión que se deriva es que el alto abandono escolar de nuestro país se debe al alto nivel de exigencia para lograr el título de ESO en relación con el resto de países de la OCDE.

También sorprenden las diferencias observadas por comunidades autónomas. Las diferencias tanto de abandono como de fracaso escolar y de rendimiento son tan grandes entre comunidades autónomas como entre países. Como ya se ha señalado, esto puede explicarse por las diferencias históricas y de

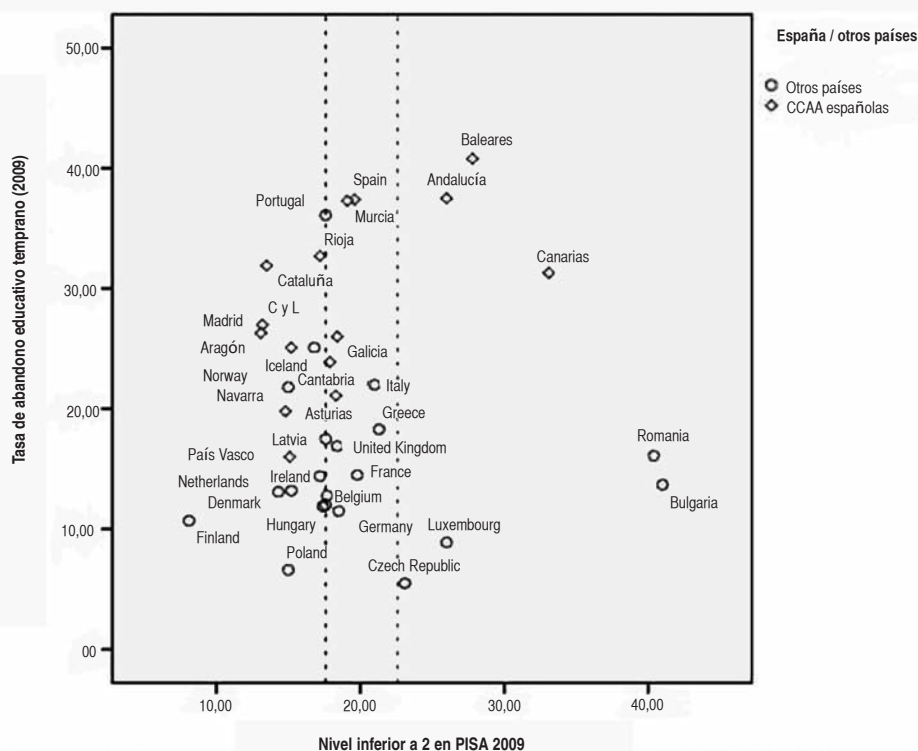
estructura productiva. Pero hay una diferencia que no puede explicarse por estos determinantes estructurales. Es la poca relación que se observa entre abandono escolar y rendimiento en PISA, tanto para el conjunto de países como entre autonomías españolas. En España la situación es preocupante, pues, como ha estimado Carabaña (2010), el nivel de exigencias para lograr el título de ESO varía considerablemente entre comunidades autónomas. Por ejemplo, en La Rioja son necesarios 474 puntos de PISA para lograr el título de Graduado en ESO, mientras que en el País Vasco es suficiente con 416, una diferencia como la que separa a Finlandia, el país excelente, de la media de países de la OCDE. Posiblemente La Rioja sea uno de los lugares desarrollados donde se exige más al estudiante para poder cursar estudios post-obligatorios.

Otras medidas de política educativa, como el gasto por alumno, la ratio alumnado/ profesorado, o la proporción de enseñanza pública no influyen sobre el fracaso escolar de rendimiento. Pero la ratio alumnado/profesorado sí influye sobre el fracaso escolar administrativo (Martínez García 2012), posiblemente debido a que cuando hay menos estudiantes por clase, el profesorado es más sensible a elementos no cognitivos en la evaluación.

Conclusiones

Comparar los indicadores educativos de las comunidades

Gráfico 4. Fracaso de rendimiento en PISA 2009 (en lectura) y tasa de abandono educativo temprano



Las líneas punteadas marcan el intervalo de confianza al 95,5% en torno al porcentaje de España en fracaso escolar de rendimiento en PISA. Los países dentro de estas líneas no son estadísticamente distintos al conjunto de España.

autónomas sin tener en cuenta sus circunstancias históricas y sociales es una burda manipulación que poco ayuda a un debate educativo que quiera ser riguroso y útil. El lastre del atraso educativo se hace notar en el presente, y la estructura productiva influye en las decisiones educativas de los jóvenes. Pero hay elementos de política educativa que son fáciles de mejorar, y a coste cero. Es suficiente con quitar la prohibición de cursar estudios post-obligatorios a quienes no obtienen el GESO. Sería suficiente con que lo aprobado en la educación obligatoria sea considerado en la post-obligatoria, en vez de la situación actual, con un título de todo o nada. Un sistema educativo más flexible es un sistema con más capacidad de innovación y más sensible a las necesidades individuales.

Por otro lado, la cuestión de si es mejor o peor la descentralización educativa, es difícil de resolver empíricamente. Por un lado, países muy centralizados, como Francia, obtienen resultados parecidos a países muy descentralizados, como EEUU. Por otro, cuando España estaba muy centralizada las diferencias de resultados eran iguales o mayores que las de ahora. Por

tanto, más bien parece que la centralización o descentralización no afecta sustancialmente rendimiento del estudiantado. Otra cosa distinta es la presión por lograr un currículum único, y en esto, nacionalismo españolista y nacionalismos periféricos no se pondrán nunca de acuerdo. Pero esto no tiene que ver con mejorar las competencias de nuestros jóvenes, sino con los deseos de hacer patria.

Fuentes

Elaboración propia con datos de Eurostat y OCDE.

Carabaña, Julio. 2010. "Tres medidas seguras contra el fracaso escolar", *CEE Participación Educativa* 15:142-150.

Martínez García, José Saturnino. 2009. "Fracaso escolar, PISA y la difícil ESO", *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación* 2:56-85.

—. 2012. "Fracaso escolar y CCAA",

en *Seminario sobre fracaso escolar. Colectivo Lorenzo Luzuriaga (título provisional, en prensa)*. Manuel Puelles (Dir.). Madrid: Wolter Kluwers.

Núñez, Clara E. 2007. "Educación", en *Estadísticas históricas de España*, Albert Carreras y Xabier Tafunell (Dir.). Madrid: BBVA.

Profesionales por la ética. 2011. *Las políticas educativas en España: Ranking de excelencia educativa*. <http://www.profesionalesetica.org/wpcontent/uploads/2011/04/Presentaci%C3%B3n-nacional-2011-Final.pdf>. ■

Nota

1. Relacionar las tasas de abandono con los datos de PISA supone cierta incoherencia temporal, pues el abandono se refiere a la población entre 18 y 24 años, mientras que los de PISA son para la población de 15 años. Pero esta incoherencia no supone problemas, pues este indicador prácticamente no ha cambiando en PISA en la última década.

José Saturnino Martínez García es profesor de Sociología de la Universidad de La Laguna <http://webpages.ull.es/users/josamaga/>, (@mandarrian)