



La equidad en educación

Informe analítico del sistema educativo español



MINISTERIO
DE EDUCACIÓN
Y CIENCIA

cide

Centro de
Investigación
y Documentación Educativa

La equidad en educación

Informe analítico del sistema educativo español

Jorge Calero



N.º 175
Colección: INVESTIGACIÓN



MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA
SECRETARÍA GENERAL DE EDUCACIÓN
Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE)

Edita:
© SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
Subdirección General de Información y Publicaciones

NIPO: 651-06-237-3
ISBN: 84-369-4282-2
Depósito Legal: M-48.079-2006

Diseño de cubierta: Gallego & Santos Asociados
Imagen de cubierta: Cuadro original de Pablo Isidoro, *Arquitectura II*
Diseño de maqueta: Charo Villa

Imprime: SOLANA E HIJOS, A.G., S. A.

<http://publicaciones.administracion.es>

Índice

LISTA DE ACRÓNIMOS	9
RESUMEN EJECUTIVO	11

PARTE I **CONTEXTO**

CAPÍTULO 1

Contexto del país y actual situación en cuanto a la equidad .	17
1.1. Aspectos generales: el sistema educativo dentro del estado del bienestar en España	19
1.2. Presencia del sector público y del sector privado	19
1.3. Aspectos generales referidos a la financiación del sistema educativo . .	20
1.4. El proceso de descentralización territorial en el sistema educativo español	21
1.5. Elementos relacionados con la equidad en la evolución de la política educativa en España	22
1.6. Diferentes perspectivas sobre la equidad en los debates sobre la política educativa española	24

PARTE II **OPORTUNIDADES Y RESULTADOS**

CAPÍTULO 2

Perfil de la equidad en educación	29
2.1. Tasas de participación	31
2.2. Tasas de graduación y rendimiento	32
2.3. Dimensión de género	32
2.4. Evidencias obtenidas en las pruebas de habilidades cognitivas	33
2.5. Dinámica reciente de la desigualdad en España	36

PARTE III **CAUSAS Y EXPLICACIONES**

CAPÍTULO 3

Transmisión longitudinal de la desigualdad	39
---	----

CAPÍTULO 4

Comprendiendo las causas de la desigualdad	43
4.1. Barreras relacionadas con la motivación	45
4.2. Barreras institucionales	46
4.3. Barreras económicas	52
4.3.1. Incentivos salariales y educación	52
4.3.2. Un análisis de la incidencia distributiva del gasto educativo en España	53
4.4. Barreras sociales y culturales	54
4.4.1. Educación infantil	54
4.4.2. Selección en el sector privado concertado	55
4.4.3. Inmigración y desigualdades educativas	56

PARTE IV**POLÍTICAS, PROGRAMAS E INICIATIVAS**

CAPÍTULO 5

Políticas educativas activas relacionadas con la equidad .	61
5.1. Políticas y estrategias dirigidas al conjunto de la población atendida en un nivel educativo determinado	63
5.2. Políticas y estrategias enfocadas a subgrupos específicos	64
5.2.1. Sistema de becas y créditos educativos	64
5.2.2. Programas de educación compensatoria	66
5.2.3. Algunos ejemplos de programas específicos destinados a la población inmigrante	67
5.3. Mecanismos disponibles para la evaluación de los programas de equidad	68

CAPÍTULO 6

Políticas no educativas que afectan a los resultados en el sector educativo	69
--	----

PARTE V**CONCLUSIONES**

CAPÍTULO 7

Conclusiones y valoraciones	77
7.1. Principales problemas en el terreno de la desigualdad que deben afrontar las políticas educativas en España	79
7.2. Debilidades y fortalezas de las actuales políticas y prácticas en materia de desigualdad educativa	80

7.3. Tendencias y cambios con incidencia sobre los niveles de desigualdad que se pueden anticipar en las políticas educativas	80
7.4. Aspectos del sistema educativo español que merecen una investigación más detallada	81
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83
ANEXOS	91

Lista de acrónimos

CC.AA.:	Comunidades Autónomas
CFGM:	Ciclos Formativos de Grado Medio
CFGS:	Ciclos Formativos de Grado Superior
CIDE:	Centro de Investigación y Documentación Educativa
CSE:	Categoría socio-económica
ECHP:	European Community Household Panel
EGB:	Enseñanza General Básica
EPF:	Encuesta de Presupuestos Familiares
ESO:	Educación Secundaria Obligatoria
EU-SILC:	European Union Survey on Income and Labour Conditions
FORCEM:	Fundación para la Formación Continua
INCUAL:	Instituto Nacional de Cualificaciones
INECSE:	Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo
INEM:	Instituto Nacional de Empleo
LCFP:	Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional
LGE:	Ley General de Educación
LOCE:	Ley Orgánica de Calidad de la Educación
LODE:	Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación
LOGSE:	Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo
LOPEG:	Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Educativos
LOU:	Ley Orgánica de Universidades
MEC:	Ministerio de Educación y Ciencia
PAAU:	Pruebas de Aptitud para el Acceso a la Universidad
PDC:	Programas de Diversificación Curricular
PGB:	Prueba General de Bachillerato
PGS:	Programa de Garantía Social
PIP:	Programas de Iniciación Profesional
PISA:	Programme of International Student Assessment
PSOE:	Partido Socialista Obrero Español
UE-15:	Unión Europea con 15 estados miembros (los incorporados hasta 2004)

Resumen ejecutivo

Este informe desarrolla los contenidos propuestos en el programa Equidad en educación para los informes analíticos de los países participantes, siguiendo la estructura propuesta en el programa.

En el informe se revisa y discute una serie de elementos relativos a las desigualdades en el sistema educativo español y a las políticas contra la desigualdad que se han aplicado hasta el momento. El informe también recoge diversas propuestas destinadas a mejorar estas políticas.

Las áreas que se identifican como más problemáticas en relación con las desigualdades son las siguientes:

- ▶ Acceso a la educación infantil en el tramo de 0-3 años. Éste resulta muy dependiente del nivel de renta, debido a una gran debilidad de la oferta de centros públicos de calidad. No existen programas específicos de apoyo al acceso a este nivel educativo, que resulta crucial con relación a las oportunidades de igualdad de los resultados educativos.
- ▶ Bajo nivel de participación en la educación secundaria postobligatoria. La tasa de participación agregada es de únicamente el 56,9%; esta tasa es especialmente reducida tanto entre el alumnado procedente de contextos socioculturales bajos como entre el alumnado inmigrante.
- ▶ Elevado nivel de fracaso escolar. Éste, aunque ha descendido en los últimos años, presenta una cifra superior a la media de la Unión Europea.
- ▶ Problemas de integración educativa del colectivo de inmigrantes. Dicho colectivo ha crecido muy rápidamente en los últimos años; supone un porcentaje muy elevado del alumnado en Comunidades Autónomas como Madrid (24,3% del total) o Cataluña (19,3% del total). Este colectivo se escolariza, esencialmente, en los centros públicos. El colectivo gitano presenta también problemas importantes en cuanto a su integración educativa.
- ▶ Intensificación de las desigualdades entre los centros públicos y los centros privados concertados. Ambos tipos de centro tienen una regulación similar en cuanto a la gratuidad y el acceso de los alumnos (normativa anti-selección). Sin embargo, los centros privados concertados han conseguido seleccionar eficazmente su clientela; han actuado, así, como “refugio” para las clases medias ante, por ejemplo, la reciente entrada de inmigrantes en el sistema educativo.
- ▶ Debilidad y falta de calidad de los estudios vocacionales. En concreto, los correspondientes al nivel de secundaria no constituyen una alternativa atrac-

tiva ni por su calidad ni por el rendimiento económico que de ellos se obtiene. Siguen siendo una “vía secundaria”, de poco prestigio, cuya clientela procede, en buena medida, de los grupos sociales de renta menor.

- ▶ Limitada cobertura del sistema de becas y eficacia redistributiva reducida.
- ▶ Asimetrías en el gasto público educativo por alumno que efectúan las diversas CC.AA. Los niveles de calidad en los procesos educativos son, también, desiguales. Esta situación es inherente a cualquier sistema descentralizado (el español lo es en cuanto a las competencias administrativas), dado que las regiones pueden elaborar políticas educativas propias. Sin embargo, parece recomendable cuando menos establecer un nivel común mínimo, a partir de acuerdos entre la Administración central y las CC.AA.

Como puede observarse, no se ha mencionado entre los puntos más problemáticos la existencia de desigualdades en cuanto a las puntuaciones de pruebas cognitivas (como PISA): los resultados españoles señalan un nivel de desigualdad reducido y más centrado en las diferencias en el interior de los centros que entre los centros. Tampoco se ha incluido ningún punto relativo a las diferencias de género, ya que, al menos por lo que respecta al interior del sistema educativo, la posición de las mujeres ha mejorado sustancialmente, siendo su participación en todos los niveles postobligatorios claramente más elevada que la de los hombres. Persisten, sin embargo, desigualdades tanto en la elección estereotipada de tipos de estudio como en la formación de los salarios en el mercado de trabajo.

Desde la transición a la democracia, las políticas generales (me refiero a las que afectan al conjunto de los usuarios) relacionadas con la equidad en la educación han estado marcadas por una combinación de universalismo con algunos principios que afianzan la capacidad de elección de los usuarios. Los elementos más relevantes en estas políticas son los siguientes:

- ▶ **Comprensividad:** el sistema español establece una bifurcación entre una rama académica y una vocacional a los 16 años, con un reducido nivel de optatividad en los 14 y 15 años.
- ▶ **Gratuidad:** se rige por este principio la educación obligatoria (6-16 años) y pese a no ser obligatoria, la educación infantil de 3 a 5 años (desde 2002). Los precios de los servicios universitarios están fuertemente subvencionados: el usuario cubre únicamente en torno al 17% del coste del servicio.
- ▶ La normativa en cuanto a la gratuidad y al acceso del alumnado es, como he mencionado, idéntica para los centros públicos y los centros privados. La voluntad del legislador consistió en establecer un único sistema de centros financiados con fondos públicos, en el que primase un equilibrio entre las combinaciones de igualitarismo y la capacidad de elección. Pese a ello, el resultado práctico de la aplicación de este sistema se ha decantado más hacia la capacidad de elección que hacia el igualitarismo.

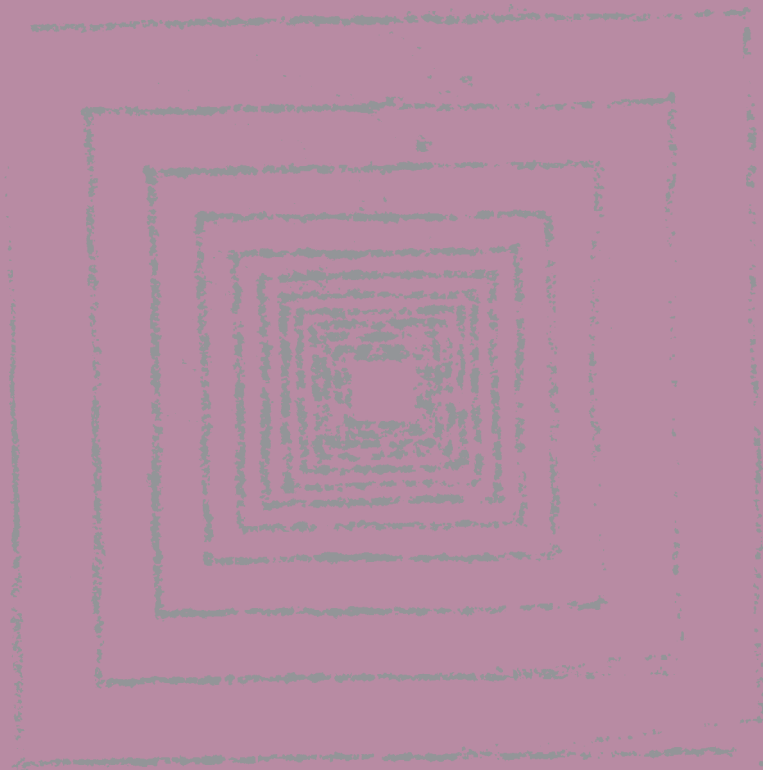
Por lo que respecta a las políticas específicas, destinadas a zonas concretas de la población, en el informe se revisan y discuten los siguientes grupos de programas:

- ▶ Programas de “segunda oportunidad”, como los Programas de Garantía Social o los Programas de Diversificación Curricular. Una de las debilidades más importantes del Programa de Garantía Social consiste en que no conduce a una titulación que permita reincorporarse al sistema educativo.
- ▶ Programa de becas y créditos. Se detecta una cobertura muy escasa (especialmente en el nivel no universitario); a través de un análisis de incidencia del gasto se aprecia también una reducida eficacia en el cumplimiento de sus objetivos distributivos.
- ▶ Programas de educación compensatoria y programas específicamente destinados a la población inmigrante. Se trata de programas con un alto nivel de descentralización territorial. Especialmente en CC.AA. que están recibiendo un gran número de inmigrantes se produce una inadecuación entre objetivos y recursos.



Primera parte

Contexto



Contexto del país y actual situación en cuanto a la equidad

Contexto del país y actual situación en cuanto a la equidad

1.1. ASPECTOS GENERALES: EL SISTEMA EDUCATIVO DENTRO DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN ESPAÑA

El sistema educativo español actual es el resultado de un conjunto de rápidas transformaciones que desde la década de 1960 y, con más intensidad, desde la transición a la democracia (desde 1976, tras el final de la dictadura franquista), ha sufrido la sociedad española y, más en concreto, las instituciones de su estado del bienestar. En este periodo se ha desarrollado, tardíamente con respecto a los países de nuestro entorno, la escuela de masas y se ha ampliado notablemente el acceso a los niveles postobligatorios de la educación. Partiendo de una educación destinada a la reproducción de elites, con una presencia predominante de los centros privados (de la Iglesia católica), se ha alcanzado actualmente una situación donde la presencia del sector público es mucho más intensa (en cuanto a regulación, financiación y provisión), aunque todavía comparativamente menor a la del resto de países de la Unión Europea.

Paralelamente a lo que sucede en otras zonas del estado del bienestar español (el sistema sanitario, por ejemplo), en el sistema educativo han confluído tendencias hacia la universalización y tendencias que han hecho al sistema más dependiente de los mercados o más subsidiario con respecto a las familias.

Entre las primeras, destacaría la progresiva extensión de la escolarización obligatoria y gratuita (hasta los 14 años en 1970, hasta los 16 en 1990); entre las segundas, el mantenimiento y en algunos casos refuerzo de la capacidad de elección de las familias a la hora de acceder a un centro educativo.

El sistema educativo español, como el conjunto del sector público español, ha sufrido un proceso de descentralización territorial desde principios de la década de 1980: las CC.AA. (Comunidades Autónomas) gestionan actualmente la mayor parte del gasto público educativo, si bien la capacidad normativa básica sigue residiendo en la Administración Central. Esta situación ha provocado que, para algunas facetas de la política educativa, no pueda hablarse sin matices de un sistema único. Procesos de descentralización territoriales similares se han llevado a cabo en la mayoría de los sectores que tienen una incidencia más directa sobre los niveles de desigualdad (como la sanidad, los servicios sociales, la vivienda y algunas políticas de mantenimiento de rentas), aunque ha quedado centralizado el sistema de prestaciones económicas de la Seguridad Social (pensiones de jubilación, supervivencia y desempleo).

1.2. PRESENCIA DEL SECTOR PÚBLICO Y DEL SECTOR PRIVADO

En la actualidad el sistema educativo español, en sus niveles no universitarios, está

compuesto esencialmente por centros financiados con fondos públicos (véase cuadro a.1.1)¹. Éstos pueden ser públicos, gestionados por las CC.AA., o privados concertados, gestionados de forma privada pero que deben cumplir una regulación destinada a garantizar la gratuidad de la docencia y a igualar las condiciones de acceso de los estudiantes con las existentes en los centros públicos. El sistema de conciertos se aplica en su forma actual desde mediados de la década de 1980, si bien previamente el sector público concedía subvenciones, sin una regulación sistemática de las obligaciones que asumían los centros receptores de la subvención. Concebido inicialmente para los niveles de primaria y secundaria, el sistema de conciertos se ha extendido en los últimos años, especialmente en algunas CC.AA., también al nivel de educación infantil (de 3 a 5 años). Es previsible que, tras la definición de este nivel como gratuito (pero no obligatorio) en la LOCE (Ley Orgánica de Calidad de la Educación, de 2002), la financiación mediante concierto se intensifique.

En el nivel universitario no se aplica el sistema de conciertos: los centros privados sólo pueden recibir financiación pública indirectamente por medio, por ejemplo, de las becas públicas que perciben sus estudiantes. Pese a ello, en los últimos años se ha producido un crecimiento muy acelerado de la presencia del sector privado, que daba servicio sólo al 4% de los estudiantes en 1996 y atendió en 2001-02 al 8% del alumnado (un 8,9% en 2003-04, según datos no definitivos). Esta expansión se ha producido, además, en un contexto de mayor competencia, debida ésta a la reducción sustancial de los grupos de edad potencialmente usuarios de la universidad, motivada a su vez por la severa caída de la natalidad que se produjo desde mediados de la década de 1970.

Como puede verse en el cuadro a.1.1 el sector privado no concertado es muy reducido, especialmente en primaria y secundaria obligatoria; su peso es mayor, sin embargo, en dos casos: en el nivel de educación infantil, con un 16,2% del alumnado, y en la educación secundaria postobligatoria académica (Bachillerato), donde alcanza el 16,4% del alumnado.

1.3. ASPECTOS GENERALES REFERIDOS A LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

El indicador agregado de gasto público educativo (en porcentaje del PIB) es en España de 4,5 (véase cuadro a.1.2), un punto porcentual por debajo de la media de los países de la UE-15. Este indicador había alcanzado un máximo de 5,16% en 1992. A partir de entonces, la combinación de políticas presupuestarias más restrictivas y, desde 1995, un crecimiento sostenido del PIB han reducido en un primer momento, y estabilizado posteriormente, los valores del indicador. Esta evolución ha provocado que se interrumpiera el proceso de convergencia, con respecto a los países europeos –que se había acelerado desde 1985–, de los indicadores de gasto público educativo (Calero y Bonal, 1999).

En el mismo cuadro a.1.2 se pueden observar otros indicadores básicos de la financiación educativa en España. Entre ellos destacaría el crecimiento de la financiación unitaria, que es en buena medida fruto de la reducción del número de estudiantes. Éste incidió sobre la primaria a partir de la década de 1980, sobre la secundaria, especialmente a partir de la década de 1990 y, en la

¹ Me referiré a los cuadros del Anexo 2 a este informe con una numeración que comienza en “a”, para diferenciarlos de los cuadros correspondientes al conjunto de indicadores del “Anexo de datos” solicitado por la OCDE, en el Anexo 3, que serán referenciados directamente con la numeración del indicador.

educación superior, a partir de la década de 2000. También destaca la evolución del indicador 5, el cual recoge la proporción de los recursos públicos destinados a financiar los centros privados concertados. Puede observarse que su valor ha subido notablemente en el breve período considerado, alcanzando un 16,02%. Finalmente, el indicador 6 da cuenta del reducido nivel del sistema de becas español (específicamente, del destinado a la educación superior, el más cuantioso) y de la contracción que ha sufrido durante los últimos años.

Las disparidades en cuanto a las pautas de financiación entre las diferentes CC.AA. son notables: algunas de ellas han decidido efectuar (y han podido financiar) un esfuerzo presupuestario mayor en el terreno de la educación. Esto provoca que el gasto unitario sea muy diverso en todos los niveles educativos (como puede observarse en el cuadro a.1.3). Esta situación ha llevado a que responsables del MEC (Ministerio de Educación y Ciencia) del nuevo gobierno formado en 2004 sostengan la necesidad de alcanzar un acuerdo con las CC.AA. destinado a elevar el gasto público en educación de forma coordinada.

El gasto educativo privado es sustitutivo del gasto público. Resulta lógico, así, que los niveles de gasto educativo privado sean elevados en España. En el año 2001, en concreto, el consumo final de los hogares en educación como porcentaje del total del consumo final de los hogares fue el 1,7%, mientras que la media de la UE-15 fue de 1% (fuente: OECD). El cuadro a.1.4 proporciona información sobre un indicador similar obtenido de una fuente alternativa (la media española es de 1,33). En él se observan las implicaciones sobre la equidad de la incidencia del gasto educativo privado: éste, como es de esperar, se concentra en los niveles de renta superiores (primera fila del cuadro). Pero, además, para los niveles de renta inferiores, el esfuer-

zo que supone efectuar un gasto educativo inferior es *mayor* (segunda fila del cuadro).

1.4. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL

El proceso de descentralización territorial del sistema educativo español se ha llevado a cabo en dos fases: en una primera fase (a mediados de la década de 1980) obtuvieron competencias administrativas siete CC.AA.², mientras que el resto de CC.AA. siguió administrado por el MEC. Hacia finales de la década de 1990 este conjunto de CC.AA. pasó a tener también competencias administrativas. En el sistema resultante la mayor parte de las competencias administrativas residen en las CC.AA. Éstas gestionaron en 2002 el 84,7% del gasto público educativo; el gasto del MEC supuso solamente el 3,84% del total, dirigiéndose más de la mitad del mismo (2,23% del total) al sistema de becas y ayudas, cuya gestión también está en proceso de descentralización.

La situación no es la misma por lo que respecta a las competencias legislativas, ya que gran parte de la capacidad legislativa está centralizada; las leyes orgánicas han determinado las orientaciones esenciales de los sistemas educativos de las CC.AA. La contraposición entre este diferente nivel de descentralización de las competencias administrativas y legislativas ha generado a menudo conflictos. Un ejemplo de éstos lo podemos encontrar en las reacciones negativas que suscitó entre diversas CC.AA. la reforma, mediante tres leyes básicas (Ley Orgánica de Universidades –LOU–, Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional –LCFP–, y Ley Orgánica de Calidad de la Educación –LOCE–), de todos los niveles del sis-

² Estas Comunidades fueron Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra, Comunidad Valenciana y País Vasco.

tema educativo español. Estas leyes, impulsadas por el gobierno del Partido Popular, fueron aprobadas entre 2001 y 2002 con un nivel reducido de consenso. De hecho, esta situación ha llevado a que dos de las prioridades en la agenda política del nuevo gobierno hayan sido las reformas, consecutivas, de la LOCE y de la LOU. Es preciso señalar, además, que una parte del conflicto generado por la distribución de competencias legislativas y administrativas se produjo cuando, en el ejercicio de las competencias legislativas, la administración central actuó con ciertos niveles de “irresponsabilidad fiscal”, haciendo recaer sobre las CC.AA. las consecuencias presupuestarias de los desarrollos legislativos; el establecimiento de la gratuidad de la educación infantil en la LOCE es un buen ejemplo en este sentido.

En el escenario de la descentralización educativa en España destaca, por otra parte, el muy reducido nivel de competencias de los gobiernos locales: mientras que en buena parte de los países descentralizados son los gobiernos locales quienes tienen las competencias administrativas en los niveles de infantil, primaria y secundaria (Castells y Ruiz-Huerta, 2004), en el caso español esto no se produce, asumiendo en ocasiones los gobiernos locales competencias que en principio no les corresponden (por ejemplo, en el ámbito de la educación infantil).

1.5. ELEMENTOS RELACIONADOS CON LA EQUIDAD EN LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA EN ESPAÑA

La historia reciente (desde la década de 1970) de la política educativa española está

marcada por la tensión entre las ideologías liberal e igualitaria, que en diferentes momentos han conseguido imponerse con mayor o menor intensidad en el diseño y ejecución de las políticas. De hecho, la combinación de elementos de las dos ideologías es característica de la opción “pluralista” que caracteriza a buena parte de los desarrollos legislativos durante la década de 1990. En palabras de Álvaro Marchesi:

“La opción pluralista tiene cuatro principios básicos: 1. Los centros públicos pueden llegar a ser centros de calidad contrastada, con un alto nivel de eficiencia en su gestión. 2. Los centros públicos han de tener la suficiente autonomía para elaborar proyectos educativos propios en los que establezcan sus señas de identidad, pero deben establecerse, al mismo tiempo, medidas compensadoras para los centros situados en zonas socialmente desfavorecidas. 3. Los padres podrán elegir centro, pero dentro de los límites de la planificación realizada por los poderes públicos. 4. La evaluación de los centros ha de efectuarse no sólo sobre los resultados, sino principalmente sobre los procesos educativos. La ideología pluralista plantea una posición de equilibrio entre la libertad de elección y la igualdad de oportunidades”. (Marchesi, 1995: 34).

La LGE (Ley General de Educación), de 1970, supuso un avance importante en la consolidación de una escuela de masas en España. Inspirada en principios meritocráticos, estableció la obligatoriedad y gratuidad de la educación básica hasta los 14 años, y situó la responsabilidad de su provisión, de forma prioritaria, en el sector público³. La LGE estableció una fuerte separación entre itinerarios (académico y vocacional) a los 14 años y desarrolló un sistema de Formación

³ Estrictamente, la LGE estableció el tramo entre 14 y 16 años también como obligatorio, aunque en la realidad no se tomó ninguna medida para reforzar esta obligatoriedad, por lo que durante todos los años de aplicación de la LGE la proporción de chicos y chicas que abandonaban los estudios a los 14 años estuvo en torno a un tercio.

Profesional, que tuvo un prestigio muy reducido y una financiación escasa. Por otra parte, la LGE proyectó el régimen de conciertos con los centros privados que posteriormente no tuvo desarrollo reglamentario.

La LODE (Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación), de 1985, es la primera norma básica aplicada efectivamente tras la transición a la democracia. Impulsada por el primer gobierno socialista, su orientación es esencialmente igualitarista. Se enfatiza en ella la responsabilidad del sector público en la provisión de servicios educativos y, si bien se reconoce la existencia de una red dual, en la que se integran también los centros privados concertados, se da prioridad a la oferta pública. Un pequeño extracto de la Ley permite captar su espíritu:

“Al Estado y a las Comunidades Autónomas, por medio de la programación general de la enseñanza, corresponde asegurar la cobertura de las necesidades educativas, proporcionando una oferta adecuada de puestos escolares, dignificando una enseñanza pública insuficientemente atendida durante muchos años y promoviendo la igualdad de oportunidades”.

Con la siguiente norma educativa básica, la LOGSE (Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo), de 1990, se reforma en profundidad el sistema educativo: se extiende la enseñanza obligatoria hasta los 16 años, por medio de la ESO (Educación Secundaria Obligatoria), se da carácter educativo al nivel entre 0 y 5 años y se reforma la Formación Profesional, intentando dignificarla (evitar su carácter de “vía secundaria”). Se da especial énfasis a la lucha contra la desigualdad: la comprensividad es el elemento esencial en esa lucha, pero se incorporan, además, medidas de carácter compensatorio y se establece el PGS (Programa de Garantía Social), destinado a los alumnos que a los 16 años no alcanzan los objetivos de la ESO. Este énfasis en la reducción de la

desigualdad se puede apreciar en el siguiente fragmento de la LOGSE:

“La extensión del derecho a la educación y su ejercicio por un mayor número de españoles en condiciones homogéneamente crecientes de calidad son, en sí mismos, los mejores instrumentos para luchar contra la desigualdad. Pero la ley, además de contener a lo largo de su articulado numerosas previsiones igualmente útiles para ello, dedica específicamente su Título Quinto a la compensación de las desigualdades en la educación. A través de las acciones y medidas de carácter compensatorio, de la oferta suficiente de plazas escolares en la enseñanza postobligatoria, de la política de becas y ayudas al estudio que asegure que el acceso al mismo esté sólo en función de la capacidad y del rendimiento del alumno, el sistema educativo contribuirá a la reducción de la injusta desigualdad social”.

La LOPEG (Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Educativos), de 1995, promulgada durante el cuarto mandato del Partido Socialista (1993-96), avanza en la línea del pluralismo, regulando la autonomía de los centros, que se acompaña necesariamente de su evaluación.

Tras un primer mandato sin mayoría suficiente, el Partido Popular impulsó durante su segundo mandato (2000-04) normativa básica que introdujo derivas importantes en la política educativa. En concreto, en la LOCE (Ley Orgánica de Calidad de la Educación, de 2002), se enfatiza la necesidad de mejorar el nivel medio de los conocimientos y, para ello, se pretende desarrollar una “cultura del esfuerzo”, por medio, por ejemplo, del incremento del número permitido de repeticiones de curso. Además, se establecen itinerarios en el tramo de edad entre 15 y 16 años, con el objetivo de proporcionar una mayor flexibilidad, adaptada

a las necesidades individuales; se reduce, por tanto, el nivel de comprensividad implícito en la LOGSE. Selecciono el siguiente fragmento de la LOCE con intención de ilustrar este punto:

“Nuestro sistema de educación y formación debe asimilarse a una tupida red de oportunidades, que permita a cada individuo transitar por ella y alcanzar sus propios objetivos de formación. El sistema educativo debe procurar una configuración flexible, que se adapte a las diferencias individuales de aptitudes, necesidades, intereses y ritmos de maduración de las personas, justamente para no renunciar al logro de resultados de calidad para todos. La propia diversidad del alumnado aconseja una cierta variedad de trayectorias”.

El nuevo gobierno socialista, formado en 2004, ha establecido una moratoria para la mayor parte del articulado de la LOCE⁴. En su documento *Una educación de calidad para todos y entre todos* (MEC, 2004f) apunta diferentes elementos de la política educativa que desea aplicar. Entre los relacionados directamente con la equidad, destacan los tres siguientes: el énfasis en la educación infantil como elemento de prevención de las desigualdades (reintegrando el ciclo 0-3 años dentro del sistema educativo); la sustitución de los itinerarios en el segundo ciclo de ESO (15 y 16 años) por un modelo más flexible de diversificación curricular, basado probablemente en un sistema de créditos y, finalmente, el impulso de “programas integrales de compensación educativa en zonas o centros de atención preferente, tendentes a prevenir el fracaso escolar y a apoyar un eficaz trabajo con el alumnado en mayor desventaja social”.

1.6. DIFERENTES PERSPECTIVAS SOBRE LA EQUIDAD EN LOS DEBATES SOBRE LA POLÍTICA EDUCATIVA ESPAÑOLA

Sintetizaré las diferentes posturas sobre la equidad en la educación española señalando los elementos básicos de la aproximación liberal-conservadora, por una parte, y de la socialdemócrata, por otra. Desde posiciones liberal-conservadoras, representadas políticamente, para el conjunto del estado, por el Partido Popular, los dos elementos básicos relativos a la equidad son la “equidad según elección” y la “cultura del esfuerzo”. El primer elemento se ha proyectado, por ejemplo, sobre la introducción, en la LOCE, de itinerarios en el segundo ciclo de la ESO (en concreto, la introducción de un itinerario “tecnológico”, que separaba al alumnado entre una rama vocacional y una académica, tendía a romper notablemente el principio de comprensividad) y, también, sobre la importancia que se otorga a la capacidad de elección de las familias entre los centros públicos y privados. El segundo elemento tuvo también un claro reflejo en la LOCE, que introdujo la repetición de curso con más de dos asignaturas suspendidas y, también, una PGB (Prueba General de Bachillerato). Esta prueba suponía doblar el filtro de acceso a la educación superior ya que, además de la PGB, los estudiantes debían superar pruebas específicas de acceso a cada centro.

Desde posiciones socialdemócratas, representadas en el conjunto del estado por el PSOE (Partido Socialista Obrero Español), los elementos relativos a la equidad que se potencian en los diseños de sus políticas tienden más hacia el igualitarismo, pero sin olvidar la presencia de la libertad de elección.

⁴ Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo.

La “opción pluralista” a la que nos referíamos en 1.5 es la sustentada actualmente por la socialdemocracia. En ella, la libertad de elección de centro está matizada por el principio de programación y los centros privados concertados son considerados, al menos en teoría, como pertenecientes a una red única, integrada, de centros sostenidos con fondos públicos, que deben atender a regulaciones idénticas. Por este motivo, el proceso de dualización, por el que se profundizan las diferencias entre los centros públicos y centros privados concertados, es contemplado con especial preocupación desde posiciones socialdemócratas; la diferente incidencia de la inmigración sobre los dos tipos de centros (y cómo las clases medias buscan refugio en los centros privados concertados) ha agravado este proceso, que es considerado como uno de los obstáculos principales a la equidad desde la socialdemocracia.

El problema del fracaso escolar es tratado desde las posturas socialdemócratas prestando más atención a las condiciones del entorno socio-económico del alumno que al esfuerzo individual que éste pueda efectuar. Por otra parte, el principio de comprensividad, intenso en la LOGSE, se ha relajado ligeramente en las últimas aportaciones de política educativa elaboradas desde posiciones socialdemócratas (MEC, 2004f).

Como es lógico, los ejemplos relativos a aspectos concretos de las políticas educativas más recientes no pueden dar cuenta de la complejidad de un debate dinámico y de dimensiones cambiantes (como cambiantes son también las dimensiones de la desigualdad). Sin embargo, la ubicación de las diferentes posiciones en un continuo limitado por dos polos, uno correspondiente a la libertad de elección y otro correspondiente a la igualdad, puede ser, con todos los matices que acepta, un útil instrumento.