

Costes y consecuencias de no alcanzar un pacto educativo en España

The costs and consequences of not reaching an
Education Pact in Spain

Lucas Gortázar¹

Juan Manuel Moreno²

Resumen

En el contexto de un debate por un Pacto de Estado por la Educación en España, el objetivo de este artículo es describir y cuantificar los costes y consecuencias de no alcanzar dicho acuerdo en torno a las políticas y decisiones fundamentales asociadas al éxito escolar de cada alumno. Para ello, se lleva a cabo un breve análisis del sistema educativo español y se discute el impacto que las rigideces e inercias del mismo están teniendo sobre el alumnado, con especial incidencia a aquellos provenientes de entornos socioeconómicos más vulnerables. A partir de diversos estudios empíricos y nuevas aportaciones, se cuantifica el impacto, en términos de aprendizaje, cohesión social, empleo y crecimiento, de no establecer objetivos de país que pudieran surgir de un amplio acuerdo en materia de Educación. Los resultados son relevantes y justifican una urgente llamada a la acción a los partidos políticos y los agentes educativos.

Palabras clave: pacto educativo, costes, consecuencias, equidad, rigidez

¹ Investigador de la UPV/EHU. Miembro del Proyecto Atlántida. Consultor en la Práctica Global de Educación del Banco Mundial. Email: lucas.gortazar@gmail.com

² Especialista Principal de la Práctica Global de Educación del Banco Mundial. Email: jmoreno@worldbank.org

Abstract

In the context of the ongoing debate to reach a National Pact on Education in Spain, this article identifies and attempts to quantify the costs and consequences of failing to reach such Pact, i.e. of not building political consensus around the key policies and fundamental decisions associated to quality learning for all students. We carry out a brief analysis of the Spanish education system and discuss the negative impact that its rigidity and inertia have had on students, particularly on those from low socioeconomic background. With some existing empirical studies and adding new estimations, we quantify the impact of failing to agree on long-term goals in terms of learning, social cohesion, employment and economic growth. The conclusions are relevant and compelling, and warrant an urgent call for action to political parties and education stakeholders.

Key words: educational pact, costs and consequences, equity, rigidity

1. El reto de llevar a cabo un pacto educativo

1.1. ¿Por qué hace falta un pacto educativo?

Los cambios de fondo en educación nunca se producen como resultado de políticas de corto recorrido. La educación cambia muy despacio, por definición. Los sistemas escolares tardan mucho en responder a los cambios que se producen en la sociedad y el mercado laboral (Ball, 1994; Fullan, 2000; Hanushek y Woessmann, 2009). Aun así, el sector educativo es estratégico para cualquier país, y más aún para aquellos, como España, cuyo modelo social y económico depende en gran parte de la educación y la cultura. El sector educativo no solamente se encarga de construir ciudadanía sino también de asegurar que las nuevas generaciones están en condiciones de utilizar las tecnologías para crear riqueza y trabajo. Por eso la política educativa debe pertenecer a la política *grande*, es decir, a la política de Estado, y así lo es en aquellos países donde se ha convertido en la clave del bienestar social y del éxito económico, de la competitividad, del empleo, y de la construcción de los valores de participación,

igualdad y justicia social que configuran la ciudadanía del siglo XXI (Aho, Pitkanen y Sahlberg, 2006; Marciniak, 2015).

Un pacto de largo plazo por la educación es condición mínima para conseguir todas esas cosas, como reflejo de un consenso político y social sobre la educación, expresado en términos de grandes objetivos de país, que pueda encajar y atravesar cambios de gobierno y de ciclo económico. Ese pacto se está construyendo globalmente desde hace unas dos décadas –Objetivos del Milenio, y ahora los Objetivos de Desarrollo Sostenible– y a nivel Europeo –marco de Competencias Clave– desde hace una. Pero lo que resulta asequible a nivel de las instituciones globales o europeas es paradójicamente mucho más difícil en el contexto de un solo país. Y eso es así porque pedir a los partidos políticos que pacten sobre Educación no deja de ser pedirles que aparquen sus intereses políticos del corto plazo para poder avanzar en un sector que requiere del largo plazo para poder avanzar sustantivamente. Como han argumentado Aidt y Dutta (2007) y Gerbasch (2004), en la economía política de sectores como el de la educación, las decisiones relevantes tienen más dificultades para ser tomadas en un contexto de competición partidista. En España, un país todavía sin una gran tradición democrática, donde la Educación está lejos de ser cuestión de Estado, los partidos políticos parecen creer que pactar en materia de Educación tiene demasiados riesgos y ninguna ventaja, y que hacerlo supondría ignorar las preferencias de sus votantes. Pactar en política educativa equivaldría pues a entregarse imperdonablemente al enemigo.

Partiendo por tanto del reconocimiento de la dificultad que dicho pacto educativo implica, este texto pretende arrojar alguna luz sobre las razones que podrían llevar a los partidos, sus votantes y demás actores sociales a pensar de otro modo. Se trata de poner de manifiesto las razones, hechos, evidencias y datos concretos que justificarían llevar a cabo responsablemente una decisión que no tiene una lógica partidista; es decir, los costes y consecuencias que tiene para cada ciudadano en particular y para España en general continuar actuando como si la Educación no fuera tan importante como todos decimos que es. Así, pretendemos poner sobre la mesa una estimación de algunos de los costes y

consecuencias que estamos pagando por mantener el actual statu quo en políticas educativas de aula y centro que apenas han variado en las últimas décadas, mientras se producía una cuasi-universalización en el acceso a la educación; un precio que se paga cada día en términos de crecimiento económico y de cohesión social, de empleo y de igualdad, de despilfarro de recursos e ineficiencia en el gasto educativo, y de compromiso ciudadano y calidad de nuestra democracia.

1.2. El Statu Quo: bandazos legislativos que no rompen una dinámica conservadora

El sector educativo es terreno especialmente abonado para desarrollar y defender posiciones beligerantes en materia religiosa, lingüística, identitaria e ideológica en España. De ahí, como se sugiere más arriba, la dificultad para alcanzar pactos políticos en Educación. España es un ejemplo paradigmático en ese sentido, al estar manteniendo ya durante décadas un statu quo de falta de acuerdo y fragmentación política en materia de Educación (De Puelles, 2007). La elaboración de una nueva ley orgánica casi en cada legislatura, siempre amenazada de modo explícito por la oposición como “lo primero que derogaremos cuando ganemos las elecciones”, ha conseguido terminar confundiendo y hartando a la opinión pública. Además, toda esta volatilidad legislativa y reglamentista podría estar burocratizando cada vez más el trabajo del profesorado, lo que perjudica su motivación y moral profesional y reduce el tiempo que les queda disponible para hacer su verdadero y más importante trabajo. Además, y esto es igualmente clave, fomenta actitudes corporativistas en todos los actores del sistema, lo cual refuerza el inmovilismo de unos y otros. Este clima de politización y burocratización mantiene artificialmente ocupados a medios de comunicación, editoriales de libros de texto, y a otras instancias del sistema que en más de un caso son propensas al clientelismo.

Ante todo ello, una abrumadora mayoría de los actores con cierta capacidad de influir sobre las decisiones de política educativa –empezando por los propios partidos políticos– no parecen tener suficientes razones para cambiar una dinámica que, bajo la fachada de la batalla ideológica, tiene en la práctica el

efecto perverso de que nada cambie. Se trata de un equilibrio de bajo nivel, que funciona más como un pacto contra la Educación que como un pacto por la Educación. En definitiva, lo que ocurre es que el sector educativo se mantiene rehén de una lucha que tiene más bien poco que ver con la Educación. Es hora de romper de algún modo esta dinámica esencialmente conservadora, y podría ser que la negociación de un pacto educativo fuera el instrumento más apropiado en este momento. Para ello, la pregunta de cuánto nos está costando seguir como estamos puede tal vez ayudar a cambiar los términos del debate.

2. Éxito y fracaso escolar

La definición del éxito y fracaso escolar es el primer paso necesario para comprender en profundidad las oportunidades de construir y llevar a cabo un pacto educativo y de las consecuencias que tiene no hacerlo. El éxito escolar se define como la consecución de los dos siguientes logros por parte de todos los estudiantes del sistema educativo español:

- ✓ Completar estudios obligatorios básicos y estar matriculado en estudios posobligatorios en la edad idónea de cada estudiante.
- ✓ Adquisición de niveles básicos de *competencias clave* en el marco de la Recomendación de la Comisión Europea, que incluyen: (i) competencia en lengua materna; (ii) competencia en lengua extranjera; (iii) competencias matemáticas y científicas; (iv) competencia digital; (v) aprender a aprender; (vi) competencias sociales y cívicas; (vii) iniciativa y espíritu emprendedor; (viii) competencia y expresión culturales. La adquisición con éxito de estas competencias asegura la inclusión social y laboral de todos los estudiantes.

Podría además afirmarse que esta definición de éxito escolar lo es también de calidad de la educación y del grado de democratización del sistema educativo; o todavía más allá, de la medida en que un país asegura el derecho a la educación de su ciudadanía. Con esta definición como guía, se puede presentar una *foto* que

muestre cuán lejos están los estudiantes del sistema educativo español de alcanzar el éxito educativo (y el sistema educativo de alcanzar niveles satisfactorios de calidad y democratización). En primer lugar, la tasa de abandono escolar temprano de los jóvenes españoles es actualmente la más alta de toda la Unión Europea³, con un 20% de jóvenes de 18 a 24 años que en 2015 no habían obtenido el título de ESO, o que tras obtenerlo no continúan estudios de Bachillerato o Formación Profesional. A su vez, aquellos que abandonan antes o después de obtener el graduado de ESO lo hacen habitualmente habiendo repetido y por tanto no llegan en la edad idónea al final de la etapa obligatoria. La repetición es la primera piedra con la que muchos tropiezan para después terminar abandonando (Fernández Enguita, Mena y Riviere, 2010; Roderick, 1994), y constituye por tanto la otra gran barrera hacia el éxito escolar que sufre nuestro sistema educativo. En el año 2015, un 31.2% de los jóvenes de 15 años habían repetido al menos una vez, casi tres veces más que la media de la UE (11.3%) y de la OCDE (11.9%) (OCDE, 2016). En ambos casos, existen diferencias notables entre Comunidades Autónomas, con tasas de abandono escolar y repetición superiores al 25% y 40% respectivamente en algunas de ellas (MECD, 2017; OCDE, 2016).

En cuanto a las competencias clave, la información que tenemos procede principalmente de evaluaciones y encuestas internacionales como TIMSS o PISA. En particular, España se encuentra en 2015 en niveles competenciales de lectoescritura, matemáticas y ciencias semejantes a los de la OCDE y ligeramente por encima de la UE (OCDE, 2016). La información de *PISA Resolución de Problemas* ofrece datos sobre competencias digitales y en resolución de problemas (lo que habitualmente se conoce como “aprender a aprender”) en las que los jóvenes que estudian en el sistema educativo español se encuentran ligeramente por debajo de la media de la OCDE (OECD, 2014a).

Aunque queda mucho por avanzar en la adquisición de las competencias clave, lo verdaderamente preocupante del sistema educativo español en cuanto a

³ Eurostat (2017), http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Early_leavers_from_education_and_training

alcanzar el éxito escolar para todos son los problemas de abandono, repetición e idoneidad; es decir, lo que en resumen conocemos como fracaso escolar.

3. Inercias del sistema educativo y su efecto sobre la equidad y calidad

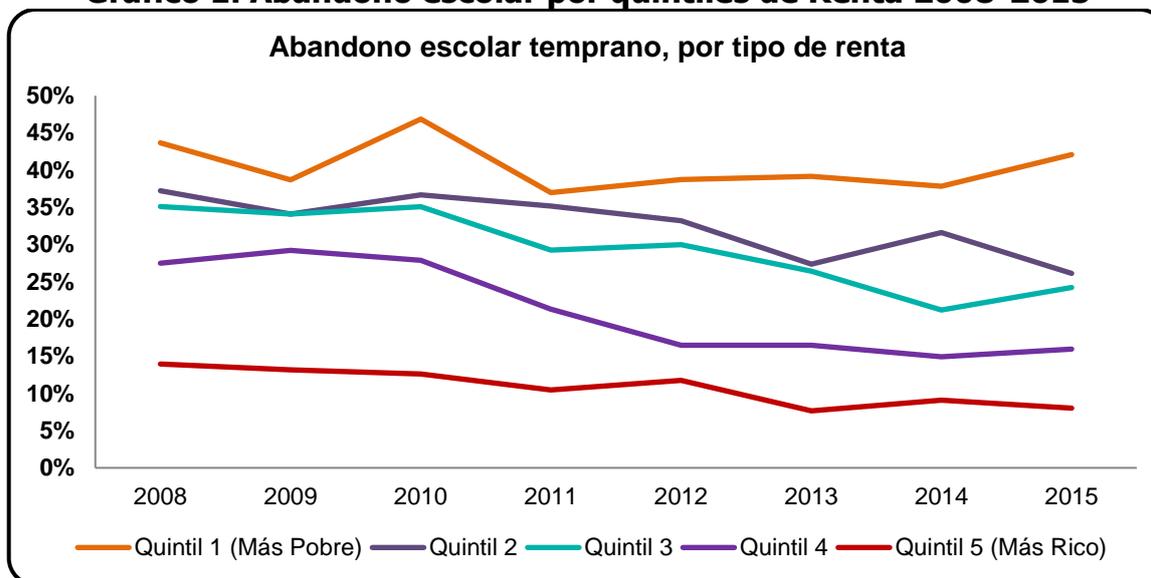
La falta de una visión compartida sobre la Educación fortalece el efecto que tienen sobre el sector educativo ciertas inercias externas como el aumento de la desigualdad y del riesgo de exclusión laboral y social, ante las que una respuesta coordinada entre administraciones sería fundamental para proteger el sector educativo y alcanzar los objetivos acordados. Se requiere por tanto claridad, voluntad y consenso para construir un sistema flexible y adaptado a las nuevas necesidades de aprendizaje de un alumnado cada vez más diverso en una sociedad cada vez más compleja. En este apartado desarrollamos un breve análisis sobre las inercias de nuestro sistema educativo, es decir, los rasgos institucionales y culturales que apenas han variado en las últimas décadas y que condicionan los resultados del sistema más allá de los cambios legislativos que han tenido lugar.

3.1. Los síntomas: repetición y abandono

Aunque la foto histórica de abandono educativo temprano debe observarse y ser puesta en contexto junto con la expansión del acceso durante los años 80 y 90, los datos de abandono escolar temprano en España en los últimos años dejan dos conclusiones muy preocupantes. De acuerdo con la definición de Eurostat (2017) (jóvenes entre 18 y 24 años que habiendo completado los estudios de educación secundaria obligatoria, no están estudiando), el abandono escolar temprano incluye, en el caso de España, a dos colectivos: aquellos que no obtienen el título de ESO y aquellos que, habiéndolo obtenido, abandonan inmediatamente después y no cursan estudios entre los 18 y 24 años. Por un lado, el porcentaje de estudiantes que abandonan los estudios sin el título de ESO apenas ha variado desde 2002 y se sitúa cerca del 10% (MECD, 2015). Esto implica que la caída del abandono educativo temprano se debe a que el colectivo de quienes sí terminan la ESO cursan cada vez más estudios posobligatorios. Por

otro, al analizar dicha caída, se observa que todos los grupos de renta han visto reducida su tasa de abandono escolar en los años de la crisis, excepto en el caso de los estudiantes procedentes del 20% de hogares más pobres, quienes continúan con una tasa de abandono por encima del 40%. Es bien sabido que la reducción del abandono escolar durante la reciente crisis obedece sobre todo a factores asociados a las dinámicas del mercado de trabajo, aunque, como apuntamos más adelante, algunos programas compensatorios también han sido responsables de dicha reducción (Serrano y Soler, 2014). Esto revela la permanente tensión entre la capacidad del sistema educativo para avanzar hacia el éxito escolar y los factores de fondo asociados al mercado laboral y las dinámicas sociales. El hecho de que el grupo de ingresos más pobre sea el que no es capaz de escapar a dichas dinámicas revela que la rigidez del sistema educativo tiene consecuencias muy negativas para una igualdad de oportunidades efectiva. Dicha rigidez penaliza enormemente la equidad (y también la calidad) del sistema educativo, ya que no permite incluir a los estudiantes en desventaja ni que el alumnado con altas capacidades pueda desarrollar todo su potencial.

Gráfico 1. Abandono escolar por quintiles de Renta 2008-2015



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

Tanto la evidencia internacional como la específica del sistema educativo español muestran cómo el camino al abandono escolar está determinado por dinámicas que se generan dentro y fuera de la escuela (Fernández Enguita et al, 2010; Escudero, 2011). En cuanto a los factores intra-escuela, la repetición de curso es posiblemente el que tiene mayor impacto (Roderick, 1994). Sin embargo, la repetición no solo afecta al abandono, sino que además resulta una política nefasta con respecto al aprendizaje (Hattie, 2008). En el caso español, García Pérez Hidalgo-Hidalgo y Robles-Zurita (2014) van más allá y estiman que el impacto que tiene la repetición sobre el aprendizaje de cada alumno equivale a 54 puntos PISA⁴. Los autores realizan un ejercicio contra-factual y concluyen que eliminar la repetición a nivel sistémico implicaría una mejora media de 25 puntos en cuanto a aprendizaje medido por PISA⁵ en el conjunto del sistema educativo.

Quizás, y a pesar de lo importante que resulta todo lo anterior, lo más relevante es que el mecanismo de la repetición, que afecta a más del 30% del alumnado español, además de poco efectivo y eficiente, es sumamente injusto. Si comparamos dos estudiantes de 15 años con el mismo rendimiento competencial pero distinto nivel socioeconómico (grupo del 20% más alto y bajo respectivamente), la probabilidad de haber repetido para cada uno de ellos es muy distinta y, lo que es peor, ha crecido de forma dramática durante los años de la crisis; si en 2003 el estudiante de entorno desaventajado tenía 2.1 veces más probabilidades de repetir que los del nivel socioeconómico más alto, esa brecha subió hasta 3.2 veces en 2009, y se disparó en 2015 hasta 5.9 veces (en la misma línea en que la brecha de abandono educativo lo ha hecho durante la crisis), situando a España a la cabeza de la OCDE en cuanto a este indicador. Estos resultados revelan que no es el potencial de aprendizaje (en términos de competencias medidas por PISA) lo que determina las trayectorias educativas, sino simple y llanamente el origen socioeconómico del alumnado⁶.

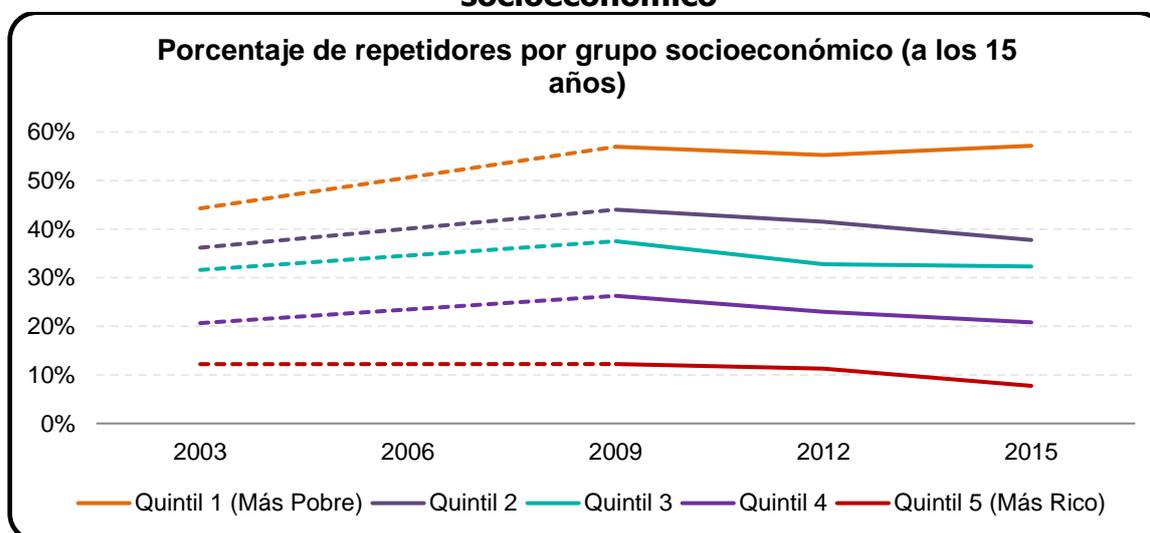
4 Según OCDE (2016b), 54 puntos de PISA equivaldrían al aprendizaje correspondiente a un año y medio de escolarización.

5 Para más información ver García Pérez Hidalgo-Hidalgo y Robles-Zurita (2011).

6 Ver OCDE (2014b) y OCDE (2016b). El cálculo para están realizados siguiendo el modelo logístico de OCDE (2014), pero tomando como grupos de comparación los quintiles socioeconómicos más

El Gráfico 2 muestra a la vez la inercia del sistema y la divergencia en las oportunidades a las que unos y otros acceden durante su escolarización. Así, en los últimos años, los resultados de repetición mejoran pero solo para el 70% más alto en cuanto a nivel socioeconómico. Esto avala la hipótesis de que existen inercias históricas que parecen ser más culturales que estrictamente reglamentistas, y que podrían ser responsables de estas altas tasas de repetición que han desactivado las políticas de equidad en Educación, o que tal vez ni siquiera han permitido activarlas. El coste para el país es enorme en términos del aprendizaje de sectores importantes de nuestra sociedad, y por tanto desde la perspectiva de la inclusión y la cohesión social. Además, pensar que es posible neutralizar, o no digamos revertir, estas inercias con meros cambios legislativos, no es realista. Porque para ello sería necesario un consenso muy sólido y amplio que pueda crear una nueva cultura educativa, producto de un marco de políticas educativas compartido.

Gráfico 2: Datos de repetición de jóvenes de 15 años por grupo socioeconómico



Fuente: Elaboración propia. Basado en PISA 2003, 2009, 2012 y 2015. Los datos reflejan la tasa de repetición de los jóvenes de 15 años en etapas previas.

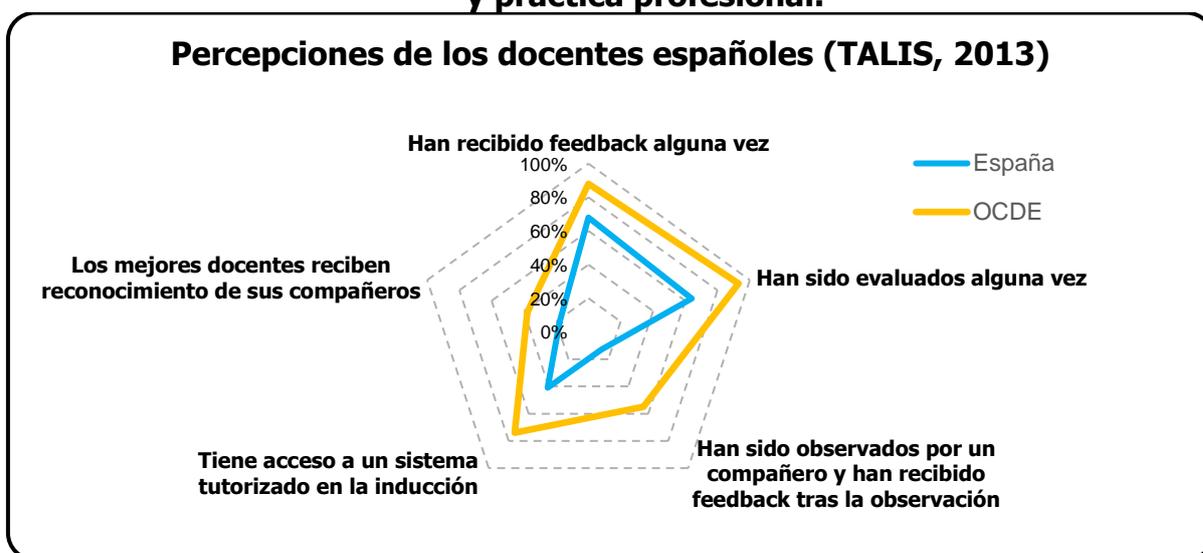
alto y bajo y controlando únicamente por competencias de lectoescritura y matemáticas. Las proporciones de probabilidad obtenidas son 2.07 (2003), 3.24 (2009), 3.05 (2012), 5.9 (2015).

3.2. Las políticas 1: carrera profesional docente

Otro elemento que refleja fuertes inercias en nuestro sistema educativo es la ausencia de una carrera docente digna de tal nombre, con una formación pre- y en servicio que cuente con un fuerte componente práctico para dar respuesta a un alumnado diverso, con un sistema de selección que atraiga a los mejores candidatos posibles a la enseñanza, y con un conjunto de políticas y medidas que motiven al profesorado, creen las mejores condiciones posibles para su trabajo, y en definitiva aseguren que tenemos al mejor docente posible en cada aula (Fernández Enguita, 2016).

El Gráfico 3 muestra una selección de datos procedentes de TALIS 2013 que reflejan bien el coste implícito de la rigidez derivada de muchas décadas sin una política definida de profesorado que apueste fuertemente por su profesionalización. Los cinco rasgos que presenta el gráfico son verdaderos indicadores de profesionalización del profesorado, y la comparación entre España y la media de la OCDE deja a las claras el camino que aún queda por recorrer en materia de desarrollo profesional docente, de apoyo profesional mutuo y de modelo profesional de responsabilidad (frente al meramente burocrático o, peor, al clientelar) y de evaluación del desempeño docente.

Gráfico 3. Percepciones de los docentes españoles sobre su carrera y práctica profesional.



Fuente: Elaboración propia a partir TALIS (2013).

Si asumimos, como tantas veces se repite, que la calidad del profesorado supone el factor de más peso en el aprendizaje de los estudiantes, no hay más remedio que concluir que el inmovilismo y la inercia de décadas en políticas de profesorado han de estar teniendo un coste descomunal para España. Y que mantener el statu quo, si bien puede tener sentido para defender los intereses corporativos y partidistas de muchos actores, puede considerarse una irresponsabilidad política de primer orden.

3.3. Las políticas 2: Competencias vs contenidos

El marco curricular que prevalece en España es en general un obstáculo para el aprendizaje por la simple razón de que limita la oportunidad de aprender las competencias clave, cognitivas y socioemocionales, que todo estudiante necesita. En este caso, además, la falta de relevancia del currículo implica que ni siquiera el éxito escolar asegure a muchos estudiantes una buena transición al mercado laboral o a oportunidades ulteriores de educación y formación. Y es que si la relevancia de lo que se aprende en las escuelas se deteriora, el currículo mismo termina funcionando como un instrumento más segregador que integrador, y la lógica de la selección se impone a la del aprendizaje como motor del sistema educativo. El ejemplo paradigmático en nuestro sistema educativo es la brecha o la disonancia que existe entre aprender y aprobar, o entre las competencias de aprendizaje que efectivamente se adquieren y las calificaciones escolares que se obtienen en los exámenes académicos. Un sistema que esté claramente orientado hacia lo segundo favorece a quien puede acceder a clases particulares (normalmente resultado de un entorno familiar estable y centrado en el éxito escolar de los hijos) y perjudica la motivación y capacidad de progresar de los más vulnerables.

Una vez más, también en el ámbito de la política curricular, y en concreto de la tensión esencial entre contenidos y competencias, la vía estrictamente legislativa y reglamentista es insuficiente para cambiar las cosas. Eso es así, entre otras razones, porque la implantación de un currículo por competencias depende

mucho más de cómo se enseña que de los contenidos que se enseñan. Aun así, existe una cierta continuidad histórica en las tres leyes orgánicas –LGE de 1970, LOGSE de 1990 y LOE de 2006– que prescribían cambios curriculares en esta dirección. Y tal vez sea dicha continuidad de casi medio siglo lo que en parte explique que el currículo de nuestra educación primaria esté por fin más cerca del siglo XXI que del XIX; algo que desgraciadamente no está aún tan claro en el caso de la secundaria (Escudero, Bolívar, González y Moreno, 1997).

En todo caso, son muy pocas y aisladas las experiencias que han conseguido introducir innovaciones curriculares de cierto alcance – el proyecto COMBAS (D’ Angelo y Rusinek, 2011) es un ejemplo notable – y menos aun las que han sobrevivido a cambios de gobierno o incluso de administración educativa. No es nada fácil estimar el coste que tiene esta falta de visión política; pero es seguro que está siendo muy alto.

3.4. Las políticas 3: Evaluación y calificación

La propia LGE (1970) ya hablaba de una necesaria transición desde una cultura calificadoria (aprobado, suspenso) hacia una cultura de evaluación que fuera criterial y aplicada a un marco competencial. Sin embargo, después de medio siglo, parece prevalecer una asentada cultura docente y administrativa que se centra en “calificar” más que “evaluar”. Se trata por tanto de otra de las inercias históricas de nuestro sistema, tal vez responsable en buena medida de la disonancia entre aprender y aprobar, y de patrones muy rígidos en cuanto a porcentajes de suspensos en ciertas materias del currículo y en determinados cursos a lo largo de la escolaridad. Existe por tanto una brecha tanto cultural como administrativa entre aprendizaje y certificación de ese aprendizaje que no se ha abordado en toda su complejidad por el momento, y que sin duda requeriría de ese consenso amplio que pueda generar los cambios culturales e institucionales necesarios.

Además del coste que sin duda tiene la brecha entre aprendizaje y calificaciones escolares, la inercia histórica en materia de evaluación externa parece habernos llevado a un statu quo en el que la mayor parte de los actores

parece estar cómoda con la opacidad y la falta de transparencia sobre los resultados del sistema en relación al éxito escolar. Incluso en aquellos casos en los que existen pruebas externas de diagnóstico (algunas CCAA y MECD en 2009-2010) que se han mantenido a lo largo del tiempo (aún después de la implementación de las pruebas LOMCE), son muy pocas las personas con acceso a los datos y muy poco el interés por parte de los principales actores en hacer un uso profesional de esos datos para tomar decisiones informadas y, simplemente, mejorar las cosas. Por su parte, los resultados de las pruebas internacionales, PISA especialmente, tienen su día de titulares y gloria una vez cada tres años, y suelen utilizarse por políticos y periodistas para hacer análisis poco sofisticados y normalmente catastrofistas o triunfalistas en función de posiciones políticas y de tiempos electorales. No es extraño, por tanto, que esos tests internacionales se topen con la indiferencia, el escepticismo y muchas veces el rechazo de profesionales del sector, quienes parecen pensar que es contraproducente que se hagan públicos este tipo de datos sobre aprendizaje del alumnado, dado el mal uso potencial que puede hacerse de ellos.

Esta opacidad y falta de transparencia sobre los resultados llevan décadas impidiendo un debate público serio sobre la educación en España, al tiempo que permiten la anomalía de que no exista un marco claro de responsabilidades para todos los actores del sistema. Pensar que más información pública puede ser peligrosa para la educación pública (o para la privada) equivale a pensar que los ciudadanos no están preparados para pensar por sí mismos y que es mejor dejarles en la oscuridad. Se puede aducir, con razón, que la información de las pruebas externas no es la mejor iluminación posible, o que un mal uso de la misma (mediante rankings de lógica segregadora, por ejemplo) puede falsear y entorpecer un debate que tiene muchas aristas. Sin embargo, asumir dichos riesgos es sin duda preferible a mantenerse en la opacidad en tanto en cuanto esa información tiene el potencial de empoderar a la ciudadanía para demandar información más completa y relevante, y a los centros y los profesionales de la educación para mejorar sistemáticamente.

En definitiva, España no cuenta todavía con un sistema de evaluación externa asentado y consensado, lo que supone que no puede garantizar el derecho a una buena educación para todos en todos los lugares. Aun siendo cierto que hay riesgos de abuso de los datos que generan las evaluaciones externas, los beneficios potenciales de su buen uso en términos de éxito escolar los exceden, como demuestra la experiencia internacional. Son beneficios relativos a la participación y el compromiso ciudadanos con la educación, a la transparencia y la asunción de responsabilidades y, como resultado de todo ello, a la calidad y equidad de la educación.

4. Los vaivenes de la Financiación de la Educación

La fragilidad política del sector educativo en España quedó puesta de manifiesto con los efectos de la crisis económica y financiera 2008-2017 sobre los presupuestos de Educación (MECD, 2017). A pesar de las grandes declaraciones sobre el carácter estratégico de la Educación y su papel en mantener la competitividad nacional, el caso es que los recortes masivos de ese período afectaron al sector de un modo radical, y en particular a las políticas de innovación orientadas a mejorar la calidad y la equidad del aprendizaje. Un pacto educativo a largo plazo hubiera podido evitar en buena medida este descalabro de las cuentas públicas en educación, bien por la existencia de consenso sobre un suelo de gasto educativo al menos para determinadas políticas, bien porque el acuerdo sobre la consecución de una serie de objetivos educativos de país prevaleciera y lograra atenuar el efecto de los recortes presupuestarios.

El gasto público en educación (incluyendo educación superior) se redujo en un 16.7% entre 2009 y 2014, con un ligero repunte en 2015 y 2016 (MECD, 2017) mientras el alumnado matriculado crecía más de un 7%, lo que supone una caída todavía mayor de inversión por alumno. La evidencia internacional muestra que a partir de un punto de inversión pública, más recursos en educación no aseguran más aprendizaje. Pero este es un argumento genérico que no vale para todos los estudiantes por igual. Aunque las mejoras en financiación para atención a la diversidad y apoyo pueden no tener un efecto positivo generalizado sobre el

aprendizaje, son cruciales para garantizar el derecho a la educación de los alumnos que parten con mayor desventaja socioeconómica. La escuela es para ellos la única y casi siempre también la última oportunidad para progresar en los aprendizajes y competencias que les pueden salvar de la exclusión.

El objetivo central de las políticas de financiación educativa es asegurar los recursos para desarrollar el potencial de aprendizaje de todos los estudiantes, poniendo el énfasis en aquellos con más necesidades educativas y desventaja socioeconómica. Sin embargo, y con los escasos datos disponibles, encontramos al menos tres argumentos para justificar que la financiación es a día de hoy insuficiente e inadecuada, y que esto tiene consecuencias graves sobre la calidad y equidad del sistema:

- En algunas Comunidades Autónomas, el aumento de ratios y estudiantes por aula se ha disparado especialmente en la escuela pública, donde acuden estudiantes de entornos socioeconómicos desfavorables (Pérez García et al., 2016⁷; Martínez, 2016). La única evidencia disponible para la Comunidad de Madrid muestra que esta subida de ratios no ha sido homogénea, sino que ha afectado a centros con mayores porcentajes de alumnado en riesgo de exclusión educativa⁸. Mientras que la subida de ratios ha sido generalizada en la escuela pública y privada durante los años de la crisis, los datos de Pérez, Uriel et al (2016) muestran cómo la reducción de gasto ha sido a costa del aumento del gasto privado de las familias, lo cual ha tenido importantes costes en la igualdad de oportunidades.
- Llama la atención la total falta de visión política y estratégica de las instituciones públicas y el MECD durante el periodo 2009-2013, al decidir recortes presupuestarios drásticos en la formación del profesorado (48.7%), la innovación e investigación educativa (41.9%), la educación compensatoria (25.5%), fundamentales para la mejora del aprendizaje.

⁷ Para una revisión más profunda de la revisión del gasto por alumno por etapa y titularidad, ver Pérez, Uriel et al (2016) basado en INE, IGAE y MECD.

⁸ Ver CCOO (2016) <http://www.madrid.ccoo.es/cms/g/public/o/0/o75301.pdf>

- En un contexto de restricción presupuestaria generalizada, cada euro disponible es parte de una guerra abierta entre la escuela pública y concertada (Gortázar, 2016). La falta de inversión tanto en la escuela pública como en la concertada fragmenta el sistema y fomenta la segregación socioeconómica. Mientras que por un lado no dota de recursos suficientes a centros públicos que trabajan con estudiantes en situación de desventaja, por el otro abre la puerta a cuotas encubiertas en la escuela concertada (ampliamente documentadas). Un análisis con datos del Consejo Escolar del Estado de 2014 sugiere que las cuotas pagadas por las familias en escuelas concertadas corresponderían a una cantidad cercana a 2.100 millones de euros⁹. No garantizar libertad de acceso (que no es lo mismo que libertad de elección) entre públicas y concertadas es un riesgo enorme que puede acarrear costes considerables en términos de segregación socioeconómica y desigualdad de oportunidades. Desde el año 2003, la segregación socioeconómica por centro ha aumentado notablemente, situando a nuestro sistema educativo como uno de los más segregados de la OCDE¹⁰.

La falta de un acuerdo político de largo plazo sobre el sistema de financiación de la escuela pública y concertada que garantice unos niveles suficientes de inversión pública en todos los centros es una vez más la razón de fondo a la que hay que pasar la factura de esas consecuencias. El sector educativo ha sido víctima de la crisis económica de esta pasada década, fruto de presiones de factores externos e inercias que han sido más fuertes que los consensos en

⁹ Según el informe del Consejo Escolar de Estado, un 31,9% del alumnado español está matriculado en centros de titularidad privada: el 25.6% en centros concertados y el 6.4% en centros privados, es decir, con un 80% de los alumnos en escuelas concertadas y un 20% en escuelas privadas. En 2013, los ingresos por cuotas (en concertadas y privadas) ascendieron a 4.233 millones de euros y los ingresos por subvenciones públicas (en concertadas) a 6.322. Teniendo en cuenta que las escuelas privadas cobran cuotas íntegras sin subvención pública y asumiendo un gasto por alumno semejante, estimamos que el 50% de los gastos por cuotas van destinadas a escuelas privadas, donde el estado no tiene competencias, y el otro 50% de los gastos de las familias está destinado a cuotas de escuelas concertadas.

¹⁰ Ver índice de Inclusión Social en las escuelas de PISA para 2003, 2012 y 2015.

torno a la financiación de la educación. Mientras la mayor parte de los países de la OCDE blindaban sus presupuestos de educación en todo lo relacionado con las políticas de calidad, España recortó y destruyó precisamente esas políticas por la vía de la asfixia presupuestaria. Un pacto educativo debería asegurar unos mínimos de inversión en gastos de personal, bienes y servicios y gastos de capital para las escuelas, gasto en formación del profesorado (en especial si se implanta un nuevo modelo de acceso a la profesión docente), gasto en educación compensatoria e inversión en innovación e investigación educativa. Esto, unido a un uso eficiente de los recursos –horarios, calendarios y espacios en la escuela – debería paliar tanto el impacto negativo que una financiación insuficiente puede tener sobre las oportunidades de aprendizaje como contribuir a la reducción de la segregación socioeconómica de las escuelas concertadas.

La relación más clara entre eficiencia y equidad está en que la ineficiencia en el uso de los recursos públicos en educación perjudica justamente a los más pobres y vulnerables. En otras palabras, que la ineficiencia implica siempre menos equidad. Las clases medias y altas siempre tienen alternativas a su disposición para compensar la falta de eficiencia -y de calidad- del sistema escolar. Pero para los más vulnerables y desfavorecidos no hay opción, y si el sistema no es eficiente ellos son los primeros perjudicados. Además, la relación entre eficiencia y equidad en educación es especialmente importante porque llama la atención sobre la "equidad de resultados", es decir, sobre la equidad de la calidad. Y esto, aunque lo parezca, no es un juego de palabras. Si el sistema escolar es eficiente, las tasas de graduación serán muy altas -y las de abandono muy bajas- y todos los estudiantes de todas las escuelas estarán consiguiendo un mínimo en términos de rendimiento y dominio de competencias. Esta es la equidad que verdaderamente importa.

5. Algunos costes y consecuencias de no alcanzar un acuerdo centrado en objetivos de progreso educativo a largo plazo

En los dos apartados anteriores se discute cómo la falta de claridad, ambición y consenso sobre objetivos de país a largo plazo en las políticas

educativas clave relacionadas con el aprendizaje (profesorado, currículum, evaluación, financiación), nos deja con un sistema educativo que evoluciona por inercia y no garantiza el derecho a la educación para todos. Dicho de otro modo, la ya larga ausencia de un liderazgo político fuerte e integrador en materia de Educación podría ser tanto causa como consecuencia del mantenimiento de ese statu quo que describimos más arriba. Por tanto, son factores externos (llegada de inmigrantes, burbuja inmobiliaria, crisis económica, recortes) los que protagonizan ciertos cambios en nuestro sistema educativo al tiempo que, fruto de su propia rigidez, va perdiendo capacidad de asegurar los aprendizajes que necesita cada estudiante. Esta falta de objetivos y exceso de rigidez tienen costes y consecuencias sobre el aprendizaje, sobre el bienestar social, el crecimiento económico y el empleo, la inclusión y cohesión sociales, el compromiso ciudadano y la calidad de la democracia. Con el apoyo de trabajos empíricos tanto nacionales como internacionales (Hanushek y Woessman, 2015; OCDE, 2014; Serrano, Soler, Hernandez y Sabater, 2013) se cuantifican a continuación algunos de los costes y consecuencias de no poner a todo el sector educativo de acuerdo en lo fundamental, que no es otra cosa que el éxito escolar de todos los estudiantes.

En primer lugar, el abandono educativo temprano y la repetición, conceptos muy relacionados entre sí, tienen costes y consecuencias enormes. La repetición tiene una consecuencia directa sobre el aprendizaje y es además una política ineficiente y sumamente injusta. La Tabla 1 muestra que no llegar a un acuerdo político sobre la repetición para alcanzar los niveles de la UE o la OCDE, tiene un impacto sobre el aprendizaje de 16 puntos en PISA, aproximadamente el aprendizaje equivalente a medio año de escolarización en los países avanzados.

Tabla 1: Costes y consecuencias de no pactar sobre la repetición.

	Aprendizaje (puntuación PISA)	Inclusión educativa (% alumnos desaventajados que repiten)	Ahorro presupuestario educación (% del presupuesto educativo)	Ahorro presupuestario en educación (millones de Euros 2016)	Incremento PIB a largo plazo	Incremento PIB anual a largo plazo
Escenario 1: objetivo 20%	9.0	36.7%	2.9%	1005.1	10%	0.17%
Escenario 2: UE (11.3%)	15.9	20.7%	5.1%	1785.9	18%	0.30%
Escenario 3: eliminación	25	0%	8%	2800.0	28%	0.47%

Nota: Elaboración propia a partir de García-Pérez, Hidalgo-Hidalgo y Robles Zurita (2011), OCDE (2014), OCDE (2015) y Hanushek y Woessman (2015). Las estimaciones siguen un modelo de crecimiento económico con datos a partir de 1960 de evaluaciones internacionales en educación. Los resultados y estimaciones se plantean como efectos a largo plazo, en concreto en un horizonte de 80 años, y empiezan a contar 30 años después de implementar la política en cuestión. En la reducción de la repetición para la inclusión educativa, se asume una reducción de similar proporción para 5 grupos socioeconómicos y se muestra el número de repetidores del quintil socioeconómico más bajo.

Como se aprecia más adelante en la Tabla 3, ese diferencial medido por PISA reflejaría también consecuencias notables sobre el crecimiento económico. Fijar objetivos ambiciosos de reducción de la repetición contribuiría a cerrar las brechas educativas que hemos venido observando desde el comienzo de la crisis, ya que son los alumnos provenientes de entornos socioeconómicos desaventajados los que más repiten. Además, no pactar sobre la repetición está costando una cantidad importante a las arcas públicas que podría ser reinvertida en políticas más efectivas a edades más tempranas, que sean capaces de revertir situaciones de desventaja con mucho mayor impacto. En particular, de acuerdo con la Tabla 1, estimamos que pactar objetivos ambiciosos de reducción de la repetición podría suponer un 5.1% de ahorro presupuestario, equivalentes a 1786 millones de euros. Pero lo que es más importante, no pactar sobre objetivos de país en cuanto a la reducción de la repetición tendría consecuencias graves pues reforzaría la exclusión en nuestro sistema educativo, ya que en la actualidad un 57% de los estudiantes de 15 años más desaventajados desde el punto de vista socioeconómico han repetido alguna vez. Por tanto, abordar esta cuestión tendría principalmente grandes beneficios en cuanto a inclusión social.

En segundo lugar, la alta tasa de abandono educativo es el otro gran padecimiento estructural de nuestro sistema educativo, generando enormes costes y consecuencias individuales y sociales. Diversos estudios han analizado a través de encuestas como la Encuesta de Población Activa (EPA) o la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) las causas y consecuencias del abandono temprano escolar en España (Fernandez-Enguita, Mena y Riviere, 2010; Save the Children, 2017). Aunque algunos han mostrado que los programas educativos focalizados en el abandono han tenido un impacto relevante en su reducción, existe un consenso muy importante en torno al peso que tiene el mercado de trabajo sobre el abandono educativo temprano, algo que vuelve a poner de relevancia que nuestro sistema educativo funciona por inercia (Serrano, Soler, Hernández y Sabater, 2013). Esta dinámica actúa como círculo vicioso en el que la falta de expectativas laborales refuerza las probabilidades de abandonar, algo que tiene consecuencias sobre la inserción laboral de muchos jóvenes en el largo plazo. Serrano, Soler, Hernández y Sabater (2013) han analizado los efectos de completar estudios posobligatorios sobre la probabilidad de estar ocupado en el mercado de trabajo, de tener un contrato indefinido, y de tener salarios más altos. En particular, realizan diversas simulaciones de los efectos agregados de reducciones de la tasas de abandono educativo temprano, que se detallan en la Tabla 2. Sus resultados permiten concluir que ponerse de acuerdo de manera efectiva en torno a una estrategia de implementación de medidas para la reducción del abandono escolar apoyaría a muchos jóvenes en su emancipación social y laboral, contribuyendo a aumentar la tasa de actividad laboral, reducir la tasa de desempleo, temporalidad y precariedad, y aumentar la productividad del trabajo. Pero lo que es más importante, contribuiría enormemente a la reducción de la desigualdad en las oportunidades educativas, ya que son los jóvenes que provienen de entornos más vulnerables quienes más podrían beneficiarse de dicho acuerdo.

Tabla 2. Costes y consecuencias de no pactar sobre el abandono educativo temprano

Escenario 1: Abandono Educativo Temprano 15%				
	Tasa de actividad	Tasa de paro	Tasa de temporalidad	Productividad del trabajo
Continuación solo hasta 2º postobligatorio (min)	0.40	-0.70	-0.40	2.40
Continuación hasta nivel superior (máx.)	1.10	-1.40	-0.50	8.00
Nivel educativo final según patrón 2005-2012	0.80	-1.10	-0.40	5.60
Escenario 2: Abandono Educativo Temprano 10%				
	Tasa de actividad	Tasa de paro	Tasa de temporalidad	Productividad del trabajo
Continuación solo hasta 2º postobligatorio (min)	0.60	-1.00	-0.50	3.60
Continuación hasta nivel superior (máx.)	1.70	-2.00	-0.70	12.00
Nivel educativo final según patrón 2005-2012	1.20	-1.60	-0.70	8.30
Escenario 3: Abandono Educativo Temprano 0%				
	Tasa de actividad	Tasa de paro	Tasa de temporalidad	Productividad del trabajo
Continuación solo hasta 2º postobligatorio (min)	1.00	-1.60	-0.90	6.00
Continuación hasta nivel superior (máx.)	2.70	-3.40	-1.20	19.90
Nivel educativo final según patrón 2005-2012	2.00	-2.60	-1.10	13.90

Fuente: Serrano, Soler, Hernández y Sabater (2013, p.38). El tercer escenario (Nivel educativo final según patrón 2005-2012) asume que los nuevos alumnos que no abandonan completan los estudios post-secundarios y terciarios de acuerdo con la tendencia promedio que se produjo durante los años 2005-2012, lo cual supondría un escenario intermedio entre el primer escenario (continuación solo hasta estudios posobligatorios) y el segundo (continuación hasta nivel superior).

En tercer lugar, la adquisición de competencias clave es fundamental para el progreso personal, social y económico. De nuevo, no pactar sobre las competencias clave podría estar teniendo enormes costes para España. La investigación empírica nos muestra que no son los años de escolarización sino la adquisición de competencias clave las que determinan el progreso de los individuos y las sociedades, desde el punto de vista de bienestar social y económico (Hanushek y Woessman, 2015; Kautz et al, 2014). Aunque la investigación ha probado que es un abanico de competencias el que promueve el progreso a todos los niveles de los individuos y las sociedades, tomamos el trabajo de Hanushek y Woessman (2015) con las competencias de lectoescritura y matemáticas para cuantificar lo que nos está costando en términos de crecimiento económico no ponernos de acuerdo en los objetivos fundamentales de aprendizaje

para todos. La Tabla 3 muestra los potenciales beneficios de pactar sobre cuatro posibles escenarios: (i) que todos los jóvenes que salen del sistema educativo español alcancen un nivel básico de competencias de lectoescritura y matemáticas¹¹; (ii) que todos los jóvenes de 15 años estén matriculados en la escuela; (iii) que se logre la paridad de género en el aprendizaje, tanto en lectoescritura como en matemáticas; (iv) que se produzca una mejora generalizada del aprendizaje para todos los jóvenes equivalente a 25 puntos PISA.

Tabla 3. Costes y consecuencias de no pactar sobre el aprendizaje de competencias clave

	Valor añadido reforma (Miles de Millones de Dólares)	Mejora del PIB a largo plazo	Mejora del crecimiento PIB anual largo plazo
Escenario 1: competencias básicas	2,156	12%	0.21%
Escenario 2: 100% matriculados 15 años	531	3%	0.05%
Escenario 3: igualdad género en el aprendizaje	1,134	6%	0.11%
Escenario 4: mejora generalizada 25 puntos	5,134	28%	0.47%

Nota: Resultados a partir de Hanushek y Woessmann (2015) y OCDE (2015, páginas 50, 56, 60, 63, y 68). Las estimaciones siguen un modelo de crecimiento económico con datos a partir de 1960 de evaluaciones internacionales en educación. Los resultados y estimaciones se plantean como efectos a largo plazo, en concreto en un horizonte a 80 años.

Otro elemento esencial que representa una palanca para el aprendizaje es la financiación del sistema educativo. No llegar a acuerdos que garanticen una financiación de acuerdo con los objetivos de éxito escolar está teniendo consecuencias y costes muy relevantes. Existe una importante brecha de financiación del sistema educativo español fruto de la falta de estabilidad, acuerdo y visión compartida. Esta brecha se produce tanto en la escuela pública (y es especialmente grave desde 2011), como en la escuela concertada (que es estructural a su propio diseño). Eso tiene un impacto en la segregación social de alumnos en la escuela, lo que a su vez genera desigualdad y exclusión. El no llegar a un acuerdo sobre la escuela concertada, por motivos principalmente

¹¹ De acuerdo con OECD (2016a), actualmente el 20.8% y el 16.2% de los jóvenes de 15 años del sistema educativo español no alcanzan, respectivamente, los niveles básicos de competencias matemáticas y de lectoescritura.

ideológicos, está generando un sistema muy dividido, donde las cuotas actúan como mecanismo de barrera de entrada. Así, aunque no puede llevarse a cabo una inferencia causal, no es sorprendente que la segregación socioeconómica por centro se haya disparado entre 2002 y 2015. Este no es el único coste de no ponernos de acuerdo en la financiación. La evidencia empírica muestra que aunque la financiación, el tamaño de la clase o los ratios profesor-alumno no sean determinantes en todos los casos, sí son clave en las escuelas con un alumnado con necesidades educativas especiales o en entornos socioeconómicos desfavorables (Jackson, 2015).

Un último elemento, también fundamental, es el papel de coordinación y liderazgo del MECD mediante los Programas de Cooperación Territorial (PCT), que fueron desarrollados entre 2007 y 2012, y después suprimidos como parte de los ajustes presupuestarios. Estos programas supusieron un laboratorio de ideas con una importante inversión en programas de apoyo al éxito escolar e innovación educativa coordinados conjuntamente con las CCAA. Además de generar un conocimiento de mejores prácticas y promover una fuerte cooperación entre Comunidades, los PCT dejaron un importante legado de casos de éxito en cuanto a resultados de aprendizaje. Por ejemplo, García Pérez e Hidalgo-Hildago (2016) encuentran que el programa PAE (parte del programa PROA)¹² tuvo un considerable impacto positivo sobre la adquisición de competencias del alumnado, siendo especialmente fuerte el efecto sobre las escuelas rurales. Por otro lado, el programa EDUCA3, que apoyó fuertemente la inversión en escuelas infantiles ha mostrado también resultados muy positivos. Finalmente, el Programa para la Reducción del abandono temprano, también parece haber tenido un impacto positivo y significativo en la reducción del abandono escolar temprano en los años de la crisis económica (Serrano y Soler, 2014), reforzando la idea que los programas ambiciosos, focalizados y apoyados sostenidamente desde las instituciones sí son capaces de tener su propia dinámica de resultados más allá de

¹² Programa de Acompañamiento Escolar (PAE) y Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA) del MECD.

las inercias históricas del propio sector educativo o de los cambios de gobierno y hasta de ciclo económico.

6. Conclusiones

El Pacto por la Educación en España no será fácil de construir. Hemos tratado de poner de manifiesto que los intereses de los principales actores de nuestro sistema educativo parecen estar aliados y alineados, si bien por distintos motivos, en la trampa del equilibrio de bajo nivel que favorece y apuntala el inmovilismo. Dicha situación ha impedido lograr un sistema de financiación de la educación fuerte y estable, y que los tres elementos más importantes para la calidad educativa en cada escuela y aula (el profesorado, el currículum y la evaluación) se conviertan en la clave del progreso de nuestro sistema educativo. Más allá del reparto de culpas que unos y otros quieran o puedan hacer, debe quedar claro al conjunto de la sociedad que el precio que todos pagamos por esta falta de liderazgo político y social en materia educativa es descomunal. Por otro lado, esos costes y consecuencias, algunos de los cuales hemos intentado estimar aquí, afectan profundamente y por igual a prioridades políticas que responden, al menos en teoría, tanto a la agenda de la derecha como a la de la izquierda. Este es quizá un motivo de optimismo de cara a la posibilidad de construir el Pacto.

Somos conscientes de que no será posible pactar sobre todo lo pactable en la negociación que se desarrolla en el seno de la Subcomisión del Congreso de los Diputados y posteriormente en el ámbito social y territorial. Tal vez ni siquiera es necesario. Pero sí es urgente pactar sobre los temas de mayor alcance para el futuro y de mayor preocupación de los ciudadanos, así como sobre algunas reglas del juego para poder progresar en un marco de estabilidad que esté protegido de cambios de gobierno y electoralismo en general. Los grupos políticos tienen la oportunidad de revertir este círculo vicioso de inercias y rigideces del sistema educativo que, como se muestra en este análisis, penalizan con especial crudeza al alumnado socialmente más desaventajado. Su apuesta por ver más allá de los ficticios costes electores y entender los enormes beneficios sociales y económicos potenciales podría ser la palanca que desbloquee esta situación. Convertir a la

Educación, de verdad, en política de Estado es el instrumento que puede contribuir a lograr el éxito de cada alumno, desactivando o al menos contrarrestando el efecto de los factores externos que tanto daño han hecho al sector educativo español en los últimos años.

Referencias bibliográficas

- Aho, E., Pitkanen, K. y Sahlberg, P. (2006). Policy Development and Reform Principles of Basic and Secondary Education in Finland since 1968. *Education. Working Paper Series. Number 2*. The World Bank: Washington DC. Disponible en http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079967208/Education_in_Finland_May06.pdf
- Aidt, T. S. y Dutta, J. (2007). Policy myopia and economic growth. *European Journal of Political Economy*, 23(3), 734-753.
- Ball, S. (1994). Education reform: A critical and post-structural approach. McGraw-Hill Education.
- D'Angelo, E. y Rusinek, G. (2011). *Proyecto COMBAS: Informe de Evaluación Externa*. Madrid: Ministerio de Educación Cultura y Deporte.
- De Puelles Benítez, M. (2007). ¿Pacto de estado?: la educación entre el consenso y el disenso. *Revista de educación*, 344, 23-40.
- Escudero, J., Bolívar, A., González, M.T. y Moreno, J.M. (1997). *Diseño, desarrollo del currículum en la educación secundaria*. Barcelona: Horsori.
- Escudero Muñoz, J. M. (2011). Fracaso escolar, exclusión educativa: ¿De qué se excluye y cómo? *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 9(1).
- Eurostat. (2017). Early Leavers from Education and training. Disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Early_leavers_from_education_and_training
- Fernández Enguita, M., Mena Martínez, L. y Riviere Gómez, J. (2010). *Fracaso y abandono escolar en España*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- Fernández Enguita, M. (2016). *La Educación en la Encrucijada*. Madrid: Fundación Santillana.

- Fullan, M. (2000). The three stories of education reform. *Phi Delta Kappan*, 81(8), 581-584.
- García, F.P, Tormo, V. C., Lahiguera, L. H. y Guillén, Á. S. (2016). *Cuentas de la educación en España, 2000-2013.: Recursos, gastos y resultados*. Madrid: Fundación BBVA. Disponible en https://w3.grupobbva.com/TLFU/dat/Informe_Cuentas_Educacion_Espana_2000_2013.pdf
- García-Pérez, J. I., Hidalgo-Hidalgo, M. y Robles-Zurita, J. A. (2011) Does grade retention affect achievement? Some evidence from PISA, Working Paper 11.09. Sevilla: Departamento de Economía, Universidad Pablo de Olavide.
- García-Pérez, J. I., Hidalgo-Hidalgo, M. y Robles-Zurita, J. A. (2014). Does grade retention affect students' achievement? Some evidence from Spain. *Applied Economics*, 46(12), 1373-1392.
- García-Pérez, J.I. e Hidalgo-Hidalgo, M. (2016). No student left behind? Evidence from the Programme for School Guidance in Spain. *Fedea Policy Papers – 2016*, 20. Disponible en http://www.sis.net/documentos/No_student_left_behind.pdf
- Gersbach, H. (2004). Competition of politicians for incentive contracts and elections. *Public Choice*, 121(1), 157-177.
- Gortázar, Lucas (2016). Escuela Concertada: Un mal equilibrio. *Politikon*. Disponible en <http://politikon.es/2016/06/07/escuela-concertada-un-mal-equilibrio/>
- Hattie, J. (2008). *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. Abingdon: Routledge.
- Hanushek, E. A. y Woessmann, L. (2009). Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation. *National Bureau of Economic Research*.
- Hanushek, E.A. y Woessmann, L. (2015). *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*. Cambridge: The MIT Press.
- Jackson, C. K. (2015). The Effects of School Spending on Educational and Economic Outcomes: Evidence from School Finance Reforms. *Quarterly Journal of Economics*, 131(1), 157-218.

- Kautz, T., Heckman, J. J., Diris, R., Ter Weel, B. y Borghans, L. (2014). *Fostering and measuring skills: Improving cognitive and non-cognitive skills to promote lifetime success*. Centre for Educational Research and Innovation. Disponible en <https://www.oecd.org/edu/cei/Fostering-and-Measuring-Skills-Improving-Cognitive-and-Non-Cognitive-Skills-to-Promote-Lifetime-Success.pdf>
- Martínez, J. (2016). *Crisis Económica y Financiación Educativa: Evolución de la Inversión (2009-2013)*. Madrid: CCOO Enseñanza.
- Muñoz, J. M. E., González, M. T. G. y Domínguez, B. M. (2009). El fracaso escolar como exclusión educativa: comprensión, políticas y prácticas. *Revista iberoamericana de educación*, 50, 41-64.
- Marciniak, Z. (2015). *Reviewing Polish Education Reform in the Late 1990s – Possible Lessons To be Learned*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- MECD. (2017). *Las Cifras de la Educación en España. Curso 2014-2015 (Edición 2017)*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- OECD (2014a), PISA 2012 Results: Creating Problem Solving: Students' skills in tackling real-life problems (Volume V). PISA, OECD Publishing.
- OECD (2014b), Are Disadvantaged Students more Likely to Repeat Grades? *PISA in Focus*, 43. OECD. Disponible en [http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/pisa-in-focus-n43-\(eng\)-final.pdf](http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/pisa-in-focus-n43-(eng)-final.pdf)
- OECD (2015), Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain. Paris: OECD.
- OECD (2016a). Education at a glance: OECD Indicators. Paris: OECD.
- OECD (2016b), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*. Paris: OECD Publishing.
- Roderick, M. (1994). Grade retention and school dropout: Investigating the association. *American Educational Research Journal*, 31(4), 729-759.
- Save the Children (2017). *Desheredados. Desigualdad infantil, igualdad de oportunidades y políticas públicas en España*. Save the Children España. Disponible en https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/desheredados_pobreza_infantil_vlg.pdf
- Serrano, L., Soler, Á., Hernández, L. y Sabater, S. (2013). El abandono educativo temprano: análisis del caso español. *Documento de Trabajo Nº 290*. Madrid: INEE. Disponible en <http://www.ivie.es/downloads/docs/mono/mono2013-01.pdf>

Serrano, L. y Soler, A. (Dir.) (2014). *Evaluación del Programa de Cooperación Territorial para la Reducción del Abandono Temprano en la Educación*. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. Disponible en <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/evaluacionpct/pctabandonoiwie.pdf?documentId=0901e72b81a1ab03>

Fecha de recepción: 12 de mayo de 2017

Fecha de aceptación: 11 de agosto de 2017



Revista Educación, Política y Sociedad (ISSN 2445-4109) está distribuida bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)