
Los retos del sistema educativo en España

Gérard Lassibille y M.^a Lucía Navarro Gómez

Resumen: A lo largo de las últimas décadas, el sistema educativo español ha cambiado profundamente. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados y de las múltiples reformas emprendidas, la eficacia interna y externa del sector sigue siendo pequeña en comparación con otros países de nuestro entorno. Gran parte de los problemas que padece el sector se debe a su escasa diversidad y a su ausencia de diferenciación. A nuestro juicio, organizar el sistema de enseñanza de manera que cada alumno encuentre un lugar en la esfera educativa que le permita adquirir unas cualificaciones a la medida de sus posibilidades y negociables en el mercado de trabajo es el mayor reto al que se enfrenta el sistema educativo.

Palabras clave: sistema de enseñanza; diferenciación; eficacia interna; España.

Códigos JEL: I21, I28, J24.

1. Unos progresos indiscutibles, pero comparativamente insuficientes¹

El sistema educativo español ha sido objeto de numerosas reformas a lo largo de las cinco últimas décadas. Estas reformas tenían por objetivo acompañar el fuerte crecimiento económico que se produjo en aquel momento y proporcionar a la economía la mano de obra cualificada que necesitaba. Algunas de las reformas que se pusieron en marcha en un periodo más reciente estaban destinadas sobre todo a democratizar y renovar el funcionamiento de las instituciones educativas, con el fin de mejorar la eficacia interna del sector de enseñanza. El esfuerzo sin precedentes que realizó la sociedad en el campo de la educación ha permitido sin duda alguna acercar España a los demás países de su entorno, aunque las reformas estructurales que se adoptaron no hayan permitido anular del todo el retraso acumulado respecto a las economías más avanzadas.

Así, el nivel educativo de la población española ha aumentado de manera considerable a lo largo de los últimos 50 años. En su conjunto, la duración media de los estudios se ha alargado en 5 años. La proporción de adultos con un nivel de enseñanza

¹ Este trabajo ha sido financiado en parte gracias al proyecto de investigación de excelencia P09SEJ4859 de la Junta de Andalucía. Las opiniones expresadas en el trabajo son las de los autores y no deben atribuirse a las instituciones a las que pertenecen.

primaria se ha reducido más de la mitad, mientras que los porcentajes de población con un nivel de enseñanza secundaria de segundo ciclo y con estudios superiores se han multiplicado por más de 8 y de 4, respectivamente.

A pesar de todo, España acusa todavía un cierto retraso respecto a los países de su entorno, con una inversión educativa media de aproximadamente 10 años, cuando ésta supera los 12 años en países como Noruega, Alemania, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido o Suecia. La proporción de activos con un título de enseñanza secundaria es casi la mitad que en la Unión Europea, aunque el porcentaje de activos con un título universitario supera al del conjunto de Europa. El esfuerzo público de educación es un 30 por ciento inferior al de los países de nuestro entorno y el coste por alumno es alrededor de un 20 por ciento más bajo que la media europea. Además, el rendimiento académico de los alumnos es particularmente bajo. Según los datos del último informe PISA (OCDE 2010), España se sitúa a la cola de los países europeos en cuanto al resultado que obtienen los alumnos de secundaria en los test de Matemáticas, Ciencias y Lectura.

2. Una necesaria diferenciación del sistema educativo pre-universitario

Gran parte de los problemas que presenta el sistema de enseñanza español se debe a que es poco



diversificado y poco selectivo. En efecto, al igual que en países como Australia, Canadá, Dinamarca, Federación Rusa, Finlandia, Grecia, Italia, Japón, Noruega, Polonia, Portugal y Suiza, los estudios obligatorios están organizados en un tronco común que va desde la entrada en el nivel primario hasta el final de la enseñanza obligatoria. La especialización de los alumnos en unas ramas generales o técnicas interviene al final del período de escolaridad obligatoria. En los demás sistemas que, por oposición a los anteriores, calificamos como diferenciados (Alemania, Austria, Bélgica, Corea del Sur, Francia, Holanda, Hungría, Irlanda, Méjico, Nueva Zelanda, Reino Unido, República Checa, Suecia, Turquía y Estados Unidos), el período de escolaridad obligatorio es más largo en términos medios. Los alumnos siguen un tronco común cuya duración representa entre el 50 y el 60 por ciento de la duración total de los estudios obligatorios. Al cabo de este tronco común, que se extiende alrededor de 5 años, los alumnos entran en la enseñanza secundaria donde se orientan en diferentes ramas de tipo general o profesional. En la mayoría de los casos, esta orientación se produce antes de la finalización de la enseñanza obligatoria. (Lassibille y Navarro, 2000).

El grado de diferenciación de los sistemas educativos tiene varias implicaciones importantes. En primer lugar, los sistemas no diferenciados son, por término medio, menos eficientes que los demás en lo que se refiere a la producción de conocimientos. En efecto, se observa que los alumnos de los sistemas diferenciados obtienen mejores resultados que aquellos que proceden de los sistemas no diferenciados. El impacto de la organización de los sistemas educativos sobre el éxito escolar está lejos de ser des-

preciable, ya que se estima que una diferenciación precoz de los alumnos por ramas de estudios explica, *ceteris paribus*, alrededor del 15 por ciento de las diferencias que se observan en sus resultados a unos test estandarizados de conocimientos.

En segundo lugar, los sistemas no diferenciados son por lo general menos costosos que los demás, debido a la existencia de economías de escala en la producción no diferenciada de servicios educativos.

En tercer lugar, los sistemas no diferenciados tienden a reducir más las desigualdades sociales. Sin embargo, esta ventaja sólo es aparente, puesto que si una organización no diferenciada de los sistemas educativos es capaz de reducir las desigualdades de acceso a la educación, tales sistemas no permiten compensar las desigualdades sociales que se vienen generando a lo largo del proceso educativo.

En cuarto lugar, la ausencia de selección y de orientación en los sistemas no diferenciados, y la escasa diversidad de su oferta de enseñanza, tienen varios efectos adversos sobre la demanda de educación. Desde este punto de vista, la configuración de estos sistemas no favorece la demanda de enseñanza profesional. En este aspecto, la situación de España es particularmente llamativa, ya que la formación profesional acoge menos del 40 por ciento del total de los alumnos matriculados en la enseñanza secundaria, lejos de las proporciones que se observan en otros países que tienen un sistema educativo diferenciado como el Reino Unido, Austria, Holanda o Alemania.

La escasa diversidad del sistema de enseñanza español, y la ausencia de diferenciación de los alum-



nos que ello lleva consigo, hace que un número importante de jóvenes abandone el sistema escolar a una edad temprana (véase, por ejemplo, San Segundo y Vaquero, 2002) y sin haber adquirido una formación que les permita insertarse de manera conveniente en el mercado laboral. El abandono escolar temprano en España dobla la media europea, y se estima que alrededor del 30 por ciento de los jóvenes de entre 18 y 24 años dejan el sistema educativo sin completar los estudios secundarios de segundo nivel (Casquero y Navarro, 2010). Este porcentaje es sin duda importante, pero el hecho ciertamente más relevante es que la organización y el diseño actual del sistema de enseñanza, por su falta de diversidad, sea incapaz de proporcionar a estos jóvenes una formación que el mercado de trabajo valore adecuadamente. Al contrario de lo comúnmente argumentado, la no diferenciación en España de los estudios secundarios aparece en realidad profundamente injusta, pues niega el carácter plural de los talentos, e impide a muchos estudiantes encontrar, en función de sus capacidades y de sus intereses, su sitio en el sistema de enseñanza. La falta de emparejamiento entre las características de la oferta de enseñanza y las de los alumnos tiene graves consecuencias en el mercado laboral. La más visible es sin duda la dificultad con la que los jóvenes españoles se insertan en la vida activa, ya que existe una clara relación positiva entre el grado de diferenciación de los sistemas de enseñanza y el porcentaje de jóvenes parados de larga duración.

3. Las consecuencias en la enseñanza superior

La ausencia de selección y la poca diferenciación de la enseñanza secundaria en España producen

efectos adversos hasta el nivel de la enseñanza superior. En esta etapa, el abandono es particularmente masivo. Se estima que más de un tercio de los que entran en la Universidad abandona sus estudios sin haberlos concluido con éxito; en algunas ramas de estudios este porcentaje supera incluso el 60 por ciento. Además, muy pocos titulados son capaces de completar sus estudios en el tiempo mínimo establecido. En conjunto, sólo el 40 por ciento de los estudiantes que consiguen un diploma de enseñanza superior lo hacen en el tiempo teórico, mientras que el 26 por ciento de los egresados necesitan un año adicional y un 35 por ciento requieren dos o más años por encima del tiempo establecido (Lassibille y Navarro, 2008). El alto porcentaje de abandono y el alargamiento indebido del periodo de estancia en la Universidad para conseguir un título tienen consecuencias pecuniarias graves, tanto para los estudiantes como para la sociedad que financia la mayor parte del coste de los servicios educativos. Ambos hechos demuestran que el sistema de enseñanza superior español tiene un rendimiento interno muy bajo y que en realidad existen amplias posibilidades de mejora.

La trayectoria académica de los alumnos en la enseñanza secundaria es un elemento clave a la hora de explicar el progreso de los estudiantes en la enseñanza superior. Esto implica que relajar los criterios de acceso a la Universidad, bajo la presión de la demanda, podría afectar de manera significativa a la eficacia interna del sistema y, por consiguiente, al coste de producción de los servicios educativos. Los análisis empíricos han mostrado claramente que los estudiantes que acceden a la enseñanza superior con un título de formación profesional progresan

significativamente a un menor ritmo que sus compañeros. Esta es una conclusión importante para un sistema en el que hasta el 30 por ciento de las plazas en las enseñanzas cortas estaban reservadas a estudiantes procedentes de la formación profesional. Parece así obvio que los centros de enseñanza superior deberían desarrollar programas específicos para que los alumnos que entran con tal formación pudieran completar sus estudios de manera satisfactoria o deberían, en caso contrario, limitarles el acceso.

Varias políticas serían necesarias para mejorar el rendimiento de la enseñanza superior en España. Una de ellas sería la necesidad de realizar más esfuerzos para reducir el abandono y para conseguir que los estudiantes obtengan sus diplomas con mayor rapidez. En esta perspectiva, las universidades podrían diseñar e implementar planes de actuación para ayudar a la graduación de aquellos estudiantes que están en situación de riesgo; tales intervenciones beneficiarían tanto a los estudiantes como a las propias instituciones. Cualquier plan de apoyo diseñado para mejorar el rendimiento interno de la enseñanza superior debería dirigirse a aumentar el esfuerzo de los estudiantes y su éxito académico al principio de la carrera. Los responsables de la política educativa también podrían considerar ciertas medidas administrativas como, por ejemplo, utilizar unos criterios de selección a la entrada de la enseñanza superior más sistemáticos y estrictos. A este respecto, la admisión de estudiantes con un título de formación profesional podría limitarse a aquellos con buenas calificaciones académicas previas o exigirles pasar la prueba de acceso, o simplemente valorizar más la formación profesional de manera que sea una titulación finalista y no un paso para la Universidad. También se debería limitar mucho más el tiempo que se permite a los alumnos completar sus estudios. Este conjunto de actuaciones podría mejorar la eficiencia interna del sistema. En el contexto previsto de una expansión importante del número de diplomados de secundaria, estas intervenciones también podrían ser un modo de gestionar una presión creciente sobre el sistema universitario. Por otra parte, también podrían ser efectivas medidas que motiven a los estudiantes y a sus familias a tomar consciencia del coste en el que incurren al acudir a la Universidad, así como disposiciones que conduzcan a un mayor reparto del gasto público de enseñanza superior entre los propios usuarios del servicio, siempre y cuando se adopten mecanismos que permitan evitar los efectos negativos que ello podría tener en las familias de rentas bajas.

¿Puede el proceso de Bolonia en el que está inmerso la Universidad española mejorar la situación

actual de las instituciones de enseñanza superior? En España, quizás mucho más que en otros países, el proceso de Bolonia sirve de pretexto desde el origen para realizar una renovación pedagógica sin precedentes en la universidad (ANECA, 2007). Se intenta sustituir los métodos tradicionales de enseñanza en vigor hasta ahora en la Universidad, por una pedagogía muy próxima a la que se practica en la enseñanza secundaria, sin dedicar a esta operación medios suplementarios. Con estas nuevas prácticas, las universidades buscan en realidad paliar las debilidades de la educación secundaria, adaptando sus enseñanzas a las características cada vez más heterogéneas del público que acogen, cuando en realidad son los procesos pedagógicos de la enseñanza secundaria los que deberían revisarse, con el objetivo final de preparar mejor a los alumnos a la enseñanza universitaria. Este movimiento, en el que casi toda la comunidad universitaria se ha volcado, sin gran sentido crítico además, trae consigo un riesgo importante. En efecto, muchos son los expertos que reconocen que de la competencia impulsada por el proceso de Bolonia saldrá un modelo muy jerarquizado que a final de cuentas acentuará los desequilibrios que existen actualmente entre los centros.

Referencias bibliográficas

ANECA (2007): «¿Es posible Bolonia con nuestra actual cultura pedagógica? Propuestas para el cambio», VIII Foro ANECA, Madrid.

CASQUERO, A. y NAVARRO, M.^a. L. (2010): «Determinantes del abandono escolar temprano en España: Un análisis por género», *Revista de Educación*, n.º extraordinario, págs. 191-223.

LASSIBILLE, G. y NAVARRO, M.^a L. (2000): «Organization and Efficiency of Schooling Systems: Some Empirical Findings», *Comparative Education*, n.º 36, págs. 7-19.

LASSIBILLE, G. y NAVARRO, M.^a L. (2008): «Why Do Higher Education Students Drop Out? Evidence from Spain», *Education Economics*, vol. 16(1), págs. 89-105.

OCDE (2010): *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science*, OECD, París.

SAN SEGUNDO, M. J. y VAQUERO, A. (2002): «El abandono escolar temprano en España: un análisis a partir de la encuesta de población activa», Comunicación presentada al I Encuentro de Economía de Educação/ XI Jornadas AEDE, Lisboa.