esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

Las escuelas se están quedando sin niños: una oportunidad para transformar el sistema educativo

EsadeEcPol Insight #48 Septiembre 2023

AUTORES

Lucas Gortazar
EsadeEcPol

Jorge Galindo
EsadeEcPol

Apoyo de investigación, datos y visualización:
Ramón Pacheco.

RESUMEN EJECUTIVO

Entre 2013 (el máximo histórico) y 2023 España ha perdido 450.000 niños menores de 16 años, es decir, de alumnos potenciales de las etapas obligatorias de la educación infantil y obligatoria. En 2037 la cifra habrá sobrepasado 1 millón de niños. El sistema educativo pasará de tener que absorber 7,5 millones a menos de 6,5 millones de estudiantes. En este brief, ofrecemos una mirada necesaria de largo plazo al conjunto del sistema educativo, analizamos el impacto que la caída demográfica está teniendo en el sistema y la oportunidad que suponen los mayores recursos disponibles por alumno para mejorar la equidad y calidad de la educación en España.

La incidencia de la caída demográfica variará por etapas educativas y por territorio:

- **Por etapa educativa.** La Educación Secundaria Obligatoria (ESO) perderá un 25% de alumnado potencial en 2037 desde su máximo: de casi 2,1 millones de niños 12-15 hoy a 1,6 en 2037. La educación Primaria encontrará su mínimo antes, en 2032, algo por debajo de los 2,4 millones, lejos de los 3 millones de alumnos de 2017.
- **Por territorio.** Provincias como Zamora, León, Palencia, Albacete o Jaén perderán más de un tercio del volumen de menores de 16 que tenían en 2013. Pero otras perderán menos de un 10% (Madrid, Barcelona) o incluso no perderán nada (Navarra, Baleares).

Si, como parece probable, la inversión pública no desciende y se mantiene en niveles actuales, el gasto público por alumno va a crecer sustancialmente, como ya lo hizo en los años pre-pandemia (2013-18). La pregunta relevante se vuelve entonces: ¿qué hacer con ese excedente de recursos públicos? ¿en qué lo invertimos?

Las administraciones educativas tienen dos opciones. Dejar las cosas como están o rediseñar la red escolar para aprovechar el excedente de recursos de manera estratégica. La opción de no hacer nada, manteniendo el mapa actual hasta que los recursos lo permitan, implica no cambiar el número de aulas ni el de escuelas, preservando la red actual para proteger (en teoría) la cercanía a la escuela y a los pequeños municipios. Pero lo hace al gigantesco coste de producir un sistema más ineficiente y menos equitativo y pospone decisiones, que a futuro tendrán que ser drásticas en lugar de darse tiempo para manejarlas de manera gradual.

Línea de investigación:

Educación

Dirigida por Lucas Gortazar

La decisión no es entre cerrar o no cerrar escuelas sino entre cerrar escuelas y líneas ahora y hacerlo bien o cerrarlas en 10 años y hacerlo mal. Proponemos asumir de manera activa la reestructuración de la red escolar, con mecanismos de compensación suficientes (por ejemplo, con planes de transporte y comedor gratuitos para el alumnado que tenga que desplazarse más) en escuelas y líneas allí donde se han vuelto demasiado pequeñas.

Una vez emprendido el proceso de reestructuración, será posible redirigir los excedentes allá donde puedan producir un impacto más justo y productivo. Planteamos seis áreas de inversión de estos recursos, complementarias entre sí:

1. Reducir la ratio alumno-profesor y el tamaño de las aulas más presionadas.
2. Ampliar el tiempo en la escuela, el refuerzo escolar y el cuidado para avanzar de forma más eficaz a una mayor igualdad de oportunidades.
3. Reformar las políticas docentes y mejorar sus condiciones laborales.
4. Fortalecer el cambio educativo a nivel de centro y promover una mayor colaboración docente.
5. Seguir expandiendo las etapas de educación infantil de primer ciclo (0-3) y Formación Profesional.
6. Aplicar políticas más eficaces contra la segregación escolar.

1. La caída de la población estudiante ya ha comenzado

El año 2013 marcó un hito en la demografía educativa de España, con la mayor cantidad de niños de 0 a 15 años en el país (0-15 en adelante), esto es, el colectivo de población susceptible de estar escolarizado en alguna etapa de la educación Infantil, Primaria o ESO. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), este grupo alcanzó casi los ocho millones de individuos en 2013, en comparación con un mínimo de 6,3 millones al cambio del milenio en el año 2000.

Este extra de más de un millón de niños en el periodo comprendido entre 2000 y 2013 se atribuye a dos fenómenos demográficos distintos, pero casi simultáneos: el crecimiento de nacimientos durante el boom económico a partir de finales de los 90 del siglo pasado y a un saldo migratorio positivo y grande en la era de expansión crediticia e inmobiliaria.

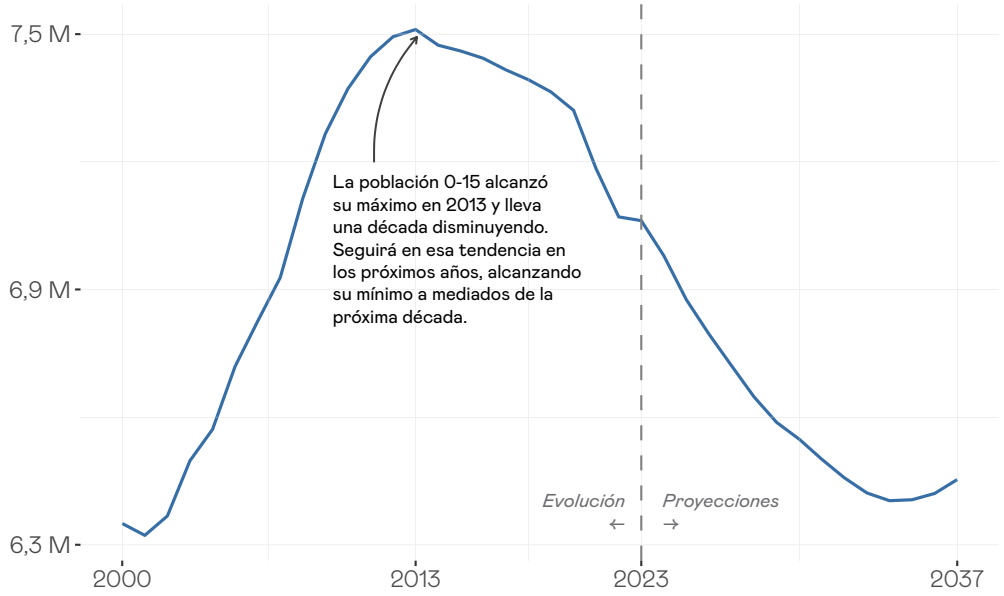
Mientras que en muchos países europeos el fenómeno se dio principalmente en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el baby boom en España ocurrió un poco más tarde: mientras Alemania vio su máximo de tasa de fertilidad en 1965, España lo tuvo en 1975. Así que los hijos de aquel baby boom empezaron a tener sus propios hijos a inicios de los *dosmil*, alimentando las filas del alumnado potencial.

En paralelo, España experimentó un saldo migratorio netamente positivo durante los primeros años del siglo XXI, especialmente durante la burbuja crediticia e inmobiliaria que duró hasta 2008. Según datos del Eurostat, España recibió un flujo neto de migrantes que superó los 500.000 individuos anuales en los años máximo de esta etapa. Este fenómeno contribuyó significativamente al aumento en el número de niños, alrededor de 800.000 , ya que muchos de los inmigrantes eran familias jóvenes con hijos.

Pero una vez alcanzado el máximo de 2013, el volumen de alumnado de 0-15 años empezó a caer, cerrando 2022 solo ligeramente por encima de los siete millones de personas, tal y como se muestra en el Gráfico 1. Las proyecciones del propio INE, sistemáticamente optimista respecto a las estimaciones de nacimientos en los últimos años, señalan ya que esas cifras no se van a recuperar. Es decir: la caída de la población en edad estudiantil es ya un hecho, un proceso que tiene una década a sus espaldas, y que alcanzará su mínimo según las proyecciones del INE en 2034, con 6,4 millones de 0-15.

1 https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf

Gráfico 1. **Evolución de la población en edad escolar (0-15)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE I EsadeEcPol

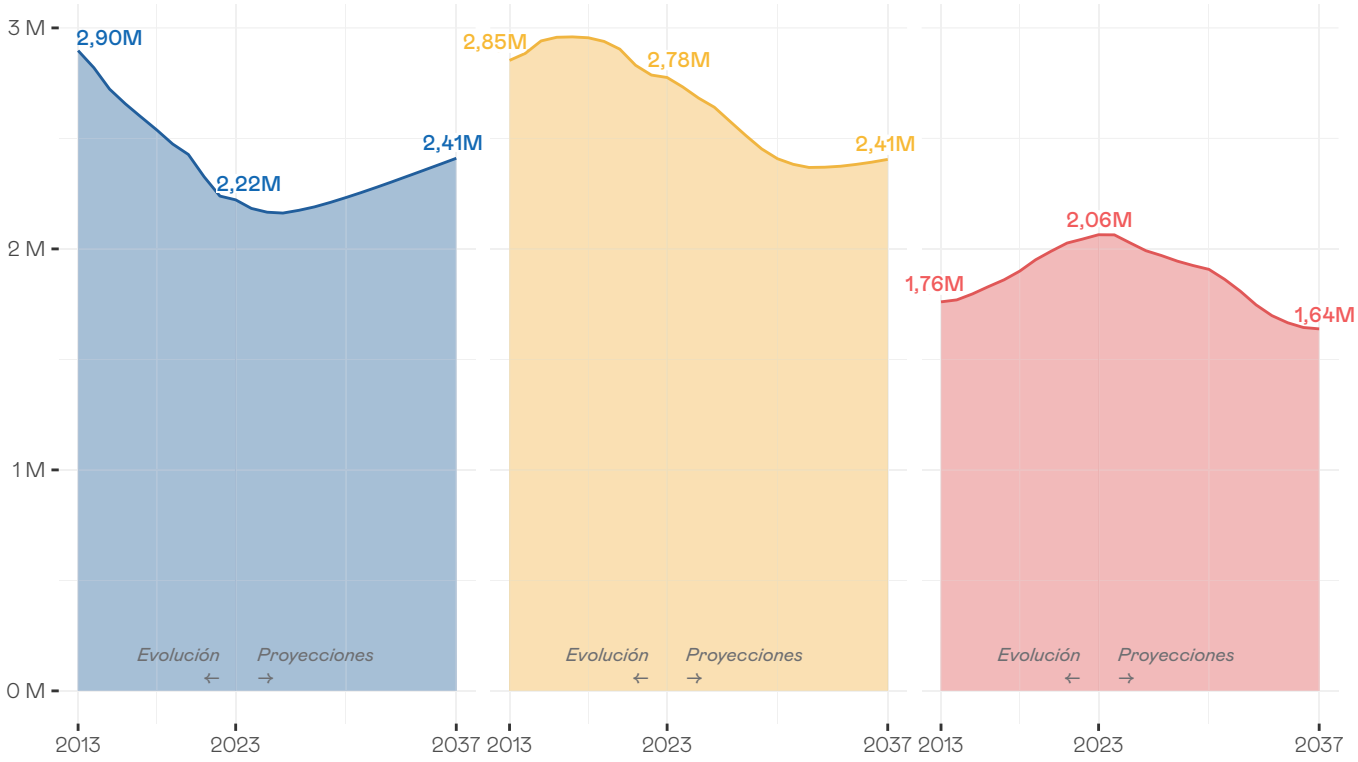
El número de nacimientos alcanzó su máximo del siglo en 2008, con 519.779. En 2022 fueron menos de 330.000. Según las proyecciones del INE habrá un nuevo repunte una vez los hijos del pequeño boom que ilustrábamos con el máximo de 2013 comiencen a ser padres. Los nacimientos en ese momento pueden alcanzar unos números de 400.000 al año, según las propias previsiones del INE a fecha de hoy, y siempre al menos 100.000 niños por debajo del máximo de 2008. Esto se traducirá en una población 0-15 que frenará su descenso para estabilizarse a mediados de la próxima década. A su vez, esta nueva generación podría provocar su propio repunte en otras dos o tres décadas. Y es que los máximos demográficos funcionan por olas de decreciente intensidad: cada uno de ellos puede dar lugar a otro más adelante porque los nuevos nacidos se convertirán en adultos que tendrán sus propios hijos.

Como resultado, y tal y como se muestra en el Gráfico 2, si desagregamos la proyección general del INE por grupos de edad concordantes con etapas educativas[2], podemos apreciar cómo, tras tocar suelo en este mismo año de 2023 según las estimaciones del INE, habrá una sensible recuperación en el volumen de niños para educación infantil de primer y segundo ciclo hacia finales de la presente década, que después (conforme esos mismos niños crezcan) se acabará convirtiendo en otro repunte específico a Primaria más adelante, a mediados de la década de los 30. Pero mientras esto llega, las caídas fuertes de la próxima década y media se concentran ahora en esta etapa y en Secundaria, donde se esperan erosiones notables en el número de alumnos potenciales: la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) perderá desde su máximo, que se produce

2 Los niños de 0,1 y 2 años se consideran susceptibles de entrar en primer ciclo de educación infantil; de 3, 4 y 5 años: segundo ciclo de educación infantil; de 6 a 11 años ambos incluidos: primaria; de 12 a 15 años ambos incluidos: Educación Secundaria Obligatoria (ESO).

este año, un 25% de alumnado potencial. De casi 2,1 millones de niños 12-15 hoy a 1,6 en 2037. La Primaria llegará a su mínimo antes, en 2032, algo por debajo de los 2,4 millones, para volver a superar esa cifra con claridad en 2037. El problema es que en 2017 estaba en casi 3 millones.

Gráfico 2. **Evolución de la población escolar (0-15) por etapa educativa**
Infantil, Primaria y E.S.O

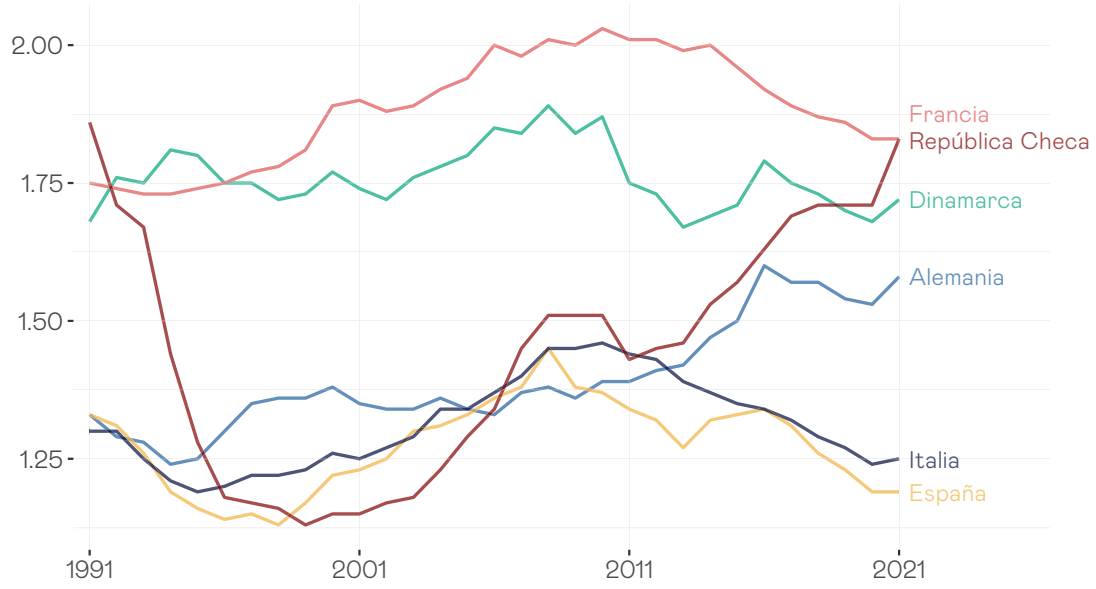


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE I EsadeEcPol

En ningún caso el nuevo máximo de alumnos superará al anterior, ni desagregado por etapa educativa ni en conjunto, mientras la tasa de fertilidad (la cantidad media de hijos por mujer) no supere la cifra de 2: la condición necesaria para asegurar un reemplazo demográfico perfecto está por encima de esa cifra por regla aritmética. Si no nacen al menos dos hijos por cada pareja reproductiva (en realidad 2,1 – ese 0,1 extra es una provisión por una tasa de mortalidad infantil de 1/1000), inevitablemente cada nueva generación será menor a la anterior.

Y la realidad demográfica en occidente es que ningún país hasta ahora que haya bajado de 2 hijos por mujer ha vuelto a superar esta barrera. Tal y como puede apreciarse en el Gráfico 3, ni siquiera casos como Dinamarca o la República Checa, con repuntes notables (de hecho, en el segundo caso, el mayor repunte registrado entre países con regresión demográfica según muestran los datos compilados por el Banco Mundial) han alcanzado esa cota. En España, a juzgar por la dinámica reciente, las perspectivas son mucho más negativas.

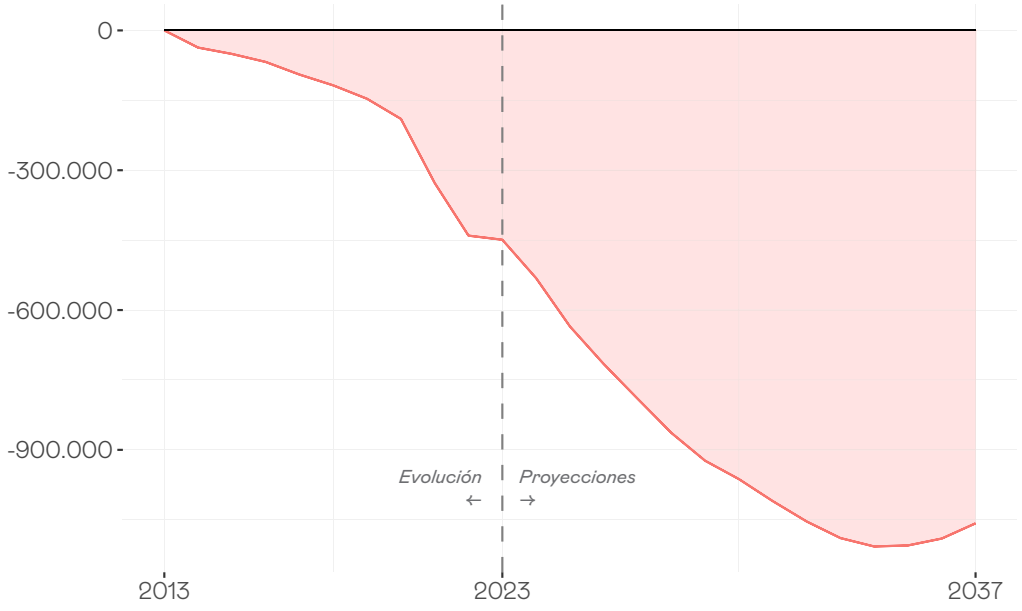
Gráfico 3. **Evolución de la tasa de fertilidad en países europeos**
Nacimientos por cada mujer



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco Mundial I EsadeEcPol

Por tanto, el criterio razonable, prudente y realista de política educativa es el de asumir el declive demográfico como una constante, más que como una variable – de la que de todas formas solo pueden ocuparse políticas que se escapan del ámbito educativo, y por tanto también del marco de este análisis y que además operan a muy largo plazo. El volumen de esta caída, si la estimamos respecto al pico absoluto de 2013, corresponde con un saldo negativo de un millón de alumnos potenciales de menos de 15 años menos en 2037.

Gráfico 4. **Caída estimada de población en edad escolar (0-15) entre 2013 y 2037**



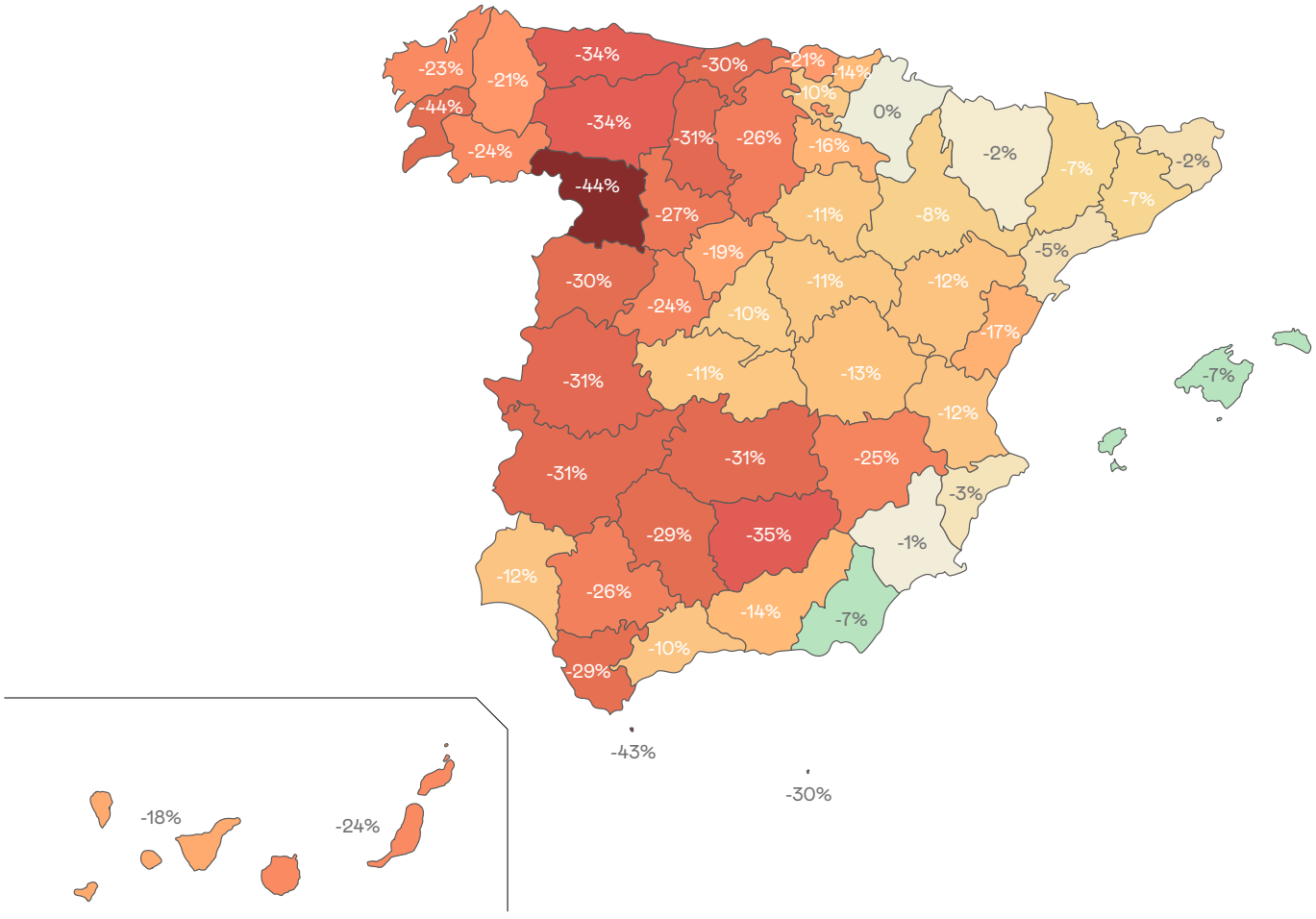
Fuente: Elaboración propia a partir del Banco Mundial I EsadeEcPol

2. Un declive desigual, que afectará de manera distinta a diferentes territorios

Que la demografía española está marcada por profundas desigualdades territoriales es algo que la política educativa soporta desde hace décadas. No es una novedad, por tanto, que el futuro también vaya a estar condicionado por estas desigualdades. Pero sí la forma y el grado en que lo va a estar. Esto ocurre entre territorios (CCAA, provincias o municipios) pero también dentro de ellos: la tónica es siempre la misma, en las zonas rurales el declive demográfico es muy superior al de las zonas urbanas.

Para aproximar esta realidad, comparamos la caída de población 0-15 por provincias desde el pico demográfico máximo a nivel nacional, que recordemos que se produjo en 2013, hasta 2037, año en el que se paran las proyecciones del INE y que además coincide aproximadamente con el recambio de una cohorte entera de 0-15 desde el momento actual (14 años desde septiembre de 2023).

Gráfico 5. **Caída estimada de la población en edad escolar entre 2013 y 2037**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE. I EsadeEcPol

Las caídas más pronunciadas se concentran en Castilla y León (Zamora llega al 44%, León o Palencia alrededor de un tercio) y otras provincias de interior (Jaén, Albacete) o del norte (Asturias). En contraste, otras provincias con municipios de tamaño medio presentan un escenario de mantenimiento (Alicante, Navarra y Murcia) o incluso de repuntes positivos (Almería y Baleares).

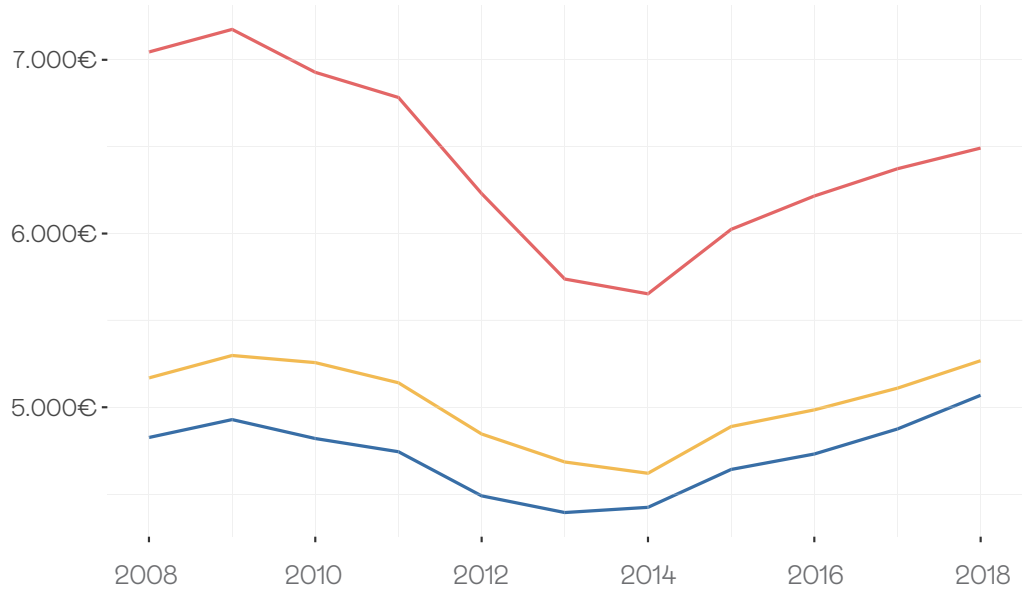
En suma: si España ya tiene una demanda educativa notablemente polarizada, cada vez lo estará más: unos pocos puntos (núcleos densamente poblados con perspectivas demográficas menos negativas) concentrando demanda abundante; acompañados de otros muchos puntos con demanda escasa, pero sobre todo dispersa, y en franco declive demográfico.

3. Los recursos educativos van a ser cada vez más escasos

Si los recursos públicos educativos se mantienen o bajan a un ritmo más lento que la caída demográfica, el gasto público por alumno va a crecer considerablemente gracias a la caída de alumnos. La caída demográfica supone la principal oportunidad real de nuevos recursos públicos para el sector educativo. Como hemos visto en la sección anterior, la caída de nacimientos supone una reducción estructural del alumnado de entre un 20 y un 25% en educación Infantil, Primaria y ESO, con respecto al pico máximo de alumnos. En la práctica, esto significa que el gasto por alumno va a crecer al menos en esa proporción desde cada pico máximo de población por nivel educativo, siempre asumiendo que los recursos actuales por alumno se mantienen y se actualizan, por lo menos, con la inflación.

El crecimiento del gasto educativo entre 2013 y 2019 sobre el PIB fue más lento que el de la economía, cuando la caída demográfica apenas se hacía notar. El gasto educativo real (ajustado a inflación) creció moderadamente en los últimos años previos a la pandemia. Además, entre 2013 y 2019, el gasto público nominal creció un 18,1%, mientras que el PIB creció un 22%, por lo que el gasto público en educación sobre el PIB bajó del 4,4% al 4,26% en ese periodo. Esto ocurría mientras el número de alumnos en ESO crecía, se mantenía más bien constante en Primaria y ya disminuía en educación infantil a mayor velocidad.

Gráfico 6. **Evolución del gasto medio en educación por alumno**
Infantil, Primaria y E.S.O



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación y Formación Profesional I EsadeEcPol

El gasto público en educación aumentó notablemente durante la pandemia, debido fundamentalmente a un gasto extraordinario y temporal de fondos europeos, que llega ya a su fin. En este sentido, el periodo de la pandemia está marcado por un desplome del PIB y por un aumento temporal del gasto en educación debido a la llegada de fondos europeos, por lo que las cifras de gasto así como, especialmente, su relación con el PIB (4,94% de gasto público en 2020 y 2021[3]) son más elevadas. De una parte, los fondos europeos REACT-EU permitieron aumentar la inversión pública para la exitosa reapertura escolar durante el curso 2020-2021, reduciendo el tamaño de las clases para así cumplir con las directrices epidemiológicas en las escuelas. Después, se ha producido un aumento del gasto de manera temporal vía los Componentes 19, 20 y 21, que acumulan en el periodo 2021-2014 un total de 5.150 millones de euros presupuestados[4]. También es cierto que otras partidas estructurales han crecido y parecen haberlo hecho para quedarse: el caso más relevante es el de las becas y ayudas del Ministerio de Educación y Formación Profesional, que ha crecido 1.000 millones de euros entre 2018 y 2023 (un crecimiento de un 65%) aunque es cierto que uno de sus objetivos era el de atenuar la inflación, lo que en términos reales tendrá un impacto menor[5]. A pesar de no haber cifras oficiales, el gasto educativo sobre el PIB parece acercarse al 4,5% del PIB en 2022 y 2023.

En los próximos años, una vez los fondos europeos desaparezcan, lo probable es que el gasto educativo se modere y se mantenga en niveles parecidos o ligeramente superiores a los de antes de la pandemia.

Según las previsiones de la actualización del Plan de Estabilidad realizado por el Gobierno de España para la Comisión Europea este mismo año, y que tiene en cuenta obligaciones de reducción del déficit y una estimación del cuadro macroeconómico, el gasto educativo sobre el PIB se mantendrá entre el 4,5% y el 4,6% de 2023 a 2027, un cálculo que podría considerarse optimista teniendo en cuenta las obligaciones de reducción del déficit y el contexto económico[6]. La previsión de la AIReF es más pesimista y considera como escenario central una reducción paulatina del gasto en educación sobre el PIB, que llegará al 4,3% en 2026 y que alcanzaría su mínimo en torno a 2040, ligeramente por encima del 3,5%[7]. Esto último considerando un crecimiento del PIB per capita de 1% de media interanual en ese mismo periodo (empezando en 2027 – ligeramente más alto en los años anteriores).

Si asumimos el escenario de AIReF, la caída relativa de 0,75 puntos de gasto educativo sobre el PIB respecto a los años prepandemia del momento más bajo del pronóstico implica un descenso de alrededor del 18%, pero insistimos: en términos relativos. En la medida en que durante ese periodo el PIB crecerá (según las propias previsiones de AIReF) a un ritmo comparable, el gasto

3 https://www.educacionyfp.gob.es/inee/dam/jcr:3ac3c2b1-e8d9-4ac1-903d-86f158bd6da8/f1-1.pdf

4 Componentes 19 (Plan Nacional de Capacidades Digitales, dotado con 3600 millones de euros, con 1400 millones destinados al sector educativo), 20 (Plan estratégico de impulso de la FP, con 2100 millones de euros) y 21 (Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años, con 1650 millones de euros).

5 https://www.educacionyfp.gob.es/prensa/actualidad/2022/10/221010-presupuestos2023.html

6 https://www.hacienda.gob.es/CDI/Programas%20de%20Estabilidad/Programa-de-Estabilidad-2023-2026.pdf

7 https://www.airef.es/es/centro-documental/opinion-sobre-la-sostenibilidad-de-las-administraciones-publicas-a-largo-plazo-la-incidencia-de-la-demografia/

agregado no tiene por qué bajar significativamente. En cambio, sí lo hará el número de alumnos, por lo que la consecuencia inevitable es que se retome la senda que ya llevábamos desde 2013, máximo demográfico, hasta justo antes de la pandemia: un incremento paulatino del gasto público por alumno.

Dicho de otra manera: para que un 3,5% en 2040 suponga los mismos 53.100 millones de € que supuso el gasto público total en educación en 2019 (último año pre-pandemia), el PIB solo debería crecer en términos reales un 18%. Algo que cabe enteramente dentro del modelo de la AIReF y su rango de crecimiento del 1% *per capita*, inevitablemente mayor en términos agregados (en la medida en que se espera que para ese momento ya seamos más de 50 millones de españoles).

Invertir en educación debería ser una prioridad en las políticas públicas en España, pero el envejecimiento y la presión de otras partidas, como pensiones o sanidad, invitan a ser pesimistas. Desde hace décadas, se han planteado diversas propuestas para mejorar la inversión pública en educación, tanto desde partidos políticos (habitualmente de izquierda), como de sindicatos docentes así como de especialistas e investigadores, que plantean un aumento del gasto al 5, 6 e incluso 7% del PIB. Invertir más en educación es probablemente una condición necesaria (que no debería estar reñida con invertir mejor) para mejorar el sector educativo. No lo es en un país como España, donde la protección social depende del sistema contributivo y donde el proceso de envejecimiento de la población será muy intenso. En España el peso del gasto público asociado a la contributividad del sistema de prestaciones sociales (que acarrea un peso importante del gasto en pensiones) es alto y va en detrimento del gasto social no contributivo (y por tanto, del gasto pre-distibutivo), como es el caso del gasto educativo.

Por tanto, el excedente de recursos por la caída demográfica es "la gran oportunidad" para mejorar la financiación de las escuelas en la próxima década. Tanto en el escenario optimista como en el pesimista respecto a la financiación educativa, no habrá un crecimiento del gasto público significativo a 5 o 10 años, y es más probable que el presupuesto crezca lentamente al ritmo de la economía o incluso por debajo. En cambio, sí habrá, y esto lo sabemos con certeza, espacio fiscal debido a la caída demográfica, que aumentará el gasto por alumno entre un 5% y un 25% en función del nivel educativo (más en ESO, menos en Primaria, y prácticamente nada en Infantil): el aumento será diferente por CCAA, dada la diversa foto de la caída del alumnado presentada en la sección anterior. Y esa es la oportunidad segura y mayor que vamos a tener en el sistema educativo en los próximos años.

4. Reformas o estancamiento ¿Qué hacemos con el extra de recursos?

Pensar en el problema de cómo organizar el mapa escolar mientras cae la natalidad implica pensar en cómo distribuir el espacio (de las escuelas) y el *tiempo* (de los docentes) disponible. Los recursos en educación financiables con cargo a presupuesto público son fundamentalmente dos: el tiempo de los docentes y personal no docente y el espacio (la infraestructura escolar) que permite la organización de la red de escuelas de un sistema educativo. En una red polarizada, con muchas escuelas pequeñas, lo que ocurre es que se dedica mucho espacio y mucho tiempo a una pequeña parte de alumnos que, concentrados en un número de escuelas, acumula casi todo el excedente de recursos disponibles por alumno. El otro extremo del polo lo ocupan las escuelas en zonas urbanas (históricamente más grandes, con ratios más elevadas y con menos recursos por alumno), que pierden alumnos con la caída demográfica, pero mucho menos que otras zonas. En una red polarizada, mejoran levemente su situación, pero se trata de un cambio marginal que no altera demasiado su situación de partida. Si el mapa escolar cambia y se reorientan recursos de escuelas vacías a escuelas con más alumnos, se trasladan *espacio* y *tiempo* allí donde son recursos comparativamente cada vez más escasos.

La pregunta es por tanto qué hacer con el excedente de recursos que ofrece, de forma inapelable, la caída demográfica y cuál es la mejor forma de invertirlos. En síntesis, existen dos formas de abordar la cuestión. Una consiste en no hacer nada y mantener la infraestructura escolar y los recursos humanos allí donde se encuentran ahora, manteniendo intacto el *statu quo* del funcionamiento y la organización del sistema: esto es, esperar a que la caída demográfica actúe. La otra forma de actuar implica tomar decisiones que tienen costes a corto plazo, pero beneficios importantes a corto y sobre todo medio y largo plazo. Pero uno de los principios del buen uso de los recursos públicos (y en general, de recursos escasos) es usarlos de tal manera que amplíen derechos y oportunidades de un mayor número de alumnos, y en el caso de la educación, que permitan una mejor educación y un mayor aprendizaje para el mayor número posible de alumnos. En este sentido, la literatura de la economía de la educación está mostrando, de manera creciente y de forma causal, la importancia de una alta inversión educativa que esté a la vez dirigida al alumnado más vulnerable (ver el meta-análisis reciente de Jackson y Mackevicius, 2023) y a la vez que se centre en intervenciones y políticas educativas eficaces (Higgins y otros, 2012).

Escenario 1. Mantener el mapa escolar actual hasta que los recursos lo permitan

Este escenario implica no cambiar el número de aulas ni el número de escuelas. Esto es, dejar la estructura al albur de los desiguales cambios en la demanda derivados de la desigual caída de la natalidad. Esto permitiría mantener escuelas abiertas (y cerrar muy pocas aulas o muy pocos grupos de alumnos) en todos los municipios y para todas las etapas. Si el número de alumnos se reduce, pero el número de escuelas se mantiene, el tamaño de la escuela y el tamaño de los grupos va a reducirse

considerablemente, especialmente en educación Infantil y Primaria. Pero eso ocurriría de manera heterogénea: el tamaño medio de escuela y aula caen sobre todo porque hay muchas más escuelas pequeñas (mientras que las medianas y grandes no van a perder tantos alumnos). Esto hace que el gasto por alumno se dispare en algunas escuelas (duplicando o triplicando el gasto medio) y crezca poco en otras: a partir de micro-datos de gasto público por centro educativo de un estudio de De la Rica y otros (2019) para el País Vasco mostraron que, en 2017/18 los centros educativos con entre 50 y 100 alumnos (muy pequeños) tenían un gasto medio de 8.558 euros por alumno, mientras que el gasto público por alumno en centros con más de 400 alumnos era de 3.972 euros[8].

Podría argumentarse que no cambiar la red escolar tiene el beneficio de proteger la cercanía a la escuela y a los municipios pequeños. Pero lo hará al gigantesco coste de producir un sistema más ineficiente y menos equitativo y de posponer decisiones más drásticas a futuro. Toda política pública y todo uso de los recursos públicos implica una elección. Mantener el mapa escolar actual implica priorizar a los alumnos en centros pequeños en detrimento de los centros grandes y a los alumnos y comunidades de zonas rurales en detrimento de las zonas urbanas. Se mantiene así una red escolar más amplia, que llega a más lugares y, por tanto, se mantiene el criterio de cercanía para un mayor número de alumnos; a la vez, se sostiene la única escuela de muchos municipios, lo que lógicamente es un pulmón de actividad social y económica clave para la supervivencia de muchos de ellos. Pero el coste es también importante, pues se deja de invertir el excedente de recursos tanto cuantitativa (más tiempo de dedicación por alumno) como cualitativamente (nuevas formas de organización) allí donde hay más alumnos y se sigue invirtiendo en una red escolar más ineficiente, con muchos centros muy pequeños, tal y como muestra la investigación educativa. **Además, es una estrategia con fecha de caducidad: en última instancia, el proceso de declive demográfico acaba llegando, y muchas aulas terminan por vaciarse.**

Escenario 2. Redirigir recursos y pensar a largo plazo

Este escenario parte del supuesto de asumir de manera activa la reestructuración de la red, de manera controlada, equilibrada y con mecanismos de compensación suficientes para las escuelas y líneas allí donde se han vuelto demasiado pequeñas. Partimos de la premisa de que la realidad demográfica terminará por imponerse, y antes de que eso suceda, es conveniente (también para el alumnado en zonas aisladas) activar mecanismos de reequilibrio territorial de los recursos, mediante un proceso gradual que lleve a reconsiderar cada centro educativo a partir de tres criterios: (1) recursos potencialmente liberados con el cierre de líneas y centros; (2) facilidad de redirección del alumnado desplazado; y (3) alumnado potencialmente afectado por el cierre a futuro (con proyecciones demográficas aproximadas a nivel local). Esto implica prestar mucha atención a los impactos disruptivos en el aprendizaje a corto plazo, ya que la evidencia muestra que el cambio de escuela derivado de un cierre escolar puede ser negativo para el aprendizaje, especialmente a corto plazo, aunque, en función de la escuela de destino, y potencialmente positivo en el largo

8 https://iseak.eu/wp-content/uploads/2020/07/analisis-del-gasto-y-servicio-publico-para-el-aprendizaje-2022-09-28-analisis-del-gasto-y-servicio-publico-para-el-aprendizaje.pdf

plazo (Engberg y otros, 2012; Brummet, 2014; Beuchert y otros, 2018; Steinberg y otros, 2019). Además, se deben incorporar planes de transporte y comedor gratuitos para el alumnado que debe desplazarse como consecuencia de los cierres de las escuelas. La parte positiva es que el cierre de escuelas rurales obliga a recolocar al alumnado sin escuela que, al ser poco numeroso, permite liberar recursos adicionales con un coste bajo.

Una vez emprendido el proceso de reestructuración, será posible redirigir los excedentes allá donde puedan producir un impacto más justo y productivo. Planteamos seis áreas de inversión de estos recursos, complementarias entre sí:

1. **Reducir la ratio alumno-profesor y el tamaño de las aulas más presionadas.** Una primera línea de acción es la reducción de ratios y tamaño de los grupos, por nivel educativo (primero infantil, después Primaria, luego ESO) a medida que avanza la caída del alumnado, de tal manera que se invierte en infraestructuras y personal allí donde sigue habiendo mucha demanda y se ponen recursos docentes añadidos para añadir una línea más en algunos centros (tal y como se hizo durante el curso 2020-21 en muchas CCAA para facilitar la reapertura escolar, algo que la evidencia en Extremadura mostró como positivo, ver Carro y Gallardo (2021)). En el caso del segundo ciclo de educación Infantil y Primaria esto es organizativamente más fácil (pues la estructura grupo-docente es fija y estable) que, en la ESO, donde la estructura por asignaturas solo permitiría este tipo de decisiones para los grupos de asignaturas con mayor carga lectiva o en los centros más grandes. La pregunta derivada es, por tanto, hasta dónde es necesario reducir las ratios profesor-alumno y el tamaño de los grupos y, en qué contextos es más efectivo.

2. **Ampliar el tiempo en la escuela, el refuerzo escolar y el cuidado para avanzar de forma más eficaz a una mayor igualdad de oportunidades.** Una posibilidad es dedicar los recursos para ampliar el tiempo de dedicación por alumno al día (tanto en labores pedagógicas como de cuidado), algo que, en parte, implica renunciar a un uso de espacio (aulas más pequeñas) y tiempo (de docentes en clases pequeñas o con menos horas) basado en proteger a escuelas pequeñas. Hay buenas razones para apostar por más tiempo en la escuela, más refuerzo y más cuidado: en España, la jornada continua avanza de manera imparable en educación Infantil y Primaria y es una realidad asentada en los centros públicos: esto puede perjudicar el aprendizaje de los alumnos, pero también a la igualdad de género en el empleo (Ferrero, Gortazar y Martínez, 2022). A la vez, el refuerzo escolar y el apoyo al alumnado social y educativamente desaventajado (tanto en horario lectivo como no lectivo) es más bajo en España en comparación con otros países (Red por el Diálogo Educativo, 2020). Por eso esto puede representar una oportunidad, no tanto para dar recursos iguales a todos en cada centro (por ejemplo, reduciendo la ratio a todos los alumnos de un centro por igual), sino para hacerlo de manera mucho más quirúrgica en cada centro educativo con programas y estrategias que son eficaces, especialmente con el alumnado más vulnerable y rezagado: algunas de esas estrategias podrían incluir programas de refuerzo en horario lectivo y no lectivo mediante desdobles, tutorías individualizadas o en pequeños grupos, así como, en general, una mayor oferta de actividades extraescolares (Higgins y otros, 2012).

3. **Reformar las políticas docentes y mejorar las condiciones laborales.** Existen razones de peso para apostar por una mejora de las condiciones laborales de los docentes, dándoles más estabilidad, mejorando sus salarios y reduciendo las horas lectivas. Desde la Gran Recesión, el poder adquisitivo de los docentes ha disminuido debido al lento crecimiento de los salarios en comparación con los precios; además, la tasa de temporalidad en la escuela pública ha sido alta en los últimos años, llegando a niveles del 30% de interinidad[9], un reto enorme para el funcionamiento de los centros públicos; la nueva reforma educativa ha añadido nuevas obligaciones burocráticas y profesionales a los docentes; finalmente, hay cierto cansancio y *burnout* post-pandémico en la profesión como muestran Aperribai y otros (2022). Todo ello justifica la necesidad de mejorar las condiciones laborales del profesorado, pero esto no debe ocurrir sin desaprovechar la oportunidad para hacerlo a cambio de una serie de compromisos de la profesión relacionados con cambios en la carrera profesional (un sistema de evaluación docente) o la ampliación del tiempo de permanencia en la escuela para facilitar una ampliación del tiempo escolar.

4. **Fortalecer el cambio educativo a nivel de centro y promover una mayor colaboración docente.** La nueva ley educativa (LOMLOE), así como varias iniciativas de CCAA, está tratando de generalizar buenas prácticas de organización escolar para facilitar un aprendizaje más profundo e interdisciplinar, especialmente en la ESO. Para ello, es necesario reorientar el uso del espacio y del tiempo en las escuelas para cambiar la organización escolar y superar el modelo de aula huevera (un aula, un docente, un grupo de alumnos, una hora), fomentando una mayor colaboración docente (baja en España, ver Cabrales y Roldán (2020)) y un uso más efectivo del tiempo docente (que permita dar más apoyo a quien más necesita) en cada centro educativo. Un ingrediente central para ello es poder favorecer proyectos educativos basados en una mayor colaboración docente a través de modelos de co-docencia, trabajo por ámbitos y rediseño de infraestructuras y espacios. La necesaria restructuración de los espacios de la red escolar con la caída de la natalidad abre una puerta a que esos cambios organizativos en términos del espacio supongan cambios educativos reales y mejoras en el aprendizaje.

5. **Seguir expandiendo las etapas de educación infantil de primer ciclo (0-3) y Formación Profesional.** En este *brief* hemos hablado fundamentalmente de las etapas educativas de 3 a 16 años, donde la educación es ya una realidad universal a toda la población. Sin embargo, esto no es así ni en el primer ciclo de educación infantil de 0 a 3 años (especialmente en la población de menor renta) ni tampoco en las primeras etapas post-obligatorias (especialmente por la todavía baja, aunque creciente, oferta de Formación Profesional). Tal y como ocurrió en otros países, el excedente de recursos permitió, a cambio de restructurar la red escolar en educación Primaria y Secundaria, expandir otras etapas, como la educación infantil (ver

9 https://fe.ccoo.es/3d736ca26dfc13ef2ec76d7827d97760000063.pdf

https://elpais.com/educacion/2022-09-09/la-escuela-publica-necesita-convocar-mas-de-174000-plazas-de-profesores-para-cumplir-los-objetivos-de-reduccion-de-la-temporalidad.html#:~:text=La%20interinidad%20en%20el%20sector,8%25%20hasta%20enero%20de%202025.

https://www.eldiario.es/sociedad/sistema-educativo-tres-profesores-temporal-cambiar-empresa-ano_1_9829081.html

Banco Mundial (2018)). Las inversiones de los fondos EU-NextGen se han centrado en ampliar la oferta de estas dos etapas fundamentalmente, por lo que es lógico que esto siga siendo así, tanto para favorecer el desarrollo temprano de los alumnos y la conciliación de las familias como la inserción laboral de los jóvenes.

6. **Aplicar políticas eficaces contra la segregación escolar.** En los últimos años se ha intensificado la sensibilización y toma de decisiones contra la segregación escolar (esto es, la concentración de alumnado de mismas características sociales en un mismo centro educativo), tanto en el ámbito nacional (con la LOMLOE) como a nivel autonómico (sobre todo en Cataluña, Euskadi y Navarra). Uno de los retos a los que se enfrentan este tipo de políticas es el de la caída demográfica y los desequilibrios de composición de alumnado que esto va a traer en los centros educativos si las administraciones no actúan: para ello, las políticas de planificación y oferta educativa (reduciendo la oferta en los centros educativos según cae la demanda) pueden permitir re-equilibrar la composición social de las escuelas. Esto puede implicar mantener abiertas algunas líneas o escuelas que, por razones puramente económicas, habría que cerrar.

En resumen, es mejor salir de la inacción y aprovechar la oportunidad ahora en vez de reaccionar tarde. La caída demográfica es un fenómeno imparable que comenzó hace más de un lustro y tiene todavía una década por delante. Las autoridades educativas del Ministerio de Educación y FP y las CCAA se enfrentan a un marco de decisión complejo que les va a obligar a restructurar, ya sea ahora o más adelante, el mapa escolar. Hacerlo ahora tiene la ventaja de, aun asumiendo costes y compensando a los más perjudicados, es posible plantear un horizonte de reformas, comunicar y pactar las expectativas con los actores y generar estabilidad, confianza y probablemente recursos en el sistema. Actuar cuando todo haya pasado obligará a políticas educativas más agresivas y drásticas, a recortes innecesarios y a una mala planificación e improvisación que puede lastrar la calidad y equidad del sistema educativo.

Los datos pueden facilitar un sistema de toma de decisiones para facilitar dicha transición. ¿Cómo pueden las administraciones anticipar y tomar decisiones sobre la red escolar para los próximos años? Teniendo en cuenta la geolocalización de los centros, las proyecciones demográficas a nivel municipal y las tendencias de los últimos años, y a la vez parametrizar las distintas políticas alternativas planteadas, es posible informar de manera precisa, local y quirúrgica como orientar el uso de recursos e infraestructuras. La creciente disponibilidad de grandes bases de datos administrativos y los recursos tecnológicos y computaciones son la condición necesaria de que esto ocurra. La condición suficiente implica aprovechar la ventana que se abre ahora para ampliar las oportunidades educativas de una nueva generación de niños.

Referencias

Banco Mundial. (2018). Moldova: Education Sector Public Expenditure Review Selected Issues. *World Bank, Publishing. Washington, D.C.*

Beuchert, L., Humlum, M. K., Nielsen, H. S., & Smith, N. (2018). The short-term effects of school consolidation on student achievement: Evidence of disruption?. *Economics of Education Review, 65*, 31-47.

Brummet, Q. (2014). The effect of school closings on student achievement. *Journal of Public Economics*, 119, 108-124.

Cabrales, A., & Roldán, A. (2020). Dos acuerdos educativos para la legislatura: una propuesta transversal. *Esade Policy brief*.

Carro, J. M., & Gallardo Sánchez, P. (2021). Effect of class size on student achievement in the COVID-19" new normal". *Working Paper*.

De la Rica, S., Fernandez-Monge, F., Vega-Bayo, A., & Gortazar, L. (2019). Análisis del Gasto y Servicio Público para el Aprendizaje. *Fundación ISEAK*.

Engberg, J., Gill, B., Zamarro, G., & Zimmer, R. (2012). Closing schools in a shrinking district: Do student outcomes depend on which schools are closed?. *Journal of Urban Economics, 71* (2), 189-203.

Ferrero, M., Gortazar, L. & Martinez, A. (2022). Jornada escolar continua: Cómo la pandemia está acelerando un modelo social y educativo regresivo. EsadeEcPol Brief #26 Mayo 2022. https://www.esade.edu/ecpol/wp-content/uploads/2022/05/AAFF_ESP_EsadeEcPol_Brief26_Jornada-Escolar_v2-1.pdf

Jackson, C. K., & Mackevicius, C. L. (2023). What impacts can we expect from school spending policy? Evidence from evaluations in the US. *American Economic Journal: Applied Economics*.

Higgins, S., Kokotsaki, D., & Coe, R. (2012). The teaching and learning toolkit. *Education Endowment Foundation*.

Red por el Diálogo Educativo. (2020). Coord: Lucas Gortazar. La financiación del sistema educativo: invertir en calidad, equidad e inclusión. *ANELE*.

Steinberg, M. P., & MacDonald, J. M. (2019). The effects of closing urban schools on students' academic and behavioral outcomes: *Evidence from Philadelphia. Economics of Education Review, 69*, 25-60.