

EL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO EN ESPAÑA: PROGRAMAS Y ACCIONES PARA SU REDUCCIÓN

Alberto Vaquero García¹
Universidade de Vigo

1. INTRODUCCIÓN

Como es conocido el acceso universal a la educación se ha traducido en un conjunto de importantes cambios económicos, sociales y culturales en los países de la OCDE. Sin embargo, este desarrollo ha venido acompañado de algunos problemas. De todos, posiblemente el fracaso escolar es uno de los que más preocupan a los responsables e investigadores en temas educativos.

La existencia de este fenómeno conlleva graves problemas de eficiencia, tanto a nivel personal como social. El fracaso escolar supone una pérdida importante de oportunidades para aumentar el nivel educativo (del individuo y de la sociedad en su conjunto) y, al mismo tiempo, un desaprovechamiento de recursos públicos.

Pero los problemas del fracaso escolar no acaban en la vertiente económica. En no pocas ocasiones esto se traduce en un fracaso social y, simultáneamente, puede potenciar el riesgo de exclusión social.

De esta forma, si se logra una reducción del fracaso escolar se posibilitará un aumento de la cohesión social, se reafirmará el derecho de todos, especialmente de los más jóvenes, a la educación y se frenarán los mecanismos generadores de la exclusión educativa.

Sin embargo ¿qué se entiende por fracaso escolar? En Marchesi (2003) se señala que en este concepto se recogen tres cuestiones diferentes: (i) la referida a los alumnos con bajo rendimiento educativo, (ii) aquella que analiza las causas de los alumnos que abandonan la educación secundaria obligatoria sin obtener la titulación correspondiente y (iii) aquella que señala las consecuencias sociales y laborales en la edad adulta de los alumnos que no han logrado obtener la preparación adecuada. El objetivo de este trabajo es analizar el problema y repercusiones del abandono escolar temprano en España.

Las tasas de abandono escolar han sido desde hace tiempo uno de las preocupaciones básicas de las actua-

ciones educativas en el marco de la Unión Europea (UE). La trascendencia de este dato es una cuestión de indudable importancia, ya que su utilización no sólo sirve para coordinar las políticas de empleo desde el proceso de Luxemburgo, sino que es uno de los indicadores estructurales utilizados para el seguimiento del proceso del Consejo Europeo de Lisboa de 2000.

En las conclusiones del Consejo de Lisboa se fijó como objetivo reducir a la mitad el número de personas que 18 a 24 años que abandonan los estudios con un nivel de formación igual o inferior a la secundaria básica. Con esta actuación se trata de combatir el fracaso escolar, incrementar la tasa de los que siguen estudios de postobligatoria y evitar que una parte importante de los individuos se queden fuera del sistema educativo básico.

Sin embargo, la realidad nos hace ser cautos con los resultados previsibles para los próximos años. Aunque la evolución de esta ratio presenta una tendencia decreciente en la UE y la OCDE, hay que considerar que el objetivo propuesto de llegar al 10% de abandono escolar temprano resulta muy ambicioso para el 2010. En el año 2002 la tasa de abandono escolar temprano para la media de la UE 15 era del 18,5%, (16,5% si se considera la UE 25²). De seguirse con la evolución de los últimos años será

muy complicado alcanzar el objetivo del 10%.

La organización del trabajo que se presenta es la siguiente. La sección dos resume la situación relativa en España y en la OCDE en relación al abandono escolar temprano. En la sección tres se repasan las principales acciones implementadas dentro del sistema educativo para mitigar el abandono escolar temprano. La sección cuarta realiza un ejercicio econométrico para comprender los determinantes de la permanencia de los jóvenes de 16 y 17 años dentro del sistema educativo. La sección quinta establece un conjunto de recomendaciones para mejorar la situación actual. Finaliza este artículo señalando las principales conclusiones del estudio.

2. LA ESCOLARIZACIÓN SECUNDARIA EN ESPAÑA DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

Como se ha señalado, reducir el abandono escolar temprano se ha convertido en una de las cuestiones de mayor atención por la OCDE y la UE. Los individuos que no finalizan la educación secundaria se suelen enfrentar a importantes problemas laborales, principalmente por tener que aceptar empleos inestables con baja remuneración (Katz y Murphy, 1991), a importantes probabilidades de desempleo (OCDE, 1998) y a elevadas dificulta-

des para actualizar conocimientos, lo que provoca que el individuo entre en un círculo vicioso del que le resulta muy complicado salir.

El objetivo 7 de la Estrategia Europea para el Empleo en Europa señala la necesidad de fomentar la integración de las personas que tienen que enfrentarse a dificultades específicas en el mercado de trabajo. Este sería, entre otros, el caso de los jóvenes que abandonan prematuramente el sistema educativo.

¿En qué situación se encuentra España en educación secundaria? El actual sistema educativo, regulado en la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) ha posibilitado un aumento considerable de las tasas de escolarización y, en consecuencia, un acercamiento a los valores medios de la UE y la OCDE.

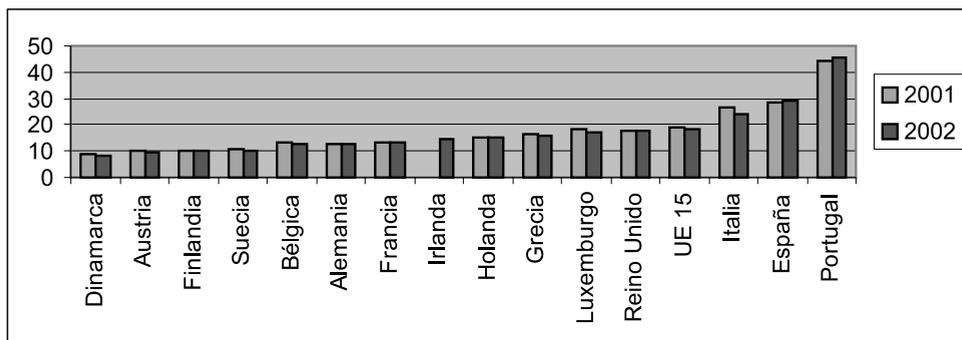
En 1990 España tenía una tasa de escolarización del 71% frente

al 85% de media de la OCDE y del 87% de la UE. En 1999, el déficit español para los jóvenes de 16 años resulta muy escaso, lo que no ocurre con el grupo de 17 años (79% en España y 85% en la UE); algo similar a lo que sucede para los jóvenes de 18 años.

Durante los años 2001 y 2002 el 25% de la población española de 14 a 17 años abandonaba el sistema educativo (*Gráfico 1*). Este resultado claramente contrasta con la tasa de abandono del 10% (o inferior) obtenida por Dinamarca, Austria o Finlandia. En el marco de la UE 15 España ocupa el segundo lugar en tasas de abandono, tan sólo superada por Portugal (45%). Aunque es cierto que las tasas de abandono van cayendo con el tiempo, es cierto que todavía ponen en evidencia la necesidad de potenciar actuaciones para su reducción.

Gráfico 1

Tasas de abandono escolar de 16 y 17 años



Fuente: OCDE, varios años.

Este diferencial en las tasas de abandono, unido al retraso registrado de los alumnos en los últimos cursos de secundaria (en el curso 2001-02 el 37,9 % de los estudiantes de 15 años estaba en cursos inferiores a los que les correspondería según su edad) provoca que incluso las últimas generaciones sigan teniendo stocks de capital humano inferiores a los obtenidos en otros países desarrollados.

Tras este indicador se encuentran dos cuestiones que es preciso puntualizar. La primera es que la tasa de idoneidad³ en el curso 2001-02 es, por lo general, mayor para las mujeres que para los varones (*Cuadro 1*). Fijando como referencia el grupo de 15 años se observa como la tasa de idoneidad para las mujeres (69%) supera en 13 puntos a

la de los hombres (55,5%). La segunda es el aumento progresivo del indicador, especialmente para las mujeres, que ven como crece en 3,3 puntos porcentuales desde 1991-92 a 2001-02 frente a los 0,6 puntos de los varones (para el grupo de 15 años). Además, estos incrementos resultan mayores para los grupos de menor edad (12,13 y 14 años).

Este diferencial positivo a favor de las mujeres no se puede extrapolar para la OCDE, al observarse como en la mayor parte de los países desarrollados existe un equilibrio entre el stock de capital humano de los hombres y de las mujeres. En el caso español las inversiones educativas de las mujeres jóvenes superan ampliamente las de los hombres. Sin embargo, lo anterior no se observa para los grupos de más edad.

Cuadro 1

Tasas de idoneidad en España

	Ambos sexos		Hombres		Mujeres	
	1991-92	2001-02	1991-92	2001-02	1991-92	2001-02
12 años	77,3	86,4	73,6	83,7	81,1	89,2
13 años	72,9	87,2	68,7	84,5	77,4	90,1
14 años	67,1	73,7	62,3	68,1	72,1	79,7
15 años	59,2	62,1	54,9	55,5	63,7	69,0

Fuente: MEC, 2004a.

¿Este mismo comportamiento se recoge en todos los mismos niveles de estudio? A partir del *Cuadro 2* se observa la creciente expansión de la tasa de escolaridad, especialmente para el colectivo de 16 y 17 años, que pasa de representar un 77,2% para el curso 1994-95 al 83% en el curso 2004-05. La variación es casi inapre-

ciable para el grupo de 18 a 20 años, aunque aumenta para el colectivo de 21 a 24 años. Por lo tanto, se comprueba como los mayores incrementos se recogen para el colectivo de individuos de 16 y 17 años (casi 6 puntos porcentuales), seguido del grupo de 21 a 24 años (2,1 puntos porcentuales).

Cuadro 2
Tasas de escolarización en España

	1994-95	2001-02	2004-05
16 y 17	77,2	82	83
18 a 20	55,2	54,1	55,5
21 a 24	28,7	30,7	30,8

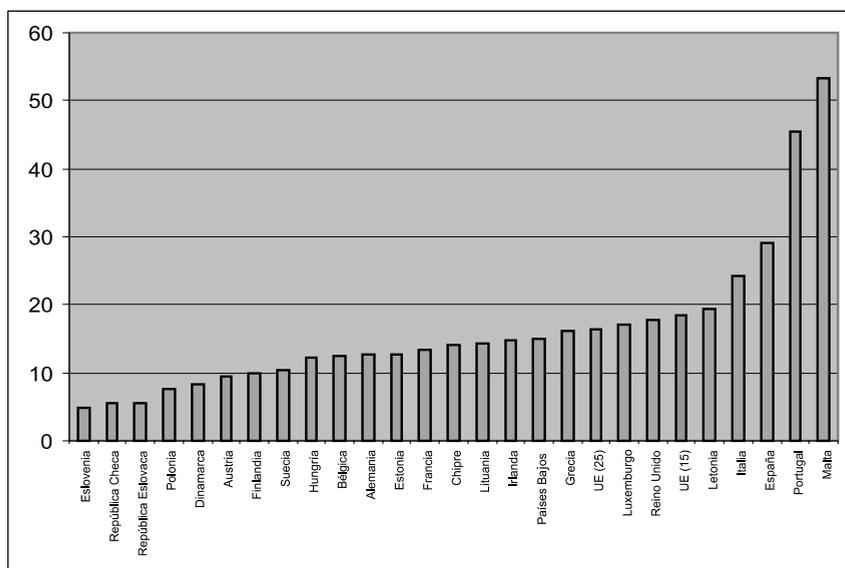
Fuentes: MEC, 2004a.

¿Afecta el abandono escolar temprano a la situación educativa de los individuos en el futuro? o dicho de otra forma ¿ Un elevado abandono escolar temprano suele llevar asociado un hándicap educativo a lo largo de toda la vida? Como se puede comprobar (*Gráfico 2*), España es uno de los países con un mayor porcentaje de personas entre

18 y 24 años que no habiendo completado la educación secundaria de segunda etapa, no se encuentran actualmente realizando ningún tipo de formación. La conclusión es inmediata: el abandono prematuro del sistema educativo supone una rémora formativa a lo largo de toda vida, de ahí la necesidad de encontrar medidas para mitigar este problema.

Gráfico 2

Porcentaje de población entre 18 y 24 años que no ha completado la Educación Secundaria de segunda etapa y que no sigue ningún tipo de formación (2002)



Fuente: MEC, 2004a.

3. ACTUACIONES TENDENTES A REDUCIR EL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO

Desde sus comienzos la LOGSE implantó un conjunto de medidas, principalmente a través del Programa de Garantía Social y la diversificación curricular, que unidas a otro conjunto de actuaciones ya existentes: Educación de Personas Adultas, Escuelas Taller y Casas de Oficios y Talleres de Empleo y programas de becas intentan reducir el abandono escolar temprano de los estudiantes. Sin embargo, y a pesar de todo este conjunto de programas, no se puede decir que se haya desarrollado por completo las medidas para combatir este problema. Las líneas básicas de este conjunto de actuaciones se describen a continuación:

- Para los jóvenes (de 16 a 21 años) desescolarizados o en riesgo potencial de exclusión se aplican los Programas de Garantía Social (PGS). La LOGSE establece que las Administraciones Educativas garantizarían una oferta suficiente de PGS para alumnos que no consigan finalizar la ESO.

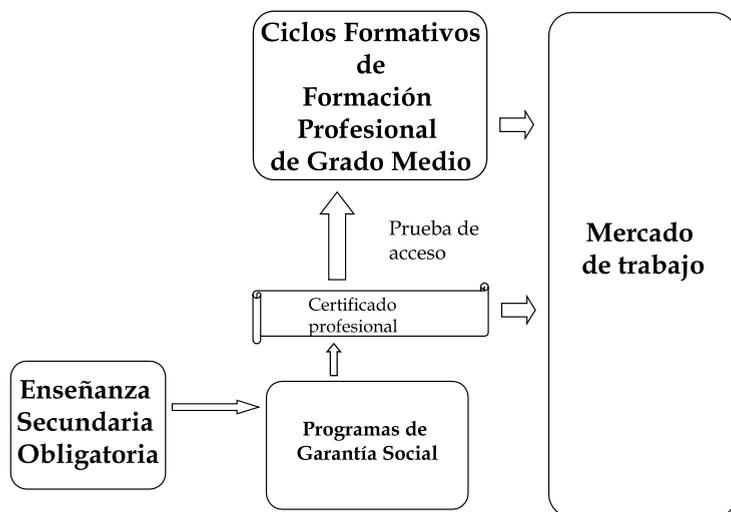
Al finalizar el programa, el alumno recibe un certificado acreditativo donde consta el contenido, calificaciones obtenidas y duración del curso

(Gráfico 3). Esta certificación va acompañada con una orientación sobre el futuro profesional del alumno.

La convocatoria de los PGS contempla varios programas: (i) Iniciación Profesional, destinado a alumnos que corren el riesgo de abandonar el sistema educativo o ya se encuentran desescolarizados, (ii) Formación-empleo, dirigido a jóvenes desescolarizados que desean alcanzar una rápida cualificación profesional para acceder al mercado laboral, (iii) Talleres Profesionales, enfocado a jóvenes que han abandonando el sistema educativo y con fuerte rechazo a la formación tradicional y (iv) Programas para alumnos con necesidades educativas especiales, dirigidos a individuos discapacitados que han agotado los recursos que le ofrece el sistema educativo.

La evolución del alumnado para el período 1996-2004 queda recogida en el *Cuadro 3*. Se constata un importante crecimiento de la matrícula, que triplica la cifra obtenida en el curso 1996-97, debido especialmente la expansión del sector privado (500%), situación que ha sido la tónica dominante en casi todos los programas educativos en España durante la segunda mitad de los noventa y primeros años de este nuevo siglo (Vaquero, 2005).

Gráfico 3
Esquema del Programa de Garantía Social



Fuente: MEC, 2005.

El alcance de programa ha ido creciendo lentamente desde los 20.000 alumnos de 1996-97 a 41.800 en 2003-04. En los últimos años el 74% de los alumnos asiste a centros públicos y el 33% son mujeres. Esta escasa presencia femenina puede deberse a que las mujeres obtienen mejores resultados académicos que los hombres en la enseñanza obligatoria (San Segundo y Vaquero, 2002).

A pesar del crecimiento en estos programas, el Consejo Escolar del Estado considera en sus informes anuales que la oferta de Garantía Social, y su financiación, sigue siendo insuficiente. Se estima que aproximadamente el 20% de los alumnos no consiguen finalizar la ESO, mientras que las 36.000 plazas del PGS del año 2001 no cubren al 8% de los alumnos del último curso de ESO (San Segundo y Vaquero, 2002).

Cuadro 3
Evolución del número de alumnos en el PGS (1996/97-2003/2004)

	1996-97	1998-99	1999-2000	2001-02	2002-03	2003-04
Públicos	17.876	21.793	22.228	31.174	28.840	29.595
Privados	2.222	8.338	13.368	13.942	12.565	12.205

Fuente: MEC, varios años.

- Para la población adulta en general, continúa ofreciéndose la Educación Permanente de Adultos (EPA). La EPA persigue que las personas adultas puedan adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos y aptitudes para el desarrollo personal y profesional. Los destinatarios son mayores de 18 años carentes de titulación básica, desempleados, jóvenes y trabajadores, que por diversas razones no han podido completar la educación obligatoria y necesitan para su trabajo (y para la vida diaria) una formación básica y de naturaleza generalista.

En los años ochenta y primeros noventa estos programas han jugado un papel crucial en la reducción del analfabetismo (San Segundo y Vaque-

ro, 2002). Las tasas de analfabetismo han pasado del 8,79% en 1970 al 6,36% en 1981, 3,19% de la población de 10 y más años en 1991 y al 2,6% para la población de 16 y más años en el 2001.

En el *Cuadro 4* se puede observar el número de personas atendidas en la educación de adultos. En 2001-02 se constata que la mayoría (62%) de los alumnos son mujeres, especialmente en el nivel de alfabetización, donde suponen el 80% de la matrícula total. Al tratarse de un programa de gasto que beneficia especialmente a los más jóvenes (un 30% de los alumnos tiene entre 16 y 24 años) la EPA supone una “segunda oportunidad” que el sistema educativo ofrece a los jóvenes.

Cuadro 4

Alumnos en los diferentes programas de compensación (1996/97-2003/04)

	1996-97	1999-2000	2000-01	2002-03	2003-04
Garantía Social	17.229	35.075	41.550	41.405	41.800
EPA	347.424	437.234	398.752	315.322	-
ET, CO y TE	50.674	68.652	68.005	68.168	63.205
EPA a distancia	44.641	ND	ND	ND	ND
Bachillerato a distancia	48.464	29.454	12.391	25.481	29.976
FP a distancia	938	1.248	1.249	2.572	3.876

Nota: ND= no se pueden desglosar los alumnos a distancia.
(-): Información no disponible.

Fuentes: MEC (varios años) y MTAS (www.inem.es).

- Los jóvenes menores de 25 años, de escasa cualificación y desempleados, pueden acudir a la formación ofrecida por las Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo (ET-CO y TE).

El programa de ET y CO, creado en 1985, se orienta a jóvenes desempleados, menores de 25 años, que reciben, durante un período máximo de dos años, una formación teórico-práctica en restauración y rehabilitación especialmente, en actividades relacionadas con el patrimonio, medio ambiente y entorno urbano y la recuperación de oficios artesanales.

En 1999 se creó el programa de TE, que al igual que las ET y CO se configura como un programa mixto de empleo y formación, pero en este caso se dirige a los mayores de 25 años con especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo (mayores de 45 años, parados de larga duración, mujeres y personas con discapacidad).

Tanto las ET y CO como los TE se articulan en dos etapas. En la primera, el alumno obtiene una beca mientras sigue su proceso de formación. En la segunda, percibe una retribución por el trabajo realizado^{iv}. Se garantiza, por lo tanto, una enseñanza teórico-práctica, al mismo tiempo que se posibilita una ayuda económica para realizar el programa de formación. Al término de su participación el alumno-trabajador, recibe un certificado en el que consta la duración de la

formación, la preparación adquirida y módulos cursados. Este título podrá ser convalidado por el certificado de profesionalidad del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP) o por módulos de la Formación Profesional Específica de la LOGSE.

Debido a esa doble función (formación y colocación temporal) este conjunto de programas puede potenciar la inserción laboral de aquellos que no han cursado algún programa de enseñanzas medias, al permitir paliar la precariedad formativa de los destinatarios y potenciar laboral y socialmente a estos colectivos, por lo general muy castigados por el desempleo.

El programa de ET y CO tenía, a finales del 2003, 1.101 centros funcionando y más de 46.000 alumnos. El perfil del beneficiario era varón (56,4%), entre 16 y 17 años (42%) y con estudios de EGB o Bachiller Elemental (47,3%).

Durante los cinco años que lleva funcionando el programa de TE se manifiesta una clara feminización del programa. En el curso 2003, el 60% de los alumnos eran mujeres. Por edades, se repite en líneas generales lo indicado para el programa de ET y CO. Un resultado similar se obtiene al analizar el nivel de estudios con el que se accede a este programa de formación. Además, se constata, en los últimos años, una clara apuesta del alumnado por los TE (4.900 alumnos en

1999 y 23.800 en 2003), en detrimento de las ET y CO.

Además, en fechas recientes, se ha producido una expansión de las Unidades de Promoción y Desarrollo (UPD), entidades que persiguen potenciar la inserción laboral de individuos incluidos en algunos de los colectivos con más dificultades de colocación⁵ (por ejemplo, inmigrantes o emigrantes retornados).

Los resultados de colocación de los alumnos, medidos a través de la tasa de inserción, muestran un grado considerable de éxito. En 1999 el porcentaje de colocación tras cursar el programa fue del 70% (MTAS, 2004). Diferenciando por género se observa como los varones tenían un mejor resultado que las mujeres (80% y 56%, respectivamente).

- Por último, cabe mencionar las enseñanzas a distancia: Bachillerato, Formación Profesional y Educación Permanente de adultos no presencial. Este tipo de actuaciones permite cursar estudios a todos aquellos alumnos, que por motivos laborales o de distancia al centro de formación les resulta imposible la asistencia. Sin duda, la introducción de las Nuevas Tecnologías, en especial el acceso a internet esta suponiendo un incremento en su demanda. Aunque en los últimos años se ha producido un aumento en la demanda de este tipo de formación (en la actualidad el número de alumno por curso es de 80.000), este

tipo de actuaciones todavía no se ha desarrollado por completo, de ahí que sea uno de los objetivos a potenciar en los próximos años.

- Además de los programas ya comentados, cabe señalar la evolución en los últimos años del programa de becas y ayudas al estudio.

Como es conocido este tipo de actuaciones puede jugar un papel crucial para garantizar la igualdad de oportunidades de los jóvenes, ya que su objetivo inicial es favorecer el acceso a la educación a aquellos individuos con menor nivel de recursos. Si bien su concesión depende de los requisitos académicos, es cierto que su denegación es automática si se sobrepasa ciertos umbrales de renta.

¿Cuál ha sido el comportamiento en los últimos años del programa de becas? El *Cuadro 5* recoge su evolución en función de sus distintas partidas y permite señalar algunas notas acerca de sus resultados. Iniciando el análisis con las cifras de educación no universitaria (convocatoria general) se observa una caída considerable en el número de becarios entre 1994-95 y 2002-2003, al pasar de los 494.464 a los 161.538, al mismo tiempo que aumenta su dotación (en términos nominales desde los 341 a los 626 €). Un segundo descenso se obtiene para los estudios universitarios, también en la convocatoria general, que reduce el número de becarios en 70.000, aunque asciende

la cuantía media de la beca en 300 euros. Se podría pensar que estas reducciones se pueden justificar por la caída del número de alumnos en los niveles educativos, sin embargo, y como se verá a continuación esta disminución esta suponiendo, además, una caída del porcentaje de becarios en relación al total de la matrícula (San Segundo, 2001).

También se observan descensos en las categorías de becas para educación infantil y educación espe-

cial, así como en el concepto de tasas para familias numerosas. La única subida en número de beneficiarios se registra en ayudas para libros (y todo eso a pesar de que la dotación media sube sólo 6 euros). Una de las posibles causas que puede explicar esta situación casi generalizada de descenso en las becas puede ser la excesiva influencia de los umbrales de renta para su concesión, cuestión que ha generado una denegación importante de las solicitudes presentadas.

Cuadro 5

Evolución de las becas y ayudas al estudio del MEC por tipo de ayudas (1994/95-2002/2003)

	1994-95		1998-99		2002-2003	
	Becarios	Importe medio	Becarios	Importe medio	Becarios	Importe medio
E. no universitaria (General)	494.464	341	265.659	418	161.538	626
E. universitaria (General)	263.319	1.276	241.046	1.309	190.168	1.588
E. Infantil	40.550	275	36.588	398	36.691	358
E. Especial	17.918	575	18.056	555	30.191	536
Becas de colaboración	1.663	2.103	2.185	1.869	2.616	1.647
Idiomas	2.982	1.224	3.433	1.185	3.683	924
Ayudas para libros	-	-	292.420	53	699.607	59
Tasas familias numerosas	-	-	184.120	232	122.356	232
Movilidad	-	-	-	-	17.660	2.836
Exterior	-	-	-	-	454	517

Fuente: MEC, varios años.

Se comprueba un descenso generalizado del porcentaje de becarios en relación a alumnos de enseñanza post-obligatoria. En el Bachillerato se ha pasado de un 22% de alumnos con beca en 1994-95 a sólo el 14% en el curso 2002-03 (*Gráfico 4*). En la formación profesional se pasa del 22% en 1994-95 al 15% en el

curso 2002-03 (*Gráfico 5*). Se podría pensar que esta reducción podría haber sido compensada con un incremento de la dotación presupuestaria para becas de otros niveles de estudios. Sin embargo, incluso se han registrado importantes reducciones en el porcentaje de beneficiarios en el nivel de estudios universitarios (en el

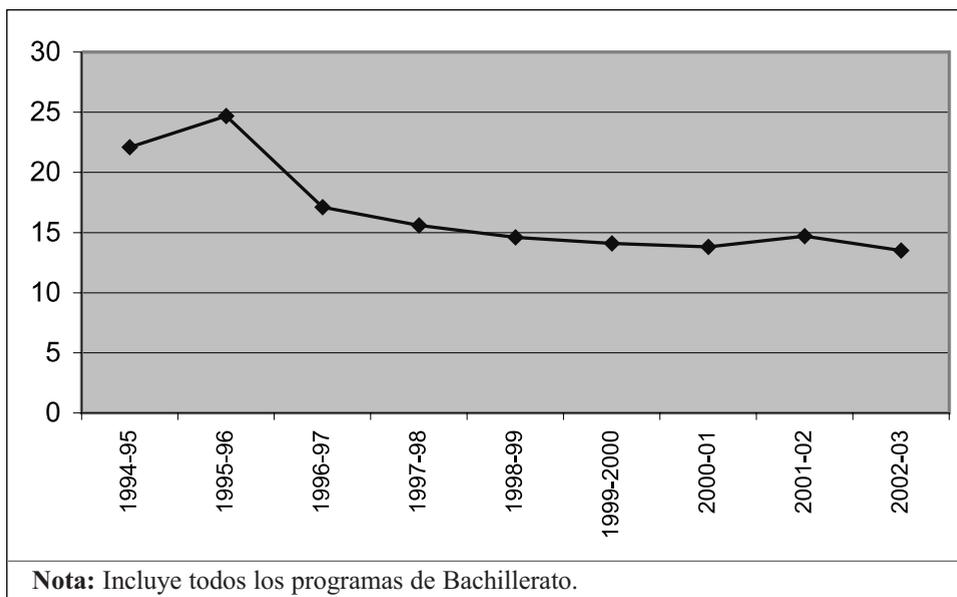
curso 1994-95 era del 19% frente al 15% del curso 2002-03).

Tal y como señala San Segundo (2001) esta reducción de la cobertura del programa de becas difícilmente puede ayudar a los jóvenes a permanecer en el sistema educativo por encima de los 16 años. Esta escasez de ayudas y su baja cuantía pueden incidir notablemente en los problemas de igualdad de oportunidades que todavía

se encuentran en el sistema educativo español. En 1999, únicamente el 30% de los jóvenes que tienen un padre sin estudios han terminado Bachillerato o FP superior mientras que ese porcentaje se eleva al 90% para aquellos que tienen un padre con título universitario.⁶ Si el programa de becas no se articula adecuadamente, su concesión puede perjudicar aún más la igualdad de oportunidades.

Gráfico 4

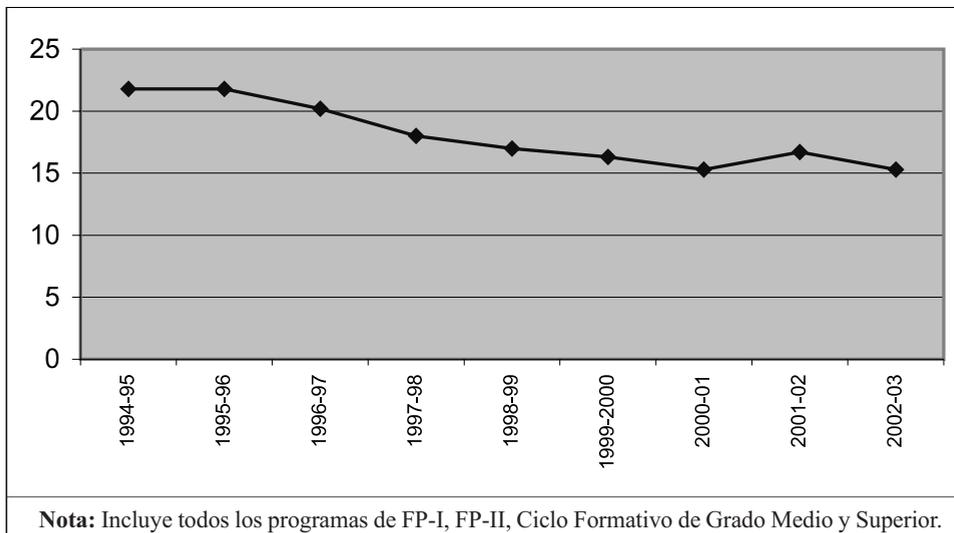
*Porcentaje de becarios en relación al total de matriculados.
Bachillerato (1994/95- 2002/2003)*



Fuente: MEC, varios años.

Gráfico 5

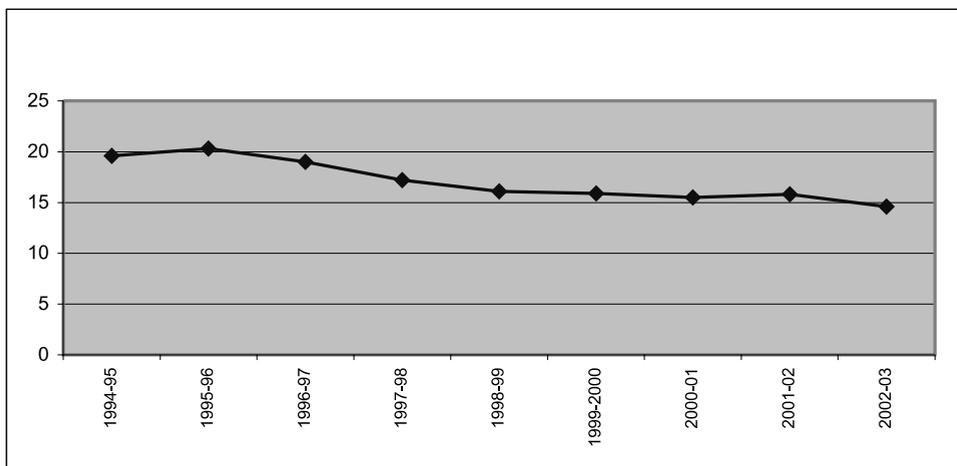
Porcentaje de becarios en relación al total de matriculados.
Formación Profesional (1994/95- 2002/2003)



Fuente: MEC, varios años.

Gráfico 6

Porcentaje de becarios en relación al total de matriculados.
Enseñanzas Universitarias (1994/95- 2002/2003)



Fuente: MEC, varios años.

El *Cuadro 6* resume la evolución de las cuantías económicas de las ayudas compensatorias y de residencia durante el período 1995-96 al 2003-04. Como se comprueba, las primeras han registrado una reducción en euros constantes del 4,4% en el nivel de BUP y del 4,3% en Universi-

dad. Para ayudas de residencia la disminución ha sido del 4,5% y del 3,8% en Bachillerato y en la Universidad, respectivamente. Esta pérdida de capacidad adquisitiva de las becas se ha intentado frenar con un aumento para el curso 2004-05 de un 5% (MEC, 2005).

Cuadro 6

Evolución de las ayudas compensatorias y de residencia (en € constantes)

	1995-96	2003-04	Variación 2003-04/1995-96	Reforma 2004-05
Ayudas compensatorias				
BUP	938	897	-4,4%	+5%
Universidad	1.564	1.501	-4,3%	+5%
Ayudas de residencia				
BUP	1.376	1.314	-4,5%	+5%
Universidad	1.635	1.573	-3,8%	+5%

Fuente: MEC, varios años.

- *Mejora del rendimiento académico de los alumnos.*

En los últimos años se ha generado un gran interés (y preocupación) por los resultados obtenidos por España en las encuestas realizadas a estudiantes de secundaria a nivel internacional. De todos estos estudios, el Informe PISA⁷ es uno de los que tienen una mayor repercusión en materia educativa.

Aunque las recientes evaluaciones internacionales (PISA 2000 y 2003) continúan situando a España por

debajo de la media de la OCDE en Lengua, Matemáticas y Ciencias, todavía no se han articulado todas las estrategias nacionales conducentes a una mejora del rendimiento académico de los alumnos.

No obstante, se debe garantizar cierta coherencia y acudir a la “memoria histórica” para proceder, de forma rigurosa, con las comparaciones oportunas. En primer lugar, las puntuaciones obtenidas en el PISA 2003 por los alumnos españoles no están tan por

debajo de la media de la OCDE. Es cierto que los resultados podrían estar mejor, pero estos ha de ponderarse con lo que España invierte en educación. Si esto se hace así, la situación no resulta tan negativa (MEC 2004b y 2004c).

En segundo lugar, si se realiza la comparación de los resultados con los obtenidos a partir del informe TIMSS en el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (OCDE, 1994), se comprueba como España ocupaba el puesto 31 en Matemáticas, mientras que en PISA 2003 se sitúa en el 26. Es cierto que deben de hacerse las salvedades oportunas, al tratarse de una encuesta diferente, pero los resultados ponen en evidencia cierto esfuerzo en este campo. Incluso comparando los resultados obtenidos en Ciencias se constata que en PISA 2003 no resultan tan distintos a los de PISA 2000, al ser las diferencias de sólo 4 puntos.

- Programas que atienden a la diversificación del alumnado.

A lo largo de la década de los noventa, tanto el gobierno central como la administración regional han realizado significativos esfuerzos para aplicar los primeros programas basados en la diversificación curricular y la adaptación. En 1999, el 2,6% de los alumnos de 3º curso y el 6,1% de los de 4º curso, seguían programas de diversificación curricular destinados a alumnos mayores de 16 años, para conseguir que alcancen los objetivos de la ESO mediante programas y contenidos dife-

rentes de los habituales (San Segundo y Vaquero, 2002).

A nivel regional los resultados obtenidos son muy positivos. Destacan, especialmente, el caso valenciano y madrileño. En el primero se estima que, en 6 años, la diversificación ha permitido que el 84% de los alumnos participantes completen ESO, y el 32% incluso terminen el Bachillerato (Soler, 2000). En Madrid se observa que el 77% y 72% de los alumnos en programas de uno y dos años, respectivamente pueden finalmente graduarse (González, 2002).

Este tipo de actuaciones está reduciendo de manera considerable las tasas de abandono prematuro del sistema educativo y permiten mejorar la calidad de la educación ofrecida. Mientras cerca del 40% de los alumnos de 16 años abandonan sus estudios en Extremadura, Andalucía y Castilla-la Mancha, en el País Vasco, Navarra y Madrid se tienen tasas de abandono sólo del 10%, tres comunidades con un 50% de jóvenes con un título universitario (INE, 2005). Aunque es evidente que este resultado puede deberse a causas de naturaleza económica, parece que las políticas de diversificación bien diseñadas pueden favorecer un aumento del nivel educativo de la población.

Mención especial merece las actuaciones dirigidas a potenciar la integración de alumnos extranjeros. Si hasta no hace muchos años España era un país de emigrantes, desde hace menos de una década se ha convertido en lugar de aco-

gida. Tanto es así, que la población inmigrante ha pasado de representar un colectivo reducido a conformar un grupo numeroso, que merece una atención especial, incluso a nivel educativo, lo que sin duda favorecerá su plena integración en la sociedad española. No es de extrañar, por lo tanto que el crecimiento del alumnado extranjero esté impulsando el desarrollo de medias de apoyo para los alumnos inmigrantes que se incorporan al sistema educativo.

El número de estudiantes extranjeros en enseñanza no universitaria pasa de 50.000 en 1993-94 a 389.700 en el curso 2003-04, esto significa un aumento desde el 0,5% a principios de los noventa al 5,6% para este último año (especialmente en el grupo de primaria). Este crecimiento ha venido acompañado de un cambio de los países de origen. Si a principios de la década de los noventa el 40% provenía de la UE, y el 24% de América del Sur y Central, en los últimos años ha cambiado la importancia de los grupos. En 2003-04 el 50,5% del alumnado no universitario procede de América Central y del Sur, y el 18,9% de África frente al 25,2% de la UE (MEC 2004a).

4. ESCOLARIZACIÓN Y DESEMPEÑO DE LOS JÓVENES: ANÁLISIS MICROECONÓMICO PARA EL PERIODO 1992-2001.

Una vez señalados los rasgos básicos de la expansión de la escolariza-

ción secundaria en los últimos años en España, en este apartado se van a explorar los efectos de las variables laborales sobre las decisiones educativas de los jóvenes que pueden seguir estudiando o incorporarse al mercado de trabajo.

Este análisis se efectuará a partir de las Encuestas de Población Activa (EPAs) de los años 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 y 2001. El objetivo es construir modelos de demanda de educación para los jóvenes de 16 y 17 años, a través de un conjunto de características socioeconómicas de las familias: educación de los padres, situación laboral y profesional, número de miembros del hogar (y sus edades) y la región de residencia.

El *Cuadro 7* resume las estimaciones de las probabilidades de permanencia en el sistema educativo para los jóvenes de 16 y 17 años en los años analizados. Para el individuo de referencia en el análisis (varón de 17 años con padre con estudios primarios, asalariado y familia de 4 miembros, uno de ellos menor de 14 años) se predice una probabilidad de permanecer en el sistema educativo que oscila en torno al 80%.

Los resultados obtenidos son consistentes con modelos de capital humano en los que la situación del mercado de trabajo afecta a la demanda educativa a los 16 y 17 años, al comprobarse como se obtienen dos efectos diferentes del desempleo sobre la escolarización:

- (i) El paro juvenil incentiva la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo (salvo para 1998), al reducir el coste de oportunidad de estudiar y
- (ii) La tasa de paro agregado de la población adulta desincentiva la realización de estudios secundarios, generando un efecto negativo sobre las expectativas de desempleo en el futuro.

Los efectos son más claros en los últimos años (1996 a 2001) que al

principio del período (1992 a 1994), cuando el desempleo era más elevado. En su conjunto, los dos efectos se compensan y dan como resultado un impacto neto casi nulo del desempleo sobre la escolarización.

Los resultados anteriores podrían cuestionarse por inexistencia en el modelo de variables de renta. No obstante, en San Segundo y Petrongolo (2000) al incluir variables de rentas se estimaba que éstas si bien influían en la decisión de escolarización en secundaria en 1981, no lo hacían en 1991.

Cuadro 7
Probabilidad de permanencia en el sistema educativo

	1992	1994	1996	1998	2000	2001
Edad = 16 años	0,86	0,81	0,90	0,90	0,91	0,09
Mujer	0,95	0,87	0,79	0,82	0,83	0,8
Padre sin estudios	0,65	0,49	0,63	0,65	0,64	0,6
Padre E. Secundarios	0,92	0,84	0,89	0,91	0,93	0,9
Padre E. Superiores	0,89	0,69	0,86	0,89	0,99	0,9
Padre Empleador	0,87	0,69	0,87	0,82	0,95	0,9
Padre Autónomo	0,80	,69	0,79	0,82	0,83	0,8
Padre no trabaja	0,72	0,62	0,74	0,77	0,83	0,7
Madre no trabaja	0,80	0,69	0,79	0,78	0,80	0,8
Familia con más miembros	0,78	0,66	0,77	0,79	0,80	0,7
Más hijos < 14 años	0,77	0,63	0,74	0,82	0,78	0,7
Paro general elevado	0,78	0,69	0,78	0,80	0,78	0,7
Paro juvenil elevado	0,82	0,70	0,81	0,82	0,87	0,7
Categoría de referencia	0,80	0,69	0,79	0,82	0,83	0,8

Notas: Categoría de referencia = varón de 17 años, padre con estudios primarios, asalariado, familia de 4 miembros (1 menor de 14 años).

Fuente: San Segundo y Vaquero, 2002.

Esta conclusión puede deberse a la gratuidad de la enseñanza a los centros privados concertados, a partir de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) de 1985, y el crecimiento del volumen y cuantía de las becas durante la década de los ochenta. Estas dos variables pueden ser las responsables de que la renta no condicione en exceso la demanda de la educación secundaria al inicio de los años noventa.

Otra cosa muy distinta puede ser el efecto de la renta sobre los resultados de los estudiantes (cuestión distinta a la de su permanencia en el sistema educativo) que puede condicionar, en buena medida estos indicadores de rendimiento.

Lo que sí parece claro a tenor de las estimaciones efectuadas es que la demanda de educación secundaria de los jóvenes muestra una fuerte relación positiva con el nivel educativo de los padres. Los hijos de padres sin estudios tienen probabilidades de 20 puntos inferiores a los de los jóvenes cuyos padres poseen estudios primarios (secundarios o superiores). Por lo tanto, el nivel educativo de los progenitores (especialmente del padre) condiciona, en gran medida, el nivel educativo del hijo.

5. RECOMENDACIONES

Resulta cuanto menos complicado encontrar una única vía de actuación para evitar el retraso escolar. El

informe PISA 2003 (OCDE, 2004) indica que no existe un único factor que por sí sólo explique por que algunos países obtienen mejores resultados que otros. Sin embargo, identifica (al igual que PISA 200) algunos elementos que influyen de manera más directa sobre el rendimiento escolar, como pueden ser el nivel socioeducativo de los estudiantes, la facilidad de relación entre profesores y alumnos, la disponibilidad de recursos educativos en la escuela y la familia y el clima escuela.

Realizada la puntualización anterior conviene señalar la existencia de un conjunto de medidas de actuación *directa* (tanto de naturaleza generalista como más concretas), como aquellas basadas en políticas de *prevención* (Marchesi, 2003 y 2004).

Dentro del primero de los grupos destacan las siguientes de *naturaleza general*:

1. Mejorar el nivel sociocultural general de la población española, en aras de alcanzar mayores dosis en materia de igualdad de oportunidades. El informe PISA 2000 señala que uno de los factores más determinantes en las diferencias de los resultados académicos es “herencia familiar” entendida como la situación económica y cultura del entorno en que viven. En el PISA 2000 se señala que los alumnos de medios sociales privilegiados (especialmente con rentas más elevadas) tienen mejores rendimientos escolares. Estas diferencias pueden responder a la

mayor concentración de estos alumnos en centros educativos con mejores infraestructuras, medios o un profesorado más involucrado en las tareas docentes. Esto se traduce en la creación de un círculo vicioso para aquellos alumnos con menor nivel de recursos, lo que impide alcanzar la igualdad de oportunidades. ¿En que situación se encuentra España? El informe PISA 2000 y 2003 señala que el sistema educativo español es uno de los más compensatorios en materia de reducción de las desigualdades, tal y como ocurre con Finlandia, Korea o Japón donde se detectan menores desigualdades entre alumnos de diferente rendimiento.

2. Alcanzar mayores niveles de inversión en educación. En 1997, el gasto por alumno en educación infantil en España era de 2.520 \$, frente a los 3.463 \$ de la OCDE (MEC, 2002). Este resultado situaba a España en el antepenúltimo lugar, solo por debajo de Grecia e Irlanda. El gasto en Educación Primaria ascendía a los 3.180 \$, frente a los 3.851 \$ de la OCDE. En Educación Secundaria, las diferencias eran incluso mayores (3.864 y 5.273, para España y la OCDE, respectivamente).

3. El análisis de las relaciones entre renta per capita y rendimiento medio de cada país muestra una estrecha correlación entre ambas variables, lo mismo que con la relación entre gasto medio por alumno y rendimiento. Aunque la inversión en educación no

sea por sí sola suficiente para alcanzar altos rendimientos educativos, los países con mayores inversiones suelen tener mejores resultados. Así, Alemania o Bélgica tienen un rendimiento académico notable debido a su clara apuesta financiera por la educación. El rendimiento obtenido por los alumnos españoles se aproxima en lo esperable en función del gasto educativo y de la renta per capita en España, donde el nivel académico obtenido en Matemáticas se encuentra por debajo de la media con inversiones económicas también por debajo de la media.

4. Se requiere una mayor atención hacia los “programas educativos compensatorios” con el objetivo de mejorar los indicadores educativos. Tal y como se ha comentado en un apartado precedente, este tipo de actuaciones ha tenido resultados muy positivos a la hora de reducir el abandono escolar de los jóvenes.

Dentro del grupo de *medidas particulares* conviene destacar las siguientes:

1. Flexibilidad del currículo. Se debe evitar aquellas actuaciones que busquen la construcción de “compartimientos estancos” en educación y retrasar las decisiones sobre posibles itinerarios. Al mismo tiempo, se debe incidir en la necesidad de la transversalidad de la formación. El informe PISA 2000 señala que en los sistemas educativos con itinerarios, la agrupación de estudiantes con particulares socioeco-

nómicas en ciertas escuelas es mayor que en sistemas donde el currículo no varía significativamente. Es decir, se constata un proceso segregador cuando se establecen compartimentos estancos en materia formativa. Conviene recordar que los países que ocupan las primeras posiciones en resultados académicos no son los que siguen el modelo segregador de itinerarios (este sería el caso de Finlandia, Suecia, Japón, Korea, Australia y Canadá).

2. Mejorar la formación del profesorado y en especial, incentivar la carrera docente. Los Informes PISA 2000 y 2003 señalan la necesidad de prestar un apoyo significativo a los docentes, en especial cuando tienen que enfrentarse a colectivos con mayores dificultades. No cabe duda que una de las actuaciones más importantes para reducir el abandono escolar temprano y mejorar los resultados académicos se encuentra en la motivación de los profesores, de ahí que sea necesario implementar actuaciones que posibiliten una mejor carrera docente.

3. Siguiendo con la argumentación anterior, es preciso un apoyo especial a los centros que escolarizan a más alumnos con riesgo de fracaso. Este podría ser el caso de los inmigrantes que, en ocasiones, tienen graves problemas con el idioma, lo que redundaría en mayores dificultades de adaptación.

Finalmente, conviene señalar un conjunto de actuaciones, tendentes a la prevención del abandono escolar,

entre las que destacan aquellas centradas en la educación infantil y primaria, ya ésta es la base para alcanzar mejores resultados en el resto de niveles educativos. Así, resulta conveniente, entre otras medidas, ampliar la plantilla de profesores de apoyo, reducir el número de alumnos por aula o asegurar la existencia de orientadores escolares.

6. RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. A pesar de la expansión educativa que ha tenido lugar en las últimas décadas, España mantiene un déficit notable en su stock de capital humano en comparación con los países europeos y de la OCDE.

Además, la tasa de abandono del sistema educativo en España es la segunda más alta de la UE, al alcanzar en el curso 2001-02 el 25%. España afronta la necesidad de cumplir el objetivo 7 de la Estrategia Europea del Empleo (2003), que busca promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir la discriminación de que son objeto.

2. España no tiene una estrategia global en este campo, pero lleva a cabo algunas acciones parciales. Al implantarse el nuevo sistema educativo desarrollado en la LOGSE se organizan los Programas de Garantía Social, que si bien ha registrado un aumento considerable en el número de alumnos (llegando a alcanzar los 42.000 en el curso 2002-03), todavía precisa del

impulso adecuado para un completo desarrollo.

En relación al programa de Enseñanza Permanente de Adultos señalar que en los últimos años ha logrado reducir considerablemente la tasa de analfabetismo, especialmente para el colectivo femenino y para lo más jóvenes, ya que se comprueba como el 30% de los alumnos tienen entre 16 y 24 años.

Otras acciones que ofrecen una “segunda oportunidad” a los jóvenes son las Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo, que recogen más de 63.000 alumnos en el último año analizado. Asimismo, y aunque las enseñanzas a distancia han tenido cierto despegue en la pasada década, todavía es preciso recorrer un largo camino en este tipo de programas, que tanta utilidad tiene para acercar la enseñanza a aquellos que por motivos laborales o por lejanía no pueden acudir a un centro presencial.

3. En materia de becas se obtiene un descenso generalizado en todas las partidas (salvo en ayudas para libros). Este resultado para nada favorece la permanencia de los alumnos en la enseñanza secundaria. Si en 1994-95 el 22% de los alumnos de Bachillerato o FP disfrutaban de una beca, en el curso 2003-04 la cobertura cae al 14 y 15% del alumnado de estos programas. Además, las cuantías económicas para ayudas compensatorias y de residencia recogen una caída superior al 4%.

4. El análisis de los determinantes de la escolarización de los jóvenes españoles de 16 y 17 años muestra que la situación del mercado de trabajo afecta a la demanda educativa. Los efectos son más claros durante la segunda mitad de los noventa que al principio del período, justamente cuando el desempleo era más elevado. Sin embargo, estos efectos son poco importantes mientras que la educación de los padres tiene un gran impacto sobre las inversiones educativas de los jóvenes, confirmándose una cierta persistencia intergeneracional de las desigualdades en capital humano.

5. Se hace necesario potenciar las políticas tendentes a reducir el abandono escolar temprano y, al mismo tiempo, animar a los jóvenes a completar la educación secundaria obligatoria. En este sentido, en el *Consejo de Educación y Cultura en mayo de 2003*, que contó con la participación de los 25 Ministros de los Estados Miembros, se propusieron, entre otros objetivos, el reducir hasta el 10% el porcentaje de abandono prematuro antes del 2010. Además, se acordó que el número total de licenciados se incrementa, al menos, un 15% en las titulaciones orientadas hacia las Matemáticas, Ciencias y Tecnología y se apostó por la necesidad de desarrollar actuaciones tendentes a la reducción de los desequilibrios en titulados en carreras técnicas entre hombres y mujeres.

Asimismo se apostó por que el porcentaje de ciudadanos de 15 años con rendimientos insatisfactorios en lectura disminuyese en el 2010 al menos en un 20% con respecto a 2000. Finalmente, se planteó el compromiso de potenciar la formación permanente, para que en este programa de actuación participe, al menos, el 12,5% de la población adulta en edad laboral. Todas estas actuaciones auguran un nuevo escenario en materia educativa, para intentar, entre otros objetivos, reducir el abandono escolar temprano y potenciar la educación a lo largo de la vida.

7. BIBLIOGRAFÍA

Véase texto original en la versión gallega.

8. NOTAS

¹ En la actualidad es Asesor del Gabinete de la Ministra de Educación y Ciencia. Todas las opiniones recogidas en este artículo son respon-

sabilidad del autor, que agradece los comentarios y sugerencias realizadas a una versión preliminar de este trabajo, presentada en las X *Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación*.

² Un significativo número de los nuevos miembros de la UE tienen una tasa de abandono escolar muy inferior a España.

³ La tasa de idoneidad se define como la adecuación de la edad del alumno con el curso que realiza.

⁴ Los participantes son contratados a tiempo completo por las entidades promotoras.

⁵ El número de participantes en las UPD ha pasado de 247 en 1996 a 720 en 2003. Asociado a este incremento, el personal de apoyo, docentes y directores ha aumentado desde los 11.074 a 14.340.

⁶ Estas tasas se refieren a la población de 19 a 23 años, según los datos de la EPA.

⁷ Programme for International Student Assessment www.pisa.oecd.org