

El abandono escolar temprano en España ¿Es posible su reducción?

Alberto Vaquero García

Universidad de Vigo

Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo de Ourense. Bamio-A Lonia s/n 32 004. Ourense

Resumen: Los indicadores habitualmente utilizados para medir el fracaso escolar ponen en evidencia la clara necesidad de España por mejorar su alta tasa de abandono escolar prematuro, el nivel educativo de la población de 20 a 24 años y las dificultades de comprensión lectora de los alumnos. A pesar de las actuaciones llevadas a cabo en los últimos veinte años, todavía no se ha logrado un avance significativo. El objetivo de esta comunicación es analizar la situación española actual desde una perspectiva comparada y establecer una serie de medidas para reducir el fracaso escolar, una de las asignaturas pendientes del sistema educativo.

Palabras clave: fracaso escolar, logros educativos, inversión educativa

1 Introducción

En los últimos tres décadas España ha registrado una mejora notable en los indicadores educativos, en especial en aquellos vinculados a la educación superior. Sin embargo, esta realidad cohabita con el grave problema del fracaso escolar en la etapa secundaria obligatoria.

En efecto, los buenos resultados en educación terciaria quedan empañados cuando se analiza la situación española en otros niveles de enseñanza, ya que los indicadores tanto de stock de capital humano, como aprovechamiento de la formación en secundaria, como el preocupante índice de abandono escolar temprano, suponen una rémora al desarrollo económico y social de nuestro país, que a la postre puede hipotecar los indicadores universitarios a medio plazo. En consecuencia, es necesario delimitar que elementos precisan de mayores esfuerzos por parte de las autoridades educativas.

Para analizar estas cuestiones la presente comunicación tiene la siguiente estructura. Tras esta introducción, la sección dos se centra en plantear la reducción del fracaso escolar como objetivo de las políticas educativas europeas. En la sección tres se analizan las cifras del fracaso escolar. En el cuarto apartado se describen las principales actuaciones tendentes a reducir el abandono escolar temprano que se vienen aplicando en España. Finalmente, se establecen un conjunto de recomendaciones.

2 La reducción del fracaso escolar como objetivo de la agenda europea

El punto de partida para comprender las actuaciones europeas tendentes a reducir el fracaso escolar es delimitar que indicadores son los habitualmente utilizados para cuantificar este problema. Desde la perspectiva internacional se suelen fijar tres: el abandono escolar temprano, el nivel educativo de la población entre 20 y 24 años con una titulación superior a la secundaria y el porcentaje de jóvenes con dificultades de comprensión lectora.

El primero de los indicadores se define como el porcentaje de jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y 24 años que no han alcanzado el nivel de educación secundaria y que tampoco realizan ninguna actividad. El segundo se cuantifica como el porcentaje de jóvenes entre 20 y 24 años con una titulación posterior a la secundaria. Finalmente, el tercero queda establecido como el porcentaje de estudiantes jóvenes de 15 años que tienen una comprensión lectora deficiente.

En materia educativa la Estrategia de Lisboa (2000) fijó cinco objetivos e indicadores. De ellos, dos de forma directa y uno indirectamente hacían referencia a la necesidad de reducir los altos índices de fracaso escolar (Vaquero, 2010 y 2011). Así, se establecía la necesidad de llegar en 2010 a una tasa de abandono escolar temprano igual o inferior al 10%. Además se buscaba incrementar hasta el 85% el porcentaje de jóvenes que completaban la educación secundaria. Finalmente, se marcaba la recomendación de alcanzar el 12,5% de participación de la población en programas de educación permanente. Sin embargo, los resultados en estos tres objetivos para España no han sido los deseados (cuadro 1).

Cuadro 1: Indicadores y objetivos educativos para reducir el fracaso escolar y resultados para España. Estrategia de Lisboa (2000)

Indicador	Objetivo 2010	Media UE27 (2009)	España (2009)
Reducción del fracaso escolar	El porcentaje de jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y 24 años que no han alcanzado el nivel de educación secundaria y no realizan ninguna actividad debería ser igual o inferior al 10%	14,4	31,2
Aumento del porcentaje de jóvenes que completan la educación secundaria	El porcentaje de jóvenes entre 20 y 24 años con al menos educación superior debería alcanzar el 85%	78,6	59,9
Incrementar el porcentaje de participación de la población en programas de formación permanente	El porcentaje de participación en programas de educación permanente debería ser al menos del 12,5%	9,3	10,4

Fuente: *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*, Edición 2011, Ministerio de Educación (2010a).

En junio de 2010, la Cumbre Europea aprobó cinco objetivos para cumplir en 2020. Nuevamente se vuelve a plantear la necesidad de reducir el abandono escolar, hasta una tasa igual o inferior al 10%¹. Junto con esta medida también se establecía que al menos el 40% de las personas de 30 a 34 años deberían finalizar la educación superior y que el 75% de la población de 20 a 64 tenga un empleo. Como se constata, en la agenda europea vuelve a aparecer la necesidad de seguir reduciendo los indicadores de fracaso escolar.

3 El fracaso escolar en cifras

Como se ha podido comprobar, reducir los indicadores de fracaso escolar siempre ha sido una de las preocupaciones educativas en el marco de la UE. Una primera aproximación para cuantificar el elevado indicador de fracaso escolar en España es conocer la idoneidad de los estudiantes, definida como la tasa de adecuación de la edad del alumno con el curso que realiza. Como se puede comprobar (cuadro 2) ésta resulta siempre mayor para las mujeres que para los varones. Fijando como referencia el grupo de 15 años se observa como la tasa para las mujeres en el curso 2008-09 (64,2%) supera en 11 puntos a la de los hombres (53,6%). Estas diferencias se reducen para los grupos de 12 y 14 años (5 y 9 puntos, respectivamente).

Cuadro 2: Tasas de idoneidad en España

	Total		
	1991-92	2001-02	2008-09
12 años	77,3	86,4	83,5
14 años	67,1	73,7	67,1
15 años	59,2	62,1	58,7
Hombres			
12 años	73,6	83,7	80,9
14 años	62,3	68,1	62,5
15 años	54,9	55,5	53,6
Mujeres			
12 años	81,1	89,2	86,1
14 años	72,1	79,7	72,0
15 años	63,7	69,0	64,2

Fuente: *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores, Edición 2011(Curso 2008-09)*, Ministerio de Educación (2010a) y Vaquero (2004).

Resulta conveniente determinar si los resultados anteriores se observan para todos los niveles de estudio. A partir del cuadro 3 se comprueba la expansión de la tasa de escolaridad, especialmente para el colectivo de 16 y 17 años, que es del 92,4% y del 77,7% respectivamente

¹ En 2009 en la UE27 un 25% de los escolares presentaba una competencia lectora deficiente y un 15% de los jóvenes abandonaban prematuramente su formación educativa.

en 2008-09 (17 y 11 puntos superior al resultado obtenido en 1991-92). Por otra parte, apenas hay variación en el grupo de 18. Diferenciando por sexo se puede comprobar como las mujeres nuevamente poseen tasas de escolarización más altas que los varones. Finalmente se constata una fuerte caída de la tasa de escolarización entre los 16 y 17 años (15 puntos porcentuales) y especialmente entre 17 y 18 años (40 puntos porcentuales), derivado al menos parcialmente, del primer acceso al mercado de trabajo. No obstante, este resultado también puede esconder un abandono importante de la actividad formativa, como se podrá comprobar más adelante.

Cuadro 3: Tasas de escolarización en España

	Total		
	1991-92	2001-02	2008-09
16 años	75,2	88,2	92,4
17 años	66,6	74,8	77,7
18 años	35,9	39,5	37,2
Hombres			
16 años	72,4	85,4	90,6
17 años	62,8	70,5	73,9
18 años	34,6	39,4	37,2
Mujeres			
16 años	78,1	91,0	94,4
17 años	70,6	79,3	81,8
18 años	37,1	39,6	37,3

Fuente: *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores, Edición 2011(Curso 2008-09)*, Ministerio de Educación (2010a) y Vaquero (2004).

El cuadro 4 recoge los porcentajes de repetidores en educación primaria, secundaria y BUP para el curso 2006-07. Se comprueba como las tasas de repetidores van aumentando a medida que se eleva el nivel de formación, lo cual resulta preocupante, ya que por cada 100 alumnos matriculados en segundo de Bachillerato, hay 26 repetidores. Este resultado es incluso peor si se considera el caso de los varones (29%).

En enseñanza secundaria obligatoria el problema también es muy importante, ya que los porcentajes de repetidores oscilan entre el 17,5% en primero y el 20,6% en cuarto curso. Nuevamente los porcentajes de los varones superan entre 3 y 6 puntos al ratio de las mujeres. Finalmente, para los alumnos de primaria oscilan entre 4,4 y 6%.

Como se constata, los porcentajes de repetidores son excepcionalmente elevados, sobre todo al final de la etapa secundaria obligatoria y el bachillerato, lo que debe permitir tomar conciencia de la necesidad de incluir actuaciones que reduzcan estos malos resultados, ya que estos alumnos son los más propensos al fracaso escolar.

Cuadro 4: Porcentaje de alumnos repetidores, 2006-07

	Primaria			ESO				BUP	
	Segundo curso	Cuarto curso	Sexto curso	Primer curso	Segundo curso	Tercer curso	Cuarto curso	Primer curso	Segundo curso
Total	4,5	4,4	6,0	17,5	19,3	19,1	20,6	23,1	26,1
Hombres	5,2	5,0	6,8	20,2	22,2	20,5	23,5	26,0	28,7
Mujeres	3,7	3,8	5,1	14,4	18,3	17,9	17,9	20,7	24,1

Fuente: *Las cifras de la educación en España. Estadística e indicadores*, Edición 2011 (Curso 2008-09), Ministerio de Educación (2010a).

La cuestión relevante es si el abandono escolar temprano puede afectar a la situación educativa de los individuos en el futuro o dicho de otra forma, si unas cifras elevadas de abandono escolar temprano generan una rémora educativa a lo largo de la vida del individuo. Se constata como España es uno de los países europeos con 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 (un 31,2% en 2009 frente a la media de la UE27 del 14,4%). Este resultado es todavía más preocupante si se tiene en cuenta la situación de los varones, con una tasa de abandono escolar del 37,4%, diecinueve puntos superior a la media comunitaria. Si bien para las mujeres el diferencial entre España y la UE27 se reduce a 12 puntos, la situación sigue siendo preocupante. Además, se comprueba como en los últimos años, la tasa española en vez de disminuir, como ha sucedido en la UE27 (3,2 puntos menos entre 2000 y 2009 de media) ha aumentado (2,1 puntos más).

Realizando un ejercicio de comparación por comunidades autónomas (cuadro 5) se observan importantes diferencias en el porcentaje de población entre 18 y 24 años que no ha completado la Educación Secundaria de segunda etapa. Por debajo de la media española (31,2%) se encontraba en 2009 el País Vasco (16,0%), Navarra (19,8%), Asturias (21,1%), Aragón (25,1%) y en menor medida Galicia (23,9%), Madrid (26,3%) y Castilla y León (27%). Muy por encima de la media se encontraban las Islas Baleares (40,8%), Murcia (37,5%), y Ceuta y Melilla (37,3%). Estas diferencias parecen responder a cuestiones de naturaleza demográfica, en especial a la mayor incorporación de alumnado extranjero, con características diferenciales respecto de los españoles. A partir de Pérez Esparrells y Vaquero (2009) se comprueba como si bien la escolarización de los alumnos extranjeros en casi general en todas las comunidades autónomas, ésta disminuye notablemente en los niveles educativos postobligatorios, especialmente en el Bachillerato. Este hecho se produce con mayor intensidad en aquellas comunidades autónomas con mayor presencia de población extranjera.

Cuadro 5: 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 (2000, 2004 y 2009)

	2000	2004	2009
Andalucía	35,5	39,2	37,5
Aragón	21,9	23,5	25,1
Asturias	21,8	26,3	21,1
Baleares	42,0	42,5	40,8
Canarias	34,1	33,5	31,3
Cantabria	22,8	26,3	23,9
Castilla y León	21,6	23,3	27,0
Castilla-La Mancha	35,8	37,0	34,4
Cataluña	29,1	34,0	31,9
Comunidad Valenciana	32,7	35,6	32,8
Extremadura	41,0	39,7	34,5
Galicia	29,2	24,3	26,0
Madrid	19,6	25,4	26,3
Murcia	39,2	42,8	37,3
Navarra	16,4	21,2	19,8
País Vasco	14,7	13,4	16,0
Rioja	26,1	35,0	32,7
Ceuta y Melilla	37,5	41,3	36,0
Total	29,1	32,0	31,2

Nota: (-) Dato no disponible

Fuente: *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores, Edición 2011 (Curso 2008-09)*, Ministerio de Educación (2010a).

Analizando el stock de capital humano para el grupo de población de 20 a 24 años se comprueba como la mayor parte de estos jóvenes disponen de un título de segunda etapa de educación superior (40,1%), aunque este porcentaje se reduce para los varones (38,5%). Le siguen por orden de importancia los que tienen únicamente un título de primera etapa de educación secundaria (27,5%), predominando en este caso el colectivo masculino (32%), frente al femenino (22,8%). Además, destaca el hecho de que en 2008 el 10,2% de los jóvenes españoles entre 20 y 24 sólo disponían de educación primaria (11,9% y 8,5% para hombre y mujeres, respectivamente). En relación a las titulaciones en enseñanzas técnico-profesionales de grado superior se comprueba una presencia reducida (8,0%), lo mismo que en la enseñanza universitaria de primer y segundo ciclo (12,9%), debido a su corta edad, aunque notablemente más alta en el caso femenino que masculino. Por lo tanto, el 38,3% de la población entre 20 y 24 años tenía en 2008 un nivel educativo igual o inferior a la primera etapa de educación secundaria (44,7% y 31,7% para hombres y mujeres, respectivamente), el 48,6% había cursado

la educación secundaria (46,8% y 50,5% para hombres y mujeres) y el 13,1% tenía un título universitario (8,5% y 17,8% para hombres y mujeres).

El cuadro 6 permite conocer los rendimientos medios en comprensión lectora, matemáticas y ciencias a los 15 años a partir de los informes PISA². Precisamente uno de los Objetivos 2020 de los sistemas educativos y formativos de la UE es asegurar que todo el alumnado sea capaz de adquirir un nivel suficiente de destrezas básicas, incorporando como indicador la necesidad que para 2020, el porcentaje de jóvenes de 15 años con un bajo nivel de rendimiento (nivel 1 e inferior³) no sea superior al 15%. Como se puede comprobar España tiene unos resultados que demandan una importante mejora, en especial en lo relativo a conocimientos de matemáticas, ya que el 23,7% de los alumnos presentan un nivel 1 o inferior. La situación es algo mejor en ciencias (18,2%) y comprensión lectora (19,6%), pero aún así bastante lejos del objetivo perseguido. Sin duda, se debería apostar por experiencias educativas como las aplicadas en Finlandia, Bélgica o Alemania.

Cuadro 6: Rendimientos medios en comprensión lectora, matemáticas y ciencias a los 15 años y porcentaje de alumnado con nivel 1 o inferior (2009)

	Comprensión lectora		Matemáticas		Ciencias	
	Puntuación media	% con nivel 1 e inferior	Puntuación media	% con nivel 1 e inferior	Puntuación media	% con nivel 1 e inferior
Alemania	497	18,5	513	18,6	520	14,8
Austria	470	27,6	496	23,2	494	20,9
Bélgica	506	17,7	515	19,1	507	18,0
Bulgaria	429	41,0	428	47,1	439	38,8
Dinamarca	495	15,2	503	17,1	499	16,6
Eslovaquia	477	22,2	497	21,0	490	19,3
Eslovenia	483	21,2	501	20,3	512	14,8
España	481	19,6	483	23,7	488	18,2
Estonia	501	13,3	512	12,6	528	8,3
Finlandia	536	8,1	541	7,8	554	6,0
Francia	496	19,8	497	22,5	498	19,3
Grecia	483	21,3	466	30,3	470	25,3

² El Informe PISA (*Programme for International Student Assessment*) analiza los resultados de unas pruebas educativas internacionales que se realizan cada tres años a alumnos de 15 años.

³ En el nivel 1 los alumnos son capaces de conocer el destinatario de un escrito y el significado de expresiones comunes insertas en un texto, integrar el significado de expresiones comunes insertas en un texto y algunas palabras de uso relativamente frecuente, sintetizar la información relativa a hechos concretos o a rasgos más destacados de un personaje, identificar situaciones y acciones concretas vinculadas a dicho personaje, reflexionar sobre la definición de un objeto a partir de la información obtenida de un texto, localizar el espacio en que se desarrolla una historia, organizando la información del texto y completar un texto de forma coherente con palabras dadas (Ministerio de Educación, 2011a).

Hungría	494	17,6	490	22,3	503	14,1
Irlanda	496	17,2	487	20,8	508	15,2
Italia	486	21,0	483	24,9	489	20,6
Letonia	484	17,6	482	22,6	494	14,7
Lituania	468	24,4	477	26,3	491	17,0
Luxemburgo	472	26,0	489	23,9	484	23,7
Países Bajos	508	14,3	526	13,4	522	13,2
Polonia	500	15,0	495	20,5	508	13,1
Portugal	489	17,6	487	23,7	493	16,5
Reino Unido	494	18,4	492	20,2	514	15,0
República Checa	478	23,1	493	22,3	500	17,3
Rumanía	424	40,4	427	47,0	428	41,4
Suecia	497	17,4	494	21,1	495	19,1

Nota: (-) Dato no disponible.

Fuente: *Las cifras de la educación en España. Estadística e indicadores, Edición 2011 (Curso 2008-09)*, Ministerio de Educación (2010a).

4 Actuaciones tendentes a reducir el fracaso escolar

4.1 Programas de segunda oportunidad

La educación y la formación permiten mejorar la calidad de vida de las personas, debido a su importante papel sobre las oportunidades laborales. Pero además, su relevancia económica va más allá, ya que posibilitan la adquisición de nuevas cualificaciones frente a las posibles competencias obsoletas. Los individuos con mayor nivel educativo forman parte, durante más tiempo, de la población activa y ocupada y reducen su presencia en la población inactiva y desempleada. En consecuencia suponen una segunda oportunidad para mejorar la situación de los individuos en el mercado de trabajo (San Segundo y Vaquero, 2007a).

En segundo lugar, y muy relacionado con lo anterior resulta imprescindible articular el enlace adecuado entre los programas educativos tradicionales y los de segunda oportunidad, de forma que sea posible la movilidad desde los segundos a los primeros. Si bien resulta necesario apostar por la formación reglada en todos sus niveles, la formación no reglada y el reciclaje profesional debe ocupar la importancia que le corresponde, en especial cuando las tasas de fracaso escolar son elevadas, como ocurre en España (San Segundo y Vaquero, 2007b).

El cuadro 7 permite analizar la incidencia de estos programas en el curso 2009-10. Se comprueba como más de 56.000 alumnos menores de 25 años que no han podido terminar la

ESO se benefician del Programa de Capacitación Profesional Inicial⁴ (antiguamente Programa de Garantía Social). Más de 3.200 alumnos, entre 19 y 25 años, en situación de desempleo y que quieren aprender un oficio se encuentran matriculados en el programa de Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo. El programa de Educación Permanente para Adultos (EPA) supone una participación de jóvenes de menos de 25 años de más de 11.200 alumnos en enseñanzas iniciales y 17.000 en secundaria. Finalmente en las enseñanzas secundarias a distancia para menores de 25 años hay 29.540 matriculados en el Bachillerato y más de 5.300 en Formación Profesional. La participación de todo el alumnado asciende a los 118.000 matriculados.

Cuadro 7: Programas de segunda oportunidad en el sistema educativo español (menores de 25 años)

Programa	2009-10
Capacitación Profesional Inicial	51.659
Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de empleo	3.253
EPA-Adultos (menores de 25 años)	
Enseñanzas Iniciales	11.210
Educación Secundaria	17.520
Enseñanzas medias (menores de 25 años)	
Bachillerato a distancia	29.541
Formación Profesional a distancia	5.360

Fuente: Elaboración propia a partir de *Datos y Cifras. Curso Escolar 2010-11*, Ministerio de Educación (2010b) y *Boletín de Estadísticas Laborales*, Ministerio de Trabajo e Inmigración (2010).

4.2 Mejora del rendimiento académico de los alumnos

El cuadro 8 describe la evolución comparada de los resultados del rendimiento académicos de los alumnos españoles en relación a los países de la UE27 y la media de la OCDE a partir de los informes PISA. En España se comprueba una reducción de más de 12 puntos en los resultados en comprensión lectora, de forma similar a que los resultados medios en la OCDE, hasta llegar a los 481 puntos. Tomando como referencia el año 2009, se constata un claro contrapunto entre los valores para España y especialmente Finlandia (536), Países Bajos (508), Bélgica (506) o Polonia (500). Sólo Bulgaria (429), Lituania (468), Luxemburgo (472), República Checa (478) y Rumanía (424) reflejan un resultado inferior al caso español.

⁴ Los Programas de Capacitación Profesional Inicial se imparten a través de módulos obligatorios, orientados a impartir formación para cualificaciones del Catalogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y de naturaleza voluntaria, destinados a la obtención de grado en ESO.

Cuadro 8: Resultados en comprensión lectora de los países participantes de PISA (2000, 2003, 2006 y 2009)

Países	2000	2003	2006	2009
Alemania	484	491	495	497
Austria	492	491	490	-
Bélgica	507	507	501	506
Bulgaria	430	-	402	429
Dinamarca	497	492	494	495
Eslovaquia	-	-	-	-
Eslovenia	-	-	494	483
España	493	481	461	481
Estonia	-	-	501	501
Finlandia	546	543	547	536
Francia	505	496	488	496
Grecia	474	472	460	483
Hungría	480	482	482	494
Irlanda	527	515	517	496
Italia	487	476	469	486
Letonia	458	491	479	484
Lituania	-	-	470	468
Luxemburgo	-	479	479	472
Países Bajos	-	513	507	508
Polonia	479	497	508	500
Portugal	470	478	472	489
Reino Unido	-	-	495	494
República Checa	492	489	483	478
Rumanía	428	-	396	424
Suecia	516	514	507	497
Media OCDE	500	494	492	493

Nota: (-) Información no disponible

Fuente: *Pisa 2009. Informe español*, Ministerio de Educación (2010c).

Realizando el mismo ejercicio por comunidades autónomas (cuadro 9) se comprueba como Aragón (495), Asturias (490), Castilla y león (503), Cataluña (498), Galicia (486), La Rioja (498), Madrid (503), Navarra (497) y País Vasco (494) presentan un resultado superior a la media española. La situación contraria se obtiene en Andalucía (461), Baleares (457) y Canarias (448). Por lo tanto, salvo estos tres últimos casos parece existir cierta homogeneidad en los resultados. Además, se constata como el alumnado español en entornos menos favorecidos económicamente suelen tener mejores resultados que países similares de la OCDE, lo que sin duda se debe a la fuerte influencia de la escuela, la labor del profesorado, del equipo directivo y el comportamiento de alumnos y sus familias sobre el rendimiento de los estudiantes (Consejo Escolar de Estado, 2010).

Cuadro 9: Resultados en comprensión lectora en las comunidades autónomas participantes en PISA (2003, 2006 y 2009)

	2003	2006	2009
Andalucía	-	445	461
Aragón	-	483	495
Asturias	-	477	490
Baleares	-	-	457
Canarias	-	-	448
Cantabria	-	475	488
Castilla y León	499	478	503
Cataluña	483	477	498
Galicia	-	479	486
La Rioja	-	492	498
Madrid	-	-	503
Murcia	-	-	480
Navarra	-	481	497
País Vasco	-	487	494
España	497	461	481

Nota: (-) Información no disponible

Fuente: *Pisa 2009. Informe español*, Ministerio de Educación (2010c).

El cuadro 10 permite realizar un análisis de la evolución de los resultados globales de las tres competencias evaluadas en los informes PISA (lectura, matemáticas y ciencias) durante el período 2000-2009. Se comprueba como la mayor diferencia entre España y la OCDE se da en las pruebas de matemáticas (15 puntos) y en menor medida en ciencias (12 puntos) y comprensión lectora (10 puntos). Es de esperar que las últimas medidas tomadas por las diferentes administraciones educativas tendentes a reducir el fracaso escolar, permitan mejorar los resultados actuales.

Cuadro 10: Evolución de los resultados globales en lectura, matemáticas y ciencias (2000-2009)

		2000	2003	2006	2009	Diferencia promedio OCDE/España
Lectura	OCDE	500	494	492	493	10
	España	493	481	461	481	
Matemáticas	OCDE	-	500	498	496	15
	España	-	485	480	483	
Ciencias	OCDE	-	-	500	501	12
	España	-	-	488	488	

Nota: (-) Información no disponible

Fuente: *Pisa 2009. Informe español*, Ministerio de Educación (2010c).

4.3 *La política 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 es favorecer el acceso a la educación a aquellos individuos con menor nivel de recursos.

El cuadro 11 recoge la evolución de las becas y ayudas al estudio 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 de la convocatoria general se observa una reducción considerable en el número de becarios entre 1994-95 y 2005-2006, al pasar de los 494.464 a los 157.679, debido al menos en parte a la caída generalizada del alumnado, al mismo tiempo que aumenta notablemente su dotación (en términos nominales desde los 341 a los 1.047 €). A partir de entonces se incrementa el número de beneficiarios de una beca no universitaria hasta llegar a los 233.955 alumnos en el curso 2008-09, al mismo tiempo que la dotación individual pasa a ser de 1.341 euros.

También se observan descensos en las categorías de becas para educación infantil, pero debido a la desaparición de este programa por la extensión de la gratuidad de la enseñanza al segundo ciclo de educación infantil y el aumento en la partida para educación especial, tanto en el número de beneficiarios (31.000 beneficiarios más) como en su cuantía (casi 400 euros) entre 1994-95 y 2008-09. Cabría preguntarse a qué fue debido este cambio de tendencia. Esta situación casi generalizada de descenso en las becas pudo ser por la excesiva influencia de los umbrales de renta para su concesión, cuestión que ha generado una denegación importante de las solicitudes presentadas. A partir del curso 2005-2006, con la reforma del sistema de concesión y el incremento de las dotaciones, parece haberse corregido la situación.

Cuadro 11. Evolución de las becas y ayudas al estudio del Ministerio de Educación por tipo de ayudas (1994/95-2008/2009)

	1994-95		2002-03		2005-06		2008-09	
	Becarios	Importe medio						
E. no universitaria (General)	494.464	341	161.538	800	157.679	1.047	233.955	1.341
E. universitaria (General)	263.319	1.276	190.168	1.588	170.345	2.459	198.688	2.729
E. Infantil	40.550	275	36.691	358	17.202	-	551	-
E. Especial	17.918	575	30.191	536	37.707	763	48.615	952
Becas de colaboración	1.663	2.103	2.616	2.104	2.785	2.341	3.267	2.700
Idiomas	2.982	1.224	3.683	1.180	4.407	1.354	47.397	1.451
Ayudas para libros	-	-	699.607	75	827.632	87	946.252	100
Tasas familias numerosas	-	-	122.356	296	96.062	335	83.299	380
Movilidad	-	-	17.660	3.622	19.118	4.287	23.464	4.367
Exterior	-	-	454	661	3.093	778	682	600

Nota: (-) Información no disponible

Fuente: *Datos y Cifras, Curso Escolar 2010-11*, Ministerio de Educación (2011b).

4.4 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 importantes esfuerzos para aplicar los primeros programas basados en la diversificación curricular y la adaptación. Este tipo de actuaciones se diseñan como medida extraordinaria para la obtención del título de graduado en ESO a alumnos mayores de 16 años, con contenidos y programas diferentes de los habituales. En el curso 2008-2009 el 9,0% de los alumnos de tercer curso y el 11,8% de cuarto curso realizan este tipo de formación, un aumento de participación notable si se tiene en cuenta que en 1999 los porcentajes fueron del 2,6% y 6,1%, respectivamente.

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. Así, en la mayor parte de las comunidades autónomas, tras la implantación de estos programas se han reducido notablemente los porcentajes de población joven que no ha terminado la enseñanza secundaria de segunda etapa (cuadro 14). Destacan especialmente los casos de Extremadura (-8,3), Baleares (-5,7), Galicia (-5,6), Murcia (-5,3), Asturias (-3,7) para el colectivo masculino y Extremadura (-5,2), Canarias (-4,7) y Castilla-La Mancha (-2,4) para el colectivo femenino (cuadro 12).

Cuadro 12: 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, por sexo (2000, 2004 y 2009)

	Hombres			Mujeres		
	2000	2004	2009	2000	2004	2009
Andalucía	41,4	45,3	44,2	29,5	32,7	30,2
Aragón	25,7	31,3	29,8	18,0	15,3	20,3
Asturias	28,2	31,4	24,5	15,5	21,2	17,4
Baleares	51,7	49,8	46,0	32,3	34,6	35,1
Canarias	40,4	39,7	39,4	27,9	27,1	23,2
Cantabria	28,7	32,2	32,0	16,7	20,1	16,0
Castilla y León	29,5	29,4	32,5	13,5	16,9	21,4
Castilla-La Mancha	42,8	45,5	42,0	28,6	27,6	26,2
Cataluña	34,7	40,5	38,0	23,3	27,1	25,6
Comunidad Valenciana	38,9	44,2	39,1	26,6	26,7	26,1
Extremadura	48,9	49,3	40,6	33,2	29,8	28,1
Galicia	37,3	32,4	31,7	21,1	15,7	20,1
Madrid	22,9	29,9	32,8	16,2	20,6	19,6
Murcia	46,8	50,0	41,5	31,1	34,9	32,8
Navarra	19,8	30,0	20,7	12,7	12,3	18,8
País Vasco	19,8	18,2	20,9	9,5	8,4	11,2
Rioja	29,4	42,7	35,8	22,6	26,4	29,3
Ceuta y Melilla	43,2	46,5	43,1	31,3	36,1	28,5
Total	35,0	38,7	37,4	23,2	25,1	24,7

Fuente: *Las cifras de la educación en España. Estadística e indicadores, Edición 2011 (Curso 2008-09)*, Ministerio de Educación (2010a).

Mención especial merecen las actuaciones dirigidas a potenciar la integración de alumnos extranjeros. Si hasta no hace mucho España era un país de emigrantes, desde hace menos de una década se ha convertido en lugar de acogida. Tanto es así, que la población inmigrante ha pasado a representar un colectivo numeroso, que merece una atención especial a nivel educativo. No es de extrañar que el crecimiento del alumnado extranjero esté impulsando el desarrollo de medidas de apoyo para los alumnos inmigrantes que se incorporan al sistema educativo (Pérez Esparrells y Vaquero, 2009).

El número de estudiantes extranjeros en enseñanza no universitaria ha pasado de 53.213 en el curso 1994-95 a 755.587 en 2008-09, lo que supone un aumento desde el 0,68% al 9,8% para el total del estudiantado, y muy especialmente en el grupo de ESO y primaria, con el 11,9% y 11,6% respectivamente.

Este crecimiento ha venido acompañado de un cambio de los países de origen. Si a principios de la década de los noventa el 40% de los alumnos extranjeros 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 2008-09 el 31,7% del alumnado no universitario procedía de América Central y del Sur, y el 17,9% de África frente al 40,2% de la UE. Por comunidades autónomas de residencia también se observan importantes diferencias, comprobándose como la mayor parte del alumnado extranjero se concentra en La Rioja (15,8%), Baleares (15,5%), Madrid (13,8%) y Cataluña (13,3%).

4.5 *Los programas de refuerzo, orientación y apoyo*

Los Programas de refuerzo, orientación y apoyo (PROAs) son actuaciones formativas, compartidas entre el Ministerio de Educación y las comunidades autónomas⁵, que buscan la mejora del éxito escolar y la reducción del abandono escolar temprano. Los PROAs incluyen dos tipos de programas, los de acompañamiento escolar, que dan apoyo dirigido por profesorado del centro o por monitores especializados en horario extraescolar, para grupos reducidos de alumnos que precisan una atención especializada y, los de apoyo y refuerzo, destinados a los centros en secundaria en entornos complicados, para mejorar determinados aspectos y la realización de determinado tipo de actividades (Consejo Escolar del Estado, 2010)

En el curso 2010-11 el número previsto de centros participantes ronda los 3.600, lo que supone un notable incremento si se tiene en cuenta que en 2007-08 suponían 2.500. El 52% tienen como objetivo programas de acompañamiento escolar en educación primaria, el 28% se orientan hacia la educación secundaria y el 20% son programas de apoyo y refuerzo en educación secundaria. Si bien desde hace más de 5 años ya se encuentran funcionando, lo que ha permitido que un importante número de escolares de primaria y secundaria obligatoria prosigan sus estudios, será necesario algo más tiempo para conocer adecuadamente sus resultados.

5 Recomendaciones

No existe ninguna receta mágica que permita asegurar una reducción de los indicadores de fracaso escolar. La solución pasa por apostar por una serie de actuaciones.

Es preciso mejorar el nivel educativo general de la población española, lo que permitirá una mayor igualdad de oportunidades. En todos los informes PISA se señala que uno de los factores más determinantes en las diferencias de los resultados académicos es la “herencia familiar”. Así, los alumnos con rentas familiares más elevadas suelen tener mejores

⁵ En 2009 el Ministerio de Educación cofinanció este programa al 50% con las comunidades autónomas, aportando 49,6 millones de euros.

rendimientos académicos, ya que pueden elegir los colegios con mejores infraestructuras, profesorado más cualificado, etc.

Hay que seguir apostando por la inversión pública en educación. En 2007 el gasto público en España en educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria era del 2,8% del PIB, frente a 3,5% de la media de la OCDE y la UE19. El dato español en enseñanza no universitaria contrasta con el obtenido en Suecia (4,2%), Noruega o Reino Unido (ambos con el 4%) y todo esto a pesar del importante aumento del gasto por alumno durante el período 1995-2007. Si bien el simple hecho de aumentar el gasto no supone una mejora de los niveles educativos, aquellos países de la UE y la OCDE que más invierten en educación son los que obtienen mejores resultados en las evaluaciones educativas.

Se requiere una mayor atención hacia los programas educativos compensatorios con el objetivo de mejorar los indicadores educativos. Además, es preciso apostar por una mayor flexibilidad del currículo, evitando los comportamientos estancos en materia educativa, para lo cuál es imprescindible retrasar las decisiones sobre posibles itinerarios. A partir de los informes PISA se constata un proceso segregador cuando se establecen comportamientos estancos en materia formativa. Conviene recordar que los países que ocupan las primeras posiciones en resultados académicos (Finlandia, Suecia, Japón, Corea, Australia y Canadá) evitan el modelo segregador de itinerarios.

Es necesario mejorar la formación del profesorado y en especial, incentivar su carrera profesional, aumentando la motivación de los docentes. Además, en los próximos años se deberá seguir apostando por los PROAs. En esta misma línea se encuentran los Programas de Cualificación Profesional Inicial.

Se ha de seguir fomentando la formación permanente. Aunque el porcentaje de población de 25 a 64 años que participa en programas de educación y formación en España ha pasado del 4,2% en 1998 al 10,4% en 2008, indicador ligeramente por encima de la media de la UE27 (9,6%) resulta necesario mejorar este resultado, por la alta tasa de temporalidad del empleo en España.

Es preciso seguir destinando fondos a la inversión en capital humano, tanto a través de una política de becas que incremente su cuantía como el porcentaje de alumnos becarios. Este tipo de actuaciones deberá también tener en cuenta una potencial ampliación de sus modalidades, especialmente en una situación como la actual de fuerte recesión económica, tan propensa a los recortes presupuestarios.

Además, hay que subsanar una de las principales carencias que tiene el capital humano en España: su escasa formación en idiomas. Para ello sigue siendo necesario desarrollar el programa Inglés para jóvenes, tanto a través de ayudas individualizadas para realizar formación

en países anglófonos, como en un reforzamiento en la enseñanza en las Escuelas Oficiales de Idiomas o por medio de cursos de inglés en el extranjero para maestros y estudiantes del último curso. También sería conveniente destinar recursos suficientes al aprendizaje de otros idiomas, como francés o alemán, que todavía tienen una presencia muy reducida.

Se ha de seguir apostando por la atención a la diversidad, en especial, para la población extranjera. Es necesario articular los mecanismos para mejorar su rendimiento educativo, especialmente en aquellos casos en los que barreras idiomáticas⁶ o culturales, aconsejan un esfuerzo adicional, sobre todo en los niveles educativos post-obligatorios, debiendo tener en cuenta esta nueva variables de diferenciación producida por la inmigración (Pérez Esparrells y Vaquero, 2009).

Finalmente, es preciso un mayor uso de las nuevas tecnologías de la información en la educación. Aunque el número de alumnos por ordenador ha pasado de los 13,4 en 2003-04 a 5,3 en 2008-09, todavía se manifiestan importantes diferencias por comunidades autónomas. Así, el número medio de estudiantes por ordenador en Baleares (7,4) o Madrid (7,2) es cuatro veces mayor al obtenido en Extremadura (1,8) o tres veces al de Castilla-La Mancha, Aragón, Andalucía (todas con 3,6). Del mismo modo sería aconsejable que todos los centros educativos de enseñanza secundaria tuvieran una conexión de banda ancha, ya que en el curso 2008-09 solo disponían de ella el 85% de los centros públicos.

Bibliografía

CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO (2010), *Informe sobre el estado del sistema educativo, Curso 2008-09*, Madrid, disponible en <http://www.educacion.es/cesces/actualidad/pleno-junio-2010.htm> (consultado en marzo de 2011).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2010), *Encuesta de Población Activa*, año 2008, INE, disponible en http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308_mnu&file=inebase&N=&L=0 (consultado en marzo de 2011).

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2010a), *Las cifras de la educación en España: Estadísticas e indicadores. Edición 2011 (Curso 2008-09)*, Madrid, disponible en <http://www.educacion.es/mecd/jsp/plantilla.jsp?id=3131&area=estadisticas&contenido>

⁶ En el curso 2008-2009 el 55,9% de la población extranjera procedía de zonas donde no se hablaba el castellano.

[/estadisticas/educativas/cee/Edicion2011/cee-2011.html](#) (consultado en marzo de 2011).

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2010b), *Datos y cifras. Curso escolar 2011-12*, Madrid, disponible en <http://www.educacion.es/mecd/jsp/plantilla.jsp?id=313&area=estadisticas> (consultado en marzo de 2011).

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2010c), *PISA 2009. Informe español*, Madrid, disponible en <http://www.educacion.es/cesces/actualidad/pisa-2009-informe-espanol.pdf> (consultado en marzo de 2011).

MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (2010), *Boletín de Estadísticas Laborales*, Madrid, disponible en <http://www.mtin.es/estadisticas/bel/welcome.htm> (consultado en marzo de 2011).

PÉREZ ESPARRELLS, C. y VAQUERO, A. (2009), “La financiación de la enseñanza obligatoria en un contexto de cambios demográficos y sociales”, *Papeles de Economía Española*, núm. 199, pp. 228-245.

SAN SEGUNDO, M^a. J. y VAQUERO, A. (2007a), “Descentralización educativa y programas nacionales de mejora”, en *Actas de las XV Jornadas de la Asociación en Economía de la Educación*, Gran Canaria.

SAN SEGUNDO, M^a. J. y VAQUERO, A. (2007b), “Financiación educativa, descentralización y objetivos nacionales de mejora”, en Lago, S. (editor), *La Financiación del Estado de las Autonomías: Perspectivas de Mejora*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

VAQUERO, A. (2004), “El abandono escolar temprano en España y medidas para su reducción” en Trillo, D. (editor), *Reflexiones sobre el rendimiento educativo*, pp. 39-54, Ed. Dykinson, Madrid.

VAQUERO, A. (2010), “Capital humano y su composición”, *Economistas*, núm. 120 (extraordinario), pp. 235-241.

VAQUERO, A. (2011), “Los jóvenes, el acceso al empleo y la formación”, *Economistas*, núm. 126 (extraordinario), pp. 233-241.