

O ABANDONO ESCOLAR TEMPERÁN EN ESPAÑA: PROGRAMAS E ACCIÓNS PARA A SÚA REDUCIÓN

Alberto Vaquero García¹
Universidade de Vigo

RESUMO

O abandono escolar temperán é unha das cuestións que máis interese suscita entre os investigadores en materia educativa. A súa existencia tradúcese nunha perda importante de oportunidades para aumentar o nivel educativo, tanto a nivel individual como social, ao mesmo tempo que se xera un claro desaproveitamento de recursos públicos. Ademais, o abandono escolar acostuma a traducirse nun fracaso social e, simultaneamente, pode potenciar o risco de exclusión social.

Desta forma, se se logra unha redución do abandono escolar posibilitárase un aumento da cohesión social e lograranse frear os mecanismos xeradores da exclusión educativa.

Nun momento coma o actual, con significativos cambios en materia educativa, este artigo pretende formular a actual situación do abandono escolar temperán en España e achegar un conxunto de solucións e programas para a súa redución.

PALABRAS CLAVE

Abandono escolar temperán, exclusión educativa.

1. INTRODUCCIÓN

Como é sabido, o acceso universal á educación traduciuse nun conxunto de importantes cambios económicos, sociais e culturais nos países da OCDE. Non obstante, este desenvolvemento veu acompañado dalgúns problemas. De todos, posiblemente o fracaso escolar é un dos que máis preocupan aos responsables e investigadores en temas educativos.

A existencia deste fenómeno leva consigo graves problemas de eficiencia, tanto no ámbito persoal como social. O fracaso escolar supón unha perda importante de oportunidades para aumentar o nivel educativo (do individuo e da sociedade no seu conxunto) e, ao mesmo tempo, un desaproveitamento de recursos públicos.

Pero os problemas do fracaso escolar non rematan na vertente económica. En non poucas ocasións, isto tradúcese nun fracaso social e, simultaneamente, pode potenciar o risco de exclusión social.

Desta forma, se se logra unha redución do fracaso escolar posibilitarase un aumento da cohesión social, reafirmarase o dereito de todos, especialmente dos máis novos, á educación e frearanse os mecanismos xeradores da exclusión educativa.

Non obstante, ¿que se entende por fracaso escolar? En Marchesi (2003) sinálase que neste concepto se recollen tres cuestións diferentes: (i) a referida aos alumnos con baixo rendemento educativo, (ii) aquela que analiza as causas dos alumnos que abandonan a educación secundaria obrigatoria sen obter a titulación correspondente e (iii) aquela que sinala as consecuencias sociais e laborais na idade adulta dos alumnos que non lograron obter a preparación axeitada. O obxectivo deste traballo é analizar o problema e repercusións do abandono escolar temperán en España.

As taxas de abandono escolar foron, dende hai tempo, unha das preocupacións básicas das actuacións educativas no marco da Unión Europea (UE). A transcendencia deste dato é unha cuestión de indubidable importancia, xa que a súa utilización non só serve para coordinar as políticas de emprego dende o proceso de Luxemburgo, senón que é un dos indicadores estruturais utilizados para o seguimento do proceso do Consello Europeo de Lisboa de 2000.

Nas conclusións do Consello de Lisboa fixouse como obxectivo reducir á metade o número de persoas de 18 a 24 anos que abandonan os estudos cun nivel de formación igual ou inferior á secundaria básica. Con esta actuación trátase de combater o fracaso escolar, incrementar a taxa dos que seguen estudos de post-obrigatoria e evitar que unha parte importante dos individuos queden fóra do sistema educativo básico.

Non obstante, a realidade fainos ser cautos cos resultados previsibles para os próximos anos. Aínda que a evolución desta ratio presenta unha tendencia decrecente na UE e na OCDE, hai que considerar que o obxectivo proposto de chegar ao 10% de abandono escolar temperán resulta moi ambicioso para o ano 2010. No ano 2002 a taxa de abandono escolar temperán para a media da UE 15 era do 18,5%, (16,5% se se considera a UE 25²). De seguir coa evolución dos últimos anos será moi complicado alcanzar o obxectivo do 10%.

A organización do traballo que se presenta é a seguinte. A sección dúas resume a situación relativa en España e na OCDE en relación co abandono escolar temperán. Na sección tres repásanse as principais accións implantadas dentro

do sistema educativo para mitigar o abandono escolar temperán. A sección cuarta realiza un exercicio econométrico para comprender os determinantes da permanencia dos mozos de 16 e 17 anos dentro do sistema educativo. A sección quinta establece un conxunto de recomendacións para mellorar a situación actual. Finaliza este artigo sinalando as principais conclusións do estudo.

2. A ESCOLARIZACIÓN SECUNDARIA EN ESPAÑA DENDE UNHA PERSPECTIVA COMPARADA

Como se sinalou, reducir o abandono escolar temperán converteuse nunha das cuestións de maior atención pola OCDE e a UE. Os individuos que non finalizan a educación secundaria adoitan enfrontarse a importantes problemas laborais, principalmente por ter que aceptar empregos inestables con baixa remuneración (Katz e Murphy, 1991), a importantes probabilidades de desemprego (OCDE, 1998) e a elevadas dificultades para actualizar coñecementos, o que provoca que o individuo entre nun círculo vicioso do que lle resulta moi complicado saír.

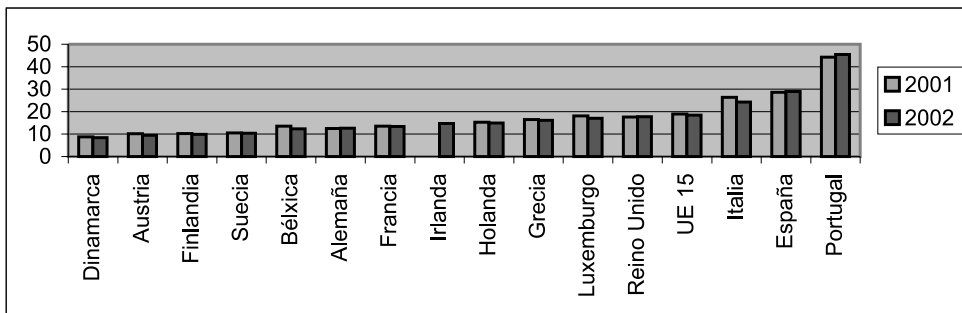
O obxectivo 7 da Estratexia Europea para o Emprego en Europa sinala a necesidade de fomentar a integración das persoas que teñen que enfrontarse a dificultades específicas no mercado de traballo. Este sería, entre outros, o caso dos mozos que abandonan prematuramente o sistema educativo.

¿En que situación se atopa España en educación secundaria? O actual sistema educativo, regulado na Lei orgánica xeral do sistema educativo (LOXSE), posibilitou un aumento considerable das taxas de escolarización e, en consecuencia, un achegamento aos valores medios da UE e a OCDE.

En 1990, España tiña unha taxa de escolarización do 71%, fronte ao 85% de media da OCDE e do 87% da UE. En 1999, o déficit español para os mozos de 16 anos resulta moi escaso, o que non acontece co grupo de 17 anos (79% en España e 85% na UE); algo similar ao que sucede para os mozos de 18 anos.

Durante os anos 2001 e 2002, o 25% da poboación española de 14 a 17 anos abandonaba o sistema educativo (*Gráfico 1*). Este resultado contrasta claramente coa taxa de abandono do 10% (ou inferior) obtida por Dinamarca, Austria ou Finlandia. No marco da UE 15, España ocupa o segundo lugar en taxas de abandono, tan só superada por Portugal (45%). Malia ser certo que as taxas de abandono van caendo co tempo, é certo tamén que aínda poñen en evidencia a necesidade de potenciar actuacións para a súa redución.

Gráfico 1
Taxas de abandono escolar de 16 e 17 anos



Fonte: OCDE, varios anos.

Este diferencial nas taxas de abandono, unido ao atraso rexistrado dos alumnos nos últimos cursos de secundaria (no curso 2001-02, o 37,9% dos estudantes de 15 anos estaba en cursos inferiores aos que lles correspondería segundo a súa idade) provoca que mesmo as últimas xeracións sigan tendo existencias de capital humano inferiores ás obtidas noutros países desenvolvidos.

Tras este indicador atópanse dúas cuestións que é preciso puntualizar. A primeira é que a taxa de idoneidade³ no curso 2001-02 é, polo xeral, maior para as mulleres que para os varóns (*Cadro 1*). Fixando como referencia o grupo de 15 anos, obsérvase como a taxa de idoneidade para as mulleres (69%) supera en 13 puntos ao dos homes (55,5%). A segunda é o aumento progresivo do indicador, especialmente para as mulleres, que ven como se incrementa en 3,3 puntos porcentuais dende 1991-92 a 2001-02 fronte aos 0,6 puntos dos varóns (para o grupo de 15 anos). Ademais, estes incrementos resultan maiores para os grupos de menor idade (12, 13 e 14 anos).

Este diferencial positivo a favor das mulleres non se pode extrapolar para a OCDE, ao observarse como na maior parte dos países desenvolvidos existe un equilibrio entre a existencia de capital humano dos homes e das mulleres. No caso español, os investimentos educativos das mulleres novas superan amplamente os dos homes. Non obstante, o anterior non se observa para os grupos de máis idade.

Cadro 1
Taxas de idoneidade en España

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

Fonte: MEC, 2004a.

¿Este mesmo comportamento recóllese en todos os mesmos niveis de estudo? A partir do *Cadro 2* obsérvase a crecente expansión da taxa de escolaridade, especialmente para o colectivo de 16 e 17 anos, que pasa de representar un 77,2% para o curso 1994-95 ao 83% no curso 2004-05. A variación é case inapreciable para o grupo de 18 a 20 anos, aínda que aumenta para o colectivo de 21 a 24 anos. Polo tanto, compróbase como os maiores incrementos se recollen para o colectivo de individuos de 16 e 17 anos (case 6 puntos porcentuais), seguido do grupo de 21 a 24 anos (2,1 puntos porcentuais).

Cadro 2
Taxas de escolarización en España

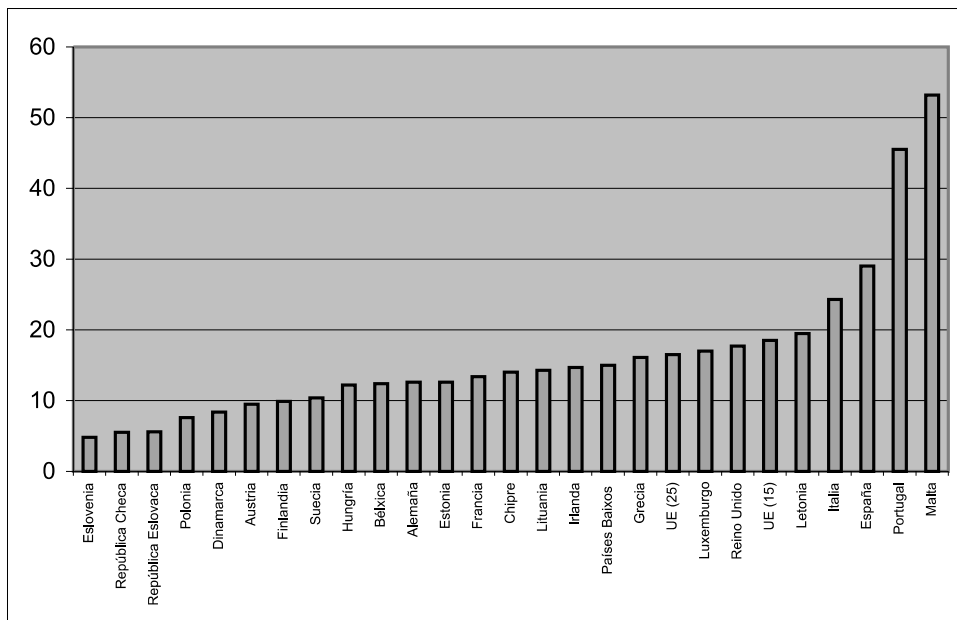
	1994-95	2001-02	2004-05
16 e 17	77,2	82	83
18 a 20	55,2	54,1	55,5
21 a 24	28,7	30,7	30,8

Fonte: MEC, 2004a.

¿Afecta o abandono escolar temperán á situación educativa dos individuos no futuro? Ou, dito doutra forma, ¿un elevado abandono escolar temperán adoita levar asociado un hándicap educativo ao longo de toda a vida? Como se pode comprobar (*Gráfico 2*), España é un dos países cunha maior porcentaxe de persoas entre 18 e 24 anos que non completando a educación secundaria de segunda etapa, non se atopan actualmente realizando ningún tipo de formación. A conclusión é inmediata: o abandono prematuro do sistema educativo supón unha rémora formativa ao longo de toda a vida, de aí a necesidade de atopar medidas para mitigar este problema.

Gráfico 2

Porcentaxe de poboación entre 18 e 24 anos que non completou a educación secundaria de segunda etapa e que non segue ningún tipo de formación (2002)



Fonte: MEC, 2004a.

3. ACTUACIONES TENDENTES A REDUCIR O ABANDONO ESCOLAR TEMPERÁN

Dende os seus comezos a LOXSE implantou un conxunto de medidas, principalmente a través do programa de garantía social e da diversificación curricular, que, unidas a outro conxunto de actuacións xa existentes –educación de persoas adultas, escolas taller e casas de oficios e talleres de emprego e programas de bolsas–, intentan reducir o abandono escolar temperán dos estudantes. Non obstante, e a pesar de todo este conxunto de programas, non se pode dicir que se desenvolvesen por completo as medidas para combater este problema. As liñas básicas deste conxunto de actuacións descríbense a continuación:

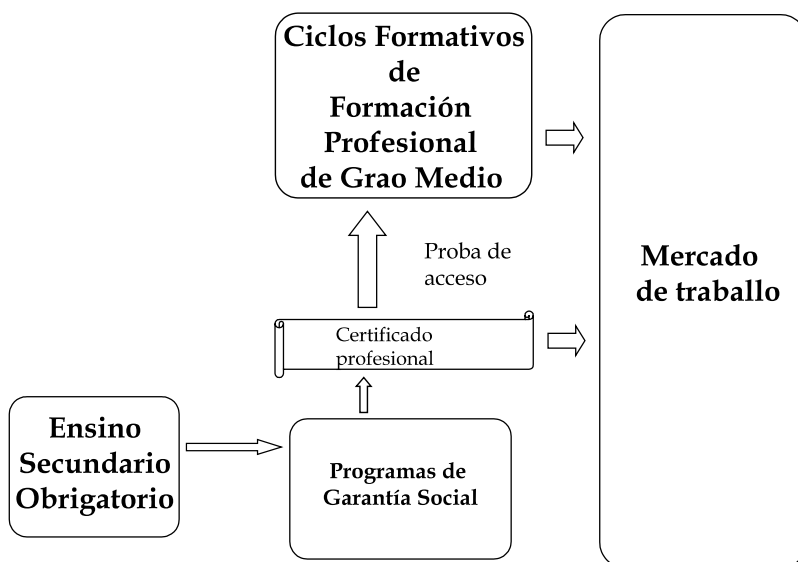
- Para os mozos (de 16 a 21 anos) desescolarizados ou en risco potencial de exclusión aplícanse os programas de garantía social (PGS). A LOXSE establece que as administracións educativas garantirían unha oferta suficiente de PGS para alumnos que non consigan finalizar a ESO.

Ao finalizar o programa, o alumno recibe un certificado acreditativo onde consta o contido, cualificacións obtidas e duración do curso (*Gráfico 3*). Esta certificación vai acompañada cunha orientación sobre o futuro profesional do alumno.

A convocatoria dos PGS contempla varios programas: (i) Iniciación profesional, destinado a alumnos que corren o risco de abandonar o sistema educativo ou que xa se atopan desescolarizados, (ii) Formación-emprego, dirixido a mozos desescolarizados que desexan alcanzar unha rápida cualificación profesional para acceder ao mercado laboral, (iii) Talleres profesionais, enfocado a mozos que abandonaron o sistema educativo e con forte rexeitamento á formación tradicional e (iv) Programas para alumnos con necesidades educativas especiais, dirixidos a individuos minusválidos que esgotaron os recursos que lles ofrece o sistema educativo.

A evolución do alumnado para o período 1996-2004 queda recollida no *Cadro 3*. Constátase un importante crecemento de matrícula, que triplica a cifra obtida no curso 1996-97, debido especialmente a expansión do sector privado (500%), situación que foi a tónica dominante en case todos os programas educativos en España durante a segunda metade dos noventa e primeiros anos deste novo século (Vaquero, 2005).

Gráfico 3
Esquema do Programa de Garantía Social



Fonte: MEC, 2005.

O alcance de programa foi crescendo lentamente dende os 20.000 alumnos de 1996-97 a 41.800 en 2003-04. Nos últimos anos, o 74% dos alumnos asiste a centros públicos e o 33% son mulleres. Esta escasa presenza feminina pode deberse a que as mulleres obteñen mellores resultados académicos cós homes no ensino obrigatorio (San Segundo e Vaquero, 2002).

A pesar do crecemento nestes programas, o Consello Escolar do Estado considera nos seus informes anuais que a oferta de Garantía Social, e o seu financiamento, segue sendo insuficiente. Estímase que aproximadamente o 20% dos alumnos non conseguen finalizar a ESO, mentres que as 36.000 prazas do PGS do ano 2001 non cobren o 8% dos alumnos do último curso de ESO (San Segundo e Vaquero, 2002).

Cadro 3

Evolución do número de alumnos no 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

Fonte: MEC, varios anos.

- Para a poboación adulta en xeral, continúa ofrecéndose a educación permanente de adultos (EPA). A EPA persegue que as persoas adultas poidan adquirir, actualizar, completar ou ampliar os seus coñecementos e aptitudes para o desenvolvemento persoal e profesional. Os destinatarios son maiores de 18 anos carentes de titulación básica, desempregados, mozos e traballadores que, por diversas razóns, non puideron completar a educación obrigatoria e necesitan para o seu traballo (e para a vida diaria) unha formación básica e de natureza xeneralista.

Nos década dos oitenta e nos primeiros anos da dos noventa, estes programas xogaron un papel crucial na redución do analfabetismo (San Segundo e Vaquero, 2002). As taxas de analfabetismo pasaron do 8,79% en 1970 ao 6,36% en 1981, 3,19% da poboación de 10 e máis anos en 1991 e ao 2,6% para a poboación de 16 e máis anos en 2001.

No *Cadro 4* pódese observar o número de persoas atendidas na educación de adultos. En 2001-02 conséntase que a maioría (62%) dos alumnos son mulleres, especialmente no nivel de alfabetización, onde supoñen o 80% da matrícula total. Ao tratarse dun programa de gasto que beneficia especialmente os máis novos (un 30% dos alumnos ten entre 16 e 24 anos), a EPA supón unha “segunda oportunidade” que o sistema educativo lles ofrece aos mozos.

Cadro 4*Alumnos nos 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 e CHE	50.674	68.652	68.005	68.168	63.205
EPA a distancia	44.641	ND	ND	ND	ND
Bacharelato 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= non se poden analizar os alumnos a distancia. (-): información non dispoñible.

Fontes: MEC (varios anos) e MTAS (www.inem.es).

- Os mozos menores de 25 anos, de escasa cualificación e desempregados, poden acudir á formación ofrecida polas escolas taller, casas de oficio e talleres de emprego (ET-CO e CHE).

O programa de ET e CO, creado en 1985, oríentase a mozos desempregados, menores de 25 anos, que reciben, durante un período máximo de dous anos, unha formación teórico-práctica en restauración e rehabilitación especialmente, en actividades relacionadas co patrimonio, medio e ámbito urbano e a recuperación de oficios artesanais.

En 1999 creouse o programa de TE que, ao igual que as ET e CO, se configura como un programa mixto de emprego e formación, pero neste caso diríxese aos maiores de 25 anos con especiais dificultades de inserción no mercado de traballo (maiores de 45 anos, parados de longa duración, mulleres e persoas con minusvalía).

Tanto as ET e CO como os TE articúlanse en dúas etapas. Na primeira, o alumno obtén unha bolsa mentres segue o seu proceso de formación. Na segunda, percibe unha retribución polo traballo realizado⁴. Garántese, polo tanto, un ensino teórico-práctico, ao mesmo tempo que se posibilita un axuda económica para realizar o programa de formación. Ao termo da súa participación, o alumno-traballador recibe un certificado no que consta a duración da formación, a preparación adquirida e módulos cursados. Este título poderá ser validado polo certificado de profesionalidade do Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP) ou por módulos da formación profesional específica da LOXSE.

Debido a esa dobre función (formación e colocación temporal), este conxunto de programas pode potenciar a inserción laboral daqueles que non cursaron algún programa de ensinanzas medias, ao permitir paliar a precariedade formativa dos destinatarios e potenciar laboral e socialmente a estes colectivos, polo xeral moi castigados polo desemprego.

O programa de ET e CO tiña, a finais do ano 2003, 1.101 centros funcionando e máis de 46.000 alumnos. O perfil do beneficiario era varón (56,4%), entre 16 e 17 anos (42%) e con estudos de EXB ou bacharelato elemental (47,3%).

Durante os cinco anos que leva funcionando o programa de TE maniféstase unha clara feminización do programa. No curso 2003, o 60% dos alumnos eran mulleres. Por idades, repítase en liñas xerais o indicado para o programa de ET e CO. Un resultado similar obtense ao analizar o nivel de estudos co que se accede a este programa de formación. Ademais, conséntase, nos últimos anos, unha clara aposta do alumnado polos TE (4.900 alumnos en 1999 e 23.800 en 2003), en detrimento das ET e CO.

Ademais, en datas recentes, produciuse unha expansión das unidades de promoción e desenvolvemento (UPD), entidades que perseguen potenciar a inserción laboral de individuos incluídos nalgúns dos colectivos con máis dificultades de colocación⁵ (por exemplo, inmigrantes ou emigrantes retornados).

Os resultados de colocación dos alumnos, medidos a través da taxa de inserción, mostran un grao considerable de éxito. En 1999, a porcentaxe de colocación tras cursar o programa foi do 70% (MTAS, 2004). Diferenciando por xénero obsérvase como os varóns tiñan un mellor resultado cás mulleres (80% e 56%, respectivamente).

- Por último, cabe mencionar as ensinanzas a distancia: bacharelato, formación profesional e educación permanente de adultos non presencial. Este tipo de actuacións permítelles cursar estudos a todos aqueles alumnos que, por motivos laborais ou de distancia ao centro de formación, lles resulta imposible a asistencia. Sen dúbida, a introdución das novas tecnoloxías, en especial o acceso a Internet está supoñendo un incremento na súa demanda. Aínda que nos últimos anos se produciu un aumento na demanda deste tipo de formación (na actualidade o número de alumno por curso é de 80.000), este tipo de actuacións aínda non se desenvolveu por completo, de aí que sexa un dos obxectivos que se debe potenciar nos próximos anos.

- Ademais dos programas xa comentados, cómpre sinalar a evolución nos últimos anos do programa de bolsas e axudas ao estudo.

Como é sabido, este tipo de actuacións pode xogar un papel determinante para garantir a igualdade de oportunidades dos mozos, xa que o seu obxectivo ini-

cial é favorecer o acceso á educación para aqueles individuos con menor nivel de recursos. Malia a súa concesión depender dos requisitos académicos, é certo que a súa denegación é automática se se superan certos límites de renda.

¿Cal foi o comportamento nos últimos anos do programa de bolsas? O *Cadro 5* recolle a súa evolución en función das súas distintas partidas e permite sinalar algunhas notas acerca dos seus resultados. Se se inicia a análise coas cifras de educación non universitaria (convocatoria xeral), obsérvase unha caída considerable no número de bolseiros entre 1994-95 e 2002-2003, ao pasar dos 494.464 aos 161.538, ao mesmo tempo que aumenta a súa dotación (en termos nominais dende os 341 aos 626 €). Un segundo descenso obtense para os estudos universitarios, tamén na convocatoria xeral, que reduce o número de bolseiros en 70.000, aínda que ascende a contía media da bolsa en 300 euros. Poderíase pensar que estas reducións se poden xustificar pola caída do número de alumnos nos niveis educativos, non obstante, e como se verá a continuación, esta diminución está supoñendo, ademais, unha caída da porcentaxe de bolseiros en relación co total da matrícula (San Segundo, 2001).

Tamén se observan descensos nas categorías de bolsas para educación infantil e educación especial, así como no concepto de taxas para familias numerosas. A única suba no número de beneficiarios rexístrase en axudas para libros (e todo iso, a pesar de que a dotación media sobe só 6 euros). Unha das posibles causas que pode explicar esta situación case xeneralizada de descenso nas bolsas pode ser a excesiva influencia dos límites de renda para a súa concesión, cuestión que xerou unha denegación importante das solicitudes presentadas.

Cadro 5

Evolución das bolsas e axudas ao estudo do MEC por tipo de axudas (1994/95-2002/2003)

	1994-95		1998-99		2002-2003	
	Bolseiros	Importe medio	Bolseiros	Importe medio	Bolseiros	Importe medio
E. non universitaria (xeral)	494.464	341	265.659	418	161.538	626
E. universitaria (xeral)	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
Bolsas 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
Axudas para libros	-	-	292.420	53	699.607	59
Taxas familias numerosas	-	-	184.120	232	122.356	232
Mobilidade	-	-	-	-	17.660	2.836
Exterior	-	-	-	-	454	517

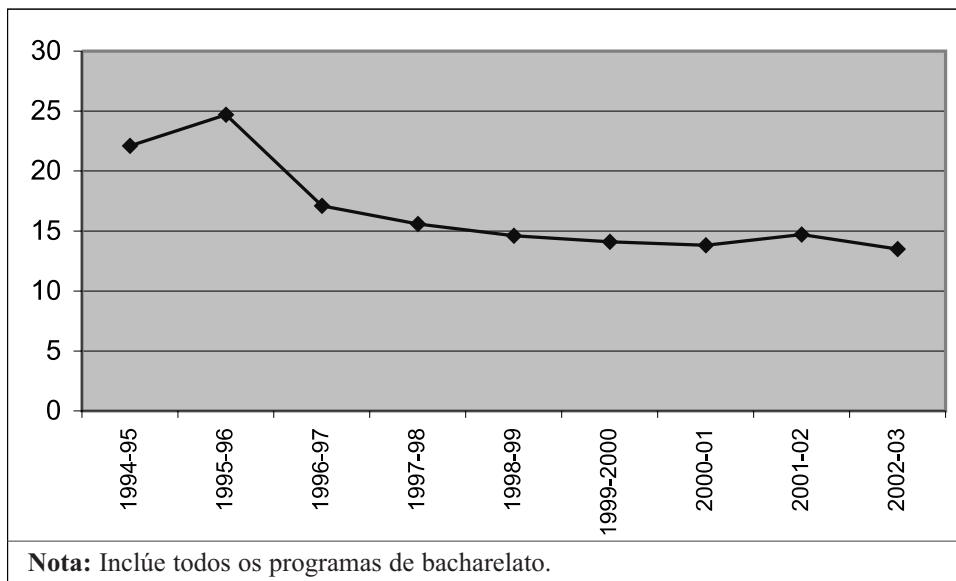
Fonte: MEC, varios anos.

Compróbase un descenso xeneralizado da porcentaxe de bolseiros en relación con alumnos de ensino postobrigatorio. No bacharelato, pasouse dun 22% de alumnos con bolsa en 1994-95 a só o 14% no curso 2002-03 (*gráfico 4*). Na formación profesional pásase do 22% en 1994-95 ao 15% no curso 2002-03 (*gráfico 5*). Poderíase pensar que esta redución podería ser compensada cun incremento da dotación presupostaria para bolsas doutros niveis de estudos. Non obstante, mesmo se rexistraron importantes reducións na porcentaxe de beneficiarios no nivel de estudos universitarios (no curso 1994-95 era do 19% fronte ao 15% do curso 2002-03).

Tal e como sinala San Segundo (2001), esta redución da cobertura do programa de bolsas dificilmente pode axudar os mozos a permanecer no sistema educativo por enriba dos 16 anos. Esta escaseza de axudas e a súa baixa contía poden incidir notablemente nos problemas de igualdade de oportunidades que aínda se atopan no sistema educativo español. En 1999, unicamente o 30% dos mozos que teñen un pai sen estudos remataron bacharelato ou FP superior, mentres que esa porcentaxe se eleva ao 90% para aqueles que teñen un pai con título universitario.⁶ Se o programa de bolsas non se articula axeitadamente, a súa concesión pode prexudicar aínda máis a igualdade de oportunidades.

Gráfico 4

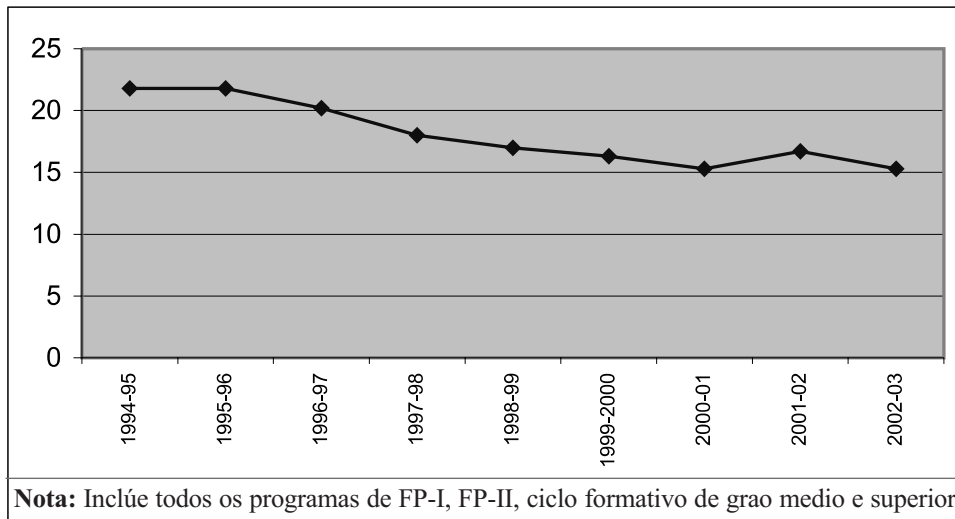
*Porcentaxe de bolseiros en relación co total de matriculados.
Bacharelato (1994/95- 2002/2003)*



Fonte: MEC, varios anos.

Gráfico 5

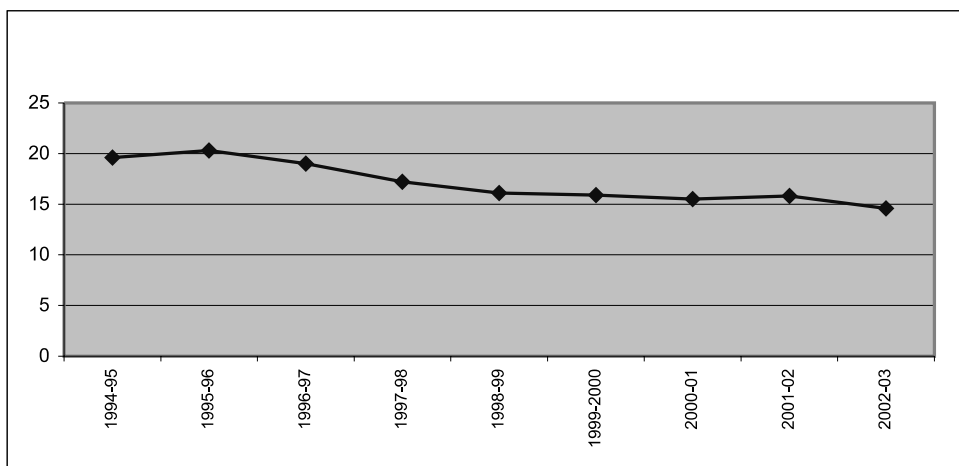
*Porcentaxe de bolseiros en relación co total de matriculados.
Formación profesional (1994/95- 2002/2003)*



Fonte: MEC, varios anos.

Gráfico 6

*Porcentaxe de bolseiros en relación co total de matriculados.
Ensinanzas universitarias(1994/95- 2002/2003)*



Fonte: MEC, varios anos.

O *Cadro 6* resume a evolución das contías económicas das axudas compensatorias e de residencia durante o período de 1995-96 a 2003-04. Como se comproba, as primeiras rexistraron unha redución en euros constantes do 4,4% no nivel de BUP e do 4,3% na universidade. Para axudas de residencia, a diminución foi do 4,5% e do 3,8% en bacharelato e na universidade, respectivamente. Esta perda de capacidade adquisitiva das bolsas intentouse frear cun aumento para o curso 2004-05 dun 5% (MEC, 2005).

Cadro 6

Evolución das axudas compensatorias e de residencia (en € constantes)

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

Fonte: MEC, varios anos.

- *Mellora do rendemento académico dos alumnos.*

Nos últimos anos xerouse un grande interese (e preocupación) polos resultados obtidos por España nas enquisas realizadas a estudantes de secundaria no ámbito internacional. De todos estes estudos, o Informe PISA⁷ é un dos que teñen unha maior repercusión en materia educativa.

Aínda que as recentes avaliacións internacionais (PISA 2000 e 2003) continúan situando a España por debaixo da media da OCDE en lingua, matemáticas e ciencias, aínda non se articularon todas as estratexias nacionais conducentes a unha mellora do rendemento académico dos alumnos.

Non obstante, débese garantir certa coherencia e acudir á “memoria histórica” para proceder, de forma rigorosa, coas comparacións oportunas. En primeiro lugar, as puntuacións obtidas no PISA 2003 polos alumnos españois non están tan por debaixo da media da OCDE. É certo que os resultados poderían estar mellor, pero estes deben relacionarse co que España inviste en educación. Se isto se fai así, a situación non resulta tan negativa (MEC 2004b e 2004c).

En segundo lugar, se se realiza a comparación dos resultados cos obtidos a partir do Informe TIMSS no terceiro estudo internacional de matemáticas e ciencias (OCDE, 1994), compróbase como España ocupaba o posto 31 en matemáticas, mentres que en PISA 2003 se sitúa no 26. É certo que deben de facerse as reservas oportunas, ao tratarse dunha enquisa diferente, pero os resultados poñen en evidencia certo esforzo neste campo. Mesmo comparando os resultados obtidos en ciencias se constata que en PISA 2003 non resultan tan distintos aos de PISA 2000, ao ser as diferenzas de só 4 puntos.

- Programas que atenden á diversificación do alumnado.

Ao longo da década dos noventa, tanto o Goberno central como a Administración rexional realizaron significativos esforzos para aplicar os primeiros programas baseados na diversificación curricular e na adaptación. En 1999, o 2,6% dos alumnos de 3º curso e o 6,1% dos de 4º curso seguían programas de diversificación curricular destinados a alumnos maiores de 16 anos, para conseguir que alcanzasen os obxectivos da ESO mediante programas e contidos diferentes dos habituais (San Segundo e Vaquero, 2002).

No ámbito rexional os resultados obtidos son moi positivos. Destacan, especialmente, o caso valenciano e madrileño. No primeiro estímase que, en 6 anos, a diversificación permitiu que o 84% dos alumnos participantes completen ESO, e o 32% mesmo rematen o bacharelato (Soler, 2000). En Madrid obsérvase que o 77% e 72% dos alumnos en programas dun e dous anos, respectivamente, poden finalmente graduarse (González, 2002).

Este tipo de actuacións está a reducir de xeito considerable as taxas de abandono prematuro do sistema educativo e permiten mellorar a calidade da educación ofrecida. Mentres preto do 40% dos alumnos de 16 anos abandonan os seus estudos en Extremadura, Andalucía e Castilla-La Mancha, no País Vasco, Navarra e Madrid teñen taxas de abandono só do 10%, tres comunidades cun 50% de mozos cun título universitario (INE, 2005). Aínda que é evidente que este resultado pode deberse a causas de natureza económica, parece que as políticas de diversificación ben deseñadas poden favorecer un aumento do nivel educativo da poboación.

Mención especial merecen as actuacións dirixidas a potenciar a integración de alumnos estranxeiros. Se ata non hai moitos anos España era un país de emigrantes, dende hai menos dunha década converteuse en lugar de acollida. Tanto é así que a poboación inmigrante pasou de representar un colectivo reducido a conformar un grupo numeroso, que merece unha atención especial, mesmo no ámbito educativo, o que sen dúbida favorecerá a súa plena integración na sociedade española. Non é de estrañar, polo tanto, que o crecemento do alumnado

estranxeiro estea a impulsar o desenvolvemento de medidas de apoio para os alumnos inmigrantes que se incorporan ao sistema educativo.

O número de estudantes estranxeiros en ensino non universitario pasa de 50.000 en 1993-94 a 389.700 no curso 2003-04, isto significa un aumento dende o 0,5% a principios dos noventa ao 5,6% para este último ano (especialmente no grupo de primaria). Este crecemento veu acompañado dun cambio dos países de orixe. Se a principios da década dos noventa, o 40% proviña da UE, e o 24% de América do Sur e América Central, nos últimos anos cambiou a importancia dos grupos. En 2003-04, o 50,5% do alumnado non universitario procede de América Central e de América do Sur, e o 18,9% de África fronte ao 25,2% da UE (MEC 2004a).

4. ESCOLARIZACIÓN E DESEMPREGO DOS MOZOS: ANÁLISE MICROECONÓMICA PARA O PERÍODO 1992-2001

Unha vez sinalados os trazos básicos da expansión da escolarización secundaria nos últimos anos en España, neste apartado vanse explorar os efectos das variables laborais sobre as decisións educativas dos mozos que poden seguir estudando ou se incorporan ao mercado de traballo.

Esta análise efectuarase a partir das enquisas de poboación activa (EPA) dos anos 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 e 2001. O obxectivo é construír modelos de demanda de educación para os mozos de 16 e 17 anos, a través dun conxunto de características socioeconómicas das familias: educación dos pais, situación laboral e profesional, número de membros do fogar (e as súas idades) e a rexión de residencia.

O *Cadro 7* resume as estimacións das probabilidades de permanencia no sistema educativo para os mozos de 16 e 17 anos nos anos analizados. Para o individuo de referencia na análise (varón de 17 anos con pai con estudos primarios, asalariado e familia de 4 membros, un deles menor de 14 anos) predise unha probabilidade de permanecer no sistema educativo que oscila en torno ao 80%.

Os resultados obtidos son consistentes con modelos de capital humano nos que a situación do mercado de traballo afecta a demanda educativa aos 16 e 17 anos, ao comprobarse como se obteñen dous efectos diferentes do desemprego sobre a escolarización:

- (i) O paro xuvenil incentiva a permanencia dos mozos no sistema educativo (salvo para 1998), ao reducir o custo de oportunidade de estudar.
- (ii) A taxa de paro agregado da poboación adulta desincentiva a realización de estudos secundarios, xerando un efecto negativo sobre as expectativas de desemprego no futuro.

Os efectos son máis claros nos últimos anos (1996 a 2001) que ao principio do período (1992 a 1994), cando o desemprego era máis elevado. No seu conxunto, os dous efectos compénsanse e dan como resultado un impacto neto case nulo do desemprego sobre a escolarización.

Os resultados anteriores poderían cuestionarse por inexistencia no modelo de variables de renda. Non obstante, en San Segundo e Petrongolo (2000), ao incluír variables de rendas, estimábase que estas malia influíren na decisión de escolarización en secundaria en 1981, non o facían en 1991.

Cadro 7
Probabilidade de permanencia no sistema educativo

	1992	1994	1996	1998	2000	2001
Idade =16 anos	0,86	0,81	0,90	0,90	0,91	0,09
Muller	0,95	0,87	0,79	0,82	0,83	0,8
Pai sen estudos	0,65	0,49	0,63	0,65	0,64	0,6
Pai E. Secundarios	0,92	0,84	0,89	0,91	0,93	0,9
Pai E. Superiores	0,89	0,69	0,86	0,89	0,99	0,9
Pai Empregador	0,87	0,69	0,87	0,82	0,95	0,9
Pai Autónomo	0,80	0,69	0,79	0,82	0,83	0,8
Pai non traballa	0,72	0,62	0,74	0,77	0,83	0,7
Nai non traballa	0,80	0,69	0,79	0,78	0,80	0,8
Familia con máis membros	0,78	0,66	0,77	0,79	0,80	0,7
Máis fillos <14 anos	0,77	0,63	0,74	0,82	0,78	0,7
Paro xeral elevado	0,78	0,69	0,78	0,80	0,78	0,7
Paro xuvenil 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 anos, pai con estudos primarios, asalariado, familia de 4 membros (1 menor de 14 anos).

Fonte: San Segundo e Vaquero, 2002.

Esta conclusión pode deberse á gratuidade do ensino nos centros privados concertados, a partir da Lei orgánica do dereito á educación (LODE) de 1985, e ao crecemento do volume e contía das bolsas durante a década dos oitenta. Estas dúas variables poden ser as responsables de que a renda non condicione en exceso a demanda da educación secundaria ao inicio dos anos noventa.

Outra cousa moi distinta pode ser o efecto da renda sobre os resultados dos estudantes (cuestión distinta á da súa permanencia no sistema educativo) que pode condicionar, en boa medida, estes indicadores de rendemento.

O que si parece claro a teor das estimacións efectuadas é que a demanda de educación secundaria dos mozos mostra unha forte relación positiva co nivel educativo dos pais. Os fillos de pais sen estudos teñen probabilidades de 20 puntos inferiores aos dos mozos cuxos pais posúen estudos primarios (secundarios ou superiores). Polo tanto, o nivel educativo dos proxenitores (especialmente do pai) condiciona, en boa medida, o nivel educativo do fillo.

5. RECOMENDACIÓNS

Resulta canto menos complicado atopar unha única vía de actuación para evitar o atraso escolar. O informe PISA 2003 (OCDE, 2004) indica que non existe un único factor que por si só explique por que algúns países obteñen mellores resultados que outros. Non obstante, identifica (ao igual que PISA 2000) algúns elementos que inflúen de xeito máis directo sobre o rendemento escolar, como poden ser o nivel socioeducativo dos estudantes, a facilidade de relación entre profesores e alumnos, a dispoñibilidade de recursos educativos na escola e a familia e o clima escola.

Realizada a puntualización anterior convén sinalar a existencia dun conxunto de medidas de actuación *directa* (tanto de natureza xeneralista como máis concretas), como aquelas baseadas en políticas *de prevención* (Marchesi, 2003 e 2004).

Dentro do primeiro dos grupos destacan as seguintes de *natureza xeral*:

1. Mellorar o nivel sociocultural xeral da poboación española, a prol de alcanzar maiores doses en materia de igualdade de oportunidades. O informe PISA 2000 sinala que un dos factores máis determinantes nas diferenzas dos resultados académicos é a “herdanza familiar”, entendida como a situación económica e cultura do ámbito no que viven. No PISA 2000 sinálase que os alumnos de medios sociais privilexiados (especialmente con rendas máis elevadas) teñen mellores rendementos escolares. Estas diferenzas poden responder á maior concentración destes alumnos en centros

educativos con mellores infraestruturas, medios ou un profesorado máis involucrado nas tarefas docentes. Isto tradúcese na creación dun círculo vicioso para aqueles alumnos con menor nivel de recursos, o que impide alcanzar a igualdade de oportunidades. ¿En que situación se atopa España? Os informes PISA 2000 e 2003 sinalan que o sistema educativo español é un dos máis compensatorios en materia de redución das desigualdades, tal e como acontece con Finlandia, Corea ou Xapón, onde se detectan menores desigualdades entre alumnos de diferente rendemento.

2. Alcanzar maiores niveis de investimento en educación. En 1997, o gasto por alumno en educación infantil en España era de 2.520 \$, fronte aos 3.463 \$ da OCDE (MEC, 2002). Este resultado situaba a España no antepenúltimo lugar, só por debaixo de Grecia e Irlanda. O gasto en educación primaria ascendía aos 3.180 \$, fronte aos 3.851 \$ da OCDE. En educación secundaria, as diferenzas eran mesmo maiores (3.864 e 5.273 para España e a OCDE, respectivamente).
3. A análise das relacións entre renda *per capita* e rendemento medio de cada país mostra unha estreita correlación entre ambas as dúas variables, o mesmo que coa relación entre gasto medio por alumno e rendemento. Aínda que o investimento en educación non sexa por si soa suficiente para alcanzar altos rendementos educativos, os países con maiores investimentos adoitan ter mellores resultados. Así, Alemaña ou Bélxica teñen un rendemento académico notable debido á súa clara aposta financeira pola educación. O rendemento obtido polos alumnos españois aproxímase no esperable en función do gasto educativo e da renda *per capita* en España, onde o nivel académico obtido en matemáticas se atopa por debaixo da media con investimentos económicos tamén por debaixo da media.
4. Requírese unha maior atención cara aos “programas educativos compensatorios” co obxectivo de mellorar os indicadores educativos. Tal e como se comentou nun apartado precedente, este tipo de actuacións tivo resultados moi positivos á hora de reducir o abandono escolar dos mozos.

Dentro do grupo de *medidas particulares* convén destacar as seguintes:

1. Flexibilidade do currículo. Débense evitar aquelas actuacións que busquen a construción de “comportamentos estancos” en educación e atrasar as decisións sobre posibles itinerarios. Ao mesmo tempo, débese incidir na necesidade da transversalidade da formación. O

informe PISA 2000 sinala que, nos sistemas educativos con itinerarios, a agrupación de estudantes con particulares socioeconómicas en certas escolas é maior que en sistemas onde o currículo non varia significativamente. É dicir, conséntase un proceso segregador cando se establecen compartimentos estancos en materia formativa. Convén recordar que os países que ocupan as primeiras posicións en resultados académicos non son os que seguen o modelo segregador de itinerarios (este sería o caso de Finlandia, Suecia, Xapón, Corea, Australia e Canadá).

2. Mellorar a formación do profesorado e, en especial, incentivar a carreira docente. Os informes PISA 2000 e 2003 sinalan a necesidade de lles prestar un apoio significativo aos docentes, en especial cando teñen que enfrontarse a colectivos con maiores dificultades. Non cabe dúbida de que unha das actuacións máis importantes para reducir o abandono escolar temperán e mellorar os resultados académicos se atopa na motivación dos profesores, de aí que sexa necesario implantar actuacións que posibiliten unha mellor carreira docente.
3. Seguindo coa argumentación anterior, é preciso un apoio especial aos centros que escolarizan a máis alumnos con risco de fracaso. Este podería ser o caso dos inmigrantes que, en ocasións, teñen graves problemas co idioma, o que redonda en maiores dificultades de adaptación.

Finalmente, convén sinalar un conxunto de actuacións, tendentes á *prevenición* do abandono escolar, entre as que destacan aquelas centradas na educación infantil e primaria, xa que esta é a base para alcanzar mellores resultados no resto de niveis educativos. Así, resulta conveniente, entre outras medidas, ampliar o persoal de profesores de apoio, reducir o número de alumnos por aula ou asegurar a existencia de orientadores escolares.

6. RESUMO E CONCLUSIÓNS

1. A pesar da expansión educativa que tivo lugar nas últimas décadas, España mantén un déficit notable nas súas existencias de capital humano en comparación cos países europeos e da OCDE.

Ademais, a taxa de abandono do sistema educativo en España é a segunda máis alta da UE ao alcanzar no curso 2001-02 o 25%. España afronta a necesidade de cumprir o obxectivo 7 da Estratexia Europea do Emprego (2003), que busca promover a integración das persoas desfavorecidas no mercado de traballo e combater a discriminación de que son obxecto.

2. España non ten unha estratexia global neste campo, pero leva a cabo algunhas accións parciais. Ao implantarse o novo sistema educativo desenvolvido na LOXSE organizanse os programas de Garantía Social, que se ben rexistraron un aumento considerable no número de alumnos (chegando a alcanzar os 42.000 no curso 2002-03), aínda precisa do impulso axeitado para un completo desenvolvemento.

En relación co programa de ensino permanente de adultos, convén sinalar que, nos últimos anos, logrou reducir considerablemente a taxa de analfabetismo, especialmente para o colectivo feminino e para os máis novos, xa que se comproba como o 30% dos alumnos teñen entre 16 e 24 anos.

Outras accións que lles ofrecen unha “segunda oportunidade” aos mozos son as escolas taller, casas de oficio e talleres de emprego, que recollen máis de 63.000 alumnos no último ano analizado. Así mesmo, e aínda que as ensinanzas a distancia tiveron certo despegue na pasada década, aínda é preciso percorrer un longo camiño neste tipo de programas, que tanta utilidade teñen para achegar o ensino a aqueles que, por motivos laborais ou por distancia, non poden acudir a un centro presencial.

3. En materia de bolsas obtense un descenso xeneralizado en todas as partidas (salvo en axudas para libros). Este resultado para nada favorece a permanencia dos alumnos no ensino secundario. Se en 1994-95 o 22% dos alumnos de bacharelato ou FP gozaban dunha bolsa, no curso 2003-04 a cobertura cae ao 14 e 15% do alumnado destes programas. Ademais, as contías económicas para axudas compensatorias e de residencia recollen unha caída superior ao 4%.

4. A análise dos determinantes da escolarización dos mozos españois de 16 e 17 anos mostra que a situación do mercado de traballo afecta a demanda educativa. Os efectos son máis claros durante a segunda metade dos noventa que ao principio do período, xustamente cando o desemprego era máis elevado. Non obstante, estes efectos son pouco importantes mentres que a educación dos pais ten un grande impacto sobre os investimentos educativos dos mozos, confirmándose certa persistencia interxeracional das desigualdades en capital humano.

5. Faise necesario potenciar as políticas tendentes a reducir o abandono escolar temperán e, ao mesmo tempo, animar os mozos a completar a educación secundaria obrigatoria. Neste sentido, no Consello de Educación e Cultura, en maio de 2003, que contou coa participación dos 25 ministros dos estados membros, propuxéronse, entre outros obxectivos, reducir ata o 10% a porcentaxe de abandono prematuro antes de 2010. Ademais, acordouse que o número total de licenciados se incremente, polo menos, un 15% nas titulacións orientadas cara ás matemáticas, ciencias e tecnoloxía e apostouse pola necesidade de desenvolver actuacións

tendentes á redución dos desequilibrios en titulados en carreiras técnicas entre homes e mulleres.

Así mesmo, apostouse porque a porcentaxe de cidadáns de 15 anos con rendementos insatisfactorios en lectura diminuíse no ano 2010, polo menos, nun 20% con respecto a 2000. Finalmente, formulouse o compromiso de potenciar a formación permanente, para que neste programa de actuación participe, cando menos, o 12,5% da poboación adulta en idade laboral. Todas estas actuacións auguran un novo escenario en materia educativa, para intentar, entre outros obxectivos, reducir o abandono escolar temperán e potenciar a educación ao longo da vida.

7. BIBLIOGRAFÍA

- COMISIÓN EUROPEA (2003) *Conclusiones del Consejo de Educación y Cultura del 5 y 6 de mayo de 2003*. Luxemburgo, Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2004) *Más y mejores puestos de trabajo para todos. La Estrategia Europea para el Empleo*. Luxemburgo, Comisión Europea.
- CONSELLO ESCOLAR DO ESTADO (varios anos) *Informe sobre el estado del sistema educativo*. Madrid, MEC.
- GONZÁLEZ, M. C. (2002) Comprensividad, diversidad y calidad en las aulas (170-187). En FHE. *Informe Educativo 2002*. Madrid, Santillana.
- INEM (2005) www.inem.es
- KATZ, L. e MURPHY, K. (1991) Changes in relative wages 1963-1987: supply and demand factors. *Quartely Journal of Economics* (107: 1), 35-78.
- MARCHESI, A. (2003) El fracaso escolar en España. *Documento de Trabajo 11/2003*. Madrid, Fundación Alternativas.
- MARCHESI, A. (2004) *¿Qué será de nosotros los malos alumnos?* Madrid, Alianza Editorial.
- MEC (varios anos) *Datos y cifras*. Madrid, Mec.
- MEC (2002) *Sistema estatal de indicadores de la educación 2002*. Madrid, Mec.
- MEC (2004a) *Las cifras de la educación en España. Estadística e Indicadores*. Madrid, Mec.
- MEC (2004b) *Aprender para el mundo de mañana. Resumen de resultados, PISA 2003*. Madrid, Mec
- MEC (2004c) *Evaluación PISA 2003. Resumen de los primeros resultados para España*. Madrid, Mec
- MEC (2005) *Página web del Ministerio de Educación y Ciencia*. Madrid, Mec.
- MTAS (2004) www.mtas.es
- OCDE (varios anos) *Education at a glance*. París, Oecde.
- OCDE (1998) *Human Capital Investment*. París, Oecde.
- OCDE (2001) *Knowledge and skills for life. First Results from PISA 2000*. París, Oecd.
- OCDE (2004) *Learning for Tomorrow's World: First results from PISA 2003*. París, Oecd.
- SAN SEGUNDO, M^a J. (2001) *Economía de la Educación*. Madrid, Editorial Síntesis.

- SAN SEGUNDO, M^a J. e PETRONGOLO, B. (2000) ¿Estudias o trabajas? Los efectos del desempleo sobre la escolarización (421-449). En SÁEZ, F. (Ed.) *Formación y Empleo*. Colección Economía Española, vol. 15. Madrid, Fundación Argentario-Visor.
- SAN SEGUNDO, M^a J. e VAQUERO, A. (2002) El abandono escolar temprano en España: un análisis a partir de la encuesta de población activa, en *Actas de las X Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación*, Lisboa (en CD-ROM).
- SOLER, M. (2000) El debate comprensividad-diversidad. La experiencia valenciana (195-222). FHE. *Informe Educativo 2000*. Madrid, Santillana.
- VAQUERO, A. (2005) *Inversión educativa y mercado de trabajo en Galicia: Un escenario de luces y sombras*. Vigo, Servizo de Publicacións da Universidade de Vigo.

8. NOTAS

¹ Na actualidade é asesor do Gabinete da Ministra de Educación e Ciencia. Todas as opinións recollidas neste artigo son responsabilidade do autor, que agradece os comentarios e suxestións realizadas a unha versión preliminar deste traballo, presentada nas X Xornadas da Asociación de Economía da Educación.

² Un significativo número dos novos membros da UE teñen unha taxa de abandono escolar moi inferior a España.

³ A taxa de idoneidade defínese como a adecuación da idade do alumno co curso que realiza.

⁴ Os participantes son contratados a tempo completo polas entidades promotoras.

⁵ O número de participantes nas UPD pasou de 247 en 1996 a 720 en 2003. Asociado a este incremento, o persoal de apoio, docentes e directores aumentou dende os 11.074 a 14.340.

⁶ Estas taxas refírense á poboación de 19 a 23 anos, segundo os datos da EPA.

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

Data de aceptación definitiva: 18/05/05