SISTEMA EDUCATIVO Y CAPITAL HUMANO

Tercer Borrador

Comisión de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social

Área de Estudios y Análisis

4 de noviembre de 2008

SISTEMA EDUCATIVO Y CAPITAL HUMANO.....1

I. INTRODUCCIÓN.....3

II. EL SISTEMA EDUCATIVO Y FORMATIVO.....4

1. Panorama europeo e internacional.....6
1.1. Estrategias y políticas de educación y formación en la UE.....6
1.2. Modelos comparados.....15

2. Diagnóstico del sistema educativo y formativo.....24
2.1. Evolución del sistema educativo en España.....24
2.2. Educación infantil.....32
2.3. Educación obligatoria.....34
2.3.1. Alumnos sin título de Graduado en Secundaria Obligatoria.....35
2.3.2. Abandono escolar temprano.....38
2.3.3. Bajo nivel en competencias clave.....43
2.3.4. Factores del sistema con potencial incidencia en el fracaso escolar.....46
2.3.5. Políticas específicas de prevención y tratamiento del fracaso escolar.....54
2.3.6. Evaluación y financiación de la educación.....61
2.4. Educación post-obligatoria no universitaria.....64
2.4.1. Reducido número de jóvenes graduados en enseñanzas postobligatorias no universitarias.....65
2.4.2. La baja participación en Formación Profesional Reglada.....72
2.4.3. El marco de la formación profesional reglada.....75
2.5. El Sistema Nacional de Cualificaciones y la Formación Profesional para el Empleo.....84
2.5.1. El Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.....84
2.5.2. La formación profesional para el empleo.....89
2.5.2.1. Formación de ocupados.....89
2.5.2.2. Formación de desempleados.....95
2.5.2.3. El nuevo subsistema de formación profesional para el empleo 100
2.6. La educación universitaria.....103
2.6.1. Diagnóstico del sistema universitario español.....103
2.6.2. Reformas del marco normativo e institucional de la Universidad.....104

III. EDUCACIÓN, CAPITAL HUMANO Y SISTEMA PRODUCTIVO.....114

1. Educación, formación e inserción laboral.....115
1.1. Formación y situación respecto de la actividad.....115

2. Nivel educativo y trayectorias laborales.....130
2.1. Trayectorias: nivel educativo y otros factores determinantes.....130
2.2. Rendimiento educativo: diferencias salariales.....132

3. Desajustes entre la oferta y la demanda de competencias y cualificaciones.....132

4. Cambios productivos y sociales, capital humano y empleabilidad: retos para el futuro.....140

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....140

I. INTRODUCCIÓN

Valores y fines de la educación. Cambios económicos, modelo productivo y papel de los sistemas educativos y formativos en su doble vertiente, capital humano y generación de conocimiento e innovación. Educación y capital humano.

Propósito y alcance del informe.

Planteamiento metodológico. Estructura del informe y perspectivas transversales: variables básicas de análisis por sexo, edad, nacionalidad y condición socioeconómica. Perspectiva de equidad.

II. EL SISTEMA EDUCATIVO Y FORMATIVO

Tras el desarrollo de los sistemas educativos modernos en Europa subyace una preocupación histórica por el logro de la igualdad efectiva de la población. A principios del siglo XIX se crearon los primeros sistemas de educación de masas, pero hasta mediados del siglo XX, con el desarrollo de los sistemas de bienestar europeos tras la II Guerra Mundial, no tuvo lugar la universalización de los sistemas educativos, la extensión en el tiempo de la enseñanza básica, la articulación de sistemas escolares comprensivos, retrasando la selección y diferenciación entre los jóvenes, y el desarrollo de sistemas de becas. A partir de los años 70, coincidiendo con las crisis económicas del petróleo, se formula y desarrolla la teoría económica del capital humano y se produce una reorientación de las políticas educativas hacia los objetivos de eficiencia, excelencia y calidad. Puede decirse que en el siglo XXI el reto de Europa pasa por obtener altas cotas de calidad educativa garantizando a un tiempo la igualdad de acceso, de oportunidades, de condiciones y de resultados educativos, en un contexto mundial de profunda transformación política, social y económica, como consecuencia de la revolución digital, de la globalización y el desarrollo de las economías emergentes, del envejecimiento de la población y la intensificación de los flujos migratorios, de cambios acelerados en el mercado laboral y de la acentuación de la desigualdad y el riesgo de exclusión social.

Los indudables beneficios individuales y sociales, monetarios y no monetarios, que reporta la inversión en educación y formación, que han sido ampliamente contrastados (cuadro 1), explican que en todos los países desarrollados exista un consenso acerca de la necesidad de que los poderes públicos tengan un papel decisivo en este terreno. De este modo, la educación es una preocupación primordial de los gobiernos en todos los países europeos. No obstante, las estructuras de los sistemas educativos difieren considerablemente, tanto dentro como entre países, con fórmulas diversas en relación con la definición de los contenidos y certificaciones, y con soluciones heterogéneas en materia de organización institucional, reparto competencial y participación de los sectores público y privado en los ámbitos de la financiación, la gestión y la evaluación de los sistemas educativos y formativos.

CUADRO 1

BENEFICIOS DE LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN

	Individuales	**Sociales**
Monetarios	• Mayores salarios y rentas • Mayor tasa de actividad • Menor desempleo • Mejores condiciones laborales • Mayores beneficios extrasalariales • Mayor tasa de ahorro	• Mayor crecimiento económico a través de: o Aumento de la productividad del trabajo o Aumento de la productividad de los compañeros menos cualificados o Aumento del progreso tecnológico o Aumento de la difusión tecnológica o Aumento de la estabilidad política • Aumento de los ingresos impositivos (por aumento de la renta) • Reducción de las transferencias sociales (por reducción de la desigualdad y la pobreza).
No monetarios	• Mayor felicidad, bienestar y satisfacción vital. • Mejor estado de salud • Mayor esperanza de vida • Mejor planificación familiar • Mejor salud infantil	• Mayor cohesión social: menor pobreza y desigualdad. • Fortalecimiento democrático, de la conciencia cívica, la participación y la estabilidad política. • Reducción de la delincuencia • Aumento del trabajo social voluntario • Mejora de la salud pública • Mayor protección del medio ambiente.

Fuente: Elaboración propia a partir de European Expert Network on Economics of Education: *Efficiency and Equity in European Education and Training Systems* que acompaña a la Comunicación de la Comisión europea del mismo título [COM (2006) 481 final].

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA

El reconocimiento y regulación del derecho a la educación se plasma en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho de alcance universal cuyo objeto estriba en el pleno desarrollo de la personalidad. La Constitución española (CE) consagra de esta forma el derecho a la educación en sintonía con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y con los tratados y acuerdos internacionales de los que España forma parte, que constituyen el marco interpretativo de los derechos fundamentales que el texto constitucional reconoce.

El derecho a la educación está íntimamente ligado, asimismo, a la idea de igualdad de oportunidades como instrumento para promover la igualdad real y efectiva que establece la CE en tanto que deber de los poderes públicos para facilitar la plena participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Parece evidente, al mismo tiempo, la relación que este derecho mantiene con otros derechos constitucionales, entre ellos el derecho al trabajo y a la libre elección de profesión, y a la promoción a través del trabajo. Asimismo, debe entenderse que la garantía del derecho a la educación forma parte de las políticas de los poderes públicos orientadas al pleno empleo, y, en conexión con éstas, el deber de fomentar una política que garantice la formación y la readaptación profesionales, como principios rectores de la acción de los poderes públicos.

Desde todos estos puntos de vista, el derecho fundamental a la educación, más allá de los aspectos fundamentales y básicos de su regulación constitucional, tales como la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza básica, conecta con la exigencia de la garantía de un sistema de educación y de formación de calidad que proporcione a los individuos posibilidades reales de participación social y económica plena y de desarrollo profesional a través de la adquisición de conocimientos, competencias y cualificaciones adaptadas a las demandas del mundo laboral y productivo.

Al mismo tiempo, la garantía de una educación y formación de calidad es necesaria para impulsar la productividad y el dinamismo de la economía, facilitando la innovación y la adaptación a los cambios, y la capacidad de generación de empleo.

1. PANORAMA EUROPEO E INTERNACIONAL

1.1. Estrategias y políticas de educación y formación en la UE

En un escenario de transformación estructural compartida y de heterogeneidad de los sistemas y las políticas educativas, que son competencia de los Estados miembros, y tomando conciencia de la importancia central de la educación en la nueva sociedad del conocimiento, la Unión Europea ha venido desarrollando desde 2000, en el contexto de la Estrategia de Lisboa, un marco de cooperación en esta materia utilizando el método abierto de coordinación, que se basa en la fijación de preocupaciones y objetivos comunes, en el impulso de estudios sobre la materia, en la divulgación de prácticas y experiencias nacionales exitosas, en la formulación de recomendaciones, y en la medición de los progresos alcanzados a través de indicadores y puntos de referencia consensuados.

LA POLÍTICA EDUCATIVA EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA

El Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 configura la inversión en capital humano como pieza clave tanto para que Europa ocupe un lugar preeminente en la economía basada en el conocimiento como para reforzar el modelo social europeo contribuyendo al aumento del nivel y la calidad del empleo, así como a la reducción del

desempleo, la exclusión social y la pobreza. La capacidad de la educación para contribuir simultáneamente al logro de ambos objetivos convierte al fortalecimiento de los sistemas de enseñanza en una estrategia política singularmente potente[1], como demuestra el hecho de que constituya una pieza esencial de las directrices integradas de para el crecimiento y el empleo[2] y de la gran mayoría de los Planes Nacionales de Reformas de los Estados miembros.

La preocupación central de la Unión Europea gravita en torno a la necesidad de adaptar los sistemas educativos y formativos (SEF, en adelante) europeos a la nuevas demandas de la sociedad de la información globalizada y a los nuevos retos que la misma plantea en términos de transformación acelerada tanto de los procesos y sistemas productivos, con una intensidad creciente en conocimiento y una expansión constante de los servicios, como de los mercados de trabajo europeos, con una demanda creciente de empleo cualificado y flexible en términos de capacidades y movilidad.

En este contexto, con vistas a aumentar el potencial europeo de crecimiento económico a largo plazo y de minimizar el riesgo de desempleo y exclusión, la estrategia educativa básica que se propone desde las instancias europeas es la de garantizar el acceso universal a la educación permanente de calidad, convalidable a escala europea, centrada en la adquisición y actualización continua de las competencias básicas.

A partir de este planteamiento, la Unión Europea en el marco de la Estrategia de Lisboa ha fijado objetivos concretos[3] y diseñado el ambicioso programa de trabajo "Educación y Formación 2010"[4], con cuarenta dimensiones clave que abarcan el amplio espectro de avances necesarios en relación con los sistemas educativos y formativos europeos (cuadro 2).

---

1 Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000. Conclusiones de la Presidencia.

2 Directrices integradas para el crecimiento y el empleo 2008-2010 [COM (2007) XXX.]

3 Informe del Consejo "Educación" al Consejo Europeo, de 14 de febrero de 2001, sobre "Futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación".

4 Consejo y Comisión Europea, Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa, de 14 de febrero de 2002.

CUADRO 2

PROGRAMA DE TRABAJO “EDUCACIÓN Y FORMACIÓN 2010”

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS CONCRETOS	CUESTIONES CLAVE
1. Mejorar la calidad y la eficacia de los SEF	1.1 Mejorar la educación y la formación de profesores y formadores	Determinar las cualificaciones de profesores y formadores en la nueva sociedad del conocimiento En ese contexto, crear las condiciones para su formación inicial y continua. Garantizar número suficiente de docentes en todas las asignaturas y niveles a largo plazo elevando el atractivo de la profesión. Atraer a la profesión docente a profesionales de otros sectores
	1.2. Desarrollar las aptitudes necesarias para la sociedad del conocimiento	Definir nuevas capacidades básicas e integrarlas en los planes de estudios y mantenerlas a lo largo de toda la vida. Garantizar acceso universal a capacidades básicas: alumnos desfavorecidos, con necesidades especiales, adultos y que abandonan el sistema. Fomentar la validación oficial de las capacidades básicas para facilitar la formación continua y la empleabilidad.
	1.3. Garantizar el acceso de todos a las TIC	Facilitar equipos y programas informáticos educativos Promover técnicas de enseñanza innovadoras basadas en las TIC
	1.4. Aumentar la matriculación en los estudios científicos y técnicos	Aumentar el interés por las matemáticas, la ciencia y la tecnología desde los primeros años. Motivar, orientar y asesorar a los jóvenes para que elijan carreras en estos ámbitos, especialmente donde haya escasez de personas cualificadas. Aumentar el equilibrio entre mujeres y hombres que cursan estos estudios. Alcanzar número suficiente de profesores cualificados en estos ámbitos.
	1.5. Aprovechar al máximo los recursos	Aumentar inversión en recursos humanos y su distribución equitativa y eficaz para garantizar la calidad y el acceso generalizado. Apoyar el desarrollo de sistemas de aseguramiento de la calidad compatibles. Desarrollar la asociación entre el sector público y privado.
2. Facilitar el acceso de todos a los SEF	2.1. Crear un entorno de aprendizaje abierto	Ampliar el acceso a la formación permanente. Facilitar la educación y formación de adultos y la conciliación de la misma con otras responsabilidades y actividades. Velar por el acceso universal al aprendizaje en la nueva sociedad del conocimiento Promover vías de formación flexible Fomentar redes institucionales de formación a distintos niveles en el marco de la educación permanente
	2.2. Hacer el aprendizaje más atractivo	Alentar a los jóvenes a mantenerse en el sistema más allá de la educación obligatoria y a los adultos para que sigan aprendiendo. Establecer vías de validación oficial de iniciativas de educación informal Hacer más atractivo el aprendizaje formal e informal Fomentar la cultura del aprendizaje
	2.3. Promover de la ciudadanía activa, la igualdad de oportunidades y la cohesión social	Promover aprendizaje de valores democráticos y participación democrática como preparación para la ciudadanía activa. Integrar plenamente aspectos relacionados con l igualdad de oportunidades en los objetivos y funcionamiento del sistema Motivar y garantizar acceso a la adquisición de capacidades a los colectivos desfavorecidos o con dificultades.
3. Abrir los SEF al mundo EXTERIOR	3.1. Reforzar los vínculos con la vida laboral, la investigación y la sociedad en general	Promover la cooperación entre los SEF y la sociedad en general Establecer asociaciones entre escuelas, centros de formación, empresas y centros de investigación. Promover la participación de las partes interesadas en el desarrollo de la formación y en el aprendizaje en el lugar de trabajo.

	3.2.Desarrollar el espíritu empresarial	Fomentar el sentido de la iniciativa y la creatividad en todo el sistema para desarrollar el espíritu empresarial Facilitar la adquisición de cualificaciones para crear y dirigir un negocio.
	3.3. Mejorar el aprendizaje de idiomas extranjeros	Animar a aprender dos o más lenguas además de la materna y concienciar de la importancia de los idiomas. Alentar a las escuelas y centros de formación a que empleen métodos eficaces y motiven a sus alumnos a estudiar en etapas posteriores.
	3.4. Aumentar la movilidad y los intercambios	Ofrecer máximo acceso a la movilidad de las personas y las instituciones y reducir las barreras Controlar el volumen, la dirección, los índices de participación y los aspectos cualitativos de los flujos de movilidad en Europa Facilitar la validación y reconocimiento de competencias adquiridas por la movilidad Promover la presencia y reconocimiento de la educación europea y su atractivo para estudiantes, académicos e investigadores de otras regiones.
	3.5. Reforzar la cooperación europea.	Mejorar la eficacia y oportunidad de procedimientos de reconocimiento a efectos de ampliación de estudios, formación y empleo en toda Europa Promover cooperación entre organismos y autoridades para aumentar la compatibilidad en el aseguramiento de la calidad y la certificación. Fomentar la transparencia en la información a cerca de los SEF para la creación de un espacio educativo europeo abierto Promover la dimensión europea de la enseñanza y formación profesional.

SEF: Sistemas de educación y formación.

Fuente: Consejo, Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa (DO C 142 de 14.06.2002).

Educación permanente, competencias básicas y acceso universal son los tres pilares fundamentales de la estrategia europea en materia educativa. De manera más concreta, los SEF deben garantizar el aprendizaje de calidad a todos los colectivos a lo largo de todo el ciclo vital, desde edades muy tempranas hasta la jubilación, y ser más abiertos y flexibles, en el sentido de eliminar las barreras tradicionales entre las distintas etapas educativas, entre el sistema educativo y el sistema de formación profesional, y entre los distintos SEF europeos, así como de abarcar y reconocer tanto la educación formal y como el aprendizaje no formal e informal, de tal modo que los ciudadanos puedan individualizar sus trayectorias formativas y adaptarla a sus intereses y necesidades en cualquier etapa de la vida.[5]

Asimismo, en el marco de las estrategias nacionales de educación permanente, los SEF europeos deben proporcionar educación básica de calidad a toda la población, orientada no tanto a la acumulación de conocimientos formales tradicionales como a la adquisición de las competencias clave en el nuevo escenario de la sociedad del conocimiento. En esta línea la Unión Europea ha identificado y definido una batería de ocho competencias genéricas, que se consideran básicas tanto para aumentar la capacidad de adaptación de las personas a los cambios en el mercado de trabajo y a la revolución digital, como para reducir el desempleo y la exclusión social, fortaleciendo al mismo tiempo la participación democrática: Comunicación en la lengua materna; Comunicación en lenguas extranjeras; Matemáticas y competencias básicas en ciencia y tecnología; Competencia digital; Aprender a aprender; Competencia social y cívica; Sentido de la iniciativa y espíritu empresarial; y Conciencia y expresión cultural y creativa[6].

Por otro lado, es preciso que los SEF garanticen el acceso de toda la población a una educación de calidad, prestando especial atención a los colectivos que presentan desventajas socioeconómicas o de otro tipo. En el nuevo escenario de transformación estructural las personas poco cualificadas están cada vez más expuestas al desempleo y la exclusión social (jóvenes que abandonan los estudios, adultos desempleados, trabajadores con poca cualificación o con cualificaciones desfasadas), con los costes que ello conlleva, no sólo en términos de cohesión social, sino de despilfarro de potencial humano para aumentar el crecimiento a largo plazo de la economía europea. Consciente de que las políticas dirigidas a reducir las desigualdades educativas tienen al mismo tiempo importantes réditos en términos de eficiencia y de competitividad, la Unión

[5] COM (2001) 678 final "Hacer realidad un espacio europeo de educación permanente" y Resolución del Consejo de 27 de junio de 2002 sobre educación permanente.

[6] Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre competencias clave para el aprendizaje permanente.

Europea ha formulado una serie de recomendaciones concretas a los Estados miembros en esta materia[7] (cuadro 3).

CUADRO 3

ESTRATEGIAS MÁS EFICACES PARA LOGRAR MEJORAS SIMULTÁNEAS EN CALIDAD Y EQUIDAD

Centrar la inversión educativa en las edades tempranas: la educación en la etapa preescolar es la más eficaz para corregir desventajas de partida y para obtener mayores rendimientos educativos a los largo de la vida.
Evitar el diferenciación precoz e irreversible de los estudiantes según sus capacidades porque tiende a dirigir a los colectivos más desfavorecidos hacia las formas de educación menos prestigiosas y no ha demostrado ventajas en términos de eficiencia.
Combinar la autonomía de los centros con sistemas de responsabilización central que garanticen niveles de equidad.
Mejorar la calidad de los profesores en zonas desfavorecidas, a través de sistemas de incentivos y reformas en los sistemas de contratación.
Propiciar la opción por la educación superior de los colectivos más desfavorecidos combinando derechos de matrícula con ayudas financieras (becas o créditos reembolsables en función de los ingresos futuros) a los alumnos con menos recursos.
Aumentar el atractivo de la formación profesional facilitando la transición a la enseñanza superior.
Desarrollar la educación de adultos con financiación pública y aumentar la participación de los colectivos menos cualificados.
Incentivar a las empresas para que inviertan también en la formación de los trabajadores menos cualificados.
Reconocer y transferir todo tipo de aprendizaje, incluido el no formal e informal que es al que acceden con más facilidad los colectivos desfavorecidos.

Fuente: COM (2006) 841 final sobre Eficiencia y equidad de los sistemas europeos de educación y formación.

LA PARTICIPACIÓN EN FORMACIÓN PERMANENTE

La formación permanente constituye, así, uno de los ejes fundamentales de la estrategia europea de educación y formación, así como de la estrategia de empleo. En un contexto socioeconómico y laboral de creciente incertidumbre, la consolidación, la actualización y la mejora permanente de los conocimientos y competencias de la población adulta y, particularmente, de la población activa o potencialmente activa, se convierte en una apuesta estratégica tanto individual como empresarial, debido a las rápidas transformaciones tecnológicas, sectoriales y organizativas, que conducen a la redefinición constante y casi generalizada de los requerimientos y contenidos de las profesiones, de las ocupaciones y de los puestos de trabajo.

Según el indicador europeo de participación de la población adulta en actividades de aprendizaje, en 2007 el 10,4 por 100 de la población española de entre 25 y 64 años había participado en alguna acción educativa o formativa, ya fuera o no formal, en las cuatro semanas anteriores a la encuesta. Este porcentaje es superior al promedio

[7] COM (2006) 841 final sobre E*ficiencia y equidad de los sistemas europeos de educación y formación* y Conclusiones del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre *Eficiencia y equidad en educación y formación*.

europeo, que es del 9,7 por 100, y no se halla demasiado alejado del objetivo del 12,5 por 100 fijado para 2010 para el conjunto de la Unión Europea. Sin embargo, las medias europeas esconden marcadas diferencias entre países. Frente a Bulgaria, Rumanía o Grecia donde la participación en formación permanente de la población adulta no llega al 2 por 100, en el Reino Unido y los Países Nórdicos este porcentaje supera ampliamente el 25 por 100.

La reciente encuesta del INE referida a 2007 sobre participación de la población adulta en actividades de aprendizaje, ya sea formal o no formal, durante el último año, revela que el 27,7 por 100 de la población entre 25 y 74 años estuvo implicada en algún tipo de formación. Los datos muestran que el 68,4 por 100 de los que reciben formación lo hacen por motivos relacionados con el trabajo, bien por considerarla necesaria para el mejor desempeño del mismo, bien para aumentar las oportunidades de promoción profesional, para cambiar de trabajo, para no perderlo o, en el caso de los desempleados, por considerarla útil para encontrar empleo.

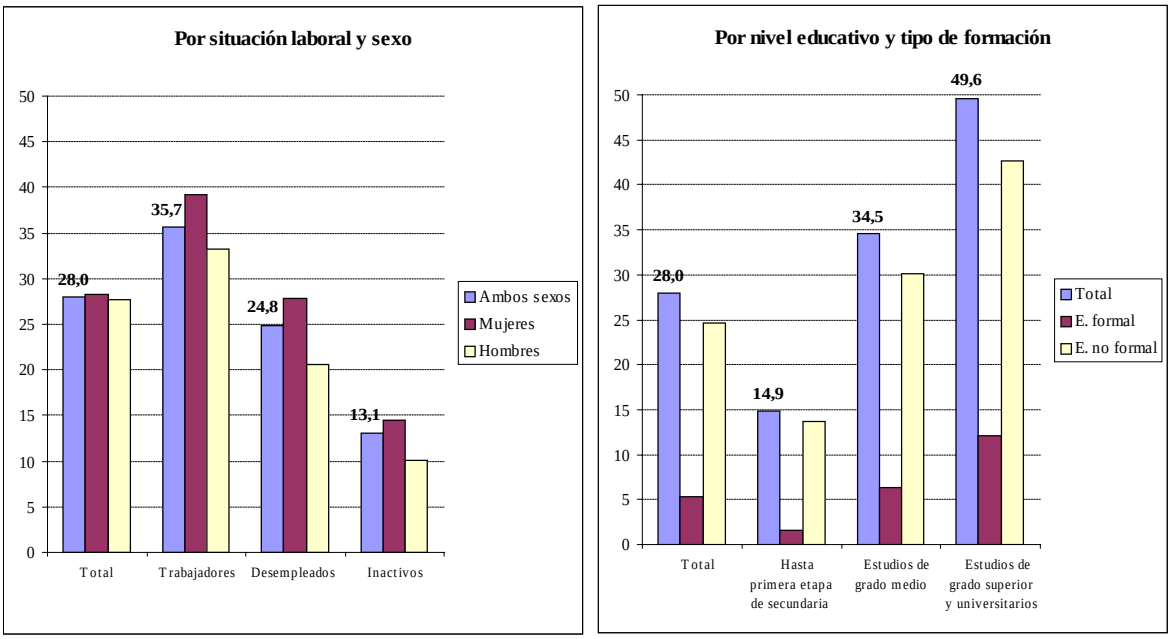
La necesidad o deseo de reequipamiento intelectual a lo largo de la vida está, pues, estrechamente ligada al desarrollo profesional. Esto apunta a la necesidad de introducir las adaptaciones necesarias en el sistema de educación y formación, y particularmente en la formación profesional y la Universidad, para facilitar las estrategias individuales de formación permanente.

Atendiendo al perfil de los participantes en formación permanente, la implicación es mayor que la media entre las mujeres (28,2 por 100), entre los ocupados (35,7 por 100), entre los jóvenes de 25 a 34 años (39,7 por 100) y, de manera muy acusada, entre las personas con estudios superiores (49,6 por 100) (gráficos).

GRÁFICOS

PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN ADULTA EN ACTIVIDADES DE FORMACIÓN EN EL ÚLTIMO AÑO, 2007

(Población entre 25 y 74 años, en porcentaje)



Fuente: INE. Encuesta sobre la participación de la población adulta en las actividades de aprendizaje (EADA).

La baja participación en actividades de aprendizaje permanente de los adultos con estudios de primera etapa de secundaria e inferiores (15 por 100) es particularmente problemática, tal y como ha puesto de manifiesto reiteradamente la Unión Europea, porque pone en cuestión la concepción de la formación permanente como instrumento de compensación de las diferencias de formación inicial. Más bien al contrario, se constata que las personas más cualificadas tienen más interés en seguir formándose y aprovechan mejor la formación, al tiempo que las empresas obtienen más rentabilidad de la inversión en formación de los trabajadores más cualificados. Es decir, que los procesos de formación a lo largo de toda la vida tienden naturalmente a reforzar la polarización inicial de las cualificaciones y, en una sociedad y una economía basadas de manera creciente en el conocimiento, pueden contribuir a agudizar las dinámicas de exclusión social, lo que permite extraer varias conclusiones en línea con las recomendaciones de la Unión Europea[8]. Por un lado, que la educación inicial básica tiene carácter estratégico e irreversible y que ello aconseja centrar los esfuerzos en los niveles iniciales del sistema de enseñanza y en atajar el abandono escolar prematuro.

[8] Véase Proyecto de informe conjunto de situación de 2008 del Consejo y de la Comisión sobre la ejecución del programa de trabajo «Educación y Formación 2010» "Facilitar el aprendizaje permanente para fomentar el conocimiento, la creatividad y la innovación".

Por otro lado, que se precisa una intervención pública más decidida, directa o a través de sistemas de incentivos, para proporcionar formación permanente adecuada a las generaciones y los colectivos menos cualificados y que han tenido y tienen menos oportunidades de recibir formación, acciones que pueden no ser rentables desde el punto de vista del mercado pero que constituyen una exigencia básica para la cohesión social.

1.2. Modelos comparados

La Unión Europea ha establecido unos objetivos comunes en materia de educación y formación que los Estados miembros deben cumplir de acuerdo con el programa de trabajo "Educación y Formación 2010". Son objetivos comunes para sistemas educativos cuyas trayectorias, estructuras, desarrollo y organización varían enormemente. No en vano, a pesar de que se ha alcanzado cierta homogeneidad en algunos aspectos, tales como la universalización de la educación o la extensión de la enseñanza obligatoria, siguen siendo patentes importantes diferencias en aspectos relevantes como la organización político-administrativa, la ordenación de las etapas educativas u otros aspectos relacionados con la enseñanza en los centros o con el profesorado, entre otros.

Para analizar la evolución que desde sus particulares y distintos sistemas educativos experimentan los países, la UE fijó cinco puntos de referencia que evalúa anualmente, además de establecer un método abierto de coordinación que permitiese trabajar de forma coordinada y favoreciese el aprendizaje mutuo. El mensaje principal del último informe anual[9] es que la educación y formación en la UE están mejorando. En mayor o en menor medida, todos los países han progresado. Ahora bien, dicho progreso, aunque continuado, en general sigue siendo lento. Tan sólo se han logrado alcanzar los objetivos fijados respecto a los titulados en matemáticas ciencias y tecnologías, el cumplimiento del resto de puntos de referencia requiere, sin embargo, de mayores esfuerzos por parte de los Estados miembros. Especialmente negativo ha sido el avance en el rendimiento en lectura de la población joven, ya que no sólo no ha habido mejoras sino que se ha experimentado un retroceso.

[9] Commissión staff working document. PROGRESS towards the Lisbon objectives in education and training. Indicators and benchmarks. 2008.

CUADRO 1

EVOLUCIÓN RESPECTO A LOS PUNTOS DE REFERENCIA 2010 EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN (2000-2006)

	Rendimiento en Lectura		Abandono Escolar Temprano		Finalización 2º ciclo de secundaria		Participación Educación permanente		Matriculados en MCT
	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006	> desde 2000
Alemania	22,6	20,0	14,9	13,8	74,7	71,6	5,2	7,5	16,7
Austria	19,3	21,5	10,2	9,6	85,1	85,8	8,3	13,1	34,3
Bélgica	19,0	19,4	12,5	12,6	81,7	82,4	6,2	7,5	9,4
Bulgaria	40,3	51,1	20,3	18,0	75,2	80,5	1,4	1,3	20,3
Chipre	..	..	18,5	16,0	79,0	83,7	3,3	7,1	25,9
Dinamarca	17,9	16,0	11,6	10,9	72,0	77,4	19,4	29,2	10,9
Eslovaquia	..	27,8	5,6	6,4	94,8	91,5	8,5	4,3	98,6
Eslovenia	..	16,5	7,5	..	88,0	89,4	7,3	15,0	10,6
España	16,3	25,7	29,1	29,9	66,0	66,1	4,1	10,4	20,6
Estonia	..	13,6	14,2	13,2	79,0	82,0	6,5	6,5	60,7
Finlandia	7,0	4,8	8,9	8,3	87,7	84,7	17,5	23,1	16,5
Francia	15,2	21,7	13,3	13,1	81,6	82,1	2,8	7,5	15,9
Gran Bretaña	12,8	19,0	18,4	13,0	76,6	78,8	20,5	26,6	-0,6
Grecia	24,4	27,7	18,2	15,9	79,2	81,0	1,0	1,9	24,1
Holanda	9,5	15,1	15,5	12,9	71,9	74,7	15,5	15,6	35,7
Hungria	22,7	20,6	13,8	12,4	83,5	82,9	2,9	3,8	5,5
Irlanda	11,0	12,1	14,4	12,3	82,6	85,4	5,5	7,5	16,2
Italia	18,9	26,4	25,3	20,8	69,4	75,5	4,8	6,1	70,7
Letonia	30,1	21,2	19,5	19,0	76,5	81,0	7,3	6,9	34,9
Lituania	..	25,7	16,7	10,3	78,9	88,2	2,8	4,9	25,9
Luxemburgo	35,1	22,9	16,8	17,4	77,5	69,3	4,8	8,2	..
Malta	..	..	54,2	41,7	40,9	50,4	4,5	5,5	10,8
MediaUE	21,3	24,1	17,6	15,3	76,6	77,8	7,1	9,6	25,9
Polonia	23,2	16,2	7,9	5,6	88,8	91,7	4,3	4,7	86,6
Portugal	26,3	24,9	42,6	39,2	43,2	49,6	3,4	3,8	85,4
R. Checa	17,5	24,8	5,5	5,5	91,2	91,8	5,6	5,6	40,7
Rumania	41,3	53,5	22,3	19,0	76,1	77,2	0,9	1,3	29,6
Suecia	12,6	15,3	7,7	12,0	85,2	86,5	21,6	32,1	16,1

Fuente: Eurostat/ OCDE PISA 2006

.. Datos no disponibles

Más allá de la evolución general, el análisis de cada uno de los indicadores pone en evidencia que existen diferencias importantes entre Estados miembros en relación con su aproximación en los puntos de referencia así como con su evolución en los últimos años (ver gráficos 1-5). Aunque con matices, en líneas generales los países nórdicos (Finlandia, Suecia y Dinamarca) y de centro-Europa (República Checa, Eslovaquia, Polonia, Eslovenia, Austria) han alcanzado muchos de los objetivos fijados para el año 2010 y han evolucionado positivamente en el ultimo lustro. En el otro extremo se sitúan los países del sur y sur-este de Europa (Grecia, España, Portugal, Malta, Bulgaria y Rumania), ya que, por lo general, siguen aún muy distantes de los niveles de referencia y su evolución, en muchos casos, ha sido negativa.

Gráfico 1. Alumnos con bajo rendimiento en lectura 2006

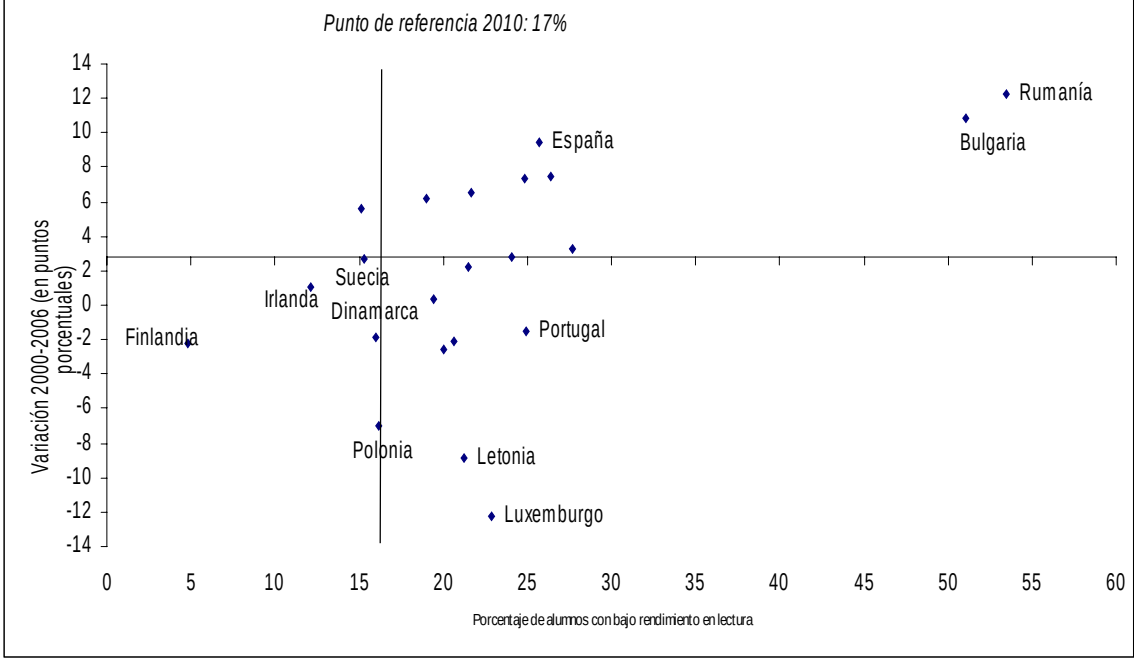


Gráfico 2. Abandono prematuro de los estudios 2006

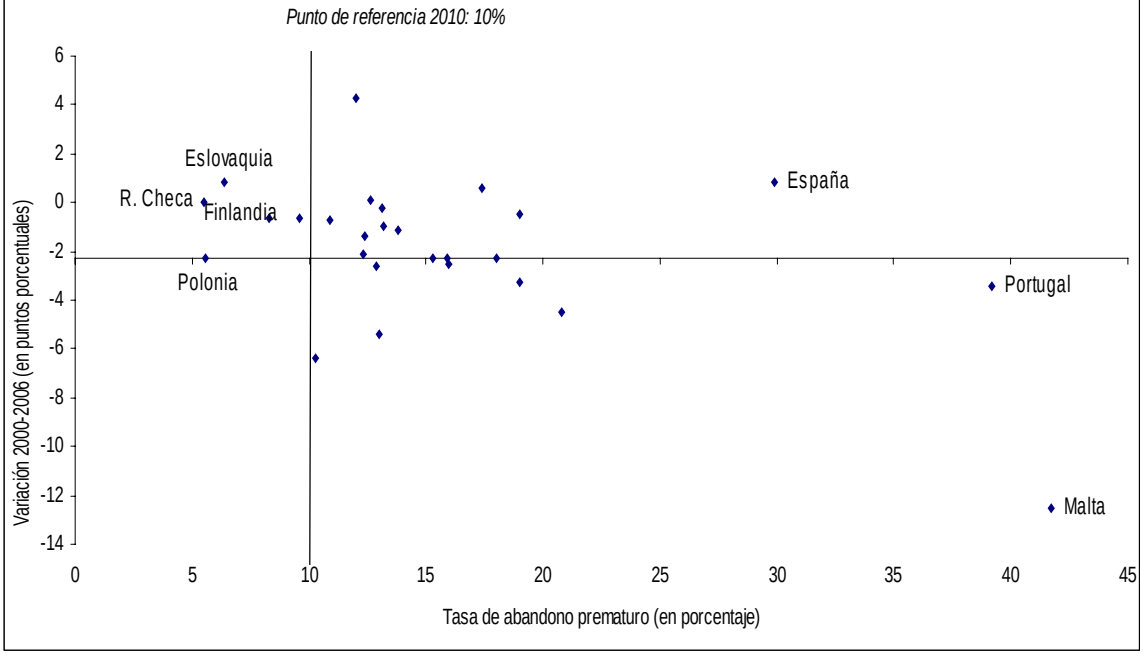


Gráfico 3. Finalización 2º ciclo de secundaria 2006

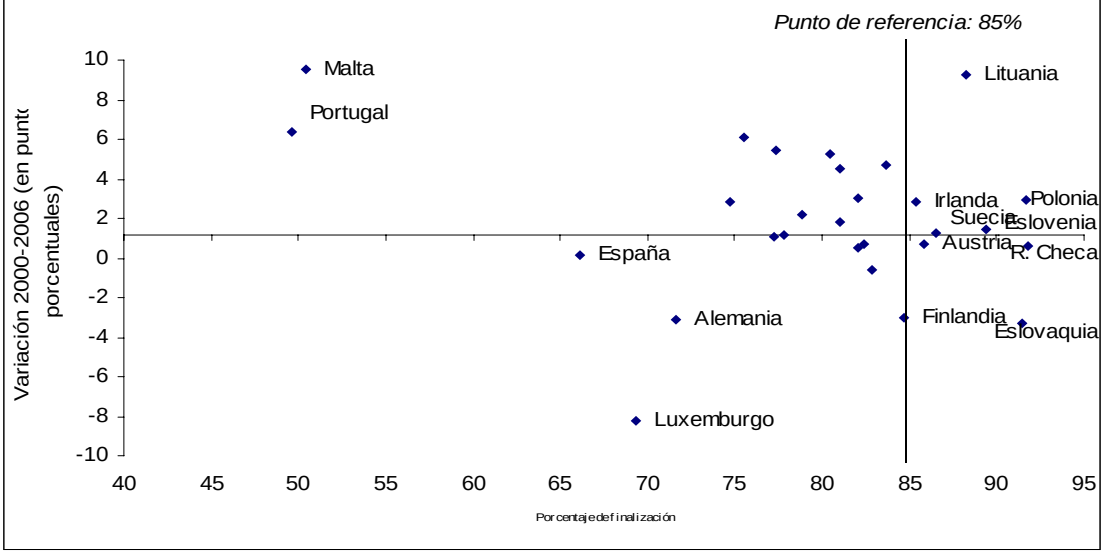


Gráfico 4. Participación en educación permanente 2006

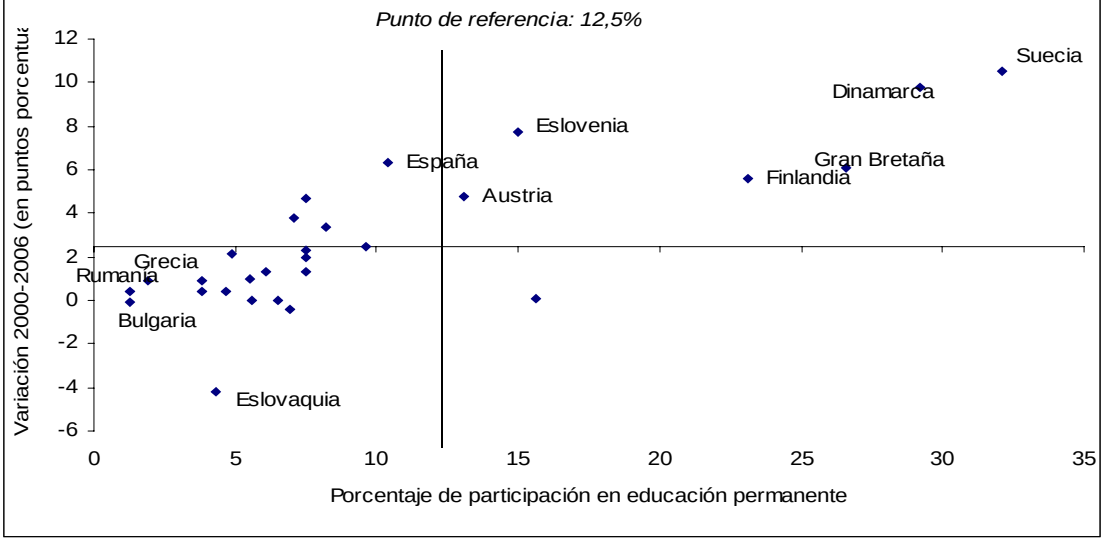
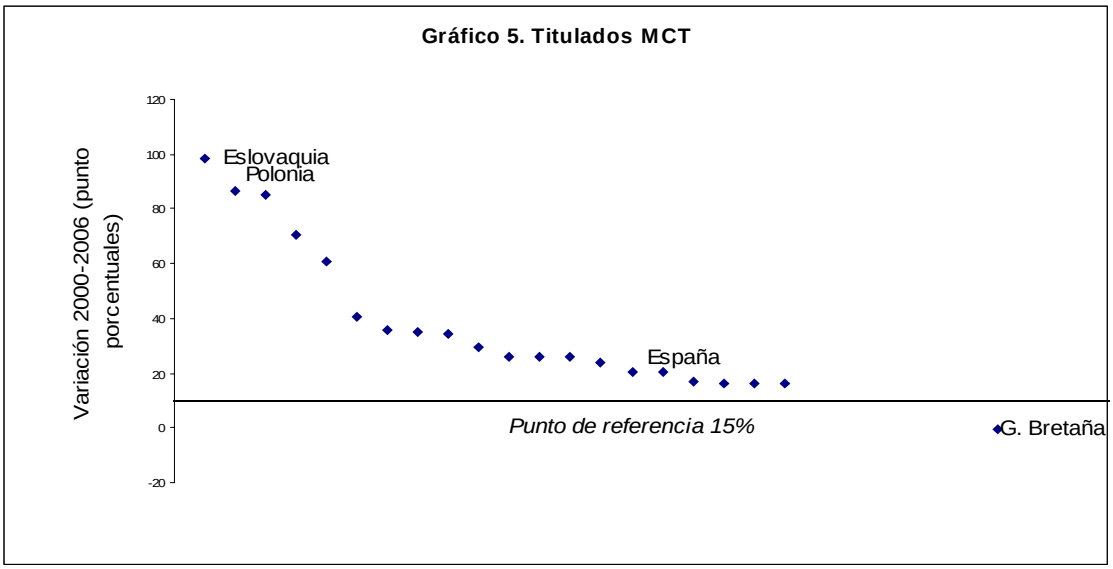


Gráfico 5. Titulados MCT



APRENDIZAJE MUTUO: PAÍSES CON MEJORES RESULTADOS

La política de evaluación periódica que realiza la UE en materia de educación y formación tiene como objetivo adicional al de controlar los avances de los Estados miembros en el proceso de Lisboa, favorecer el aprendizaje mutuo, de manera que todos los Estados puedan aprender de aquéllos que han conseguido mejores resultados. A este respecto, tal y como se señala en el último informe de la UE, existen un buen número de buenas prácticas y experiencias, dado que más de la mitad de los Estados miembros alcanzan los resultados de, al menos, uno de los puntos de referencia. A pesar de ello, es posible establecer una tipología de los países que mejores resultados están obteniendo en los cinco puntos de referencia tomados conjuntamente.

CUADRO 2

PUNTOS DE REFERENCIA 2010 EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN (2006)

Bajo rendimiento en lectura		Abandono escolar temprano		Finalización 2º ciclo secundaria		Participación en educación permanente		Titulados en MCT	
Punto de referencia: 17%		*Punto de referencia: 10%*		*Punto de referencia: 85%*		*Punto de referencia: 12,5%*		*Punto de referencia: 15%*	
Media UE: 42,1		*Media UE: 15,3*		*Media UE: 77,8*		*Media UE: 9,6*		*Media UE: 25,9*	
Finlandia	4,8	R. Checa	5,5	R. Checa	91,8	Suecia	32,1	Eslovaquia	98,6
Irlanda	12,1	Polonia	5,6	Polonia	91,7	Dinamarca	29,2	Polonia	86,6
Estonia	13,6	Eslovaquia	6,4	Eslovaquia	91,5	Gran Bretaña	26,6	Portugal	85,4
Holanda	15,1	Finlandia	8,3	Eslovenia	89,4	Finlandia	23,1	Italia	70,7
Suecia	15,3	Austria	9,6	Lituania	88,2	Holanda	15,6	Estonia	60,7
Dinamarca	16	Lituania	10,3	Suecia	86,5	Eslovenia	15	R. Checa	40,7
Polonia	16,2	Dinamarca	10,9	Austria	85,8	Austria	13,1	Holanda	35,7
Eslovenia	16,5	Suecia	12	Irlanda	85,4	España	10,4	Letonia	34,9
Gran Bretaña	19	Irlanda	12,3	Finlandia	84,7	Luxemburgo	8,2	Austria	34,3
Bélgica	19,4	Hungria	12,4	Chipre	83,7	Alemania	7,5	Rumania	29,6
Alemania	20	Bélgica	12,6	Hungria	82,9	Bélgica	7,5	Chipre	25,9
Hungria	20,6	Holanda	12,9	Bélgica	82,4	Francia	7,5	Lituania	25,9
Letonia	21,2	Gran Bretaña	13	Francia	82,1	Irlanda	7,5	Grecia	24,1
Austria	21,5	Francia	13,1	Estonia	82	Chipre	7,1	España	20,6
Francia	21,7	Estonia	13,2	Grecia	81	Letonia	6,9	Bulgaria	20,3
Luxemburgo	22,9	Alemania	13,8	Letonia	81	Estonia	6,5	Alemania	16,7
R. Checa	24,8	Grecia	15,9	Bulgaria	80,5	Italia	6,1	Finlandia	16,5
Portugal	24,9	Chipre	16	Gran Bretaña	78,8	R. Checa	5,6	Irlanda	16,2
España	25,7	Luxemburgo	17,4	Dinamarca	77,4	Malta	5,5	Suecia	16,1
Lituania	25,7	Bulgaria	18	Rumania	77,2	Lituania	4,9	Francia	15,9
Italia	26,4	Letonia	19	Italia	75,5	Polonia	4,7	Dinamarca	10,9
Grecia	27,7	Rumania	19	Holanda	74,7	Eslovaquia	4,3	Malta	10,8
Eslovaquia	27,8	Italia	20,8	Alemania	71,6	Hungria	3,8	Eslovenia	10,6
Bulgaria	51,1	España	29,9	Luxemburgo	69,3	Portugal	3,8	Bélgica	9,4
Rumania	53,5	Portugal	39,2	España	66,1	Grecia	1,9	Hungria	5,5
Malta	..	Malta	41,7	Malta	50,4	Bulgaria	1,3	Gran Bretaña	-0,6
Chipre	..	Eslovenia	..	Portugal	49,6	Rumania	1,3	Luxemburgo	..

> punto de referencia
< punto de referencia > media UE
< punto de referencia < media UE
Más alejados del punto de referencia
.. datos no disponibles

Lo primero a destacar es que ningún Estado miembro ha logrado aún alcanzar conjuntamente los objetivos fijados para 2010, aunque hay un grupo reducido de ellos que están muy próximos a conseguirlo puesto que ya han superado cuatro de los cinco puntos de referencia. Se trata de Finlandia, Suecia, Polonia, Eslovenia y Austria. Dos de estos países además, están ya muy cerca del nivel de referencia en el que obtienen peores resultados. Concretamente, Finlandia está a tan sólo tres décimas del punto de referencia fijado respecto a la finalización del 2º ciclo de secundaria. Suecia, por su

parte, tan sólo dista dos puntos porcentuales del nivel fijado para el abandono escolar temprano.

Aunque a cierta distancia, conviene también destacar a Irlanda y Holanda, por haber superado ya tres puntos de referencia. Irlanda, además, está también muy próxima a lograr un cuarto (abandono escolar temprano).

El análisis de los logros en educación y formación a partir de los cinco puntos de referencia, es más rico y esclarecedor si los agrupamos en torno a dos de los pilares básicos de la estrategia de Lisboa, y a cuyo desarrollo contribuye simultáneamente la política educativa, como son: la cohesión social y la sociedad del conocimiento. De este modo, podemos identificar más claramente las debilidades y fortalezas de los sistemas educativos de estos países en estos dos aspectos clave, con las cautelas, eso sí, que requiere un análisis centrado exclusivamente en los cinco puntos de referencia, sin tener en cuenta otro tipo de indicadores y de variables intervinientes.

Con este propósito, y a pesar de que todos los puntos de referencia son importantes para evaluar los avances hacia la cohesión social y la sociedad del conocimiento, hemos establecido dos grupos. Uno de ellos será el compuesto por abandono prematuro de los estudios y finalización del segundo ciclo de secundaria, puesto que son los que están más directamente relacionados con la inclusión social. Existe abundante literatura e investigación que muestra la estrecha relación existente entre nivel de formación y riesgo de exclusión social. Éste último aumenta a medida que disminuye el nivel de estudios. Los tres restantes, rendimiento en lectura, participación en educación permanente y titulados en MCT, se incluyen en el segundo grupo, ya que están más estrechamente relacionados con los requisitos necesarios para trabajar en una sociedad del conocimiento.

CUADRO 3

PAÍSES CON MEJORES RESULTADOS RESPECTO A LOS PUNTOS DE REFERENCIA

	Inclusión social		**Sociedad del conocimiento**		
	Abandono escolar temprano	Finalización 2º ciclo secundaria	Comprensión lectora	Participación educación permanente	Titulados en MCT
Finlandia					
Suecia					
Eslovenia					
Austria					
Polonia					
Irlanda					
Holanda					

> punto de referencia
< punto de referencia > media UE
< punto de referencia < media UE
Más alejados del punto de referencia

Tal y como se desprende del Cuadro 3, Finlandia es el país que podemos destacar por ser el que obtiene resultados más equilibrados en términos de inclusión social y potencial para desarrollar una sociedad basada en el conocimiento. No en vano, los jóvenes poseen los más altos niveles de formación en una competencia clave como es la comprensión lectora; la población adulta participa en porcentajes elevados en el aprendizaje permanente; sin olvidar el aumento de población con conocimientos superiores de matemáticas, ciencias y tecnología. Asimismo, el porcentaje de abandono escolar temprano es bastante reducido y, aunque a tres décimas de alcanzar el punto de referencia, el porcentaje de población que finaliza el segundo ciclo de secundaria es elevado.

Suecia también destaca por proporcionar una población altamente preparada para la sociedad del conocimiento. El punto más débil de su sistema radica, en cambio, en no haber conseguido reducir de manera suficiente la tasa de abandono escolar temprano, lo que podría aumentar el riesgo de exclusión social de los jóvenes que abandonan prematuramente los estudios, matizable, eso sí si tenemos en cuenta que estamos hablando del país referencia del Estado de bienestar.

Eslovenia, Austria, Polonia e Irlanda, sin embargo, poseen sistemas educativos que muestran debilidades en aspectos fundamentales para el desarrollo de la sociedad del conocimiento. Eslovenia no avanza lo suficiente a la hora de proporcionar titulados en MCT. En Polonia e Irlanda existen deficiencias importantes para el aprendizaje permanente de la población adulta. Austria, por su parte, no proporciona formación suficientemente buena a los jóvenes en comprensión lectora. Los riesgos de exclusión social que pudieran derivarse por niveles bajos de formación académica, en cambio, son reducidos a excepción de Irlanda donde el abandono escolar temprano se sitúa aún ligeramente por encima del nivel de referencia.

El país que obtiene resultados menos equilibrados es Holanda. Su sistema educativo destaca por proporcionar una población bien preparada para una sociedad del conocimiento. Muestra, en cambio, debilidades en los puntos más relacionados con la inclusión social.

El objetivo de Europa de convertir sus sistemas educativos en referente mundial de calidad para el 2010 hace indispensable adoptar una visión más global, que tome en consideración los resultados más sobresalientes de países no integrantes de la UE-27. A este respecto, y de acuerdo con los datos disponibles, conviene destacar Corea, Suiza y Noruega[10].

[10] Los datos de Noruega y Suiza provienen de Eurostat. Para el resto de países se ha consultado "Education at Glance 2007. OCDE Indicators". Los indicadores en materia de educación y formación de la OCDE no se corresponden del todo a los elaborados por la UE. Asimismo, en ocasiones los datos no se aportan para todos los países que integran dicha organización. Con relación al abandono

Corea obtuvo el segundo mejor resultado en comprensión lectora en PISA 2006 (después de Finlandia) y, además, es el país de la OCDE que en 2005 contaba con mayor número de graduados en ciencias (más de 4.000 por cada 100.000 empleados entre 25 y 34 años) y con uno de los porcentajes más elevados de población joven que finaliza el segundo ciclo de secundaria (93 por 100) [11]. Suiza, aunque con resultados algo más modestos en comprensión lectora (16,4 por 100), destaca por un bajo abandono escolar temprano (9,6 por 100), alto nivel de educación de la población joven (89 por 100 finaliza segundo ciclo de secundaria), y alta participación en educación permanente (22,5 por 100). Noruega, por su parte, se caracteriza por tener uno de los porcentajes más bajos de abandono escolar temprano (5,9 por 100) y, respecto a la UE-27, el porcentaje más elevado de población joven que finaliza el segundo ciclo de secundaria (93 por 100).

Lo expuesto hasta aquí proporciona una panorámica general de los países que más se aproximan a los objetivos fijados para el 2010 en materia de educación y formación, con el propósito de que sus sistemas educativos puedan servir de modelo de referencia a aquéllos con peores resultados (Cuadro 4)[12]. No se trata de copiar sus políticas educativas, dado que en los resultados educativos intervienen factores múltiples de tipo económico, social o cultural, sino de servir de fuente de inspiración para su posterior adaptación a las necesidades y peculiaridades concretas de cada país.

Como se analizará en detalle en el siguiente apartado, España es uno de los países cuyos resultados en educación distan bastante de los objetivos para el 2010. En tres de los cinco puntos de referencia (abandono escolar temprano, finalización segundo ciclo de secundaria y rendimiento en lectura) se sitúa entre los peores resultados, con el agravante de que su progresión en los últimos años ha sido negativa. Tan sólo supera el nivel de titulados en matemáticas, ciencia y tecnología, aunque ha mejorado la participación en educación permanente, situándose a tan sólo dos puntos porcentuales del nivel de referencia.

escolar temprano, no proporciona ningún indicador que se aproxime al de la UE, por lo que este aspecto no se ha considerado.

[11] El indicador de la OCDE de nivel de formación de educación joven es el mismo que establece la UE, con la diferencia de que la población de referencia no es la comprendida en un intervalo de edad determinado (18-24 años), sino que varía en cada país, dependiendo de la edad típica de graduación en cada uno de ellos.

[12] Los países con peores resultados son los que cumplen simultáneamente los dos siguientes requisitos: 1) han alcanzado 0 y/o 1 puntos de referencia, y 2) al menos en tres de los cinco puntos de referencia tienen niveles por debajo de la media de la UE.

CUADRO 4

PAÍSES CON PEORES RESULTADOS RESPECTO A LOS PUNTOS DE REFERENCIA

	Inclusión social		**Sociedad del conocimiento**		
	Abandono escolar temprano	Finalización 2º ciclo secundaria	Comprensión lectora	Participación educación permanente	Titulados en MCT
Portugal					
Italia					
Rumania					
Malta			..		
España					
Grecia					
Bulgaria					

> punto de referencia
< punto de referencia > media UE
< punto de referencia < media UE
Más alejados del punto de referencia
.. datos no disponibles

España, por tanto, debe realizar esfuerzos muy importantes para cumplir con los objetivos educativos y para ello, debería tratar de adaptar al sistema educativo las políticas desarrolladas por los países que están obteniendo mejores resultados. A continuación se expondrán aquéllas que la literatura señala como las más importantes.

SISTEMAS EDUCATIVOS DE LOS PAÍSES CON MEJORES RESULTADOS

El análisis anterior pone en evidencia que, en términos de buenos resultados educativos, y dejando a un lado Corea por su especificidad respecto a los países europeos, es posible hablar de dos modelos: el nórdico y el de centro- Europa. Explicar por qué estos países están obteniendo mejores resultados que otros en materia de educación y formación es bastante complejo puesto que intervienen multitud de variales de tipo económico, organizativo y cultural. Además, muchos de los factores que pueden incidir en los resultados son difícilmente cuantificables, lo que requiere, en muchos casos, de estudios de tipo cualitativo. Todo ello explica por qué no existen estudios explicativos de las causas del éxito en esta materia. A pesar de ello, hay bastante unanimidad sobre algunas de las variables que parecen incidir positivamente en los resultados educativos, en especial sobre el rendimiento en competencias clave.

De acuerdo con lo anterior, el objetivo de este segundo apartado no será explicar con claridad las relaciones causa-efecto entre variables y resultados educativos, sino que, en la medida de lo posible, trataremos de distinguir los rasgos universales de los sistemas educativos más sobresalientes.

Para ello, se analizaran las variables que mayoritariamente se apuntan como más influyentes en los resultados de los sistemas educativos. (*El contenido siguiente está en proceso de elaboración).*

2. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA EDUCATIVO Y FORMATIVO

2.1. Evolución del sistema educativo en España

Uno de los grandes retos de nuestro país tras la instauración de la democracia fue tratar de corregir nuestro retraso histórico en educación. Basta con observar los datos del nivel educativo de la población en 1978 para darse cuenta del déficit del que se partía (Cuadro): una cuarta parte de la población era analfabeta o no tenía estudios; el grueso la misma, algo más de la mitad, apenas tenía estudios primarios; los estudios medios, y en especial los universitarios, estaban en cambio reservados a un colectivo muy reducido. Es decir, en torno al 80 por 100 de la población tenía, como mucho, estudios primarios, el 20 por 100 restante tenía estudios de grado medio o superior.

Las tasas de escolarización de la época eran igualmente alarmantes. Cuando en la mayoría de los países desarrollados se había universalizado la educación obligatoria hasta los 16 años, en España las tasas de escolaridad en esas edades eran muy bajas. En 1975, en torno al 10 por 100 de los niños entre 6 y 11 años, no estaban escolarizados, y de los edades comprendidas entre 13 y 14, tan sólo un 65 por 100 asistían a las escuelas. Sin olvidar que los centros educativos para los niños menores de 6 años eran prácticamente inexistentes.

En los años transcurridos desde entonces se han aprobado diversas reformas normativas con el fin, no sólo de corregir el déficit educativo heredado, sino además, de hacer frente a los continuos cambios sociales, económicos y culturales que han ido aconteciendo. Un elenco de normas que ha propiciado cambios cualitativos y cuantitativos en nuestro sistema educativo de gran envergadura. En términos cualitativos, uno de los más trascendentales vino con la universalización, gratuidad y ampliación de 14 a 16 años de la educación obligatoria, lo que implicó transformar la organización y ordenación de los estudios, así como hacer frente a la construcción de una ingente cantidad de infraestructuras escolares y al aumento de la plantilla del profesorado.

CUADRO

EVOLUCIÓN DEL NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN (MILES DE PERSONAS)

Año	Total	Analfabetos	Sin estudios	Primarios	Medios	FP	Anterior al superio	Superiores
1978	26156,8	2353,6	4249,5	14298,8	3779	296,3	708,3	471,3
%	100	9,0	16,2	54,7	14,4	1,1	2,7	1,8
2002	34.060,9	1043,1	3813,2	8.620,10	12213,2	3719,1	2197	2455,1
%	100	3,1	11,2	25,3	35,9	10,9	6,5	7,2

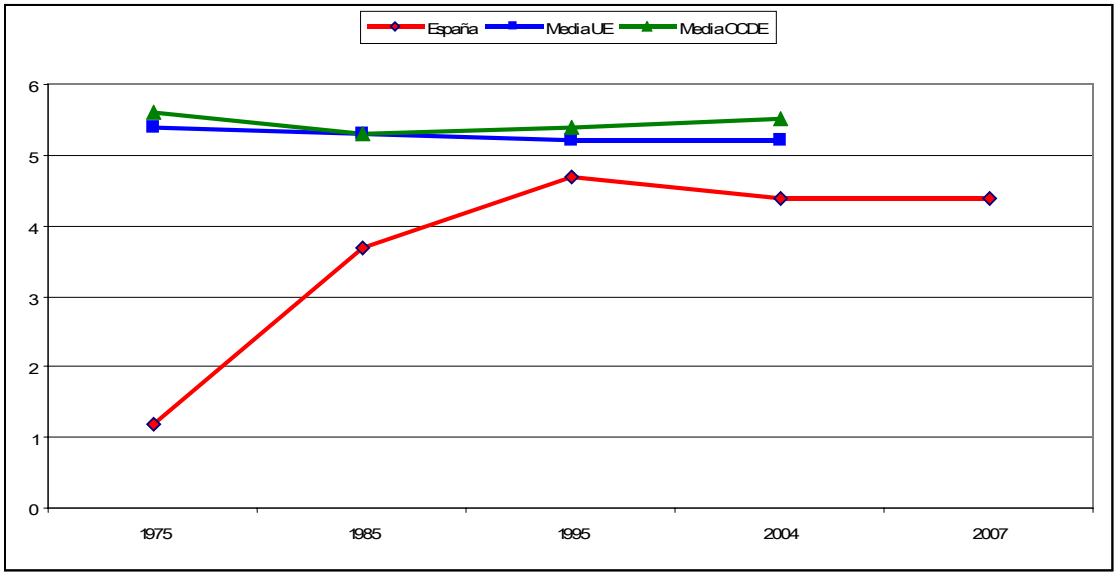
Fuente: INE

Para afrontar estos cambios tan trascendentales fue imprescindible contar con el fuerte respaldo presupuestario que acompañó a las normas educativas. En el período comprendido entre 1975 y 1995, el gasto en educación en relación al PIB, pasó del 1,2 por 100, al 4,7 por 100. Es decir, prácticamente se cuadriplicó, consiguiendo así que pasásemos de niveles de gasto propio de países en desarrollo, a aproximarnos, aunque aún en los niveles más bajos, a los países más desarrollados.

En términos cuantitativos, el resultado ha sido muy positivo. En apenas veinte años hemos conseguido que la escolarización entre los 3 y los 16 años sea prácticamente universal. En cuanto al nivel de estudios, el porcentaje de población sin estudios o analfabeta, así como la que apenas tiene estudios primarios, ha descendido significativamente (10 y 25 puntos porcentuales, respectivamente). Lo opuesto ha sucedido con la población con estudios medios y superiores, que ha aumentado enormemente, hasta alcanzar cerca del 60 por 100. De manera que más de la mitad de la población cuenta con estudios medios o superiores, un panorama que dista considerablemente del de finales de los setenta.

GRÁFICO

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN PORCENTAJE DEL PIB

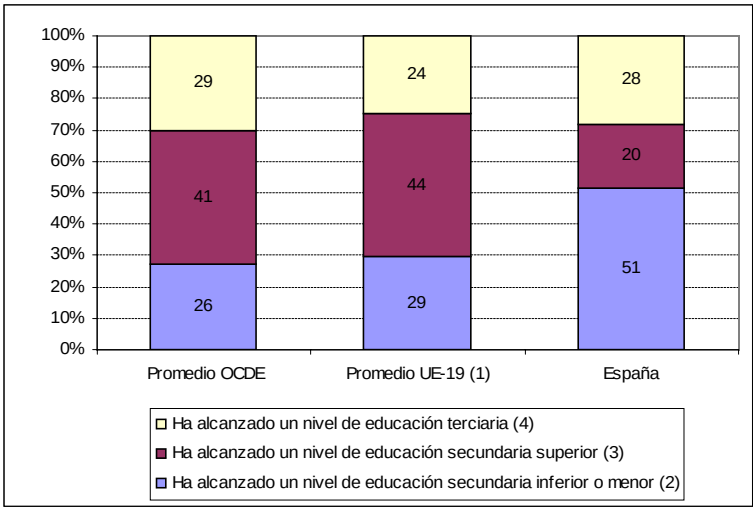


Fuente: Consejo Escolar del Estado

GRÁFICO

NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN ADULTA EN ESPAÑA, UE-19 Y OCDE, 2005

Distribución de la población de 25 a 64 años por el nivel educativo alcanzado



(1) Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos; Polonia, Portugal, República Eslovaca, España, Suecia y Reino Unido

(2) Educación secundaria inferior o primera etapa de educación secundaria equivalen a educación secundaria obligatoria (ESO) en España (ISCED 2).

(3) Educación secundaria superior, segunda etapa de educación secundaria o secundaria postobligatoria equivalen al conjunto de bachillerato y ciclos formativos de grado medio españoles (ISCED 3A, 3B y 3C).

(4) Educación terciaria o educación superior equivalen a la educación universitaria (ISCED 5A, 6) y los ciclos formativos de grado superior españoles (ISCED 5B).

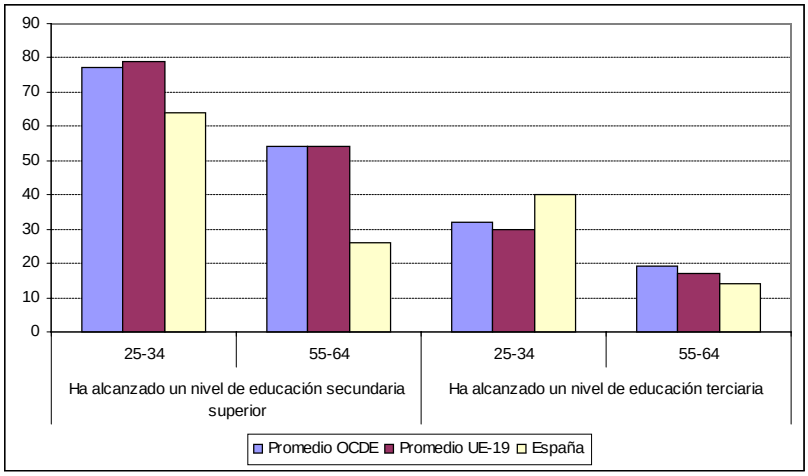
Fuente: OCDE, *Education at a Glance 2007*

Estas mejoras en educación han permitido que nos aproximemos a los países de nuestro entorno. Si bien es cierto que el nivel educativo de la población tomada en su conjunto (25-65 años) está aún a distancia de los niveles medios de la OCDE o de la UE, esta diferencia se reduce considerablemente cuando tomamos únicamente la población joven (Gráfico). Es evidente, por tanto, que arrastramos aún un retraso histórico de cierta importancia que se manifiesta en niveles educativos de la población inferiores a los alcanzados en otros países. Diferencias, no en los porcentajes de población con niveles universitarios, en los que estamos equiparados e incluso por encima de muchos países, como en los porcentajes de población con niveles educativos medios, aún muy reducidos, y con niveles educativos más bajos, en los que destacamos por seguir teniendo porcentajes aún muy elevados. La población joven (25-34 años), en cambio, tiene niveles educativos bastante más próximos e incluso por encima de los promedios internacionales.

GRÁFICO

NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN POR EDAD EN ESPAÑA, UE-19 Y OCDE, 2005

Porcentaje de la población que alcanzó al menos educación secundaria superior o universitaria por grupos de edad



Fuente: OCDE, *Education at a Glance 2007.*

Los avances en materia educativa en los últimos treinta años han sido, por tanto, muy importantes, y se han logrado gracias a las medidas educativas que se fueron adoptando desde comienzos de los ochenta, así como a un importante aumento del gasto en educación. El camino no ha sido fácil. Se ha tenido que compatibilizar la construcción, *ex novo*, de un sistema educativo próximo a los niveles de modernidad de otros países a

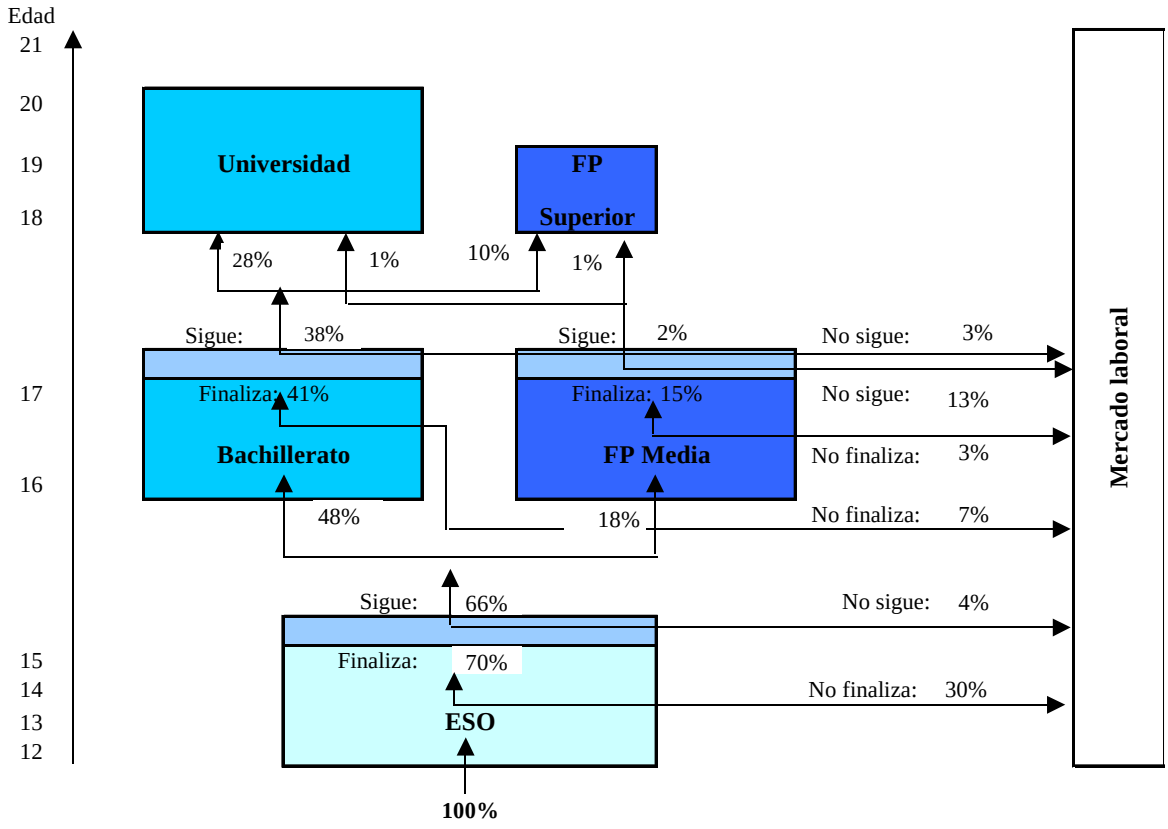
la par que consagrar su descentralización territorial, con la necesidad de hacer frente a las demandas de una sociedad cambiante, en una economía globalizada, en la que el capital humano ha pasado a ser una pieza clave para el desarrollo.

No es de extrañar, por tanto, que, a pesar de los logros, nuestro sistema educativo adolezca de problemas importantes, muchos de los cuales se han ido conociendo a tenor de la publicación de estudios y evaluaciones realizados desde distintas instancias internacionales, la UE y la OCDE, entre las más importantes. Obtenemos malos resultados en las tres manifestaciones más importantes del fracaso escolar, a saber, finalización de la enseñanza obligatoria sin la titulación correspondiente, abandono escolar temprano y niveles bajos de conocimiento en competencias clave. Hay que destacar, asimismo, el desequilibrio entre oferta y demanda formativa, en especial en la formación profesional, y una reducida tasa de graduación en secundaria postobligatoria, sobre todo en formación profesional (Gráfico). Problemas que responden a factores organizativos, económicos, o políticos, que se manifiestan en todos y cada uno de los niveles educativos, pero cuya importancia y cariz varía en cada uno de ellos.

GRÁFICO

SENDA EDUCATIVA EN ESPAÑA, 2005

(los porcentajes se refieren al total de estudiantes que inician la ESO)



Fuente: Informe Económico del Presidente del Gobierno, 2008 (a partir del MEC)

A continuación se analizan, por etapas y niveles educativos, los problemas de nuestro sistema de educación y formación que, de acuerdo con los objetivos del informe, inciden en mayor medida en la formación de capital humano y, por ende, en el mercado de trabajo, no sin antes hacer referencia a dos rasgos del marco institucional y normativo que se consideran muy relevantes desde el punto de vista de las políticas educativas que deben incidir en tales problemas: la descentralización de la educación y las sucesivas reformas educativas que han tenido lugar en el periodo reciente.

EL MARCO DE COMPETENCIAS: DESCENTRALIZACIÓN Y COORDINACIÓN

La Constitución atribuye al Estado en exclusiva la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, entre los que se encuentra el derecho a la Educación. Con un alcance más específico, el Estado tiene la competencia exclusiva para regular las normas básicas para el desarrollo del derecho a la educación. Asimismo, le corresponde regular las condiciones para la obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales.

En uso de dichas competencias, el sistema educativo se ha articulado, en primer término, en torno a una legislación estatal de carácter básico, representada en los niveles no universitarios de la enseñanza por la L.O. 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), así como por la todavía vigente L.O. 8/1985, del Derecho a la Educación (LODE), acompañadas de un amplio desarrollo reglamentario, fundamentalmente los RR.DD. y Ordenes de regulación de las enseñanzas mínimas, que establecen los contenidos curriculares mínimos y comunes dentro de cada etapa educativa[13].

La articulación del sistema educativo se ha completado mediante el ejercicio de sus competencias por parte de las comunidades autónomas en este ámbito, teniendo en cuenta que, como establece la Constitución, las mismas pueden asumir las no atribuidas expresamente al Estado. A las Administraciones autonómicas les corresponden competencias normativas para completar, en su territorio, la legislación básica del Estado y la regulación de aspectos no básicos del sistema educativo, así como las

[13] Así, los RR.DD. 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación primaria; 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación infantil; 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria; 1467/2007, de 2 de noviembre, por el que se establece la estructura del Bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas. Asimismo, Orden ECI/2211/2007, de 12 de julio, por la que se establece el currículo y se regula la ordenación de la Educación primaria; y Orden ECI/2220/2007, de 12 de julio, por la que se establece el currículo y se regula la ordenación de la Educación secundaria obligatoria. Y, en el ámbito de la Formación Profesional Reglada, el RD 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.

competencias ejecutivo-administrativas, con la excepción de las que estén reservadas al Estado.

Las comunidades autónomas, en uso de estas competencias, han legislado en torno a una serie de materias. Entre las más relevantes, han desarrollado la legislación básica estatal completando los currículos, dentro del respeto a los contenidos mínimos comunes, y en materias como el personal docente, la formación para adultos o la formación profesional.

Ahora bien, un aspecto fundamental de la configuración del sistema educativo es la descentralización de la gestión, con el traspaso de funciones y de servicios a las comunidades autónomas, por la que tienen a su cargo las políticas educativas, la financiación y la asignación del gasto en educación. En la actualidad la gestión de la educación está plenamente transferida[14]. Como consecuencia, desde los primeros años de la presente década, las comunidades autónomas son ya responsables de alrededor del 90 por 100 del gasto en educación[15]. La culminación de este proceso, a finales de 1999, ha supuesto una transformación del modelo, asumiendo aquéllas un papel protagonista en este ámbito.

Tenemos, así, un sistema de educación y de formación con un alto grado de descentralización. Esta opción, que supone acercar las políticas y la gestión educativa al territorio y a los ciudadanos, exige, como contrapartida, una intensa coordinación y cooperación entre las distintas Administraciones competentes que permita llevar a cabo una política de educación coherente y capaz de afrontar con eficacia los problemas que se ponen de manifiesto en dicho sistema.

De manera especial, sería deseable que las Administraciones competentes articulen las políticas educativas de forma concertada en torno a criterios y objetivos comunes de mejora de la calidad y de la equidad del sistema, tal como prevé la LOE. La Conferencia Sectorial de Educación es el órgano que tiene encomendada esta misión y es ahí donde se deben alcanzar acuerdos en este sentido desde el ejercicio de la responsabilidad.

También son de suma importancia las políticas de cooperación entre las Administraciones autonómicas y las locales, nivel que, en los últimos años, ha asumido un creciente esfuerzo en garantizar el mantenimiento y la calidad de los centros educativos.

[14] Las competencias de gestión del MEPSYD están reducidas a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

[15] En virtud del título competencial del artículo 149.1,1ª de la CE, que atribuye al Estado la regulación de las condiciones que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales, éste es competente respecto de la política general de becas y ayudas al estudio.

Sin que sea, desde luego, el único factor relevante, hay coincidencia en señalar la importancia de un adecuado diseño normativo del sistema de educación y formación para alcanzar objetivos de calidad y de eficacia, esto es, de resultados, así como para lograr un nivel satisfactorio de equidad y de eficiencia.

En el plano de la normativa básica estatal, el sistema educativo ha conocido, en la etapa reciente, una sucesión de importantes reformas legislativas. El desarrollo del derecho a la educación ha conocido sucesivas leyes orgánicas que han afectado en profundidad a todos los niveles del sistema educativo.

La Ley Orgánica 8/1985, del Derecho a la Educación (LODE), fijó los contenidos del derecho constitucional a la educación y reguló la programación general de la enseñanza y el principio de participación. Se aprobó en un contexto de impulso a la universalización de la enseñanza, en aras de hacer efectivo el derecho constitucional a la educación, que tuvo lugar en la década de los años Ochenta y primeros Noventa y que condujo a un importante crecimiento de la población escolarizada. En ese marco se fijó una característica importante del sistema educativo al consagrarse la doble red de centros, públicos y privados concertados, sobre la que descansa la provisión pública de la educación.

Cinco años después, la Ley Orgánica 1/1990, General del Sistema Educativo (LOGSE), introdujo cambios fundamentales, entre otros, la extensión de la enseñanza obligatoria hasta los dieciséis años, la reordenación del sistema educativo y la reforma de la formación profesional[16].

La Ley Orgánica 10/2002, de Calidad de la Educación (LOCE), introdujo reformas parciales en aspectos de la reordenación del sistema educativo que había sido llevada a cabo años atrás por medio de la LOGSE, como, entre otros, el sistema curricular, el establecimiento de itinerarios en los últimos cursos de la Educación Secundaria Obligatoria, o la prueba general de Bachillerato, al término de dicha etapa.

Por su parte, la Ley Orgánica 2/2006, de Educación (LOE), que es la norma vigente, modificó y unificó las anteriores, derogándolas a excepción de la LODE. Particularmente, modificó o eliminó algunos aspectos que introducía la LOCE, como el establecimiento de los itinerarios en la ESO o los programas de iniciación profesional desde los quince años, además de cambiar otros aspectos referidos a los contenidos de los estudios.

[16] Posteriormente, la Ley Orgánica 9/1995, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (LOPEG), trató de profundizar en los mecanismos participativos y completar la regulación en lo relativo a órganos de gobierno de los centros para ajustarlos a lo establecido en la LOGSE, consolidando la autonomía y la participación de la comunidad educativa.

Ambas Leyes, LOCE y LOE se aprobaron en un contexto de transformaciones socioeconómicas y de necesidades derivadas de la sociedad del conocimiento y de la formación como aprendizaje a lo largo de la vida. Las reforma contempladas en la primera de ellas, sin embargo, no llegaron a aplicarse de forma efectiva.

Sin entrar a valorar el sentido y la oportunidad de las reformas en su conjunto, lo cierto es que la sucesión de leyes y sus correspondientes desarrollos reglamentarios ha dado lugar a una constante necesidad de adaptación por parte de los centros, del profesorado y de los alumnos. Esta exigencia de adaptación a nuevas ordenaciones, junto con el carácter contrapuesto que han tenido las últimas reformas en relevantes cuestiones, pueden haber sido contraproducentes para la dinámica y desempeño de la actividad educadora. Sería deseable, por ello, que, manteniendo las necesarias políticas de adaptación a los cambios y nuevas necesidades, el funcionamiento del sistema educativo esté dotado de la necesaria estabilidad en el tiempo en sus elementos esenciales y líneas maestras.

2.2. Educación infantil

La educación infantil tiene importantes ventajas sociales y educativas. Es considerada como un medio eficaz para sentar las bases del aprendizaje posterior, prevenir el abandono escolar y, en última instancia, reducir las desigualdades educativas motivadas por el nivel educativo o socioeconómico de las familias. Asimismo, facilita la incorporación y continuidad de la mujer en el mercado laboral y, por tanto, compatibilizar vida familiar y laboral.

Dada su importancia, la UE planteó como objetivo para 2010 que el 90% de los niños desde los 3 años y hasta el comienzo de la escuela obligatoria, deberían estar escolarizados en centros de educación infantil. Este objetivo fue inicialmente propuesto como medida para aumentar el empleo, especialmente femenino[17]. Posteriormente, sin embargo, fue incorporado al conjunto de indicadores que conforman el programa general de seguimiento y evaluación de los objetivos fijados en materia de educación para 2010, y, más concretamente, como indicador de uno de los tres objetivos generales planteados, el de equidad en la educación y formación.

En nuestro país, la educación infantil tiene como finalidad contribuir al desarrollo físico, afectivo, social e intelectual de los niños y las niñas desde su nacimiento y hasta los seis años, y está dividida en dos ciclos, ambos con carácter educativo. El primero, comprende hasta los tres años, y el segundo, desde los tres a los seis años de edad.

[17] Consejo de Barcelona, 2002.

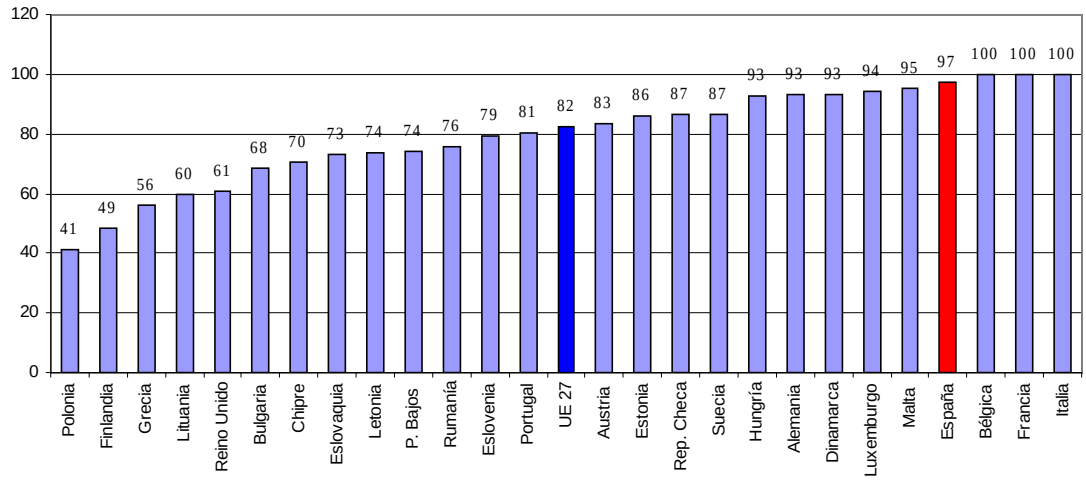
Ambos tienen carácter voluntario, pero la gratuidad ha sido reconocida únicamente para el segundo.

La tasa de escolarización en el primer ciclo es del 18 por 100[18], valor que nos sitúa todavía lejos del objetivo fijado por el Gobierno para 2010 (30 por 100)[19], y de la situación de países como Bélgica (27,6 por 100), Finlandia (37,5 por 100) y Países Bajos (29 por 100). Conviene resaltar, no obstante, que se ha producido un importante aumento de la escolarización en este ciclo en la ultima década, sobre todo en las edades más avanzadas[20].

La tasa de tasa de escolarización de los niños a partir de los tres años en España es de 97 por 100, es decir, próxima a la universalización, lo que la coloca a la cabeza de la UE, tan sólo superada por Bélgica, Francia e Italia (Gráfico). Hemos superado con creces, y anticipadamente, el objetivo fijado por la UE para el año 2010.

GRÁFICO

PARTICIPACIÓN EN EDUCACIÓN INFANTIL A LOS 4 AÑOS NIVEL ISCED 0
Porcentaje respecto al total de la población en esa edad



Fuente: Eurostat, Population and social conditions

Las importantes diferencias en tasas de escolarización entre ambos niveles se debe, fundamentalmente, a que la gratuidad ha sido únicamente establecida para el segundo ciclo. El primero, cuyo coste es bastante elevado, corre, sin embargo, a cargo de las familias. Aumentar la escolarización en el primer nivel, implica, por tanto, mayor

[18] Existe gran disparidad territorial. Encontramos tasas altas en País Vasco (40,5), Cataluña (29,9), Madrid (25,5), Aragón (25,9) y Navarra (22,5) frente a comunidades como Andalucía, Asturias Canarias, Castilla-la Mancha o Extremadura donde no alcanzan el 2,7 por 100.

[19] Programa Nacional de Reformas.

[20] Entre 1993-94 y 2004-2005 los incrementos han sido de 3 puntos porcentuales en la escolarización de los menores de un año, de casi diez para los de un año, y de 17 para los de 2 años.

inversión económica por parte de la Administración central y las autonómicas. Conviene destacar, sin embargo, la puesta en marcha del Plan Educa3, que prevé un aumento sustancial de la oferta de plazas educativas en su primer ciclo, de cero a tres años. El objetivo del mismo es ampliar el periodo de escolarización de los alumnos desde la edad temprana, dando respuesta a la demanda creciente en un tramo de escolarización voluntaria, y se basa en la financiación compartida al 50 por 100 entre la Administración central y las comunidades autónomas.

2.3. Educación obligatoria

Es indudable que el nivel educativo de la población viene determinado en buena parte por la accesibilidad y calidad de la enseñanza obligatoria. No es de extrañar, por tanto, que muchos de los esfuerzos dedicados en nuestro país para combatir nuestro retraso histórico en educación se hayan centrado en mejorar la enseñanza en este nivel. Podría decirse que las iniciativas de mayor calado adoptadas en este sentido, iniciadas por la LODE y consagradas posteriormente por la LOGSE, fueron cuatro: universalización, gratuidad, ampliación (hasta los 16 años) y, en aras de neutralizar las desigualdades sociales, comprensividad del sistema[21].

Con estas medidas logramos equipararnos a muchos otros países europeos en términos de organización y estructura del sistema educativo en los niveles de enseñanza obligatoria. Respecto a los resultados obtenidos, y con la perspectiva temporal que nos otorga el tiempo transcurrido desde la implantación de estas medidas, podemos afirmar que, cuantitativamente, hemos mejorado de manera notable. No en vano, la tasa de escolaridad en esta etapa educativa es prácticamente universal. Es decir, hemos logrado un hito tan importante como lograr que la práctica totalidad de la población entre 6 y 16 años esté escolarizada.

Conviene destacar, sin embargo, que adolecemos de deficiencias importantes en cuestiones relacionadas con la calidad educativa, entendida como el grado de preparación y formación que poseen los estudiantes para hacer frente a las demandas y exigencias de la sociedad actual. No cabe duda que los requerimientos educativos varían de unas sociedades a otras e, incluso dentro de una misma sociedad, a lo largo del tiempo. La calidad de un sistema educativo radica, por tanto, no sólo en su capacidad para dotar a los individuos de los valores y conocimientos que los conformen como ciudadanos autónomos, sino también en su adaptabilidad, es decir, en su capacidad para incorporar en sus enseñanzas los conocimientos y competencias básicas exigidos en

[21] Con el objetivo de garantizar igualdad de acceso a las enseñanzas se optó por un modelo de educación comprensiva, y no por un modelo selectivo (o *traking* como habitualmente es conocido), conformando la ESO como una prolongación de la enseñanza obligatoria, y no de manera diferenciada, postergando así la separación del alumnado hasta los 16 años.

cada momento para tal fin. Y es en este aspecto en el que los resultados distan de ser positivos.

En la sociedad del conocimiento en la que estamos inmersos, en la que se exige a los ciudadanos conocimientos y adaptabilidad a una economía globalizada sometida a transformación acelerada y constante, adolecemos de un problema tan importante como es un alto índice de fracaso escolar. Se trata éste de un término no exento de polémica, y, en ocasiones, ambiguo, pero que en sentido amplio hace referencia al alumnado que no cumple con los requisitos educativos básicos[22]. Sus manifestaciones más comunes son tres: 1) alumnos que finalizan la enseñanza obligatoria sin obtener la titulación académica correspondiente; 2) jóvenes entre 18 y 24 años que han abandonado prematuramente los estudios; 3) alumnos con bajo rendimiento en competencias clave. Tres manifestaciones, por tanto, de un mismo problema, el fracaso escolar, cuya trascendencia y relevancia justifica un análisis individual de cada una de ellas.

2.3.1. Alumnos sin título de Graduado en Secundaria Obligatoria

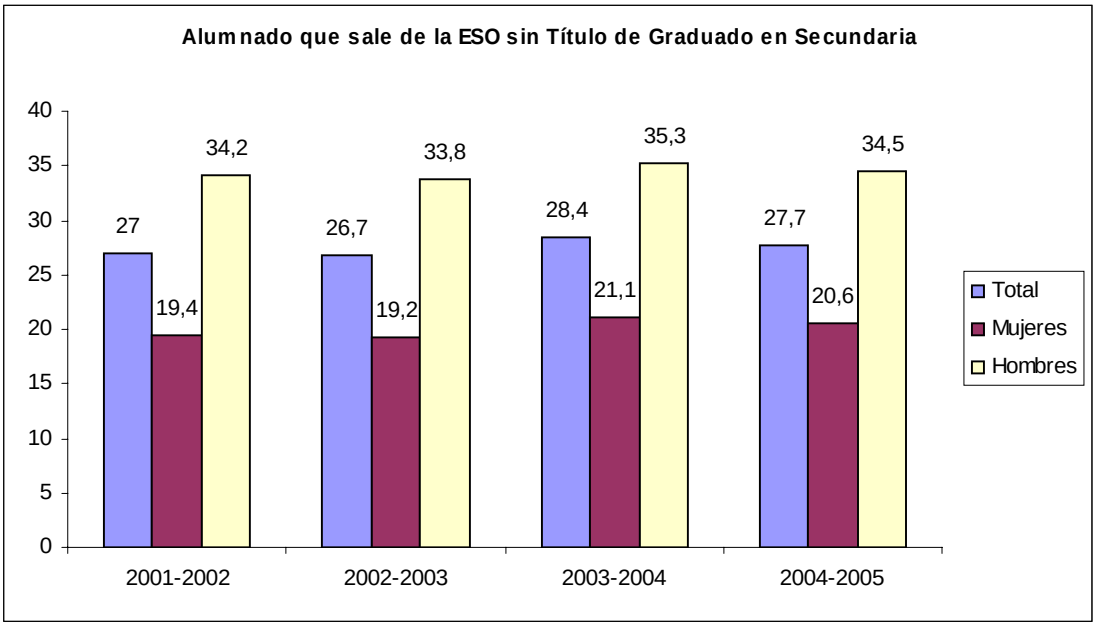
La actual sociedad del conocimiento está basada en la capacidad de aprendizaje de los individuos. Dicha capacidad difícilmente podrá ser ejercitada y desarrollada por la población con bajos niveles educativos, y en especial, por la que ni siquiera ha logrado finalizar exitosamente la enseñanza obligatoria. Existe un consenso generalizado sobre las graves consecuencias que hoy en día implica un bajo nivel educativo, no sólo en términos laborales sino también y, en especial, en relación con el riesgo de exclusión social.

A este respecto, la situación en España es especialmente preocupante. A pesar de haber logrado una tasa universal de escolarización, poseemos un porcentaje de alumnos que abandonan la ESO sin la obtención de Graduado en Secundaria Obligatoria especialmente elevado. Nada más y nada menos que en torno al 27 por 100 del alumnado finaliza la enseñanza obligatoria sin titulación. Un nivel que, con ciertas variaciones, se ha mantenido constante desde el curso 2001-2002.

[22] Algunos cuestionan que el concepto de fracaso escolar se base en el principio de mínimos (la obtención del nivel mínimo de los objetivos establecidos) , y no el principio de esfuerzo igual (ante igualdad de esfuerzo, igualdad de resultados).

GRÁFICO

ALUMNADO QUE SALE DE LA ESO SIN TÍTULO DE GRADUADO



Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia

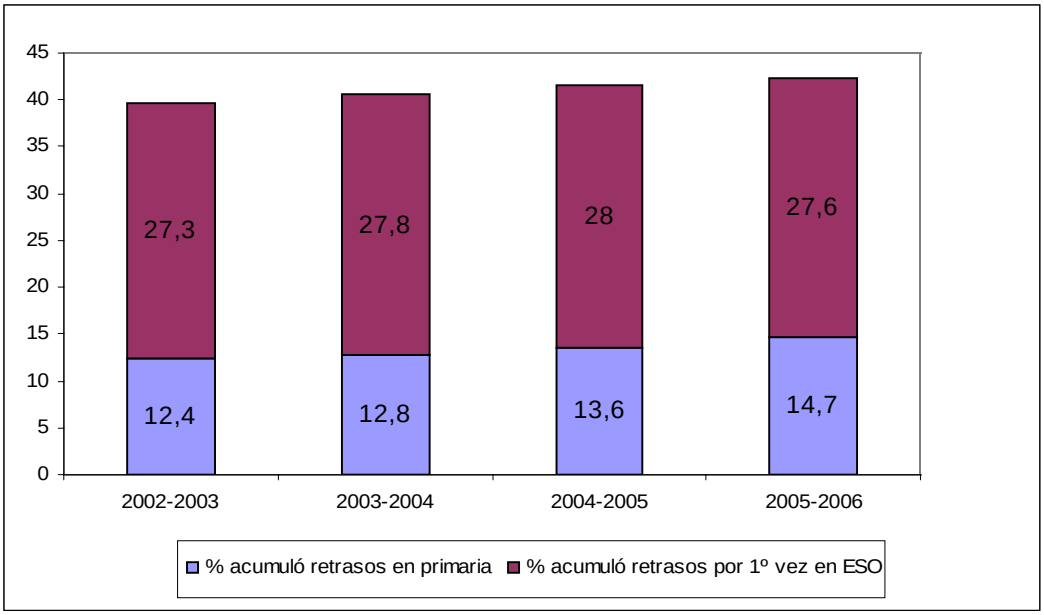
Un aspecto a destacar es la existencia de diferencias destacadas por sexo, no en su evolución temporal, que es homogénea, como en el grado de incidencia. Así, aunque el porcentaje de mujeres que finaliza la ESO sin titulación es elevado, en torno al 20 por 100, es notablemente inferior a la de los hombres, que ha llegado a superar el 35 por 100. Una diferencia notable, pues, de aproximadamente 14 puntos porcentuales.

Es lógico pensar que la decisión de abandonar los estudios, sin ni siquiera la titulación básica, es la consecuencia última de problemas educativos que se han ido manifestando previamente. Un dato importante sería, pues, conocer cuándo comienzan a hacerse patentes dichos problemas para, en última instancia, poder actuar en consecuencia. A este respecto, y tal y como puede comprobarse en el Gráfico, el grueso de los retrasos educativos de los alumnos de 15 años, en torno al 28 por 100, se manifiestan por primera vez en la ESO. Es decir, a partir de los 12 años de edad. Pero ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que un porcentaje nada desdeñable de alumnos, en torno al 13 por 100, comienza a acumular retrasos en primaria.

GRÁFICO

ALUMNOS DE 15 AÑOS QUE ACUMULA RETRASOS ANTES DE 4º DE ESO

En porcentaje



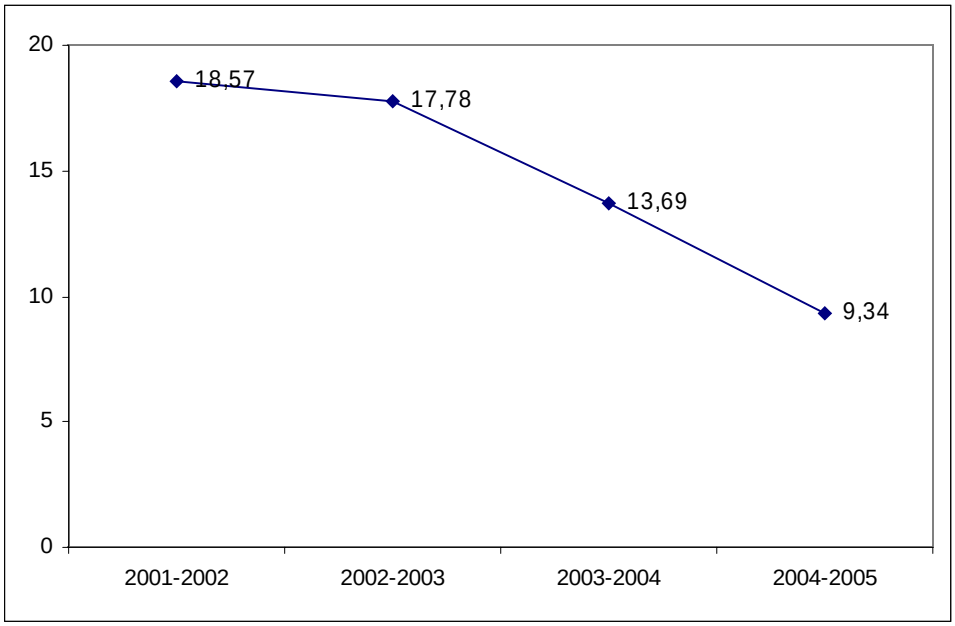
Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia

Estos datos serían menos preocupantes si los jóvenes que abandonaron la enseñanza obligatoria se reengancharan posteriormente al sistema educativo, es decir, si hubiese mecanismos efectivos que lograsen atraer su interés por cubrir sus lagunas educativas e incluso por seguir formándose. Los datos existentes, sin embargo, muestran que esto no es del todo así. Del total de alumnos que abandonaron la enseñanza obligatoria sin título en el curso 2000-01, apenas seguían en el sistema educativo en el curso siguiente un 19 por 100 de los mismos. Este porcentaje, ya bajo de por sí, disminuye progresivamente con el tiempo hasta prácticamente la mitad en el curso 2004-05. De manera que, tomando este dato como referencia, deberíamos matizar que el alto porcentaje de abandono de enseñanza secundaria sin la titulación se reduce en torno a diez puntos porcentuales si se tiene en cuenta el reenganche posterior al sistema educativo de estos jóvenes. Un dato que, aunque más reducido, sigue siendo preocupante[23].

[23] Un dato positivo es que, tal como se verá en el apartado dedicado a la educación post-obligatoria, un porcentaje muy elevado de los estudiantes que sí finalizan la ESO, siguen estudiando.

GRÁFICO

AESO* QUE ESTÁN DENTRO DEL SISTEMA EDUCATIVO



Fuente: INE. Encuesta de Transición Educativo Formativa e Inserción Laboral (ETEFIL-2005).

* AESO: Alumnos que abandonaron la ESO sin título de Graduado en Secundaria en el curso 2000-01

A pesar de la trascendencia de este problema, tanto de carácter individual, como para la sociedad en su conjunto, apenas si existen datos que nos permitan conocer con más detalle las características de estos jóvenes que deciden abandonar los estudios prematuramente y sin titulación alguna. Se trata de un déficit importante si se quieren abordar políticas específicas destinadas a paliar esta situación.

A modo de recapitulación, y a falta de más información sobre el tema, cabe concluir que España posee un serio problema de abandono sin titulación de la enseñanza obligatoria. Su gravedad radica tanto en la cantidad, próxima al 30 por 100, como en los insuficientes porcentajes de reincorporación posterior al sistema educativo. Un problema que afecta a ambos sexos pero que cobra especial protagonismo entre los alumnos varones y que es consecuencia, en gran parte, de los retrasos educativos que en mayor medida se manifiestan por primera vez en los cursos que comprende la ESO.

2.3.2. Abandono escolar temprano

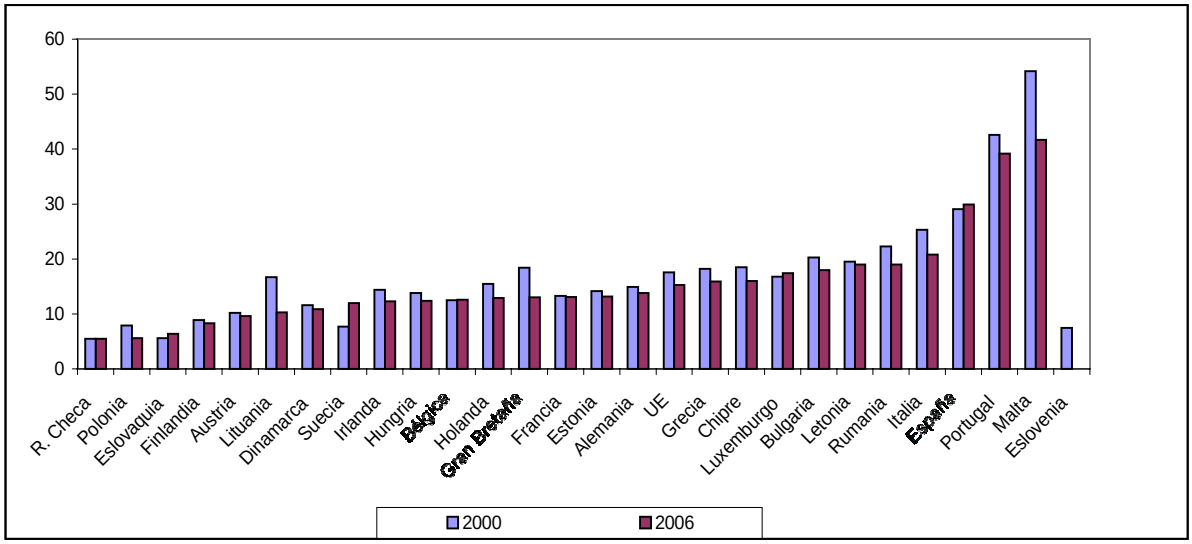
Esta segunda manifestación del fracaso escolar es ampliamente utilizada puesto que se trata de uno de los cinco puntos de referencia de la UE en materia de educación. Nos aporta información sobre la población con edades comprendidas entre 18 y 24 años que, como mucho, ha alcanzado el nivel educativo correspondiente a la ESO, y además, no

participan en ningún programa educativo o formativo. Difiere, por tanto, respecto al indicador anterior en tres aspectos que deben tenerse en cuenta en el análisis: respecto al grupo de edad de referencia, al nivel de estudios alcanzado, y a la participación en programas educativos o formativos. *Grosso modo*, puede decirse que aporta información adicional, puesto que también incluye a los alumnos que han finalizado exitosamente la ESO. Su gran ventaja reside en su grado de comparabilidad. Al tratarse de un indicador europeo, permite la comparación con el resto de países de la UE.

España, tal y como se observa en el gráfico, posee uno de los porcentajes de abandono escolar temprano más altos de la UE 27, tan sólo superada por Malta y Portugal. Se sitúa, pues, aún a mucha distancia de alcanzar el objetivo establecido para 2010 (10 por 100) y, por tanto, de los países que ya lo han logrado como Polonia, Eslovaquia, República Checa, Austria, y Finlandia.

GRÁFICO

ABANDONO PREMATURO DE LOS ESTUDIOS (2000-2006) UE



Fuente: Eurostat

Lo alarmante del caso español no reside únicamente en lo elevado del porcentaje de abandono, sino en su evolución temporal. Si bien se experimentó una muy ligera mejoría a finales de los noventa, la tendencia en los años posteriores ha sido a empeorar. De manera que, a diferencia de la media de la UE 15, que muestra una clara tendencia descendente desde finales de los noventa, hemos ido en ascenso desde el año 2000, lo que en, última instancia, se traduce en que en 2007 nos encontrásemos prácticamente en la misma situación que once años antes.

Asimismo, España destaca por ser el cuarto país, junto a Bélgica, con el mayor porcentaje de abandono prematuro en los niveles más bajos de formación. Concretamente, el 14 por 100 de los que deciden abandonar los estudios y no seguir formándose lo hace con tan sólo estudios de primaria, sin haber finalizado la educación obligatoria. Porcentaje cinco puntos por encima de la media europea, tan sólo superado por Portugal (32 por 100), Chipre (28 por 100), y Grecia (23 por 100)[24].

CUADRO

PORCENTAJE DE ALUMNOS QUE HAN ABANDONADO PREMATURAMENTE LOS ESTUDIOS POR NIVEL DE ESTUDIOS MÁS ALTO ALCANZADO, 2006

	Educación no formal	CINE 1	CINE 2	CINE 3c
Alemania	0	10	90	0
Austria	0	0	98	0
Bélgica	9	14	77	0
Bulgaria	7	12	81	0
Chipre	4	28	60	8
Dinamarca	2	0	98	0
Eslovaquia	1	3	96	0
Eslovenia	2	2	96	0
España	**1**	**14**	**83**	**2**
Estonia	1	9	91	0
Finlandia	0	1	99	0
Francia	0	9	91	0
Gran Bretaña	2	0	37	61
Grecia	2	23	60	15
Holanda	1	10	89	0
Hungria	0	5	95	0
Irlanda	2	13	84	1
Italia	1	4	94	1
Letonia	0	3	97	0
Lituania	2	7	92	0
Luxemburgo	1	6	37	55
Malta	0	2	98	0
Polonia	1	12	87	0
Portugal	1	32	67	0
R. Checa	1	0	99	0
Rumania	4	9	87	0
Suecia	0	2	98	0
UE 27	**1**	**9**	**84**	**6**

Fuente: Comisión Europea. Progress towards Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks. 2008

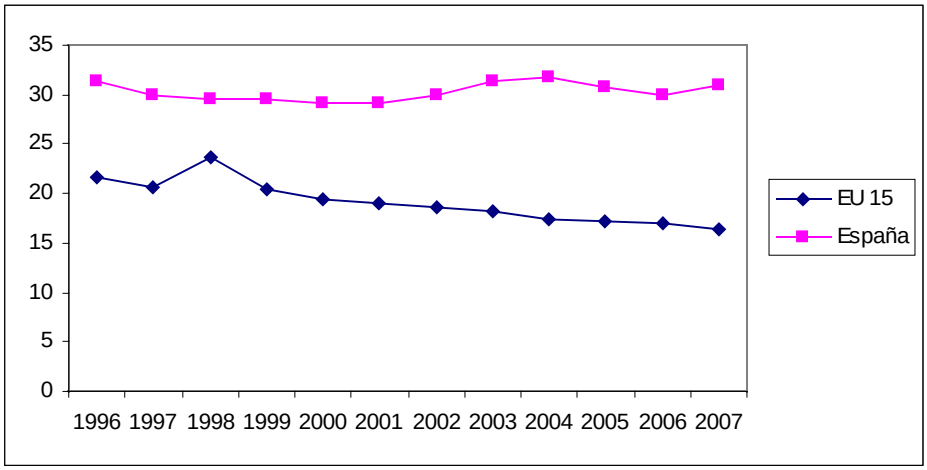
En cuanto a la incidencia por sexo, de nuevo se observa que el abandono escolar temprano es mayor entre los hombres que entre las mujeres tanto en España como en la

[24] Este dato (14 por 100) vendría a coincidir aproximadamente con el aportado en el apartado anterior sobre el porcentaje de estudiantes que ha abandonado la ESO sin la obtención del título de Graduado en Secundaria, una vez tenidos en cuenta los que se reengancharon posteriormente al sistema educativo.

UE. Asimismo, han evolucionado de manera muy similar en los últimos años. Un signo claramente diferenciador de nuestro país es, sin embargo, que las diferencias por sexo (en torno a once puntos porcentuales) son bastante superiores a la media europea (cuatro puntos porcentuales). Reducir el abandono escolar temprano en nuestro país pasa, pues, inexorablemente, por considerar estas diferencias y por tomar medidas que las tengan en cuenta.

GRÁFICO

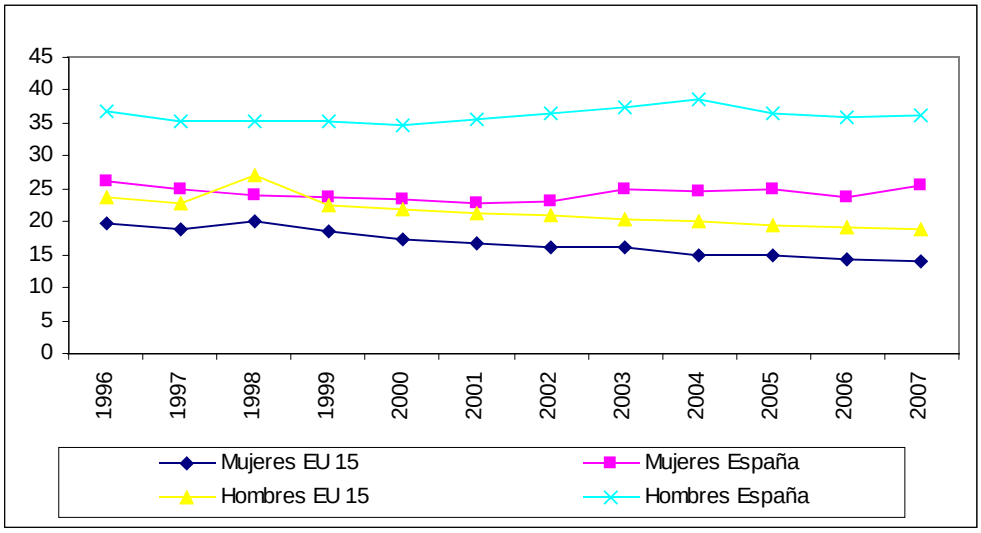
ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO (1996-2007)



Fuente: Eurostat. Structural Indicators.

GRÁFICO

ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO POR SEXO (1996-2007)



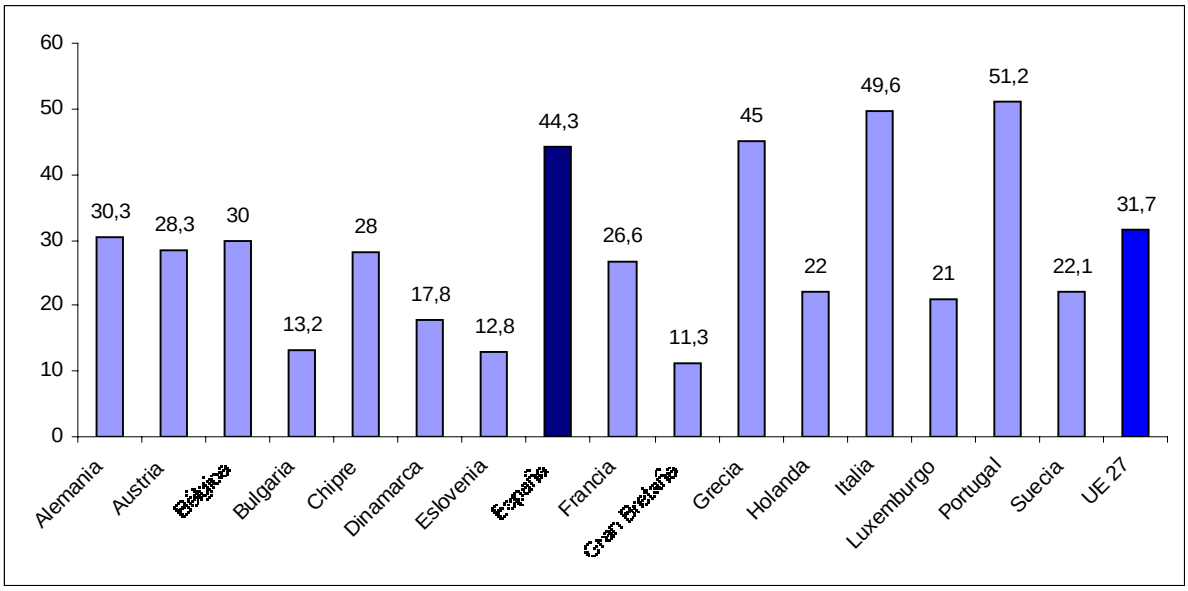
Fuente: Eurostat. Structural Indicators.

Otra característica del abandono prematuro de los estudios en nuestro país es su alta incidencia entre la población inmigrante, una de las más altas de la UE, tan sólo superada por Portugal, Italia y Grecia. Se trata éste de un factor de gran relevancia que invita a reflexionar sobre el modo en que se está llevando a cabo la integración social, en general, y educacional, en particular, de esta población, que, como es bien sabido, aunque su porcentaje no es muy elevado (7,4 por 100 en enseñanzas no universitarias), ha aumentado muy rápidamente en un lapso muy corto de tiempo. Es, asimismo, un hecho constatado, que existen diferencias considerables en la distribución de estos estudiantes según la titularidad del centro. En los centros privados los extranjeros representan un 4,2 por 100 de los estudiantes, porcentaje que se duplica en el caso de los centros públicos, dónde un 8,9 por 100 del alumnado es extranjero. Es fundamental, pues, tener en consideración este aspecto y favorecer la distribución equilibrada de los estudiantes extranjeros en el conjunto de la red de centros públicos y concertados, tal y como así lo establece la LOE.

GRÁFICO

ALUMNOS DE ORIGEN INMIGRANTE QUE ABANDONAN PREMATURAMENTE LOS ESTUDIOS

(En porcentaje)



Fuente: Comisión Europea. Progress towards Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks. 2008

Nota: No se incluyen los países cuyo porcentaje de población de origen inmigrante no es significativa.

2.3.3. Bajo nivel en competencias clave

La Unión Europea ha venido apuntando sucesivamente la necesidad de mejorar la calidad educativa de la población a través de la enseñanza, no tanto de los conocimientos formales tradicionales, como de las competencias básicas necesarias para desenvolverse adecuadamente en la actual sociedad del conocimiento. Y, como ya se apuntó en el apartado dedicado al panorama europeo internacional, ha incluso seleccionado y reconocido las ocho que considera más importantes.

Entre las competencias clave, cobran especial protagonismo el rendimiento en matemáticas, ciencia, y, sobre todo, lectura. No en vano, como ya se vio en su momento, uno de los puntos de referencia establecidos en materia de educación y formación es reducir el porcentaje de estudiantes con bajo rendimiento en lectura.

De acuerdo con los resultados de las sucesivas ediciones del *Informe PISA*, la situación de nuestro país es bastante mejorable. Tenemos un porcentaje elevado de alumnado con bajos niveles de rendimiento en matemáticas y ciencias. Aunque conviene apuntar que los resultados en obtenidos en dichas materias no difieren en exceso del promedio de la OCDE (Cuadro).

El dato más preocupante es el referido a comprensión lectora. Poseemos uno de los porcentajes más elevados de alumnado con rendimiento bajo en esta materia, tanto de la OCDE, como de la UE 27[25]. Por añadidura, nuestra evolución en los últimos años ha sido negativa. Hemos pasado de un porcentaje medio de 16,3 por 100 en 2000 a casi el 26 por 100 en 2006. Un aumento de 10 puntos porcentuales, que nos sitúa bastante alejados de la media de la OCDE y de la UE, así como del punto de referencia fijado para 2010.

CUADRO

PORCENTAJE DE JÓVENES QUE NO POSEEN EL MÍNIMO REQUERIDO EN LECTURA, MATEMÁTICAS Y CIENCIAS, 2000,2003,2006

(PISA)

Indicadores de rendimiento educativo en la Unión Europea	Jóvenes que no poseen el mínimo requerido en matemáticas (PISA 2003-2006)		Jóvenes que no poseen el mínimo requerido en ciencias	Jóvenes que no poseen el mínimo requerido en lectura (PISA 2000-2003-2006)		
	2003	2006	2006	2000	2003	2006
Promedio OCDE	21,4	21,3	19,2	17,9	19,1	21,6
España	23,0	24,7	19,6	16,3	21,1	25,7

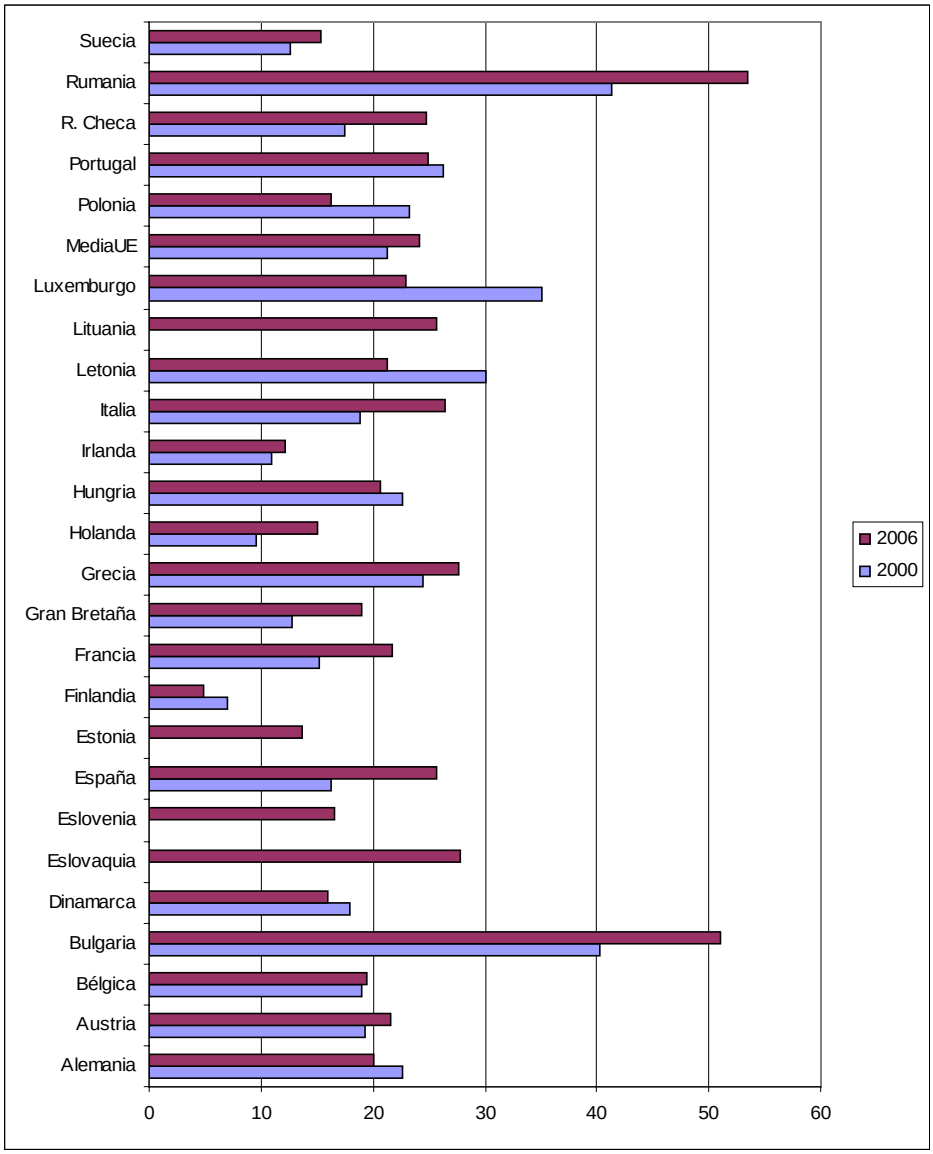
[25] Este preocupante resultado se confirma en el estudio PIRLS 2006, de la Asociación Internacional para la evaluación del rendimiento educativo, que valora la comprensión lectora a los 9 años (4º de primaria).

Fuente: OCDE.

GRÁFICO

ALUMNOS CON BAJO RENDIMIENTO EN LECTURA

Punto de referencia 2010: 17 por 100



Fuente: Eurostat.

En cuanto a los resultados de los estudiantes de origen inmigrante, las investigaciones realizadas a partir de los datos de la encuesta PISA ponen de manifiesto que uno de los principales problemas de estos alumnos es que, a pesar de tener mayores niveles de motivación, obtienen peores resultados académicos que los nativos[26]. A este respecto, en

[26] OCDE, *Where immigrants students succeed. A comparative review of performance and engagement in PISA 2003.*

España, los nativos alcanzan 494 puntos en la escala de lectura, mientras que los inmigrantes de primera generación[27] obtienen 450[28]. En la escala de ciencias, también se observan diferencias destacadas. Los nativos obtienen una puntuación media de 494, mientras que los inmigrantes de primera generación, 428. Una diferencia (66 puntos) por encima de la media de la OCDE (58)[29].

No existe un factor único que explique las diferencias entre países, pero hay algunas políticas y prácticas escolares que tienden a ser asociadas a menores diferencias entre los alumnos inmigrantes y los autónomos. Tal es el caso de los programas de apoyo para el aprendizaje de la lengua del país. Sería pues aconsejable que, en aras de mejorar el nivel educativo de los inmigrantes, y de facilitar su integración social, se dedique especial atención al desarrollo de políticas dirigidas a favorecer el aprendizaje de la lengua española al colectivo de estudiantes extranjeros procedentes de países de habla no española, que representan casi la mitad del colectivo total de inmigrantes.

De este modo, y de acuerdo con la información que aportan los *Informes PISA,* en nuestro país existe un elevado porcentaje de alumnos de 15 años que, no es que no tengan capacidades técnicas de lectura, sino que tienen problemas para aplicar la lectura al estudio. Es decir, tienen serias dificultades para entender y reflexionar sobre lo que leen lo que, en última instancia, va a suponer un lastre para su posterior acceso al mundo laboral así como a programas educativos y formativos a lo largo de sus vidas. No en vano, existen diversos estudios que demuestran que el rendimiento de los alumnos de 15 años en *PISA* predice en buena media su éxito educativo futuro. Concretamente, muestran que la probabilidad de finalizar educación secundaria y postsecundaria está positivamente correlacionado con los resultados obtenidos en comprensión lectora[30]. Conviene apuntar que España, sin embargo, destaca por una reducida dispersión de los resultados obtenidos. Es decir, la diferencia entre los que obtienen mejores y peores resultados[31] es reducida. Lo que en última instancia se traduce en buenos resultados en términos de equidad.

---

[27] Inmigrantes de primera generación: nacidos en otro país y cuyos padres también nacieron en otro país.

[28] PISA 2000. En el informe publicado con los datos de PISA 2003 no se consideró el caso español por no reunir el porcentaje mínimo de población inmigrante en la muestra (3 por 100) considerado necesario para poder obtener resultados estadísticamente significativos.

[29] PISA 2006.

[30] Informe PISA 2006.

[31] Concretamente, entre el percentil 95 y el percentil 5.

2.3.4. Factores del sistema con potencial incidencia en el fracaso escolar

De lo expuesto hasta ahora se concluye que nuestro sistema educativo, en el nivel de enseñanza obligatoria, adolece de serios problemas de calidad, al arrojar resultados muy negativos en las tres manifestaciones más comunes del fracaso escolar. Un serio déficit que, sin embargo, no debe ensombrecer los importantes avances conseguidos en materia educativa en apenas tres décadas. Pasar de una población mayoritariamente sin estudios a otra cercana a los promedios de las economías avanzadas es, sin duda, un logro importantísimo. De este modo, y teniendo en cuenta el nivel del que se partía, el balance de los resultados educativos ha de ser positivo.

A pesar de ello, deben dedicarse importantes esfuerzos económicos y políticos a combatir el fracaso escolar. No cabe duda que estar a la cabeza en materia social, económica y cultural pasa inexorablemente por tener una población altamente formada y cualificada que pueda desarrollarse autónomamente en la actual sociedad del conocimiento. No podemos permitirnos, por tanto, tener unos niveles tan elevados de jóvenes que abandonan prematuramente los estudios y con unos conocimientos tan limitados en competencias básicas.

Combatir el fracaso escolar no es, sin embargo, una tarea fácil, sobre todo porque se trata de un fenómeno multidimensional en el que intervienen factores diversos, desde la capacidad intelectual innata a cada individuo, a otros más de tipo económico, social o cultural, entre los que destaca el nivel educativo de los padres y, en especial, el de la madre. Ahora bien, tal y como señalan los expertos, muchos de esos factores, que implican desventajas socioeconómicas de partida de determinados colectivos, pueden ser neutralizados por el sistema educativo. Es por ello que, dado el objetivo del informe, se analizan a continuación los aspectos del sistema educativo que mayoritariamente se apuntan como los más influyentes en esta materia, y que tienen que ver con las políticas de gasto, los procesos educativos, el profesorado y los centros docentes, con el fin de apuntar posibles causas del problema y, a continuación, abordar las políticas específicas de lucha contra el fracaso escolar.

EL GASTO EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

Uno de los factores esenciales, aunque no suficientes, para conseguir resultados exitosos es la inversión en educación. Ya vimos anteriormente que los logros educativos de nuestro país en las últimas décadas se debieron, en buena medida, al importante esfuerzo inversor en educación entre 1975 y 1995. Esfuerzo que se destinó, mayoritariamente, a la construcción de infraestructuras nuevas y a la ampliación de la plantilla de profesores en aras de cubrir las necesidades que demandaba un sistema educativo en crecimiento. No cabe duda que era incuestionable dar prioridad al gasto en

estos asuntos, pero es lógico pensar que durante ese tiempo no fue posible dedicar recursos a otros aspectos más relacionados con la calidad educativa.

Por otro lado, una vez superada esa primera fase de asentamiento de las bases principales del sistema, y cuando, por tanto, podía destinarse mayor atención a la educación, desde una perspectiva más cualitativa que cuantitativa, el gasto en educación, aunque aumentó en cifras absolutas, porcentualmente se redujo. Hasta el punto de que en 2005 teníamos un gasto menor que diez años atrás. Lo que, en última instancia, nos sitúa aún por debajo de la media de la OCDE y de la UE. Y aunque el gasto en educación no está directamente relacionado con los resultados educativos, sí interviene de manera destacada. No en vano, en términos de gasto, nos situamos muy distanciados de países que están a la cabeza en materia educativa, como Finlandia (6,1 por 100), Suecia (6,7 por 100), Polonia (6,0 por 100), o Dinamarca (7,2 por 100).

CUADRO

GASTO EN EDUCACIÓN EN RELACIÓN AL PIB

	1995	2005
España	4,6	4,2
OCDE	5,3	5,4
UE 19	5,3	5,3

Fuente: OCDE Education at a Glance 2008

Asimismo, hay que tener en cuenta que la caída del esfuerzo financiero público en el sector educativo se ha concentrado en el nivel primario y secundario. Así, el incremento del gasto por alumno en estos niveles educativos (31 por 100) se ha debido principalmente a la fuerte reducción del alumnado (25 por 100), lo que en términos reales se traduce en un aumento de tan sólo un 9 por 100, muy por debajo del 30 por 100 de la OCDE y la UE-19. En educación terciaria, en cambio, el gasto por alumno ha crecido un 42 por 100 (teniendo en cuenta la reducción del alumnado), muy superior al crecimiento de la OCDE (12 por 100) y de la UE 19 (10 por 100) en el mismo período.

CUADRO

EVOLUCIÓN DEL GASTO POR ALUMNO EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS POR NIVEL EDUCATIVO, 1995-2005

Índice de variación entre 1995 y 2005 (deflactor del PIB 2000=100, precios constantes de 2005)

	Educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria						Educación terciaria					
	Variación del gasto		Variación del nº alumnos		Variación del gasto por alumno		Variación del gasto		Variación del nº alumnos		Variación del gasto por alumno	
	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005
España	99	108	119	94	84	115	72	114	100	93	72	123
OCDE	89	119	100	100	89	119	83	130	84	118	99	111
UE 19	89	119	101	99	88	120	82	131	83	118	101	111

Fuente: OCDE, *Education at a Glance 2008*

Conviene destacar, por otro lado, que los resultados obtenidos en competencias clave, concretamente en matemáticas, está por encima de lo esperado de acuerdo con el reducido gasto en educación de nuestro país. Lo que induce a pensar que esa carencia en inversión económica se ve compensada por un buen funcionamiento del sistema educativo en términos de eficiencia. Ello no quita para que sea imprescindible aumentar el gasto en educación si queremos lograr mejores resultados en términos de calidad educativa.

PROCESOS EDUCATIVOS

Los procesos educativos son igualmente relevantes a la hora de explicar los resultados en educación. Por este motivo, y en aras de ver en qué medida adolecemos de carencias importantes a este respecto que pudiesen ayudarnos a entender nuestra más que mejorable posición en términos de calidad, se han seleccionado los indicadores habitualmente más utilizados, que son: tiempo de instrucción, distribución del tiempo por materias, tamaño de las aulas y ratio alumno/profesor.

Los datos muestran que tenemos estándares muy similares, e incluso mejores, que los países de nuestro entorno. El tiempo de instrucción teórico es superior en España que en la OCDE y la UE 19 en todos los grupos de edad, exceptuando los alumnos entre 9 y 11 años, en los que es ligeramente inferior.

CUADRO

TIEMPO DE INSTRUCCIÓN TEÓRICO POR GRUPOS DE EDAD

	7-8 años	9-11 años	12-14 años	15 años (programa típico)
OCDE	770	810	896	910
UE 19	783	819	892	902
España	793	794	956	979
Diferencia OCDE	23	-16	60	69
Diferencia UE 19	10	-25	64	77

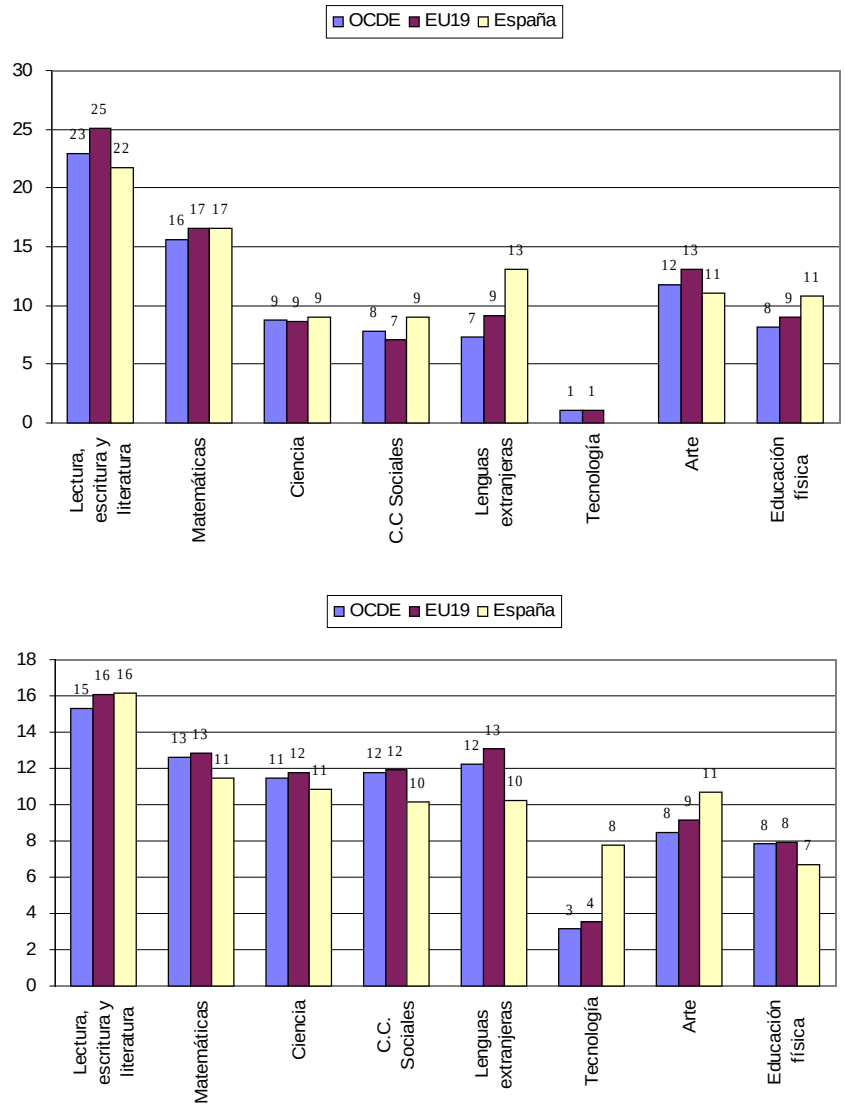
Fuente: OCDE, *Education at a Glance 2008*

La distribución del tiempo de instrucción por asignaturas, y más concretamente, el porcentaje dedicado a las materias relacionadas con las competencias básicas más

importantes, no muestran diferencias lo suficientemente destacadas como para pensar que el déficit de resultados se deba a una escasez de tiempo de formación. Tenemos porcentajes prácticamente idénticos a los de la OCDE y la UE. Tan sólo estamos ligeramente por debajo en el porcentaje de tiempo dedicado a lectura, escritura y literatura en el grupo de 9-11 años de edad, precisamente en el que poseemos menor tiempo de instrucción. No obstante, es una diferencia mínima que además, se vería compensada por el aumento porcentual posterior, en el grupo entre 12-14 años, en el que, además, como vimos anteriormente, tenemos un tiempo total de instrucción superior.

GRÁFICO

DISTRIBUCIÓN POR ASIGNATURAS DEL TIEMPO DE INSTRUCCIÓN (EN PORCENTAJE). POR GRUPOS DE EDAD: 9-11 AÑOS /12-14AÑOS



Fuente: OCDE Education at a Glance 2008

Ahora bien, cabe la posibilidad de que el tiempo de instrucción se vea condicionado por el tamaño medio de las aulas. Es decir, que la transmisión de conocimientos se vea dificultada por un mayor número de alumnos por aula, o quizás, por una ratio elevada de alumno7profesor. Los datos muestran, sin embargo, que tanto en uno como otro caso, estamos en niveles muy similares a los de la OCDE y la UE, tanto en educación primaria como en educación secundaria inferior.

CUADRO

TAMAÑO MEDIO DE LAS AULAS (2005)

	Educación Primaria	Educación secundaria inferior
España	20,8	24,7
OCDE	21,5	24,1
UE 19	20,2	22,8

Fuente: OCDE Education at a Glance 2008

CUADRO

RATIO ALUMNO-PROFESOR (2005)

	Educación Primaria	Educación secundaria inferior
España	14,3	12,5
OCDE	16,7	13,7
UE 19	14,9	11,9

Fuente: OCDE Education at a Glance 2007

De lo expuesto se deduce que nuestras carencias educativas, y más concretamente, las referidas a los conocimientos de competencias clave, no se deben a problemas o debilidades procedentes de los procesos educativos. Buena parte de la explicación se debe, muy probablemente, a la falta de correspondencia entre el tipo de conocimiento que se imparte en nuestro sistema educativo, y el que se mide en las evaluaciones internacionales. Los Informes PISA analizan, no los conocimientos técnicos, sino las competencias. De manera que muy probablemente nuestros problemas se deriven del tipo de conocimientos que se enseñan, con una elevada orientación técnica, claramente necesaria, pero con insuficiente grado de aplicabilidad práctica. De ser así, estaríamos ante la necesidad de reorientar nuestros modelos pedagógicos, para hacerlos más acordes a las necesidades y requerimientos de la sociedad del conocimiento.

SELECCIÓN Y FORMACIÓN DEL PROFESORADO

Uno de los elementos clave del sistema educativo lo constituye el profesorado. No en vano, son los profesionales encargados de transmitir los conocimientos, ejerciendo de intermediarios entre la institución académica y la sociedad. Buena parte de los

resultados en materia educativa depende, por tanto, de la calidad de los mismos, que viene determinada por su formación inicial y continua, así como por un aspecto fundamental de esta profesión, como es la motivación.

Respecto a la formación inicial, conviene distinguir entre los profesores de primaria y los de secundaria. Los primeros parten de una orientación y nivel formativo similar al de otros países, aunque su duración en el tiempo es más reducida, al tratarse de una diplomatura. Los segundos deben estar en posesión del título de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto, o el título de Grado equivalente, en la especialidad de la materia que imparten. Además, deben poseer la correspondiente formación pedagógica y didáctica de nivel de postgrado. Su principal limitación reside, precisamente, en su escasa formación pedagógica, que durante muchos años se ha limitado a la obtención del CAP (Curso de Aptitud Pedagógica), de escaso nivel y prestigio. Es de esperar que la nueva configuración que reciba esta formación especializada pedagógica y didáctica dentro de los títulos de Máster que, a partir de ahora, habilitan para el ejercicio de la profesión docente en ESO, Bachillerato y FP, dentro de la nueva ordenación de las enseñanzas universitarias adaptada al Espacio Europeo de Educación Superior, impulse la exigencia y la calidad de la misma.

El Informe *PISA 2006* aporta información sobre el porcentaje de alumnos en centros en los que la enseñanza se ha visto perjudicada por la baja cualificación de los profesores (Cuadro)[32]. España se encuentra entre los países de la UE con porcentajes más bajos. Un dato muy positivo que se da en todas las materias. Aunque no es concluyente, parece indicar que la cualificación de los docentes de nuestro país, aunque mejorable en cuestiones pedagógicas, no está siendo determinante de los bajos resultados obtenidos en competencias clave.

[32] Información basada en los informes de los profesores jefe de los centros analizados en PISA.

CUADRO

PORCENTAJE DE NIÑOS EN ESCUELAS DONDE SE IDENTIFICAN PROBLEMAS DE CALIDAD DEL PROFESORADO POR ASIGNATURA

PISA 2006

	Ciencias	Matemáticas	Lengua	Otras materias
UE	14,9	12,8	8,5	23,7
Alemania	36,7	19,2	11,5	43,5
Austria	8,9	3,1	2,6	14,6
Bélgica	27,8	36,6	22,5	46
Bulgaria	1,3	2,3	1,9	22,6
Dinamarca	24,1	5,3	3,6	25,6
España	4,4	4,9	3,3	10,1
Finlandia	2,2	2,2	1,3	11,7
Francia	:	:	:	:
Gran Bretaña	17,4	24	12,7	22,8
Grecia	10,1	7,3	8,6	10,6
Holanda	9	17,5	11,7	31,6
Hungria	5,1	4,2	1,7	9,4
Irlanda	9,1	6,6	6	36,7
Italia	12,6	15,4	13,8	20,7
Letonia	16,5	11,8	4,1	17,1
Luxemburgo	33,9	44,7	52,5	39,8
Polonia	2	2,1	0	11,5
Portugal	0	1,3	0	2,7
R. Checa	16,2	10,1	6,1	34,6
Rumania	2,2	0,6	4,1	12,1
Suecia	7,4	4,7	3,6	13,1

Fuente: OCDE. Tomado de: Comisión Europea, *Progress towards Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks*, 2008.

Los constantes cambios sociales y económicos que vienen aconteciendo en nuestro país y en Europa están aumentando la complejidad de la labor docente del profesorado. Se espera de ellos que sean capaces de transmitir conocimientos en aulas en las que la heterogeneidad cultural y lingüística va en aumento; que promuevan valores sociales y de tolerancia; que sepan afrontar las necesidades individuales de los alumnos, en especial de los más desfavorecidos socialmente y de los tienen problemas de aprendizaje; así como que vayan incorporando la utilización de nuevas tecnologías. En este contexto, la formación continua del profesorado es fundamental. De ahí que desde la UE se inste al fomento de este tipo de formación puesto que la calidad educativa depende en buena medida de la capacidad de reciclaje y adaptación de los profesores a al contexto social actual. Una labor que no resulta fácil y que, a tenor de investigaciones realizadas al respecto, existe una dificultad generalizada en los países integrantes de la OCDE para actualizar la formación y los conocimientos de los profesores[33].

[33] OCDE 2005. Citado en Progress towards Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks. 2008.

La motivación es otro de los pilares de la calidad docente de los profesores. A este respecto, existe un consenso generalizado sobre el malestar y descontento de este colectivo, no tanto por sus condiciones laborales en términos salariales y de jornada[34], como por la dificultad para afrontar las nuevas demandas de alumnado y el escaso prestigio y reconocimiento social de la profesión. Se trata éste de un tema de suma importancia que debe ser atajado si queremos mejorar los resultados educativos de nuestro país. Tal es así, que los expertos vienen a coincidir en apuntar la calidad del profesorado como determinante de los excelentes resultados educativos de Finlandia[35]. No es de extrañar, por tanto, que la UE haya incluido entre los objetivos concretos para mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas educativos, la mejora de la formación inicial y continua de los profesores, junto con mejorar el atractivo social de la profesión.

LOS CENTROS DOCENTES

El funcionamiento de los centros educativos es otro elemento fundamental al que hay prestar atención. A este respecto, una de las recomendaciones que vienen haciéndose desde distintas instancias es el fomentar la autonomía de los centros, en la línea de los países nórdicos, de manera que puedan contar con mayor capacidad de decisión en la gestión de las cuestiones académicas, docentes y organizativas que les afectan. Se trata de este modo, de mejorar su eficacia a la hora de dar respuesta a los problemas educativos que de manera particular se presentan en cada uno de ellos.

La normativa en nuestro país ha ido progresivamente concediendo mayor autonomía en los centros. La LOE ha seguido esta línea, dotándoles de capacidad de decisión en muchos aspectos relacionados con la atención del alumnado con especiales dificultades de aprendizaje (Cuadro). La orientación de la norma, pues, parece ir en la línea marcada por las instancias internacionales expertas en la materia, pero debe hacerse especial énfasis en asegurarse la aplicabilidad de la norma, dotándola, además, de respaldo financiero suficiente.

En relación con lo anterior, y en aras de garantizar una enseñanza de calidad en condiciones de igualdad, sería conveniente favorecer una distribución equilibrada de los estudiantes extranjeros en el conjunto de la red de centros públicos y concertados, en la línea establecida por la LOE.

[34] Los salarios de los profesores españoles superan la media de la OCDE y de la UE. Conviene destacar que, sin embargo, crecen a un ritmo más lento, hasta el punto de que España es el país de la OCDE en el que se requieren mayor número de años para alcanzar el sueldo máximo de retribución (38 años frente a frente a los 24 de la OCDE y los 26 de la UE 19). OCDE, Education at a Glance 2008.

[35] La profesión docente es de la de mayor prestigio en Finlandia, lo que, de partida, implica que muchos jóvenes quieran dedicarse a ella. Asimismo, las pruebas de acceso para la carrera docente tienen un alto nivel de exigencia. Ambos factores hacen que sea una profesión integrada por los mejores estudiantes a los que se les imparte, además, una formación técnica y pedagógica de altísimo nivel.

2.3.5. Políticas específicas de prevención y tratamiento del fracaso escolar

Aunque la norma no siempre es suficiente para enfrentar problemas que, muchas veces, tienen que ver más con las dinámicas de la comunidad y de las instituciones educativas, y aunque no es el propósito de este Informe enjuiciar el conjunto del diseño legal de la educación, las concretas opciones de regulación pueden mostrar un distinto grado de acierto en la solución de problemas y carencias del sistema educativo y formativo a medio y largo plazo. Son esas concretas medidas dispuestas para atajar los problemas diagnosticados dentro del sistema las que conviene tomar en consideración.

Como ya se comentó anteriormente, la necesidad de desarrollar prácticamente *ex novo* el sistema educativo hizo que las políticas destinadas específicamente a combatir el fracaso escolar fueran muy reducidas. Ya en la LOGSE, y posteriormente en la LOCE, surgieron algunas medidas importantes. Medidas cuya efectividad, sin embargo, no ha sido la esperada, a tenor de los datos existentes sobre el insuficiente porcentaje de estudiantes que se reengancha al sistema educativo tras haberlo abandonado prematuramente. Es por ello que la LOE ha venido a potenciar medidas en este sentido, reforzando y mejorando muchas de las contempladas en la legislación con anterioridad, y desarrollando otras nuevas.

En relación con el abandono escolar prematuro, problema quizás más complejo en cuanto a los factores que lo condicionan, y, sobre todo, en cuanto a las posibles medidas para reducirlo, las diferentes leyes educativas que se han sucedido desde 1990 lo han abordado mediante diversas medidas tendentes a flexibilizar el sistema de educación y formación. Dichas medidas se han dirigido, desde una óptica preventiva, a establecer conexiones entre los diferentes ámbitos del sistema, facilitando el paso desde la formación profesional a la educación general y viceversa, y, paliativamente, a aumentar la permeabilidad entre el sistema educativo-formativo y el mundo laboral, facilitando el retorno a las etapas y ciclos formativos de los que han abandonado aquél prematuramente a fin de permitirles mejorar su nivel de educación y formación.

En este sentido, se afirma la necesidad de contar con un sistema de educación y formación de carácter flexible y abierto que permita a los individuos desarrollar itinerarios de formación personalizados y adaptados a sus expectativas profesionales y a las demandas del mercado de trabajo, y que facilite la continuación y la mejora de los niveles formativos de quienes lo han abandonado antes de tiempo. Las normas educativas han ido incorporando medidas en este sentido, pero deben darse nuevos pasos. Así, por ejemplo, la puesta en marcha de un sistema o procedimiento de reconocimiento, evaluación y acreditación de las cualificaciones obtenidas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de aprendizaje contribuye, según los expertos, a incentivar a las personas para aumentar voluntariamente sus niveles de educación y

formación, tras haber abandonado prematuramente el sistema educativo y formativo. Por ello, sería deseable la pronta regulación de los procedimientos, órganos y efectos de esta acreditación, como uno de los elementos que debe completar el cierre del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales .

Las leyes educativas también han tratado de dar soluciones al problema del fracaso escolar, en el sentido del alumnado que, por diferentes razones, no está en condiciones de superar con éxito la educación secundaria obligatoria y acceder directamente al bachillerato o la FP de grado medio (Cuadro). Las medidas abordadas han sido y son de tipo preventivo, impulsando la detección de posibles factores que pueden condicionar negativamente el rendimiento escolar de los alumnos, y la consiguiente previsión de mecanismos de refuerzo o apoyo específico, y de tipo paliativo, en forma de opciones para facilitar la permanencia de este alumnado en el sistema de educación y de formación. Deben destacarse, además, los siguientes rasgos:

- Es preciso abordar el problema, y así parece haberlo hecho el legislador, desde las primeras etapas educativas, destacando la importancia de las políticas en la educación infantil y primaria, que son claves en el desarrollo posterior, y en donde, como vimos anteriormente se producen el 13 por 100 de los retrasos educativos. Aquí cabe destacar, como ejemplo, la atribución de naturaleza educativa a la educación infantil o el énfasis en la prevención de las dificultades de aprendizaje en la primaria . Ello con independencia de que el grueso de las medidas se localicen en una etapa educativa, como la ESO, especialmente crítica.

- Resalta la importancia de las políticas ligadas al principio de atención a la diversidad, especialmente las dirigidas al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo por diferentes causas. En este sentido, la LOE se basa en una clara apuesta por la diversidad, en cuanto capacidad de adaptación y respuesta a las necesidades, intereses y aptitudes de los alumnos, como principio fundamental de organización del sistema educativo .

- Destaca, asimismo, la importancia de las políticas de equidad dirigidas a la compensación de desigualdades de colectivos, grupos o individuos en situación de desventaja por motivos sociales y económicos, sobre todo teniendo en cuenta los relevantes e intensos cambios sociales que venimos experimentando desde hace unos años. En este ámbito la LOE también contiene un Título específico en el que se recogen las medidas de compensación educativa. Es preciso llamar la atención sobre la necesidad de que estas medidas se implementen en coordinación con las acciones que se llevan a cabo desde las políticas de inclusión social de signo educativo, por lo que implica de necesaria coordinación entre Administraciones competentes y en cuanto a recursos.

- Las medidas contempladas contra el fracaso escolar demandan un soporte financiero adecuado y sostenido. Ahora bien, dichas medidas implican directamente a las Administraciones educativas, responsables de la gestión. La existencia de una política efectiva de calidad de la educación y de lucha contra el fracaso escolar pasa, así, por las políticas de gasto en educación de las comunidades autónomas, sin olvidar el papel que corresponde a la Administración central, que, por el reparto de competencias en educación, es un papel sobre todo de fomento y de coordinación.

CUADRO

MEDIDAS LEGISLATIVAS DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN AL FRACASO ESCOLAR

Ámbitos	Medidas
Educación infantil	- Creación de la etapa de educación infantil, de 0 a 6 años, de naturaleza educativa y con carácter voluntario (LOGSE). Gratuidad de 3 a 6 años (LOCE). - Las Administraciones Públicas promoverán un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas en el primer ciclo. Coordinarán políticas de cooperación para asegurar la oferta educativa en dicho ciclo (LOE).
Educación primaria	- Se pondrá especial énfasis en la atención a la diversidad del alumnado, en la atención individualizada, en la prevención de las dificultades de aprendizaje y en la puesta en práctica de mecanismos de refuerzo tan pronto como se detecten estas dificultades (LOE y similar en LOCE). - Promoción al ciclo o etapa siguiente aun no habiendo alcanzado alguno de los objetivos de las áreas, recibiendo los apoyos necesarios (LOE y similar en LOCE). - Cuando un alumno no haya alcanzado las competencias básicas podrá permanecer un curso más en el ciclo, por una sola vez, con un plan específico de refuerzo o recuperación (LOE). - Evaluación. Introducción de una evaluación de diagnóstico de las competencias básicas, al finalizar el segundo ciclo, con fines formativos y de orientación para los centros y de información para las familias (LOE y similar en LOCE).
E.S.O.	- Diversidad y flexibilidad. Atención a la diversidad como principio de organización de la etapa. Corresponde a las Administraciones educativas regular las medidas de atención a la diversidad, organizativas y curriculares, que permitan a los centros, en el ejercicio de su autonomía, una organización flexible de las enseñanzas. Dichas medidas pueden ser: adaptaciones del currículo, integración de materias en ámbitos, agrupamientos flexibles, desdoblamientos de grupos, oferta de materias optativas, programas de refuerzo y programas de tratamiento personalizado para alumnos con necesidad específica de apoyo educativo (LOE). - Corresponde a las Administraciones educativas regular soluciones específicas para la atención a aquellos alumnos que manifiesten dificultades especiales de aprendizaje o de integración en la actividad ordinaria de los centros, de los alumnos de alta capacidad intelectual y de los alumnos con discapacidad (LOE; la LOCE preveía el establecimiento por las Administraciones educativas de medidas de refuerzo educativo para todos los alumnos en los cursos primero y segundo). - Evaluación y promoción. Evaluación continuada del alumnado; decisión colegiada por el conjunto de profesores sobre la promoción de curso de cada alumno; promoción de curso con un máximo de dos materias suspensas, y, excepcionalmente, con tres materias suspensas, bajo determinadas condiciones a valorar por el equipo docente mediante decisiones regladas por las Administraciones educativas; obligación de seguir programas de refuerzo para los alumnos que promocionen sin haber superado todas las materias, debiendo superar las evaluaciones correspondientes a dichos programas; límites para la repetición de cursos, y previsión de que las repeticiones se planificarán de manera que las condiciones curriculares se adapten a las necesidades del alumno y estén orientadas a la superación de las necesidades detectadas (LOE; la LOCE preveía reglas diferentes en repetición y promoción de cursos). - Evaluación de diagnóstico. Introducción de una evaluación de diagnóstico de las competencias básicas, al finalizar el segundo curso de la etapa, con fines formativos y de orientación para los centros y de información para las familias (LOE y similar en LOCE). - Programas de diversificación curricular, desde tercer curso de E.S.O. para los alumnos que, una vez cursado segundo, no estén en condiciones de promocionar a tercero y hayan repetido ya una vez en secundaria, y mediando una evaluación específica. Están orientados a la consecución del Graduado en E.S.O. y se caracterizan por una metodología, contenidos, actividades prácticas y materias diferentes a la general (LOE; sustituyen a los

	itinerarios de la LOCE). - Creación de Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) destinados a alumnos mayores de 16 años que no hayan obtenido el Graduado en E.S.O. (excepcionalmente, bajo condiciones, a alumnos de 15 años), con el objeto de adquirir competencias profesionales de una cualificación de nivel 1 del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (LOE; sustituyen a los Programas de Iniciación Profesional de la LOCE).
Equidad	- Necesidad específica de apoyo educativo. Corresponde a las Administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que el alumnado con necesidad específica de apoyo pueda alcanzar sus objetivos: alumnos que presentan necesidades educativas especiales, alumnos con dificultades específicas de aprendizaje, con altas capacidades intelectuales, que se incorporan tardíamente al sistema educativo, o por condiciones personales o de historia escolar. En particular, deberán disponer del profesorado de las especialidades correspondientes y de profesionales cualificados; medios y materiales. Establecimiento de procedimientos y recursos para la identificación temprana de las necesidades educativas específicas (LOE; más restringidamente LOCE). - Compensación de desigualdades. Las Administraciones educativas desarrollarán acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables. Las políticas de educación compensatoria reforzarán la acción del sistema educativo de forma que se eviten desigualdades derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra índole (LOE; más restringidamente LOCE).
Centros docentes	- Recursos. Corresponde a las Administraciones educativas dotar a los centros de los recursos necesarios para atender adecuadamente al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo (LOE). Dotarán a los centros de los recursos necesarios para compensar la situación de los alumnos con especiales dificultades para alcanzar los objetivos educativos debido a sus condiciones sociales (LOE, LOCE). - Escolarización. Las Administraciones educativas programarán la oferta teniendo en cuenta, como garantía de la calidad de la enseñanza, una adecuada y equilibrada escolarización de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo. Los centros que escolaricen alumnado con necesidad específica de apoyo educativo en proporción mayor a la general o de su zona recibirán los recursos complementarios necesarios (LOE). - Organización. Los centros contarán con la debida organización escolar y realizarán las adaptaciones y diversificaciones curriculares precisas para facilitar a todo el alumnado la consecución de los objetivos (LOE). - Evaluación. Las Administraciones educativas podrán elaborar y realizar planes de evaluación de los centros educativos que tendrán en cuenta las situaciones socioeconómicas y culturales de las familias y alumnos que acogen, el entorno del centro y los recursos de que dispone (LOE).
Financiación	- Recursos para la mejora de los aprendizajes y apoyo al profesorado: corresponde a las Administraciones educativas proveer los recursos necesarios para garantizar, entre otros aspectos, un número máximo de 25 alumnos por aula en la etapa de primaria y de 30 en la E.S.O.; el establecimiento de programas de refuerzo y apoyo educativo y de mejora de los aprendizajes; la atención a la diversidad de los alumnos y, en especial, la atención a aquéllos con necesidad específica de apoyo educativo (LOE).

Fuente: elaboración propia

Las Administraciones educativas, por su parte, también están desarrollando una serie de políticas y de programas con incidencia directa o indirecta en este problema.

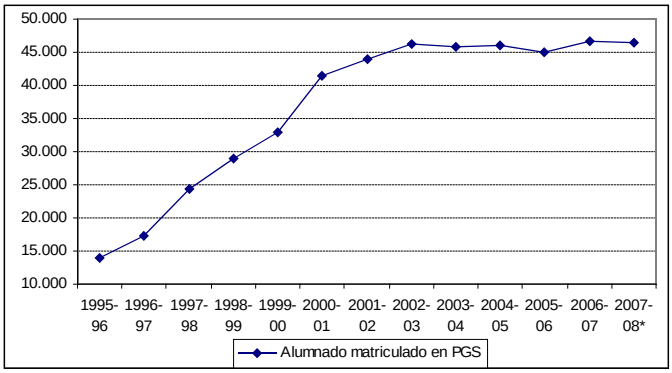
En la etapa de infantil figura la puesta en marcha del primer programa integral de impulso a la creación de nuevas plazas educativas para los niños de 0 a 3 años, "El Plan Educa3", para el que se ha establecido una fuerte inversión económica[36].

También se viene desarrollando un programa específico de refuerzo, orientación y apoyo (Plan PROA) destinado a los alumnos en peor situación de desventaja educativa. Dicho Plan se inició en 2005 y se basa, también, en un esquema de financiación compartida entre la Administración central y las comunidades autónomas. Asimismo, se aplican otros programas de compensación educativa. No obstante, cabe interrogarse acerca del alcance suficiente o no de estos programas, en términos de inversión y de recursos, y la existencia de mecanismos de evaluación de sus resultados.

Los programas de garantía social destinados a los jóvenes mayores de 16 años que no hayan alcanzado los objetivos de la ESO, han constituido una de las principales herramientas dirigidas a proporcionar a estos jóvenes una formación básica y profesional que les permita incorporarse a la vida activa y, en su caso, para que puedan proseguir sus estudios[37]. Dichos Programas habían seguido una tendencia de rápido crecimiento, en un primer periodo, y de posterior estabilización en los últimos años, en términos de alumnos matriculados (Gráfico).

GRÁFICO

ALUMNADO MATRICULADO EN PROGRAMAS DE GARANTÍA SOCIAL, 1995-2007



Fuente: MEPSYD, Estadísticas de la Educación en España.

[36] 1.087 millones de euros para el período 2008-2012. En la financiación participan a partes iguales el Estado y las Comunidades Autónomas.

[37] Especialmente en la Formación Profesional Específica de grado medio, a través de la prueba de acceso a los correspondientes ciclos formativos.

Con todo, su grado de cobertura sobre el fracaso escolar ha sido claramente insuficiente, ya que, aunque no existe unanimidad al respecto, los mismos no han pasado de una tercera parte del alumnado que sufre fracaso escolar.

Recientemente, la LOE ha introducido los programas de cualificación profesional inicial (PCPIs), dirigidos a los alumnos de ESO que, superada la edad teórica de finalización de dicha etapa, 16 años, no hayan obtenido el título de Graduado. Dichos programas tienen como objetivo que los alumnos participantes en ellos alcancen competencias profesionales básicas ligadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales para permitirles, bien una inserción laboral con más garantías, bien ampliar sus competencias básicas para proseguir estudios, ya que tienen la oportunidad de obtener el título de Graduado mediante la realización de un módulo voluntario. Suponen, pues, una herramienta específicamente dirigida a paliar los efectos del fracaso escolar sobre la persona y su capital formativo, o directamente a evitar dicho fracaso, y, como tales, se conciben como un instrumento muy importante para luchar contra este problema.

El proceso de implantación de los PCPIs está comenzando ahora, habiéndose previsto para el presente Curso 2008-2009 una primera dotación presupuestaria específica. Es importante que estos programas cuenten en los próximos cursos con una financiación, por parte de todas las Administraciones educativas, que permita una amplia oferta de los mismos y un suficiente grado de cobertura del alumnado con estas necesidades.

Estas medidas, que van dirigidas a tratar problemas fundamentales para los individuos y para la política educativa, requieren, por lo demás, de estabilidad suficiente en el tiempo para permitirles desplegar todo su potencial, y, además, de una perspectiva temporal amplia para evaluar sus resultados y sus efectos sobre un sistema, como es el de educación y formación, complejo y cada vez más interconectado.

En definitiva, es preciso hacer una llamada para que se apliquen las medidas contempladas en la LOE en todas las etapas y ámbitos con incidencia en la reducción del fracaso escolar, tanto en atención a la diversidad como en el refuerzo de la equidad, mediante políticas de refuerzo y de apoyo a los centros, al profesorado y a los alumnos con necesidades específicas. La gravedad que reviste este problema en el sistema educativo exige un esfuerzo de consenso y de coordinación entre las Administraciones competentes en la definición de objetivos y criterios comunes en relación con el mismo.

2.3.6. Evaluación y financiación de la educación

La complejidad del sistema educativo y los problemas que se han venido poniendo de manifiesto demandan contar con un sólido sistema de evaluación. Al mismo tiempo, la

mayor autonomía de los centros, tal y como se viene asimismo recomendando por los expertos, debe ir acompañada de un mayor control de los resultados. Todo ello, en última instancia, apunta a impulsar el desarrollo de una cultura de la evaluación dentro del sistema educativo.

Una evaluación eficaz, en relación con los objetivos que se plantean en este Informe, debería atender de manera precisa a los elementos más directamente relacionados con la calidad y la equidad de la enseñanza. La LOE prevé, en un título específico, la extensión de la evaluación a estos aspectos, al establecer que se aplicará sobre los procesos de aprendizaje y los resultados de los alumnos, el profesorado, la dirección, el funcionamiento de los centros docentes, la inspección y las propias Administraciones educativas.

La evaluación del sistema de educación y formación la lleva a cabo, en todo el conjunto nacional, el Instituto de Evaluación (IE), y en sus respectivos ámbitos los organismos correspondientes de las comunidades autónomas. Dicha evaluación descansa sobre dos instrumentos básicos: un sistema estatal de indicadores, que gestiona el IE, basado en la coordinación y el suministro de información entre el IE y las comunidades autónomas, y los planes de evaluación general del sistema educativo, de alcance plurianual.

En relación con uno de los problemas comúnmente señalados, el retraso en competencias básicas, la evaluación de las competencias básicas del currículo adquiridas por los alumnos se está llevando a cabo mediante evaluaciones generales de diagnóstico reguladas por la Ley para las etapas de educación primaria y secundaria[38]. Estas evaluaciones deben dar más transparencia al sistema educativo, y, sobre todo, deben permitir un conocimiento más en profundidad de los factores que están detrás de los problemas señalados, a la vez que más completo y actualizado en el tiempo con relación a los programas internacionales de evaluación como PISA y PIRLS[39].

Además, se prevé como necesaria, a fin de mejorar la calidad de la enseñanza y el trabajo de los profesores, la elaboración de planes de evaluación de la función docente, con la participación del profesorado. Dichos planes deben ser elaborados por las Administraciones educativas en sus ámbitos de competencia. Y, asimismo, las Administraciones podrán elaborar planes de evaluación de los centros educativos y de la

[38] Las evaluaciones de diagnóstico, hechas sobre muestras de centros y de alumnos, se basan en la colaboración de la Administración central, a través del IE, y las comunidades autónomas, ya que tienen como fin obtener datos representativos del alumnado y de los centros tanto por territorios como del conjunto nacional. Para ello, la Conferencia Sectorial de Educación deberá velar por que dichas evaluaciones, de cuyo desarrollo y control son responsables las propias comunidades autónomas, se realicen con criterios de homogeneidad.

[39] De las evaluaciones que lleva a cabo la Administración central en cooperación con las comunidades autónomas, la Ley obliga a una difusión de resultados a través de un informe anual que debe presentar el Gobierno al Congreso de los Diputados, con periodicidad anual, así como mediante la publicación periódica de conclusiones y de información del sistema estatal de indicadores por el MEPSYD.

función directiva de los centros. Resulta evidente que la realización de estas evaluaciones puede aportar elementos muy cualitativos para el conocimiento del sistema de educación y arrojar luz sobre las causas de algunos de los problemas más relevantes de su funcionamiento.

El desarrollo de un sistema de evaluación eficaz requiere el cumplimiento de estas previsiones y de los objetivos de transparencia. En todo caso, la cimentación de una cultura de la evaluación, que no es una carencia exclusiva de la educación pero que también pertenece a ésta, debería implicar también un compromiso de las Administraciones con la evaluación de todos los aspectos implicados en la educación, incluidos los efectos de las políticas educativas.

LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA

Como se ha señalado, España mantiene un nivel de gasto en educación sensiblemente inferior a la media de los países de referencia de nuestro entorno. Al mismo tiempo, como señalan los expertos en las políticas de educación, es necesario orientar adecuadamente el gasto primando la mejora de la calidad del sistema y reforzando los aspectos más directamente implicados en el aprendizaje y en el rendimiento de los alumnos. Si durante las décadas anteriores el esfuerzo en educación ha debido atender de manera prioritaria a la universalización de la enseñanza los problemas de que adolece en la actualidad el sistema educativo aconsejan priorizar el esfuerzo de gasto en la mejora de la calidad de la educación.

A este respecto, la LOE introdujo previsiones novedosas acerca de las necesarias garantías de inversión de las Administraciones para cumplir con los objetivos en educación. Dicha Ley contiene, así, dentro de un Título específico, un mandato expreso a los poderes públicos para dotar al sistema educativo de los recursos necesarios para cumplir con sus objetivos.

Asimismo, para cerrar la brecha con los países de nuestro entorno, la LOE prevé que se lleve a cabo un plan de incremento del gasto público en educación para los próximos diez años que permita el cumplimiento de los objetivos y la equiparación progresiva a la media de los países de la UE. Ahora bien, dadas las competencias de gestión de la educación que tienen las comunidades autónomas, esta política de progresiva convergencia en el gasto requiere necesariamente el esfuerzo de éstas. Por ello, la Ley prevé que el Estado y las comunidades autónomas acordarán dicho plan, lo que exige un intenso diálogo y cooperación entre todas las Administraciones.

Por otra parte, las previsiones de incremento del esfuerzo en educación que permitan una adecuada implantación de los instrumentos y medidas legislativas en relación con la calidad, la atención a la diversidad y la equidad del sistema, así como la convergencia

en el gasto con la media de la UE, no deberían verse frenadas por la coyuntura. La inversión en capital humano es, al margen de otras consideraciones, una herramienta clave para facilitar la recuperación económica y para lograr una estructura productiva menos vulnerable.

Sería deseable que el aumento del esfuerzo en educación, y, sobre todo, la orientación del gasto prioricen las medidas y las acciones dirigidas a reforzar la calidad del sistema y, especialmente, las políticas de prevención y de lucha contra el fracaso escolar en todas sus manifestaciones. A este respecto, cabe hacer una llamada para el adecuado cumplimiento por las Administraciones educativas de las previsiones de dotación de recursos que contiene la legislación estatal para cumplir con aspectos como los límites de alumnos por aula, el fomento de la lectura, los programas de refuerzo y apoyo educativo y la mejora de los aprendizajes, la atención a la diversidad, especialmente a los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo, medidas de apoyo al profesorado, o la dotación de servicios de orientación educativa, psicopedagógica y profesional, entre otros.

2.4. Educación post-obligatoria no universitaria

Los principales problemas a los que se enfrenta el sistema educativo en este nivel de enseñanza son: un reducido número de jóvenes españoles graduados en enseñanzas postobligatorias, que la afluencia de los alumnos a la FPR continúa siendo baja, y una relativa falta de adecuación y ajuste sectorial de la demanda formativa de FP y las necesidades de cualificaciones requeridas por el sistema productivo. Además, la mejora de la calidad de los procesos educativos es quizás en este nivel más perentoria que en otros niveles, dada la extraordinaria rapidez con la que cambian los contenidos y competencias profesionales en las nuevas sociedades del conocimiento.

La principal razón del reducido número de jóvenes graduados en enseñanzas postobligatorias es la menor matriculación de los jóvenes españoles respecto a los europeos, debida, en buena medida, al fracaso escolar, pues parece que la opción mayoritaria de los jóvenes españoles que se han graduado en ESO es seguir estudiando. Además, esta situación no se ve compensada por los Programas de Garantía Social (actualmente Programas de Cualificación Profesional Inicial), dada su todavía escasa cobertura sobre el alumnado que sufre fracaso escolar. Asimismo, la menor continuidad en los estudios de los graduados en ESO en algunas comunidades autónomas, en las que además la inserción de este colectivo es más positiva, parecen apuntar también a razones ligadas a los mercados de trabajo. Finalmente, la menor participación en estos niveles educativos del alumnado de origen extranjero y la mayor afluencia de jóvenes extranjeros a nuestro país que no han alcanzado este nivel educativo, pueden estar

influyendo algo en esta situación. Sin embargo, para poder saber de forma más empírica cómo influyen diferentes factores en las tasas de graduación en enseñanzas postobligatorias no universitarias, sería fundamental realizar estudios que analicen la no continuidad de los estudios obligatorios, en función de características personales, familiares, sociales y laborales.

Por otro lado, en España la FPR sigue siendo una opción poco elegida por el alumnado, con relación a sus coetáneos europeos. Esta elección parece estar todavía bastante vinculada a una cultura en la que la prolongación de los estudios es utilizada como estrategia por los estudiantes y sus familias ante la mayor empleabilidad de los titulados superiores. Sin embargo, aunque la asociación entre los estudios universitarios y mejor inserción laboral y mayor éxito profesional sigue presente, parece que empiezan a surgir indicios de que esta situación puede estar cambiando a favor de la FP, sobre todo de grado superior. Otras razones vinculadas a esta desvalorización social de la FPR pueden estar en la falta de reconocimiento de la validez profesional de esta formación por parte de ciertas profesiones reguladas, y a una inadecuada orientación hacia los estudios profesionales, a pesar de las posibilidades de incorporación laboral que ésta ofrece. Finalmente, también puede estar influyendo la insuficiente adecuación y ajuste territorial y sectorial de la oferta y demanda de cualificaciones en este subsistema educativo.

2.4.1. Reducido número de jóvenes graduados en enseñanzas postobligatorias no universitarias

Se considera que la obtención de este nivel formativo entre los jóvenes es imprescindible para realizar una carrera profesional y participar plenamente en el aprendizaje permanente, por lo que ya en 2003, el Consejo Europeo[40] adoptó como punto de referencia el que, de aquí a 2010, al menos el 85 por 100 de los jóvenes puedan finalizar la enseñanza secundaria superior (Bachillerato y Ciclos Formativos de Grado Medio).

España, con un 61,1 por 100 de los jóvenes que posee dicho nivel en 2007, se sitúa a 24 puntos porcentuales de este objetivo europeo, pero también lejos de los objetivos más modestos establecidos por el Plan Nacional de Reformas (74 por 100 en 2008 y 80 por 100 en 2010).

Además, España no sólo continúa siendo el tercer país, después de Malta y Portugal, con menor proporción de personas de 20 a 24 años con este nivel de estudios, sino que

[40] Consejo Europeo, *Conclusiones sobre los niveles de referencia del rendimiento medio europeo en educación y formación*, 5 de mayo de 20003

es el único, junto a Luxemburgo, en el que dicha proporción ha disminuido desde el año 2000 (Cuadro).

CUADRO

JÓVENES QUE HAN COMPLETADO AL MENOS LA EDUCACIÓN SECUNDARIA SUPERIOR, 2000-2007

Porcentaje de la población de 20 a 24 años años que ha completado al menos Educación Secundaria Superior (1)	2000	2007
UE -27	**76,3**	**78,1**
Europa del sur y Mediterraneo		
Chipre	79,0	85,8
España	***66,0***	***61,1***
Francia	81,6	82,4
Grecia	79,2	82,1
Italia	69,4	76,3
Malta	40,9	54,7
Portugal	43,2	53,4
Europa del Norte		
Dinamarca	72,0	70,8 (a)
Finlandia	87,7	86,5
Suecia	85,2	87,2
Europa del Centro-Oeste		
Alemania	74,7	72,5
Austria	85,1	84,1
Bélgica	81,7	82,6
Irlanda	82,6	86,7
Luxemburgo	77,5	70,9
Países Bajos	71,9	76,2
Reino Unido	76,6	78,1
Europa del Este		
Eslovenia	88,0	91,5
Estonia	79,0	80,9
Hungría	83,5	84,0
Letonia	76,5	80,2
Lituania	77,9	85,2
Polonia	88,8	91,6
República Checa	91,2	91,8
República Eslovaca	94,8	91,3

(1) Según la correspondencia CNED-2000- ISCED-97, este nivel incluye segunda etapa de educación secundaria (general-bachillerato- y Grado medio de enseñanzas profesionales y de régimen especial) y enseñanzas para la formación e inserción laboral que precisan de una titulación de estudios secundarios de primera etapa para su realización. (a) Ruptura en la serie

Fuente: Eurostat.

La mayor tasa de graduación de las mujeres españolas en este nivel, y su mejor balance con relación a la UE-27, indica que los esfuerzos se deben dirigir a aumentar esta tasa entre los varones. Por otro lado, también las tasas de graduación entre los españoles son mayores que entre los inmigrantes (15,7 puntos), por lo que parte del descenso podría ser explicado[41] por la importante afluencia de jóvenes adultos extranjeros que han sido educados fuera de nuestro sistema educativo.

[41] Commission of the European Communities. Staff Working Document. Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Indicators and benchmarks, 2008.

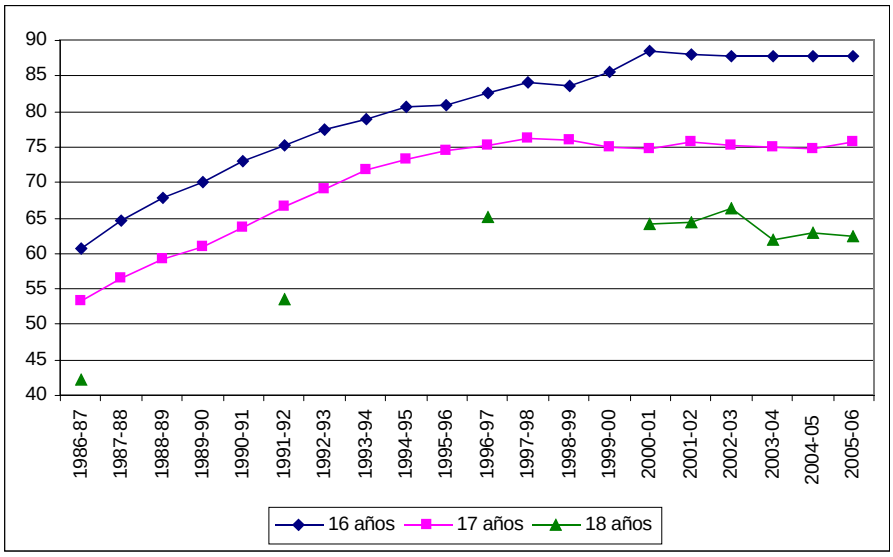
El análisis de la evolución de las tasas de escolarización en las edades correspondientes a los niveles educativos post-obligatorios, además de determinar en gran medida las tasas de graduación en estos niveles, es crucial para conocer la intensidad de la formación de capital humano en el periodo inmediatamente posterior al final de la ESO.

En España, la continuidad de los estudios está entre las más reducidas de los países europeos, ocupando el sexto y quinto país de la UE-19 (Curso 2003-2004) con tasas netas de escolarización más bajas a los 16 años y 17 años[42] (aunque a estas edades un 34 y 11 por 100 están cursando la ESO). En peor posición se encuentra España respecto a la escolarización a los 18 años (68,8 por 100), dónde solamente hay dos países con tasas más bajas, Reino Unido (60,5) y Portugal (60,8). Además, la evolución de las tasas desde el curso 1986-87 muestra un estancamiento e incluso un ligero retroceso de las mismas en los cursos posteriores al año 2000 (Gráfico).

GRÁFICO

TASA DE ESCOLARIZACIÓN EN EDUCACIÓN POST-OBLIGATORIA, 1986-2005

(Porcentajes en edades correspondientes)



Fuente: MEC, Instituto de evaluación. Sistema Estatal de Indicadores de la Educación.

La matriculación de los jóvenes españoles en la enseñanza secundaria postobligatoria es más baja que en otros países de nuestro entorno debido al alto abandono educativo prematuro, pues éste afecta a la población en edad de cursar las enseñanzas postobligatorias.

[42] Así, España con una tasa neta de escolarización de 92 por 100 a los 16 años y del 82 por 100 a los 17 años, sé situá a una distancia de 12 y 14 puntos porcentuales de Portugal y Grecia, que tienen las tasas más bajas a estas edades

Como se vio anteriormente, el abandono escolar prematuro es menor entre las mujeres, y por tanto, éstas presentan mayores tasas de escolarización que los hombres en las enseñanzas post-obligatorias. Esta circunstancia se produce en todas las edades, y además se amplía conforme transcurren los cursos, de manera que dichas diferencias aumentan conforme aumenta la edad. Por tanto, para aumentar la escolarización en este nivel se debe fomentar especialmente la participación de los varones, pero también del alumnado extranjero, dada su escasa participación actual en estos niveles.

Además, se ha constatado que las probabilidades de acceso a la educación postobligatoria aumentan conforme se eleva el nivel educativo de la madre y la renta disponible de los hogares y también en las familias compuestas de profesionales y las intermedias no manuales. Por tanto, el avance educativo de la población adulta, y especialmente de las mujeres[43], junto con el progreso económico y social experimentado en nuestro país en los últimos años posiblemente ayude a mejorar las tasas de escolarización en años venideros.

TASA DE PERSONAS QUE CONTINÚAN ESTUDIANDO SEIS MESES DESPUÉS, SEGÚN PROCEDENCIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO

Otro indicador más detallado sobre la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo después de la educación obligatoria es la proporción de jóvenes de los graduados en ESO, FP de grado medio y Bachillerato[44] que continúan estudiando, derivada del análisis de la nueva Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral (ETEFIL-2005), realizada por el INE[45].

La continuidad en los estudios es coherente con la ordenación educativa y claramente diferentes para los dos colectivos que han terminado estudios con carácter propedéutico (ESO y Bachillerato), y para los colectivos que han acabado los estudios de FP de grado medio y superior, que tienen un carácter finalista y orientada hacia el empleo[46]. Así, mientras que la situación educativa mayoritaria entre los primeros era continuar estudiando, la mayor parte de los graduados de FPR, tanto de grado medio como superior, han salido del sistema educativo tras conseguir el título correspondiente y no

[43] CES, Informe 3/2003.segundo Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española.

[44] Alumnos graduados en Educación Secundaria Obligatoria en el curso 2000/2001.

[45] Además, esta encuesta proporciona información sobre los principales itinerarios educativos y laborales seguidos por los jóvenes graduados en las diferentes enseñanzas post-secundarias, o sobre las razones del abandono de los estudios y de las reincorporaciones al sistema educativo de los diferentes colectivos.

[46] Más del 90 por 100 continuaba estudiando a los seis meses de haberse graduado y (más) como cuatro años después (más del 70 por 100), en el caso de los graduados de Formación Profesional reglada en sus dos ciclos es mucho menor, tanto la participación inicial en el sistema educativo (16,4% para FP de grado medio y 34,5% para los ciclos de grado superior) como al finalizar el periodo (9,5 y 23,1% respectivamente).

han comenzado ningún otro estudio (88 y 70,8 por 100), siendo las razones laborales los principales motivos de dicha salida[47], por lo que también sus reincorporaciones al sistema educativo son mínimas (9 por 100).

Sin embargo, hay que destacar que existen diferencias territoriales importantes en la permanencia en el sistema educativo después del nivel obligatorio. La continuidad de los estudios de los graduados en ESO presenta valores más reducidos en el litoral mediterráneo. Esta situación, aunque se expondrá con más detalle en el próximo capítulo, en parte viene explicada por la situación de los mercados de trabajo en los que pueden incorporarse los jóvenes en cada comunidad autónoma (Cuadro).

CUADRO

TASA DE PERSONAS QUE CONTINÚAN ESTUDIANDO SEIS MESES DESPUÉS, SEGÚN PROCEDENCIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO

CCAA	Graduados en ESO que continúan estudiando seis meses después	Personas que han accedido o no a un primer empleo significativo a lo largo del periodo analizado	% de personas que accedieron a un primer empleo significativo a lo largo del periodo analizado con un nivel de estudios de graduado en ESO en el momento del acceso al empleo
Andalucia	92,39	26,1	69,53
Aragon	97,23	19,3	49,67
Asturias	92,69	18,4	67,56
Baleares	94,27	30,5	61,61
Canarias	94,54	25,7	66,93
Cantabria	94,52	20,5	62,74
Castilla y Leon	97,10	21,8	64,30
Castilla-La Mancha	93,56	18,8	59,13
Cataluña	93,88	33,6	61,73
Com. Valenciana	93,13	29,4	59,60
Extremadura	95,36	17,4	71,39
Galicia	96,10	15,3	67,41
Madrid	94,44	26,5	60,47
Murcia	94,19	24,0	70,27
Navarra	99,23	19,9	42,20
Pais Vasco	97,97	15,7	52,62
La Rioja	96,43	17,5	56,25
Ceuta y Melilla	98,00	..	
Total	**94,33**	**25,90**	**63,32**

Fuente: INE, *Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral 2005*.

SALIDAS Y REINCORPORACIONES AL SISTEMA EDUCATIVO

Por otro lado, aunque la proporción de jóvenes graduados en ESO y Bachillerato que han salido por primera vez del sistema educativo durante el periodo estudiado son similares (33 y 35 por 100 respectivamente), los segundos lo hicieron con mayor frecuencia habiendo completado un nivel de estudios superior (20,2 por 100) que los graduados en ESO (14,8 por 100). Además, en la no continuidad de los estudios de los

[47] Un 40 por 100 dice haber dejado los estudios porque habían encontrado un empleo y un 20 por 100 porque tenía la intención de buscar trabajo.

graduados en ESO, tuvieron más peso los motivos de índole laboral[48], que entre los graduados en bachillerato[49].

Parece también que las medidas adoptadas para dotar de una mayor flexibilidad de acceso a diferentes niveles educativos son utilizadas por los jóvenes, más para aumentar la permanencia en el sistema, que para elevar su nivel de cualificación (Cuadro). Además, las razones de estas reincorporaciones al sistema educativo, parecen apuntar a que las orientaciones de partida respecto a la preferencia por la formación o el empleo de uno y otro colectivo, se consolidan en el tiempo[50].

CUADRO

PERSONAS QUE HAN SALIDO POR PRIMERA VEZ DEL SISTEMA EDUCATIVO A LO LARGO DEL PERÍODO ANALIZADO (1) Y SE HAN REINCORPORADO EN EL MISMO PERÍODO, POR TIPO DE ESTUDIO DE SALIDA

Total del período 2001-2005	Graduados en Educación Secundaria Obligatoria en el año 2001		Graduados en Bachillerato en el año 2001	
	% Salida Sobre el total del colectivo	% Reincorporación Sobre el total de salidas	% Salida Sobre el total del colectivo	% Reincorporación Sobre el total de salidas
Total ha salido del sistema educativo	32,9	13,17	34,8	19,80
Salida sin completar nivel posterior	12,8	5,53	7,7	4,87
Salida completando nivel posterior	14,5	5,61	20,2	2,53

(1) El período analizado se inicia en el momento de finalización/abandono de los estudios de referencia del colectivo y finaliza en el momento de la entrevista.

Fuente: INE, *Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral 2005*

Por todo lo anterior, se hace necesario adoptar medidas y llevar a cabo acciones para incrementar sustancialmente las tasas de matriculación y de graduación en educación secundaria superior de los jóvenes.

Para ello es fundamental mantener e incrementar las políticas de lucha contra el fracaso escolar, como anteriormente se ha señalado.

Además, es necesario llevar a cabo estudios y análisis sobre las causas de la no continuidad de los estudios obligatorios, en función de características personales, familiares, sociales y laborales. En relación con esto, sería conveniente realizar

[48] El 23 por 100 encontró un empleo y un 14 por 100 declaraba que dejaba los estudios para buscar trabajo.

[49] Estos justificaban su salida por razones relacionadas principalmente con cambios en la situación familiar o personal (38 por 100) y el logro del nivel de formación deseado (20,9 por 100).

[50] Para el 64 por 100 de los bachilleres el principal motivo es su preferencia por el estudio con relación a otras situaciones y porque antes no había podido realizarlos y ahora era posible (30 por 100). Entre los graduados en ESO, aunque las razones antes apuntadas también cuentan (45 y 31 por 100 respectivamente), la posibilidad de encontrar una mejor salida laboral es la causa principal de dicha reincorporación para un 22 por 100.

campañas informativas sobre la importancia de adquirir competencias básicas y profesionales de las etapas postobligatorias, pues cada día más este nivel formativo se considera imprescindible para participar plenamente en la sociedad de la información, del conocimiento y del aprendizaje permanente. Debe mejorarse la visibilidad social de estas enseñanzas con medidas de difusión de buenas prácticas y con programas de intercambio, movilidad y orientación existentes en este nivel.

Es importante contar con un buen sistema de orientación en los últimos cursos de la ESO que contribuya a fomentar la continuidad de los estudios.

Asimismo, debería aumentarse la dotación financiera de los programas de ayudas al estudio, de manera que se incremente el número de beneficiarios de becas en estas etapas[51].

Se debe fomentar, de manera específica, la participación de los varones y del alumnado extranjero en estos niveles educativos.

ESCASA PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN ADULTA EN LAS ENSEÑANZAS POST-OBLIGATORIAS

Por último, diferentes indicadores muestran que la participación de la población adulta en las enseñanzas post-obligatorias y en la FPR es también insuficiente[52]. Además, la participación de los adultos más jóvenes en la educación de adultos es especialmente baja (solo un 14,2 por 100 del alumnado tiene entre 20 y 24 años).

Ello apunta, además de otros factores, a posibles carencias en el sistema de las cualificaciones y rigideces en el sistema de educación y formación, de forma que la contribución del sistema educativo para elevar las tasas de graduación en educación post-obligatoria de la población adulta, y especialmente de la más joven, no es muy efectiva.

Ampliar el interés de la población activa por mejorar su cualificación es difícil mientras que el incremento de cualificación de la población ocupada no tenga un reconocimiento efectivo profesional y/o laboral (sobrecualificación) y mientras no se haga efectivo el reconocimiento oficial de las competencias que ya se poseen, pues, en el primer caso, su esfuerzo no se ve compensado y, en el segundo, se ve obligada a estudiar de nuevo lo que ya efectivamente sabe hacer[53]. Pero también puede influir la escasa motivación que merece la oferta existente, ya que estos niveles están concebidos más desde la lógica de

[51] En el curso 2005-06, éstos suponen tan sólo un 13 por 100 del total de beneficiarios de estas ayudas en todo el sistema educativo.

[52] Así, según datos del MEPSYD (*Las cifras de la Educación en España, 2008),* el número de alumnos en enseñanza de adultos de carácter formal y a distancia por 10.000 habitantes (población de 18 a 65 años) en España en el curso 2005-2006 es de 141, siendo además su participación en las enseñanzas post-obligatorias (6,9 y 11,8 en enseñanzas de formación profesional y bachillerato a distancia respectivamente) muy inferiores a las obligatorias (49,4 en EE iniciales de la Educación básica y 61,4 en educación secundaria para Personas Adultas)

la población escolar que desde la lógica de la población adulta, tanto por la rigidez de su estructura organizativa como en sus desarrollos curriculares.

Es conveniente, pues, fomentar la elevación de las cualificaciones y competencias por parte de la población adulta, por ejemplo, flexibilizando y facilitando su acceso a estas enseñanzas.

2.4.2. La baja participación en Formación Profesional Reglada

En España se mantiene una participación desigual entre el alumnado matriculado en bachillerato, con porcentajes similares a la media europea, y la matrícula en formación profesional de grado medio, que se encuentra muy por debajo de lo que es habitual en los países de nuestro entorno.

La participación de los jóvenes españoles en la formación profesional reglada es bastante más baja (42,5 por 100) que la existente para la UE-27 (51,7 por 100 en 2006), a pesar del aumento registrado en nuestro país desde el año 2000 (33,5 por 100)[54]. Sólo Chipre, Grecia y Portugal, Irlanda y cuatro países del Europa del este[55] tienen proporciones inferiores

En España la FPR continúa siendo una opción poco elegida por el alumnado, aunque la evolución porcentual de la matricula en Bachillerato y Formación Profesional se va equilibrando con el paso del tiempo (Grafico). La opción mayoritaria para los graduados en ESO es continuar realizando un itinerario dirigido hacia los estudios universitarios, aunque según la ETFIL, una proporción no desdeñable de los graduados en ESO y Bachillerato (29,4 y 27,6 por 100) se decantó hacia estudios de Formación Profesional.

[53] Como se verá, está pendiente la aprobación de un sistema de reconocimiento, evaluación y acreditación de las cualificaciones adquiridas mediante la experiencia laboral o vías no formales de formación.

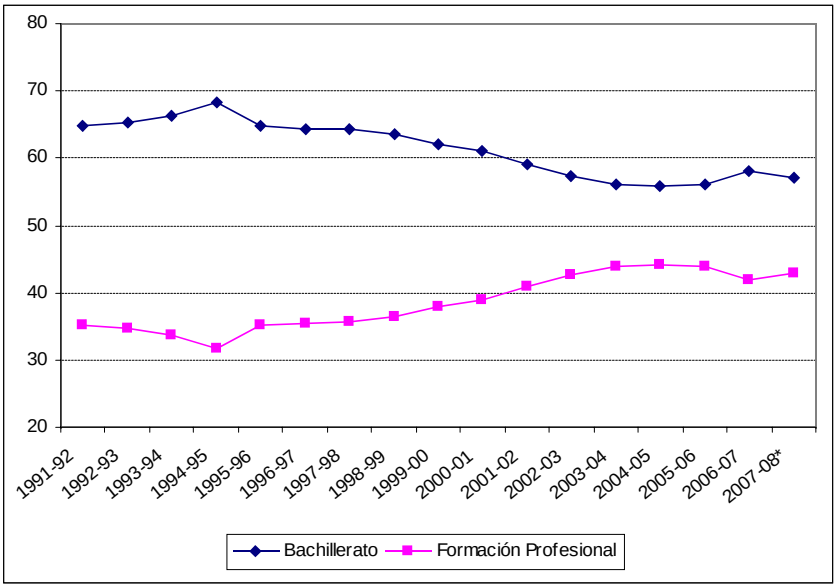
[54] Commission of the European Communities. Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and benchmarks 2008.

[55] Estonia, Hungría, Letonia y Lituania.

GRÁFICO

EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA EN BACHILLERATO Y FPR, 1991/92 - 2007/08

(En porcentaje)



Fuente: MEC, *Estadística de la Educación en España. Resultados Detallados.*

La FPR se ha estabilizado, en los últimos años, en alrededor del 450 mil alumnos, después de la importante reducción del alumnado que se ha producido desde el curso 1991-92, fruto tanto de la evolución descendente de la población escolar como de la implantación del segundo ciclo de la ESO, y ello a pesar de que en los ciclos formativos de grado superior se produce una pequeña disminución[56]. Asimismo, las enseñanzas de FP continúan dibujándose hoy, al igual que en décadas pasadas, como una opción que cursan un porcentaje algo más alto de hombres que de mujeres.

Algunos elementos que pueden estar influyendo en esta situación son la prolongación de los estudios como estrategia de los estudiantes españoles y sus familias ante la mayor empleabilidad de los titulados superiores, y la inadecuada orientación hacia estudios profesionales, a pesar de las posibilidades de incorporación laboral que ésta ofrece. Sin embargo, esta valoración no se encuntra actualmente tan fundamentada como en épocas anteriores. De hecho, según datos de 2006 de la OCDE, los hombres y mujeres españoles de entre 25 y 64 años que estudiaron ciclos formativos de grado medio y superior tuvieron unas tasas de empleo bastante elevadas[57], siendo en el caso de los ciclos formativos de grado superior muy similares a las universitarias

[56] En este volumen actual de alumnado han influido la evolución descendente de la población escolar y los cambios en la ordenación de las etapas educativas, con la implantación del segundo ciclo de la ESO.

[57] 85 por 100 para los hombres que cursaron segunda etapa de educación secundaria y 66 por 100 para las mujeres, y 89 y 75 por 100 para los hombres y mujeres que cursaron CFGS.

Pero, también la inserción profesional de los jóvenes que concluyen la formación profesional de grado medio y de grado superior presenta datos muy esperanzadores. Así, según la ETFIL, casi siete de cada 10 titulados en ciclos formativos de grado medio en y seis de cada 10 titulados en ciclos formativos de grado superior ya estaba trabajando a los seis meses de la finalización de sus estudios. Además, las mejores trayectorias laborales se producen de nuevo entre los que se graduaron en FP reglada, pues no solo la tasa de empleo continúa siendo más alta entre los que se graduaron en FP reglada (el 82 y 76 por 100 de los graduado en ciclos formativos de grado medio y superior estaba trabajando cuatro años después), sino que también son los colectivos entre los que la estabilidad en el empleo aumenta más (un 55 por 100 de los graduados en ciclos de grado medio y de grado superior tiene un contrato de duración indefinida). Por otro lado, la categoría profesional desarrollada por cada colectivo en ese primer empleo guarda bastante correspondencia con el nivel de estudios cursados, aunque el ascenso en la pirámide ocupacional a lo largo del tiempo de observación solo se produce de una forma significativa entre los graduados en FP superior.

Los peores resultados educativos del alumnado de FPR[58] frente al que cursa enseñanzas de tipo generalista pueden estar influyendo en una menor valorización por parte de los estudiantes y sus familias de los estudios profesionales. Estas diferencias reflejan la segregación social que generalmente se produce en los sistemas educativos entre los programas de tipo general y profesional, pues como señala la OCDE, estas disparidades persisten aunque se reduzcan cuando se ajustan por diferentes factores socioeconómicos. Sin embargo aunque es importante medir el rendimiento en las competencias clave de los alumnos que cursan FPR, en este subsector sería conveniente que se llevarán a cabo estudios sobre rendimiento en competencias profesionales y/o sectoriales. Es decir, estudios más contextualizados en los que se midan los resultados del aprendizaje alcanzado en un entorno real de trabajo.

Por otro lado, parece que la situación de los mercados de trabajo en los que pueden incorporarse los jóvenes en cada comunidad autónoma, no sólo influye en la continuidad o no hacia los estudios post-obligatorios, sino también las opciones de estudio en este nivel educativo, pues existen claras diferencias por comunidades autónomas en la tasa de personas que estudia Bachillerato y ciclos formativos de grado medio un año después de haberse graduado en ESO. Las comunidades autónomas del litoral mediterráneo presentan valores reducidos en este indicador; en este caso la falta de continuidad en Bachillerato puede venir explicada por el acceso al mercado de trabajo. En dos comunidades (Cantabria y Navarra) la continuidad en Bachillerato es

[58] El programa PISA muestra que el rendimiento medio en matemáticas es inferior en este alumnado que entre el que cursa enseñanzas de tipo generalista.

reducida, pero viene explicada por un acceso muy numeroso a ciclos formativos de grado medio (Cuadro).

CUADRO

TASA DE PERSONAS QUE ESTUDIA BACHILLERATO Y FP DE GRADO MEDIO UN AÑO DESPUÉS DE HABERSE GRADUADO EN ESO

Comunidades Autónomas	Tasa de personas que estudia bachillerato un año después de haberse graduado en ESO	Tasa de personas que estudia CFGM un año después de haberse graduado en ESO
Andalucia	76,66	15,73
Aragon	81,33	15,90
Asturias	77,14	15,55
Baleares	77,90	16,37
Canarias	80,22	14,32
Cantabria	71,16	23,36
Castilla y Leon	81,32	15,79
Castilla-La Mancha	81,73	11,83
Cataluña	76,78	17,10
Com. Valenciana	74,30	18,83
Extremadura	84,06	11,30
Galicia	87,53	8,57
Madrid	83,16	11,28
Murcia	82,38	11,82
Navarra	77,24	22,00
Pais Vasco	85,40	12,57
La Rioja	77,47	18,96
Ceuta y Melilla	87,50	10,50
Total	**79,56**	**14,77**

Fuente: INE, *Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral 2005.*

A la vista de este panorama de baja participación en la formación profesional, se han venido adoptando en los últimos años medidas normativas y de otra naturaleza para potenciar la formación profesional, el impulso del Sistema Nacional de las Cualificaciones Profesionales y la reforma de la formación profesional reglada, como se verá más adelante. No obstante, parece necesaria y urgente la adopción de nuevas medidas en diversos ámbitos, y, en efecto, se han anunciado recientemente otra serie de acciones desde la Administración central. Con todo, es necesario subrayar que entre las principales medidas deben figurar las políticas de lucha contra el elevado fracaso escolar, verdadero problema social y educativo que se proyecta en etapas posteriores y que afecta de lleno a la densidad de alumnado de la formación profesional reglada. Es necesario reequilibrar la proporción entre los alumnnos que se gradúan en Bachillerato y en FP, pero por la vía de aumentar esta última a costa del fracaso escolar.

2.4.3. El marco de la formación profesional reglada

La formación profesional reglada (FPR), competencia de las Administraciones educativas, no ha permanecido al margen de los procesos de reforma que han afectado

al sistema educativo en su conjunto. Las sucesivas leyes de reforma han afectado a aspectos básicos de la FPR, desde el acceso, la estructura, las titulaciones profesionales y los contenidos de los módulos, hasta la organización de los centros y la regulación del profesorado.

A grandes rasgos, cabe decir que las distintas oleadas de reformas han apuntado, si bien a través de diferentes medidas, a elevar la calidad y la eficacia de la formación, a un mayor ajuste de la oferta formativa y de titulaciones con los requerimientos de cualificaciones profesionales del sistema productivo, a la creación de un subsistema más flexible e interconectado con la educación general, con los otros subsistemas de formación y con el mundo laboral, y a potenciar su contribución a la formación permanente.

El marco básico vigente de la FPR viene configurado, además de por la ya citada Ley Orgánica 5/2002, de las cualificaciones y de la formación profesional, por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y por el RD 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.

Es importante destacar que la regulación del Sistema Nacional de las Cualificaciones y la elaboración del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales han sido pasos previos indispensables para acometer una nueva regulación de la formación profesional reglada y para cumplir con los fines y objetivos previstos por dicha reforma, como se verá más adelante. La vinculación de la formación profesional reglada y de la formación para el empleo a través del Catálogo de cualificaciones aporta condiciones para introducir mayor flexibilidad en el acceso a la FPR y en las relaciones entre los distintos subsistemas de la formación, impulsar el aprendizaje permanente, combinar el estudio y la formación con la actividad laboral, y posibilitar que las nuevas titulaciones y las enseñanzas conducentes a las mismas se adapten más a las necesidades de las personas y a los requerimientos del sistema productivo.

La FPR se estructura en un conjunto de ciclos formativos de grado medio y de grado superior, con una organización modular, y referidos al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Corresponde al Gobierno, previa consulta a las comunidades autónomas, establecer las titulaciones correspondientes a los estudios de FPR y los aspectos básicos del currículo, que deberá incluir una fase de formación práctica en los centros de trabajo.

Por su parte, las comunidades autónomas, respetando los aspectos básicos de la regulación estatal, establecen los currículos, pudiendo ampliar los contenidos de los

títulos de FPI[59]. Asimismo, son competentes para programar la oferta de las enseñanzas de FPR, a cuyo fin la LOE establece algunos objetivos generales[60]. Para conformar su oferta formativa, las comunidades autónomas deberán contar con la colaboración de las corporaciones locales y de los agentes sociales y económicos.

El RD 1538/2006 estableció la estructura y el perfil de los nuevos títulos de formación profesional, con base en el Catálogo nacional de Cualificaciones profesionales así como con las directrices fijadas por la UE[61]. El perfil profesional reflejado en cada uno de los títulos vendrá determinado por las cualificaciones y, en su caso, unidades de competencia de dicho Catálogo.

Un objetivo central de la nueva FPR radica en ajustar los títulos a los perfiles profesionales demandados por el sistema productivo y por la realidad del mercado laboral, ante el problema, frecuentemente señalado, de desajuste entre los requerimientos empresariales de cualificaciones profesionales y el diseño de la oferta formativa[62]. Este desajuste puede venir por dos vías, bien porque no hay suficiente oferta formativa en determinadas profesiones, bien porque no hay suficientes matriculados y titulados en los estudios correspondientes a tales profesiones. En relación con la primera, es fundamental completar el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, al que va referenciado el Catálogo de Títulos de FP, y simplificar el procedimiento de elaboración de las cualificaciones, agilizando la traslación de éstas a las correspondientes ofertas formativas.

[59] En su caso, dicha ampliación deberá referirse a las cualificaciones y unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales incluidas en el título, respetando el perfil profesional del mismo. Al establecer el currículo de cada ciclo formativo, las CC.AA. deberán tener en cuenta la realidad socioeconómica del territorio, con el fin de que las enseñanzas respondan en todo momento a las necesidades de cualificación de los sectores socioproductivos de su entorno, sin perjuicio a la movilidad del alumnado.

[60] Promover la integración de contenidos científicos, tecnológicos y organizativos, y la adquisición de conocimientos y capacidades en TIC, idiomas de la UE, trabajo en equipo y prevención de riesgos laborales, que son las áreas prioritarias referidas en la L.O. 5/2002, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

[61] Los títulos de formación profesional, de Técnico y Técnico superior, se agrupan dentro de las veintiséis familias profesionales que comprende el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, y configuran, a su vez, el Catálogo de Títulos de la Formación Profesional del sistema educativo.

[62] A la oferta de formación profesional se le imputa el responder a una lógica escolar y el estar demasiado definida por los responsables educativos, como consecuencia de no haberse consolidado un verdadero funcionamiento de los mecanismos creados en el pasado (comisiones provinciales de formación profesional) para procurar un ajuste realista entre demanda de cualificaciones por las empresas y oferta de enseñanzas por las Administraciones.

En relación con la segunda, aunque se analiza con más detenimiento posteriormente[63], conviene señalar que en España se produce, desde hace años, una clara concentración de la demanda formativa en la FP en determinadas familias profesionales, pues aproximadamente seis de cada 10 titulados de FP de grado medio y superior se gradúan en las ramas de Administración y Gestión, Informática y comunicaciones, Sanidad, Servicios socioculturales y a la comunidad, y transporte y mantenimiento de vehículos. Esta concentración, aunque en algunas familias responde a la estructura productiva española, en otras no está relacionada con tal circunstancia ni con la presencia de elevadas tasas de inserción. En todo caso, y a pesar del importante volumen de egresados en estas disciplinas, se mantienen unas buenas tasas de inserción en el empleo, como es el caso de sanidad, o los servicios a la comunidad en los ciclos formativos de grado superior.

También llama la atención la escasa graduación e inserción en determinadas familias que, sin embargo, parece que sí tienen un gran peso en nuestra estructura productiva, como edificación y obra civil, o la escasa opción de los estudiantes hacia familias profesionales como la Hostelería y Turismo, Instalación y mantenimiento, e Imagen personal, con muy buenas tasas de inserción.

Una mejora continua en el ajuste de la demanda de estudios a los requerimientos empresariales de cualificaciones profesionales, no sólo tiene importantes y ventajosos efectos sobre el mercado de trabajo, sino que supondría un mejor aprovechamiento del capital formativo[64].

Ahora bien, la implantación de las nuevas titulaciones apenas si ha hecho más que arrancar, estando prevista la misma en el curso 2007-2008, y habiéndose aprobado en 2007 los primeros nuevos títulos de técnicos de grado medio y de grado superior. Será necesario contar con un periodo de aplicación de las nuevas enseñanzas para poder evaluar sus efectos, sobre todo, en el progreso en los objetivos de ajuste entre oferta y demanda de cualificaciones. En todo caso, es preciso agilizar la aprobación de las nuevas titulaciones de FP y completar en un tiempo breve el Catálogo de títulos.

En lo que respecta a las enseñanzas, éstas se organizan en ciclos formativos y en módulos profesionales asociados a unidades de competencia del Catálogo de

---

[63] Los desajustes entre las cualificaciones requeridas y la demanda formativa del alumnado, y su efecto en la inserción laboral de los titulados y en la disponibilidad de profesionales cualificados por las empresas, se analizarán más adelante, en el capítulo 3 de este Informe.

[64] Una orientación al respecto más actualizada puede mejorar estos desajustes. Pero también hay que tener en cuenta que muchas profesiones con altas tasas de inserción, no son profesiones vocacionales, se corresponden con empleos cuyo ejercicio profesional se realiza con frecuencia en condiciones más duras que otras profesiones (fabricación mecánica, construcciones metálicas, madera y mueble...) o tienen una imagen social poco atractiva (profesiones de “mono azul”).

cualificaciones, incluyendo también módulos no asociados a aquéllas[65]. Entre los problemas y carencias que se han venido señalando en relación con la FPR, figura la excesiva rigidez en la oferta y en la organización de las enseñanzas conducentes a la adquisición de las cualificaciones y la obtención de los títulos profesionales, basadas en una lógica escolar que dificulta el acceso del conjunto de la población, especialmente de los adultos ocupados, y el objetivo de contribuir a la formación permanente.

La reforma impulsada a partir de la LOE se basa en la flexibilización de la oferta de las enseñanzas profesionales, a fin de permitir combinar el estudio y la formación con la actividad laboral o de otro tipo. A tal fin, se prevé que las enseñanzas profesionales podrán ofertarse de forma completa o parcial y, asimismo, aquellos módulos profesionales que lo permitan, podrán desarrollarse en regímen presencial o a distancia[66].

Asimismo, la organización flexible de las enseñanzas de FPR se orienta, en la LOE y sus normas de desarrollo, a ampliar las posibilidades de formación profesional para las personas adultas, cuya participación se pretende potenciar. Este objetivo debe alcanzarse mediante una oferta de formación, por parte de las Administraciones competentes, adaptada a las capacidades y necesidades personales, que permita la conciliación del aprendizaje con otras actividades y responsabilidades, y a partir de una metodología flexible, abierta y basada en el autoaprendizaje. Las Administraciones podrán ofertar formación en régimen presencial o a distancia de módulos profesionales incluidos en títulos y asociados a unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales[67].

Ahora bien, estas previsiones requieren que las distintas administraciones educativas, dentro de sus competencias de organización de la oferta, adopten las medidas necesarias para hacer efectivas unas posiblidades reales de acceso flexible y adaptado a las necesidades de la población. Ello incluye la ampliación del tiempo de funcionamiento de los centros, mediante la organización de horarios y de turnos lectivos que permitan compatibilizar los estudios de FP con el trabajo. Asimismo, es necesario garantizar una oferta amplia de formación a distancia. Son necesarias, en definitiva, políticas de optimización de la inversión elevada que exige una FP de calidad y adecuadamente

[65] La estructura modular de las enseñanzas y su referencia al Catálogo de cualificaciones permite que los alumnos que no superen en su totalidad alguno de los ciclos formativos reciban certificación por los módulos que tengan superados y que dicha certificación tenga el valor de acreditación parcial acumulable de las competencias profesionales adquiridas, en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.

[66] Artículo 20 del RD 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.

[67] En línea con estos objetivos, el citado RD 1538/2006 regula las pruebas para la obtención de los títulos de formación profesional de Técnico y Técnico Superior y establece sus condiciones básicas. Asimismo, regula las enseñanzas de formación profesional a distancia.

dotada de instalaciones, equipos y profesorado, de manera que los centros de FP se conviertan en verdaderos referentes de la oferta de formación profesional para todo el entorno social y productivo.

Y, desde luego, es necesario potenciar la implantación de centros integrados de formación profesional[68], ya que, por sus fines de desarrollo de acciones formativas que integran las ofertas de los diferentes subsistemas, y por sus características de autonomía, flexibilidad organizativa y versatilidad, son instrumentos idóneos para alcanzar tales objetivos.

La nueva ordenación ha modificado, asimismo, el régimen y las condiciones de acceso a la FPR, y en particular el acceso a los ciclos de grado medio, por parte del alumnado que no supera con éxito la etapa de la ESO, con el fin último de fortalecer el valor y la imagen social de la formación profesional, alejándola del riesgo de ser percibida de nuevo como una alternativa devaluada al Bachillerato que ha tenido en otras épocas[69]. La implantación de los nuevos Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) en el curso 2008-2009 requiere el transcurso de tiempo suficiente para permitir que desplieguen sus efectos y para poder contrastar su eficacia en relación a los objetivos perseguidos. En todo caso, es deseable que se articule una oferta suficiente de los mismos para posibilitar una amplia cobertura del alumnado, ofreciendo a muchos jóvenes con este problema oportunidades de cualificación profesional básica y de continuar formándose. Al mismo tiempo, la aplicación de estos programas debe sortear el riesgo de que, por esta vía, los ciclos formativos de grado medio se conviertan sistemáticamente en receptores de fracaso escolar, con las consecuencias que ello tendría sobre el nivel de exigencia formativa en la FPR.

[68] Cuyos requisitos básicos fueron regulados por el RD 1558/2005, de 23 de diciembre, y cuya creación y autorización corresponde a las distintas Administraciones en el ámbito de su competencia. Asimismo, la reciente regulación reglamentaria de la red de centros de referencia nacional refuerza estos instrumentos.

[69] La LOCE había previsto los Programas de Iniciación Profesional (en sustitución de los Programas de Garantía Social), compuestos por contenidos curriculares de formación básica y por módulos profesionales asociados a alguna de las cualificaciones incluidas en el Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales. Se trataba de una formación a impartir en dos cursos académicos y a ella podían acceder los alumnos desde los quince años cumplidos que optasen voluntariamente por no cursar ninguno de los itinerarios que también la citada Ley había introducido en la ESO. La superación de un programa de este tipo daría derecho a la obtención del título de graduado en ESO. Esta opción de política legislativa no estuvo exenta de polémica al considerarse, desde algunos ámbitos, que la misma entrañaba el riesgo de que ésta se convirtiese en la vía ordinaria de acceso a la formación profesional inicial. Este riesgo podía llevar de nuevo a la FPR a ser la "segunda vía" o vía alternativa al bachillerato y la Universidad, con el consiguiente desprestigio social de la formación profesional. La LOE ha modificado esta figura mediante los llamados "Programas de cualificación profesional inicial", en dos aspectos fundamentales: por una parte, ha elevado la edad general para su inicio a los dieciséis años, aunque con excepciones; por otra parte, la superación de un programa de este tipo sólo da derecho a la obtención del graduado en ESO si el alumno opta por seguir módulos de carácter voluntario específicamente orientados a la obtención de dicho título, junto con los módulos obligatorios de contenido profesional. De superarse únicamente estos últimos se obtendrá una certificación académica con efectos de acreditación de las competencias profesionales.

Desde otra perspectiva, la LOE cuenta, entre sus objetivos, aumentar la flexibilidad en el acceso al sistema, con el fin de permitir configurar vías formativas adaptadas a las necesidades e intereses personales, así como el paso desde el trabajo a la formación y la compatibilización de ambos. En este ámbito, además, sería conveniente ampliar la difusión y facilitar la realización de los cursos de preparación de las pruebas de acceso a la FP, para aquéllos que no poseen el título para acceder directamente, permitiendo su realización a distancia mediante plataformas *on line*.

También con el fin de aumentar la flexibilidad del sistema y de favorecer la formación permanente, se han ampliado las conexiones entre la educación general y la formación profesional, así como las convalidaciones entre estudios universitarios y de FPR superior[70]. Aspectos éstos, no obstante, cuyo desarrollo por parte del Gobierno no debería demorarse, ya que se trata de instrumentos importantes para alcanzar objetivos clave del sistema de educación y de formación, y, en definitiva, para potenciar el valor de la formación profesional.

El paulatino aumento, en los últimos años, del porcentaje de alumnos que optan por la Formación Profesional no ha impedido, sin embargo, que ésta siga siendo una opción considerablemente menos demandada en España que en la UE al finalizar la ESO, como ya se ha señalado[71]. Las causas de esta situación son complejas pero, entre ellas, además de las imputables a las propias deficiencias que ha arrastrado durante mucho tiempo la organización y la enseñanza de la FP del sistema educativo, está la negativa imagen social de la formación profesional, considerada durante mucho tiempo como una vía educativa de segundo orden, frente a la imagen más positiva del Bachillerato y la Universidad como la auténtica senda educativa y formativa capaz de satisfacer expectativas personales y familiares de promoción y estatus social. Puede decirse que la preocupación de las Administraciones por relanzar el papel de la formación profesional y la receptividad social hacia la misma han ido, durante algunos años, por caminos diferentes.

Sigue siendo una asignatura pendiente, pues, impulsar una mayor aceptación y demanda social de la FPR, a lo que deberían contribuir las últimas reformas acometidas y la aplicación del conjunto de medidas e instrumentos regulados desde la L.O. de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

---

[70] Vid. artículos 44.3 de la LOE y 47 del RD 1538/2006.

[71] Un problema específico es el de la escasa oferta formativa, o la escasa demanda de matrícula, o la combinación de ambas, que se da en relación con determinados oficios o profesiones, y que responde a complejas causas de imagen y percepción social de las mismas, combinadas con las expectativas de los individuos. Esta situación conduce a restricciones en la oferta de mano de obra cualificada en esos oficios, con los consiguientes problemas para las empresas y los sectores, problema que se analizará posteriormente en el capítulo 3 de este Informe.

Un instrumento clave a tal fin es el papel de la información y la orientación a los alumnos, desde la ESO, en los institutos. A tal fin, el Reglamento de la formación profesional persigue dotar de una mayor eficacia a la información y la orientación profesional en el marco de la FPR, en aras de conseguir una mejor información y difusión de las ofertas de estas enseñanzas, de las oportunidades de aprendizaje y de los posibles itinerarios formativos para facilitar la inserción y reinserción laborales[72].

Se debe mejorar, pues, la orientación y la información a los estudiantes para poner en valor la importancia y las ventajas de la FP, para lo que resulta determinante actuar sobre la formación y la información de los orientadores. Además, como complemento de un buen sistema institucional de orientación, se deberían promover campañas informativas sobre la FP y sobre su papel en la inserción laboral.

La elevación de la calidad y de la excelencia de las enseñanzas de la formación profesional, como objetivo, debe pasar, además, por una mejora de los procesos formativos. Para ello, entre otras medidas, es necesario potenciar la autonomía organizativa y de gestión de los centros de FP. La norma prevé que las Administraciones educativas promuevan la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión de los centros, entre otros aspectos, desarrollando planes de formación, investigación e innovación y actuaciones que favorezcan la mejora continua de los procesos formativos.

Las acciones de apoyo a la mejora de los procesos formativos deben contemplar, también, la realización de estudios sobre el rendimiento del alumnado que evalúen la adquisición de las competencias generales y la calidad de los conocimientos de tipo teórico y práctico profesionales.

La calidad pasa también, entre otros aspectos, por la formación permanente del profesorado y por la modernización y mejora del equipamiento de los centros; debe, igualmente, desarrollarse una verdadera política de apoyo a la investigación y la innovación en la didáctica de las enseñanzas de la formación profesional, ámbito en el que están llamados a desempeñar un papel protagonista los centros de referencia nacional.

Además, y no menos importante, la FPR debe apoyarse más intensamente en la formación en los centros de trabajo. El objetivo del módulo de Formación en Centros de Trabajo, incorporado a las enseñanzas de FPR[73], es desarrollar los resultados del

[72] Se prevé que las Administraciones educativas y laborales establezcan protocolos de colaboración con el fin de lograr una mayor eficacia de los servicios y recursos destinados a la información y orientación profesional.

[73] El artículo 11 del Real Decreto 1538/2006, por el que se regula la formación profesional del Sistema Educativo, determina las características de este módulo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 42.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

aprendizaje, alcanzados en un contexto formativo, en un entorno real de trabajo[74]. Sin embargo, este tipo de formación en las empresas ha venido siendo muy reducido, a pesar de que ésta se encuentra actualmente concertada con las organizaciones empresariales, instrumentándose mediante convenios y acuerdos[75]. Por todo ello, es preciso que las Administraciones educativas desarrollen los programas necesarios, en colaboración con los interlocutores sociales, para garantizar la disponibilidad de puestos formativos en las empresas y para evaluar la calidad de dicha formación. Pero, al mismo tiempo, no hay que olvidar que sería deseable el fomento, en aras de una mayor utilización por las empresas, de los contratos para la formación y de los contratos a tiempo parcial para permitir simultanear formación y empleo.

Resulta evidente que la efectividad de todas estas previsiones va a depender del conjunto de las políticas educativas y de formación profesional que lleven a cabo las comunidades autónomas. Por ello, se hace más patente la necesidad de fijar estrategias y objetivos comunes en los órganos de coordinación y cooperación, particularmente en la Conferencia Sectorial. Tales estrategias deberían diseñarse a partir de buenas prácticas y experiencias de éxito, que se han basado, entre otros, en los siguientes aspectos:

- Orientación e información que ponga en valor la FP como opción de inserción y promoción profesional.
- Ajuste de la oferta formativa y de la demanda empresarial de cualificaciones, a partir de la colaboración estrecha entre la Administración y los agentes sociales.
- Calidad de la formación, basada en centros bien gestionados y bien dotados de equipamiento y de profesorado.
- Formación intensiva en los centros de trabajo, en paralelo, y no al final, de los módulos de la formación profesional.
- Colaboración entre centros de formación y el entorno empresarial para facilitar la actualización de los contenidos formativos, la formación permanente del profesorado y el aprovechamiento por las empresas de la capacidad de innovación de los centros.

Por último, la potenciación de la formación profesional no pasa sólo por la mejora de la oferta; también pasa, de manera tanto o más determinante, por la demanda, por parte del tejido empresarial, de trabajadores que posean las cualificaciones que ofrece la FPR.

---

[74] Pero además, la formación en centros de trabajo tiene la virtualidad de permitir detectar precozmente los posibles desajustes entre la formación y los requerimientos del sistema productivo. Por ello, esta formación práctica se incluye también en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

[75] Así, según datos del Consejo Escolar de Estado, la participación del alumnado de FP de grado medio y superior fue, en el curso 2006/2007, bastante baja (36,8 y 3,5 por 100 respectivamente).

Como ha manifestado el CES en ocasiones anteriores, para reducir los desequilibrios formativos y superar los desajustes entre oferta y demanda de cualificaciones descritos hay que actuar no sólo sobre el sistema educativo y formativo, sino también sobre el sistema productivo con el fin de promover un desarrollo creciente de las actividades con un mayor valor añadido e intensivas en conocimiento[76]. El mayor reconocimiento social y empresarial de la formación profesional debería traducirse en una mejora de las tasas de inserción laboral de los titulados y en una mayor promoción profesional asociada al incremento de las cualificaciones y competencias.

2.5. El Sistema Nacional de Cualificaciones y la Formación Profesional para el Empleo

2.5.1. El Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales

Las economías desarrolladas requieren contar con potentes sistemas de formación profesional que den respuesta a las necesidades de los ciudadanos y de las empresas en contextos de rápidas transformaciones productivas y de creciente competencia y apertura económicas. Este contexto y estas necesidades son particularmente visibles en el caso de España[77].

La necesidad de dotarse de una política coherente e integral de formación profesional pasa por aglutinar el conjunto de la formación en un sistema integrado que conecte la formación reglada y la formación dirigida a los ocupados y a los desempleados, superando la compartimentación de una estructura en subsistemas, estableciendo unas referencias comunes en el terreno de la oferta formativa, el reconocimiento y la acreditación, la evaluación de la calidad y la eficacia de la formación, todo ello garantizando la coordinación entre las Administraciones institucionales y territoriales con competencias en formación y asegurando la participación de los interlocutores sociales.

La respuesta a estos imperativos ha llevado a la puesta en pie del Sistema Nacional de Cualificaciones y de Formación Profesional (SNCFP), regulado por la LO 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (LOCFP)[78]. Con ello se

[76] Informe CES 6/2005, sobre *El papel de la juventud en el sistema productivo español*.

[77] La modernización de la formación profesional es, por otro lado, una exigencia en el marco de la política social europea y de la estrategia de crecimiento y de empleo de la Unión Europea, a través del conocido como "Proceso de Copenhague", basados en la difusión y la consolidación de una cultura del aprendizaje permanente.

[78] El CES emitió el Dictamen 2/2001, sobre el Anteproyecto de Ley de la Formación profesional y las cualificaciones. La creación del SNCP había sido incluida como objetivo en el Programa Nacional de Formación Profesional 1998-2002, que definía las directrices básicas para alcanzar un sistema integrado de las distintas ofertas de formación profesional: reglada, ocupacional y continua. Dicho

debe alcanzar una política coherente, integrada y coordinada de cualificaciones y de formación profesional, que, al mismo tiempo, logre la máxima calidad y eficacia en términos de adecuación a las necesidades de las empresas y los individuos, y de actualización. Para ello, la LOCFP apunta a desarrollar una intensa coordinación entre las Administraciones Públicas competentes, a la participación de los interlocutores sociales y de los sectores productivos, y a la colaboración de las empresas y los profesionales.

Cualitativamente, el principal instrumento del SNCP consiste en la elaboración del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales como eje de todo el sistema. El Catálogo constituye el referente común para el diseño de la oferta formativa, las titulaciones y los certificados de profesionalidad, el reconocimiento y la acreditación, la información y la orientación para el empleo y la formación, así como la evaluación y mejora permanente de la calidad del propio sistema, ya que permite contrastar la oferta formativa con las necesidades del sistema productivo, facilitando su adecuación[79]. Además, aglutina no sólo la formación profesional sino la cualificación derivada de la experiencia profesional así como de los aprendizajes no formales ya que hace posible la existencia de procedimientos de reconocimiento y acreditación de éstos.

El Catálogo, organizado en veintiséis familias profesionales y en cinco niveles[80], posee una estructura flexible y modular basada en las unidades de competencia que integran las distintas cualificaciones y permite diseñar también de manera modular la formación asociada a cada una de dichas unidades de competencia. A su vez, la formación asociada puede y debe permitir conectar la formación profesional del sistema educativo y la dirigida a los desempleados, y debería constituir asimismo una referencia para la formación de los trabajadores ocupados[81].

Programa, asimismo, preveía la creación del Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL), creado por el Real Decreto 375/1999, de 5 de marzo, como órgano técnico de apoyo al Consejo General de Formación Profesional en relación con los objetivos del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional.

[79] Regulado por el RD 1128/2003, de 5 de septiembre (modificado por el RD 1416/2005, de 25 de noviembre). En él se establecen la estructura y el contenido de dicho Catálogo y los procedimientos básicos para la elaboración de sus componentes: las cualificaciones, las unidades de competencia y los módulos de formación asociada a las mismas.

[80] La responsabilidad de la definición, elaboración y actualización del Catálogo Nacional de Cualificaciones y el Catálogo de formación asociada recaen sobre un órgano técnico con independencia de criterios, como es el INCUAL. El Instituto elabora las cualificaciones profesionales y la formación a ella asociada de acuerdo con una metodología aprobada en el marco del Consejo General de la Formación Profesional, y cuenta con la participación de las Administraciones Públicas, de los interlocutores sociales y de los sectores productivos.

[81] O, como establece el RD 1128/2003, debe proporcionar "un referente común para la integración de las ofertas de formación profesional que permita la capitalización y el formento del aprendizaje a lo largo de la vida" (artículo 7). En la definición de los módulos formativos, el citado RD introduce la obligación de incluir las especificaciones de la formación, concretadas en capacidades exigibles y criterios de evaluación (artículo 8). Dichas especificaciones deben incluirse en las ofertas formativas

La elaboración de un Catálogo Nacional de Cualificaciones supone, así, un paso trascendental para avanzar hacia una política eficaz de formación profesional. En efecto, permite el diseño de una oferta formativa que se ajuste a los requerimientos de cualificaciones profesionales que demanda el sistema productivo, eliminando el desajuste que se ha venido poniendo de manifiesto entre las necesidades de los sectores productivos y la formación ofertada, especialmente la procedente de las instituciones educativas. La falta de adaptación entre la demanda y la oferta de cualificaciones se pone de manifiesto de dos formas, una cuando no existe suficiente oferta formativa en determinadas profesiones, otra cuando, pese a existir dicha oferta, tiene una escasa o nula matrícula en los ciclos formativos correspondientes[82]. En el primer caso, la elaboración del Catálogo, aún en curso, tiene que permitir censar las necesidades de cualificaciones y competencias del sistema productivo con una óptica flexible y anticipatoria de los cambios y con una actualización permanente, y éstas deben trasladarse ágilmente en tiempo breve a la correspondiente oferta formativa.

Al mismo tiempo, dicho Catálogo permite configurar una oferta de formación integrada dirigida a los estudiantes, a los desempleados y a los trabajadores ocupados. Desde el punto de vista formal, el Catálogo es el punto de referencia para la elaboración de los títulos profesionales, competencia de la Administración educativa, y de los certificados de profesionalidad, de los que es competente la Administración laboral[83].

Parece fuera de duda que la planificación y el diseño de la política de formación profesional debían contar con un instrumento de esta naturaleza que proporcione el referente común para los procesos formativos, así como para el reconocimiento y la acreditación de las cualificaciones, por un lado, y la información y la orientación sobre las oportunidades de formación profesional, por otro.

En la actualidad, se está en pleno proceso para completar el Catálogo de cualificaciones, así como el correspondiente catálogo de formación modular asociada, contándose con

---

para obtener tanto los títulos de formación profesional como los certificados de profesionalidad, lo que constituye un elemento común que va en la línea de la integración y de la coherencia del sistema.

[82] Este problema remite a la excesiva concentración que se da de la matrícula en formación profesional reglada en determinadas familias profesionales que no tienen una buena salida laboral. El análisis de estos desajustes en términos de inserción de los titulados en formación profesional se verá más adelante en el capítulo 3 de este Informe.

[83] La elaboración del Catálogo, que se lleva a cabo de forma conjunta por parte de la Administración laboral y la Administración educativa, con consulta al Consejo General de la Formación Profesional, debe contar con la consulta y colaboración con las comunidades autónomas, así como con los interlocutores sociales y con los sectores productivos, previéndose el concurso de otros agentes para proponer al INCUAL nuevas cualificaciones o la actualización de las ya existentes.

Por otra parte, el Catálogo de cualificaciones y el Catálogo de formación asociada deberán mantenerse permanentemente actualizados mediante su revisión periódica, que, en todo caso, debe llevarse a cabo en un plazo no superior a cinco años para cada cualificación desde la inclusión de la misma.

alrededor de la mitad de las cualificaciones previstas incorporadas[84]. Aunque se ha avanzado significativamente en los últimos años, desde diversos ámbitos se ha señalado el retraso acumulado y la urgencia de culminar este proceso.

El sistema de cualificaciones y de formación profesional debe ser capaz de responder con agilidad a las necesidades de competencias y de cualificaciones demandadas, debe identificar con rapidez necesidades formativas y trasladarlas a las correspondientes ofertas tanto de formación reglada como de formación para el empleo. En este sentido, el procedimiento de elaboración de las cualificaciones conlleva un mecanismo excesivamente complejo, por la profusión de fases y de organismos y agentes implicados, para la identificación de necesidades del sistema productivo hasta que se traduce en una oferta formativa real. Por ello, sería deseable su simplificación en aras de alcanzar una mayor agilidad.

Por otra parte, aunque se ha avanzado en el diseño legal del Sistema Nacional de las Cualificaciones, falta regular instrumentos clave como el procedimiento de reconocimiento, evaluación y acreditación de las cualificaciones y las competencias derivadas de la experiencia laboral o de vías no formales de aprendizaje, aún en una fase normativa embrionaria[85]. Como ya se ha dicho, este reconocimiento es fundamental para tratar problemas como el abandono escolar prematuro o como estímulo para aumentar la participación en formación de los ocupados.

Al mismo tiempo, no parece funcionar eficazmente la orientación y la información para la formación profesional y el empleo. La L.O. 5/2002 regula únicamente las finalidades de la información y la orientación profesional y, de manera más bien difusa, la organización de dichas información y orientación, estableciendo que podrán participar, entre otros, los servicios de las Administraciones públicas y de los agentes sociales, y correspondiendo a la Administración General del Estado "desarrollar fórmulas de cooperación y coordinación entre todos los entes implicados". No apunta, pues, a la

[84] Alrededor de 350 cualificaciones. El proceso dio comienzo en 2004, con la aprobación de las primeras 97 cualificaciones, y los correspondientes módulos formativos, mediante el RD 295/2004, de 20 de febrero. Posteriormente, mediante el RD 1087/2005, de 16 septiembre, se incorporaron al Catálogo 65 nuevas cualificaciones. En los últimos dos años el proceso ha continuado con una larga serie de reales decretos por los que se ha seguido completando aquél.

[85] La L.O. 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, contempla la regulación por el Gobierno de los procedimientos, requisitos y efectos del reconocimiento, acreditación y evaluación. Por su parte, el RD 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, remite asimismo al procedimiento que deberá desarrollarse en aplicación de la L.O. 5/2002, a fin de evaluar y acreditar unidades de competencia que formen parte del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, adquiridas por estas esas otras vías (D.A. 13ª).

En el momento de elaborar este Informe se ha conocido la elaboración de un proyecto normativo que, entre otros aspectos, se dirige a regular el reconocimiento, la evaluación y la acreditación de la formación adquirida mediante la experiencia laboral.

configuración de un verdadero sistema de información y orientación para la formación y el empleo. Esta carencia se suma a la falta, en los institutos de educación secundaria, de una orientación que tenga en cuenta la formación profesional como una opción educativa y formativa y su potencial de cara al mercado laboral.

La creación de un sistema de esta naturaleza y características sí ha sido prevista, a posteriori, en el ámbito más específico pero fundamental de la formación profesional para el empleo, previsión que, no obstante, está asimismo falta del oportuno y necesario desarrollo[86]. Por otra parte, el relevante papel que se otorga y que deberán tener en el funcionamiento de este futuro sistema los Servicios Públicos de Empleo[87] apunta a la necesidad de seguir avanzando en los compromisos de modernización y potenciación de los mismos alcanzados en la más reciente etapa de diálogo social[88].

Debe ser prioritario, por tanto, completar el desarrollo y la puesta en práctica de los instrumentos del Sistema Nacional de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, fundamentalmente, la elaboración y actualización del Catálogo Nacional de las Cualificaciones, la regulación del reconocimiento, la evaluación y la acreditación de las cualificaciones y competencias profesionales, incluida la experiencia laboral y el aprendizaje no formal, y la puesta en marcha de un sistema integrado de información y orientación profesional para parados y ocupados, dotado con amplios recursos técnicos y humanos[89]. Y, asimismo, es necesario potenciar la evaluación de la calidad del sistema, prevista en la LOCFP, en términos de eficacia de las acciones llevadas a cabo y de adecuación permanente a las necesidades del mercado de trabajo.

Por último, cabe recordar que el desarrollo de algunos instrumentos importantes para dotar a la oferta formativa de un carácter más integrado, como la regulación de los

[86] El RD 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, prevé, en efecto, que "el Gobierno desarrollará un sistema integrado de información y orientación profesional que asegure el asesoramiento a los trabajadores desempleados y ocupados, en relación con las oportunidades de formación y empleo y con las posibilidades de reconocimiento y acreditación de su cualificación" (artículo 31).

[87] El citado RD 395/2007 establece que "Para favorecer el desarrollo de un sistema integrado de orientación y formación profesional se reforzarán las actuaciones de los Servicios Públicos de Empleo, que fijarán las acciones a realizar con la población activa, su financiación y la participación de los interlocutores sociales, así como el papel de los Centros Integrados de Formación Profesional y de los Centros de Referencia".

[88] Concretamente, el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo (AMCE), firmado el 9 de mayo de 2006 por el Gobierno y las organizaciones CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, preveía un Plan Global de Modernización de los Servicios Públicos de Empleo, tanto estatal como autonómicos. Compromiso que fue recogido en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, en relación al Servicio Público de Empleo Estatal.

[89] Estas, junto con otras medidas dirigidas a potenciar la formación profesional reglada y la formación para el empleo, fueron anunciadas a finales de octubre por la Ministra de Educación, Política Social y Deporte, y por el Ministro de Trabajo e Inmigración, dentro de un paquete de actuaciones a desarrollar a lo largo de la legislatura, con el objetivo, entre otros, de aumentar en 200.000 estudiantes más la FP de grado medio para igualarnos con los países de nuestro entorno.

centros integrados de formación profesional, y para desarrollar la calidad y la innovación de la formación, cometido asignado a la red de centros de referencia nacional especializados por sectores, se ha producido en época reciente, lo que dificulta una valoración de los resultados más allá de una fase experimental[90].

Por todo ello, se hace una llamada a completar la aplicación de estos instrumentos, pues es urgente alcanzar cuanto antes los objetivos previstos de eficacia, calidad y transparencia de la formación profesional y su reconocimiento como activo personal y profesional por el mercado de trabajo, con efectos en el prestigio y la demanda social y empresarial de este tipo de formación.

2.5.2. La formación profesional para el empleo

La formación profesional para el empleo es una herramienta clave en la formación de capital humano que permite un ajuste rápido a las necesidades de cualificaciones y competencias de los trabajadores y de las empresas. Representa, asimismo, un instrumento fundamental de las políticas activas al mejorar la empleabilidad de los parados y reforzar la de los ocupados mediante la actualización o la adquisición de nuevas cualificaciones y competencias. Por todo ello, como se ha señalado, es una pieza fundamental de cara a la estrategia de aprendizaje permanente como eje transversal que debe informar las políticas que inciden en el sistema de educación y de formación.

A continuación, se efectúa un diagnóstico básico de situación de la formación de los ocupados y de la formación de los desempleados, que se corresponden con los dos antiguos subsistemas de la formación profesional continua y ocupacional, para pasar a exponer las medidas más relevantes que se han adoptado en el diseño del actual subsistema de formación para el empleo como posibles soluciones para lograr la mejora de su funcionamiento y de sus resultados.

2.5.2.1. Formación de ocupados

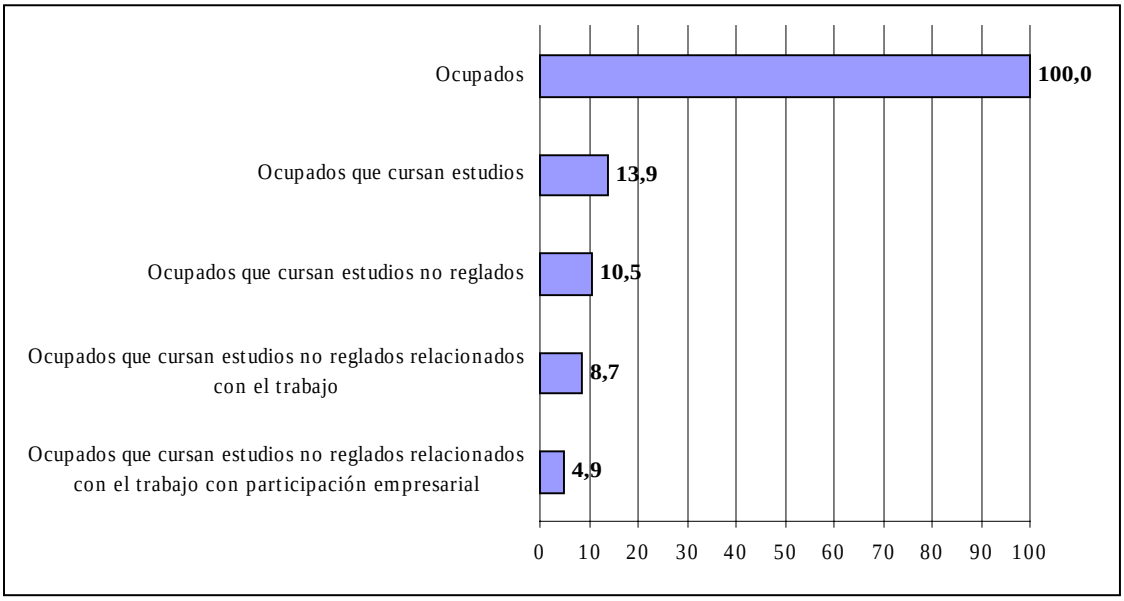
INSUFICIENTE PARTICIPACIÓN, SOBRE TODO DE LAS PYMES

Según la Encuesta de Población Activa, en 2007 sólo un 14 por 100 de los ocupados estaba cursando estudios, un porcentaje que se reduce al 10,5 por 100 si se consideran sólo los estudios no reglados, al 8,7 por 100 si se restan los que lo hacen por motivos no relacionados con el trabajo y al 4,9 por 100 si sólo se consideran los que cuentan con apoyo empresarial.

[90] RD 1558/2005, de 23 de diciembre, por el que se regulan los requisitos básicos de los centros integrados de formación profesional. RD 229/2008, de 15 de febrero, por el que se regulan los Centros de Referencia Nacional en el ámbito de la formación profesional.

GRÁFICO

OCUPADOS QUE CURSAN ESTUDIOS POR MOTIVOS LABORALES, 2007



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa

Los últimos datos ofrecidos por la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, referidos a 2007, confirman una baja participación, ya que sólo el 7,7 por 100 de los ocupados participa en acciones de formación continua gestionada a través de la misma, mientras que la proporción de empresas implicadas alcanza tan sólo al 8,1 por 100 de ellas.

Estos datos se unen a importantes diferencias en la participación según la dimensión laboral de las empresas, ya que dicha participación es mucho mayor en las empresas grandes que en las de reducido tamaño. El 30 por 100 de las empresas con 10 o más empleados realiza cursos de formación continua, mientras que este porcentaje se reduce al 5 por 100 en el caso de las empresas con menos de 10 asalariados, a pesar de que el coste de la formación de estas empresas se cubre en más del 80 por 100 con fondos públicos[91]. De este modo, sólo el 7 por 100 de los trabajadores formados en 2007 pertenecían a empresas con menos de 10 trabajadores, las cuales, sin embargo, conforman el 88 por 100 del tejido empresarial español.

Esta situación, que viene arrastrando la formación de ocupados desde sus inicios, sigue poniendo de manifiesto las dificultades de tipo organizativo y de capacidad de gestión a

[91] Con datos de 2006, la financiación pública de la formación continua canalizada por la FTFE alcanza por término medio el 60 por 100 del coste total de la formación realizada. El porcentaje de cobertura de la financiación pública es decreciente con el tamaño empresarial, desde el 90 por 100 para las empresas de 1 a 5 empleados hasta el 50 por 100 para las empresas de 5.000 o más trabajadores.

la que se enfrentan las pymes para poder participar más ampliamente de la misma, y la necesidad de políticas de apoyo específicas para facilitarles dicha participación.

CUADRO

EMPRESAS CON FORMACIÓN CONTINUA Y TRABAJADORES FORMADOS POR TAMAÑO DE LA EMPRESA, 2007

	Empresas		**Empresas con FC**		**Participación**	**Trabajadores**	
Estrato de asalariados	(A) Nº	% total	(B) Nº	% total	B/A (%)	Nº	% total
De 1 a 5	1.273.164	78,1	53.528	40,6	4,2	70.611	4,5
De 6 a 9	158.159	9,7	17.957	13,6	11,4	35.765	2,3
De 10 a 49	169.604	10,4	42.821	32,5	25,2	219.658	14,1
De 50 a 99	15.737	1,0	8.747	6,6	55,6	127.330	8,1
De 100 a 499	11.998	0,7	7.254	5,5	60,5	309.506	19,8
De 500 a 999	1.072	0,1	756	0,6	70,5	128.906	8,2
De 1000 a 4999	684	0,0	543	0,4	79,4	295.244	18,9
De 5000 o más	99	0,0	89	0,1	89,9	375.550	24,0
De 1 a 10	*1.431.323*	*87,8*	*71.485*	*54,2*	*5,0*	*106.376*	*6,8*
Más de 10	*199.194*	*12,2*	*60.210*	*45,7*	*30,2*	*1.456.194*	*93,2*
TOTAL	1.630.517	100,0	131.779	100,0	8,1	1.562.710	100,0

Fuente: INE (DIRCE) y Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo

La tercera Encuesta Europea sobre Formación Profesional Continua, referida al año 2005, aunque tiene una cobertura limitada (contempla exclusivamente a las empresas de 10 o más asalariados y excluye las ramas de Agricultura y Pesca, Administración pública, Sanidad, Educación y Hogares), permite una cierta comparación con los promedios de la Unión Europea[92].

[92] La Encuesta define la formación continua realizada por las empresas como la financiación total o parcial por parte de las mismas de actividades formativas para los trabajadores con contrato, ya sean cursos internos o externos u otro tipo de formación: asistencia a seminarios o conferencias, rotación e intercambios laborales, formación en el puesto, formación autodirigida, etc.

CUADRO

IMPLICACIÓN DE LAS EMPRESAS EN LA FORMACIÓN CONTINUA SEGÚN TAMAÑO DE LA EMPRESA, 2005

(En porcentaje del total de empresas cubiertas por la encuesta)

Tamaño empresa	**Empresas que realizan FC** (% total)		**Empresas con presupuesto de FC** (% total)		**Trabajadores en FC** (% total)	
	España	UE-27	España	UE-27	España	UE-27
De 10 a 49	43	55	8	14	18	21
De 50 a 249	68	78	28	36	30	29
De 250 o más	89	91	62	61	50	41
TOTAL	**47**	**60**	11	19	**33**	**33**

Fuente: Eurostat, 3ª Encuesta de Formación Profesional Continua (3CVTS).

Los resultados muestran que, si bien la proporción de empresas de 10 o más trabajadores que proporcionan formación a sus empleados es en Europa, por término medio, superior que en España, 60 frente 47 por 100, la tasa de participación de los asalariados es similar, una tercera parte, observándose incluso en España una cobertura superior al promedio europeo en las empresas de mayor tamaño (de 50 o más trabajadores).

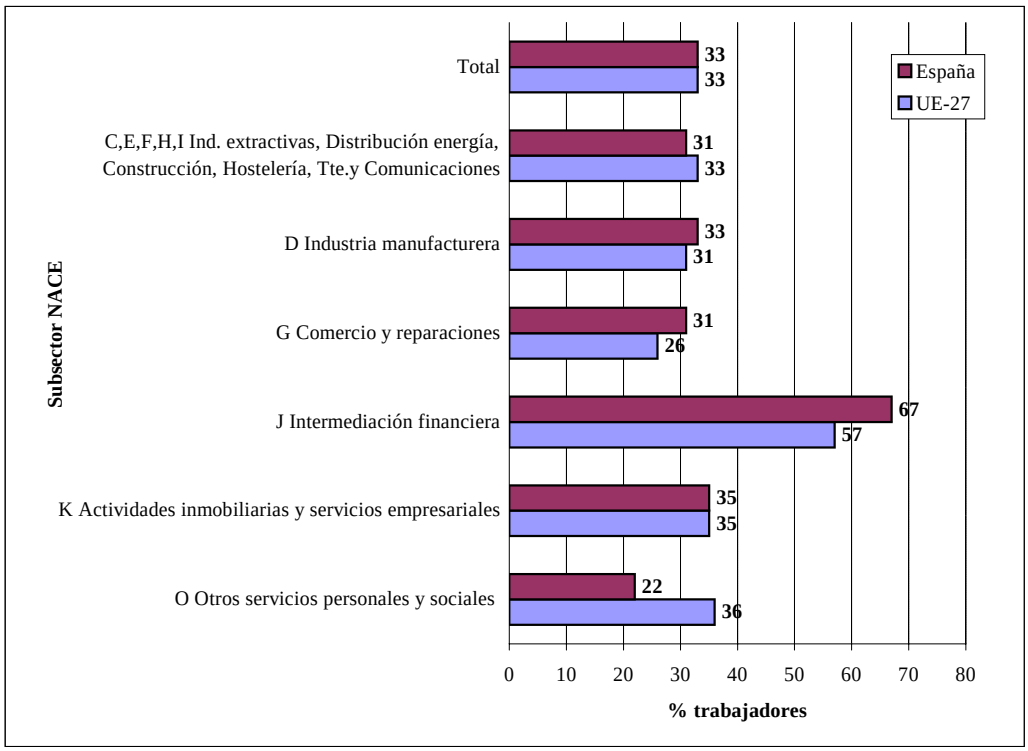
El porcentaje de empresas que cuentan con presupuesto para formación continua es sensiblemente menor en España aunque aumenta de manera más pronunciada que en Europa con el tamaño empresarial llegando a presentar registros similares, de más del 60 por 100, en el caso de las empresas más grandes.

Por ramas de actividad, la proporción de trabajadores españoles implicados en cursos de formación continua es bastante similar a la europea en casi todas las ramas, con dos excepciones destacables. Por un lado, en el sector de la Intermediación Financiera la cobertura es en España del 67 por 100, sensiblemente superior al promedio europeo que se limita al 57 por 100. En cambio, en Otros servicios personales y sociales la proporción de trabajadores que realizan formación continua es tan sólo del 22 por 100 en España, frente al 36 por 100 que se registra por término medio en la Unión Europea de los 27.

GRÁFICO

PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN CURSOS DE FORMACIÓN CONTINUA POR SUBSECTOR DE ACTIVIDAD, 2005

(En porcentaje)



Fuente: Eurostat, 3ª Encuesta de Formación Profesional Continua (3CVTS).

El coste de los cursos de formación profesional continua en proporción a los costes laborales totales de las empresas, que indicaría el esfuerzo económico que realizan las empresas para mantener o mejorar el nivel de cualificación de sus plantillas, es en España (1,2 por 100) inferior al promedio de la UE-27 (1,6 por 100) y, salvo en Comercio y reparaciones, lo es en todas las ramas de actividad, con diferencias más acusadas en Actividades inmobiliarias y Otros servicios personales y sociales.

La encuesta europea no proporciona información de los contenidos de la formación. No obstante, sí refleja que en España una cuarta parte de las empresas de más de nueve trabajadores que no proporciona formación a sus asalariados arguye como una de las tres principales razones para no hacerlo la ausencia de cursos en el mercado que se ajusten a sus necesidades, una justificación que sólo esgrime el 15 por 100 de las empresas europeas no formadoras. De hecho los principales contenidos de la formación continua en España, son horizontales y de carácter muy general, con un escaso componente sectorial o profesional, como inglés, prevención de riesgos laborales, informática o contabilidad general.

Esto pone de manifiesto otro de los problemas que ha venido arrastrando la formación de los ocupados, la carencia de una estructura de formación previamente definida y asociada a las cualificaciones, con definición de objetivos de cualificación y con mecanismos de control de la calidad de los procesos de formación. A su vez, la falta de un diseño previo de la formación asociada es reponsable de que en la formación de ocupados prevalezcan las modalidades formativas de actualización de las cualificaciones sobre las dirigidas al incremento de la cualificación.

Se trata de problemas que, en buena medida, comparte con la formación de los desempleados, y la cuestión, entonces, estriba en si la nueva regulación de la formación para el empleo, que integra los dos antiguos subsistemas de formación continua y ocupacional, conseguirá que se mejoren las deficiencias señaladas, en el contexto de la configuración que se está llevando a cabo del conjunto del Sistema Nacional de las Cualificaciones Profesionales.

En definitiva, la participación de los trabajadores y las empresas, particularmente las Pymes, en acciones de formación continua sigue siendo insuficiente en España. Esto debe hacer reflexionar sobre los incentivos para fomentar la participación de empresas y de trabajadores en actividades de formación continua.

En este sentido, entre las barreras a la formación permanente de los trabajadores destaca la ausencia de un sistema de reconocimiento, evaluación y certificación de las cualificaciones y competencias adquiridos. La acreditación oficial de las competencias de la población adquiridas por diferentes vías, incluidas las acciones de formación no regladas y la experiencia profesional, es fundamental tanto para lograr una señalización correcta en el mercado del capital humano que poseen los individuos, como para estimular la extensión de la formación a través de procesos de formación permanente, en particular para los colectivos poco cualificados “formalmente” pero con experiencia profesional dilatada.

Un mejor sistema de incentivos debe permitir a los trabajadores valorar la rentabilidad de su esfuerzo formativo, en términos de mejoras salariales y/o profesionales, y a las empresas calibrar los beneficios que la formación de sus plantillas puede reportar a medio plazo en términos de eficiencia, innovación y competitividad.

También hay que remover obstáculos que impiden o dificultan a la población ocupada la implicación en actividades formativas. En este sentido, según la encuesta del INE sobre formación permanente, los dos principales motivos por los que las personas en edad laboral con intención de participar en actividades de aprendizaje no lo han hecho son la incompatibilidad con el horario de trabajo, particularmente importante en el caso de los hombres, y la falta de disponibilidad de tiempo por responsabilidades familiares, con singular trascendencia en el caso de las mujeres. Estos datos ponen de manifiesto la

importancia de arbitrar los mecanismos, en relación con la organización del tiempo de trabajo, no sólo para facilitar la conciliación del mismo con las exigencias familiares sino también con la necesidad de formación permanente.

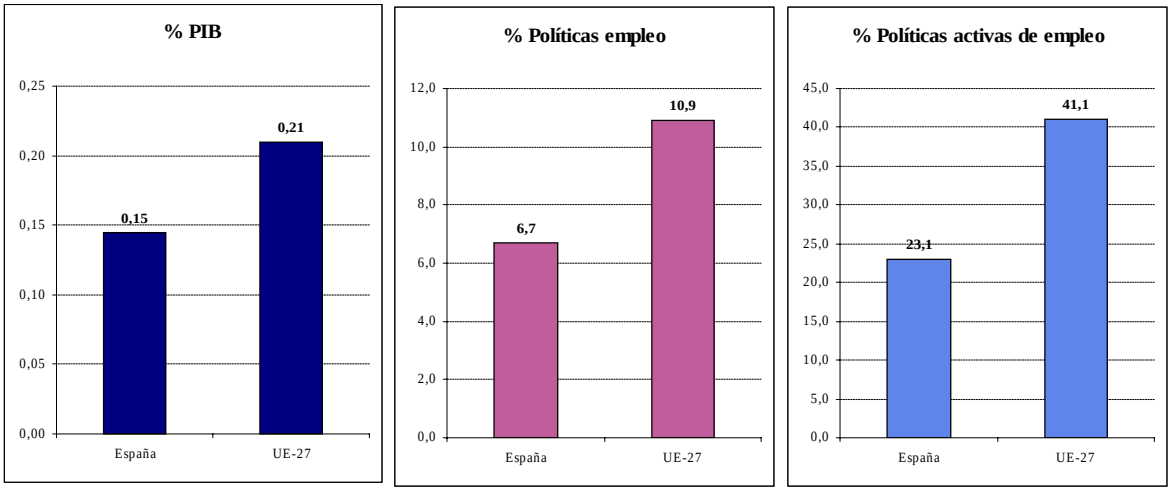
2.5.2.2. Formación de desempleados

INSUFICIENTES GASTO Y COBERTURA DE LA FORMACIÓN DE DESEMPLEADOS

En el marco de las políticas de empleo, el gasto público en políticas activas es menor en España que la media de la Unión Europea. Dentro de ellas, además, el peso económico y presupuestario del gasto en formación profesional de los desempleados continúa siendo significativamente menor en España que en el promedio de la UE. En España representa el 0,15 por 100 del PIB frente al 0,21 de media en la Unión Europea, y concentra sólo el 23,1 por 100 del gasto en políticas activas de empleo, mientras que en Europa esta proporción se eleva al 41,1 por 100[93].

GRÁFICO

GASTO PÚBLICO EN FORMACIÓN DE DESEMPLEADOS, 2006



Fuente: Eurostat

Lo anterior lleva a que la tasa de cobertura de la formación ocupacional, definida como la proporción de los parados registrados por el INEM que reciben formación, se reduzca en España al 13,8 por 100, una proporción que es, a todas luces, insuficiente.

Además, por tramos de edad, es significativamente menor la cobertura de los parados de 45 y más años, un colectivo nutrido (el 36 por 100 de los desempleados) de los que sólo

[93] El menor gasto en políticas activas, en el conjunto de las políticas de empleo, y, dentro de aquéllas, el menor esfuerzo dedicado a la formación de los parados, están condicionadas por características del mercado de trabajo español como las tasas de paro y de temporalidad, que determinan otras prioridades en el esfuerzo presupuestario como un mayor gasto en prestaciones por desempleo y en incentivos a la contratación indefinida, limitándose el margen presupuestario de las políticas de empleo que se dirige a la formación de desempleados.

participa el 5,6 por 100. Esto debería llevar, por tanto, a hacer un mayor esfuerzo para atender a este colectivo en situación especialmente vulnerable por su elevada probabilidad de sufrir situaciones de paro de larga duración y con una fuerte necesidad de recualificación.

Por otro lado, la participación de los parados menores de 25 años, del 34 por 100, es significativamente más elevada que la media, lo que obliga a reflexionar sobre el papel de la formación ocupacional, que parece estar cubriendo otros déficits de formación inicial de los jóvenes vinculados a problemas puestos de manifiesto en el sistema de educación y formación, como un alto abandono escolar prematuro.

CUADRO

COBERTURA DE LA FORMACIÓN DE DESEMPLEADOS, 2006

(% desempleados que participan)

Características	**DESEMPLEADOS REGISTRADOS**		**ALUMNOS FORMADOS**		**Tasa de cobertura**
	Número	% Total	Número	% Total	
Sexo					
Hombre	804.274	39,8	105.701	37,9	13,1
Mujer	1.218.599	60,2	173.216	62,1	14,2
Edad					
< 25 años	242.012	12,0	81.508	29,2	33,7
25-44 años	1.049.207	51,9	156.592	56,1	14,9
> 44 años	731.654	36,2	40.817	14,6	5,6
Sector					
Agricultura	61.494	3,0	4.644	1,7	7,6
Industria	282.148	13,9	44.975	16,1	15,9
Construcción	236.771	11,7	9.687	3,5	4,1
Servicios	1.224.869	60,6	217.997	78,2	17,8
Sin clasificar(*)	217.591	10,8	1.614	--	--
Total	**2.022.873**	**100,0**	**278.917**	**100,0**	**13,8**

* Parados sin empleo anterior y alumnos en formación complementaria no clasificable sectorialmente.

Fuente: MTAS. Servicio Público de Empleo Estatal.

TASAS DE INSERCIÓN RELATIVAMENTE ALTAS DE LOS PARADOS FORMADOS

Aun siendo reducida la cobertura de la formación de desempleados en España, la tasa de inserción de estos alumnos, que sería una aproximación al grado de eficacia de estos programas de formación para lograr la inserción o reinserción de los desempleados en el mercado de trabajo, es relativamente elevada, del 71,6 por término medio. La

probabilidad de encontrar empleo tras la formación es mayor entre los hombres que entre las mujeres, menor entre los parados de mayor edad, y menor también entre los desempleados que cuentan con un menor nivel de estudios.

CUADRO

INSERCIÓN DE LOS DESEMPLEADOS QUE RECIBEN FORMACIÓN POR SEXO, EDAD Y NIVEL DE ESTUDIOS, 2007

Características	Alumnos formados en 2006		Alumnos contratados en 2007	Tasa de inserción
	Número	% Total	Número	
Sexo				
Hombre	105.701	37,9	78.648	74,4
Mujer	173.216	62,1	121.103	69,9
Edad				0,0
< 25 años	81.508	29,2	63.822	78,3
25-29 años	54.641	19,6	43.766	80,1
30-44 años	101.951	36,6	71.765	70,4
> 44 años	40.817	14,6	20.398	50,0
Nivel de Estudios				
Sin estudios	829	0,3	423	51,0
Hasta secundaria inferior	135.834	48,7	94.775	69,8
Secundaria superior	70.944	25,4	50.578	71,3
Postsecundaria	71.310	25,6	53.975	75,7
Total	**278.917**	100,0	**199.751**	**71,6**

Fuente: MTAS. Servicio Público de Empleo Estatal.

En cuanto al sector de actividad, el sector servicios concentró en 2006 el 78 por 100 de los alumnos formados, la mayoría encuadrados en las ramas de administración y gestión e informática y comunicaciones, seguido de la industria con un 16 por 100, la construcción con un 3,5 por 100 y el sector agrario con un 1,7 por 100. En cuanto a la inserción laboral, la construcción arrojó, en consonancia con el dinamismo mostrado por el sector, las tasas más altas (76,2 por 100), seguidas de la industria (74,0 por 100) y en menor medida los servicios (71,1 por 100).

CUADRO

BENEFICIARIOS DE FORMACIÓN OCUPACIONAL Y TASA DE INSERCIÓN POR FAMILIA PROFESIONAL, 2007

Sector/Familia profesional	Alumnos formados en 2006		Alumnos contratados en 2007	Tasa de inserción	
	Número	% total	Número	2006	2007
Servicios	**217.997**	**78,2**	**155.001**	**70,9**	**71,1**
Actividades físicas y deportivas	2.071	0,7	1.684	83,3	81,3
Administración y gestión	68.924	24,7	49.275	71,2	71,5
Comercio y marketing	11.587	4,2	9.524	81,6	82,2
Imagen personal	5.353	1,9	3.742	68,0	69,9
Informática y comunicaciones	59.336	21,3	36.617	63,2	61,7
Sanidad	18.402	6,6	13.398	71,6	72,8
Seguridad y medio ambiente	1.342	0,5	1.092	81,0	81,4
Servicios socio culturales y a la comunidad	20.632	7,4	15.297	74,2	74,1
Transporte y mantenimiento de vehículos	19.498	7,0	16.305	81,8	83,6
Hostelería y turismo	10.852	3,9	8.067	74,6	74,3
Industria	**44.975**	**16,1**	**33.286**	**73,5**	**74,0**
Artes y artesanía	2.065	0,7	938	46,8	45,4
Electricidad y electrónica	6.764	2,4	5.339	79,6	78,9
Energía y agua	2.066	0,7	1.602	76,0	77,5
Fabricación mecánica	7.364	2,6	6.397	86,5	86,9
Imagen y sonido	3.014	1,1	2.322	78,5	77,0
Industrias alimentarias	3.224	1,2	2.435	75,8	75,5
Industrias gráficas	13.650	4,9	9.374	70,2	68,7
Industrias químicas	1.096	0,4	863	75,0	78,7
Industrias textiles, confección y piel	1.014	0,4	534	51,4	52,7
Industrias de la madera, mueble y corcho	2.051	0,7	1.310	62,1	63,9
Industrias extractivas	21	0,0	16	84,6	76,2
Instalación y mantenimiento	2.581	0,9	2.103	80,0	81,5
Vidrio y cerámica	65	0,0	53	86,4	81,5
Construcción	**9.687**	**3,5**	**7.379**	**76,6**	**76,2**
Agrario	**4.644**	**1,7**	**3.104**	**64,2**	**66,8**
Agraria	4.482	1,6	2.984	63,7	66,6
Marítimo-pesquera	162	0,1	120	83,2	74,1
Formación complementaria	**1.614**	**0,6**	**981**	**61,4**	**60,8**
TOTAL	**278.917**	**100,0**	**199.751**	**71,4**	**71,6**

Fuente: MTAS. Servicio Público de Empleo Estatal.

Los datos de inserción de los parados formados no deben, sin embargo, hacer perder de vista otros problemas que, tradicionalmente, se han venido señalando en relación con esta formación, además de su insuficiente cobertura.

Uno de tales problemas radica en la configuración de certificados de profesionalidad, como instrumento de acreditación de cualificaciones y de competencias, que tengan un buen grado de reconocimiento a efectos prácticos por las empresas que componen el tejido productivo y que tengan una actualización ágil y flexible para responder a los cambios en la demanda. Dichos certificados, hasta hace poco tiempo, han carecido de un marco de cualificaciones profesionales al que venir referenciados y al correspondiente marco de formación asociada, y en el pasado han tenido problemas de falta de homogeneidad entre sí y con los títulos profesionales de la Formación Profesional Reglada. Como consecuencia, no han tenido una suficiente validez práctica en el mercado de trabajo.

La ausencia en el pasado de un marco de referencia común de cualificaciones y de formación asociada ha empujado otras deficiencias como la falta de una oferta formativa a los parados que refleje bien la demanda de cualificaciones y de competencias. Dicha oferta ha estado, antes, en buena medida condicionada por el propio entramado de centros colaboradores de la formación y ha condicionado la demanda. La cuestión pues, que se puede hacer extensible a toda la formación para el empleo, ha estribado en estructurar una oferta formativa adaptable que responda a las necesidades de la demanda, y, al mismo tiempo, mejorar la calidad de los procesos formativos y dotar al sistema de mecanismos de control y de evaluación de la formación.

Se ha puesto de manifiesto, asimismo, la carencia de un buen sistema de información y orientación profesional a los desempleados de cara a conocer bien las oportunidades de formación y de empleo de que disponen, que les sitúe en condiciones de acceder a los itinerarios más adaptados a sus condiciones.

Por último, también sería necesario llamar la atención sobre la necesidad de articular un sistema de evaluación inicial de las competencias y aptitudes de los desempleados con el fin de proporcionarles la formación más adecuada en competencias básicas o en formación profesional más específica, según sus necesidades y capacidades.

En fin, como la formación de los ocupados, con la que comparte algunos de los problemas tradicionalmente señalados, la formación de desempleados puede y debe ser mejorada y la cuestión estriba, otra vez, en saber si el nuevo diseño de la formación para el empleo que ha tenido lugar en el marco del diálogo social, y, en general, la configuración del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, aportan herramientas para afrontar las deficiencias señaladas. En principio, la integración de los dos subsistemas de formación continua y ocupacional era un paso que había sido señalado como necesario y que se ha acometido, como se verá a continuación.

2.5.2.3. El nuevo subsistema de formación profesional para el empleo

Uno de los cambios en el sistema de formación profesional que más coincidencia había suscitado era la necesidad de integrar en un único subsistema de formación profesional para el empleo la antigua formación profesional ocupacional, dirigida a los desempleados y gestionada por la Administración laboral[94], y la formación continua de los trabajadores ocupados, gestionada de forma tripartita por la Administración laboral y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas[95].

Las razones de fondo se podrían sintetizar en la necesidad de avanzar en la integración de las distintas ofertas formativas, de mejorar de forma integral la calidad de la formación y su evaluación, y en posibilitar el reconocimiento y la acreditación de las cualificaciones y las competencias adquiridas a través de las acciones formativas, buscando, al mismo tiempo, potenciar el aprendizaje permanente.

La reforma de la formación profesional directamente orientada al empleo, integrando los dos anteriores subsistemas, se abordó en el marco del diálogo social definido en la *Declaración para el Diálogo Social 2004. Competitividad, Empleo Estable y Cohesión Social*. En febrero de 2006, se firmó, por parte del Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, el Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo, que contenía los principios generales y definía los ejes para abordar la reforma, plasmada mediante la aprobación del RD 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, que constituye su marco jurídico fundamental[96].

Además de la integración, el nuevo subsistema se ha diseñado introduciendo una serie de novedades orientadas a mejorar los instrumentos sobre los que anteriormente descansaban la formación ocupacional y la formación continua, y que tratan de salir al paso de problemas detectados en relación a ambas.

---

[94] Regulada por el RD 631/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP), ya derogado.

[95] La base de la FPC la constituían los Acuerdos Nacionales de Formación Continua, firmados por las organizaciones sindicales y empresariales CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, y complementados por los Acuerdos Tripartitos de Formación Continua, firmados por dichas organizaciones y el Gobierno. Regulada por el RD 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua, ya derogado.

[96] Desarrollado por la Orden TAS 2307/2007, de 27 de julio. Por otra parte, recientemente vio la luz el RD 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad, pieza clave del subsistema de formación para el empleo y en el conjunto del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.

CUADRO

NUEVOS INSTRUMENTOS DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

Financiación
Mejorar la adecuación y suficiencia de la financiación del sistema, flexibilizar las fórmulas de financiación e introducir nuevos criterios de racionalización.
Participación
- Promover un acceso más universal a la formación de todos los colectivos de trabajadores y de los desempleados, incluidos los que no cotizan por formación profesional, y pueden priorizarse colectivos con dificultades de inserción o de mantenimiento en el mercado de trabajo. - Conseguir una mejor y más amplia participación de los trabajadores de las pymes. - Potenciar la formación de demanda, tanto las acciones de formación en la empresa como el acceso a los permisos individuales de formación.
Oferta formativa
Configurar una oferta formativa permanente, amplia y accesible, adaptada a las necesidades de los trabajadores. La oferta formativa ligada a la obtención de un certificado de profesionalidad se vincula a la formación modular asociada a las unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, lo que, entre otros fines, posibilita la acreditación parcial acumulable de dichas competencias.
Formación en alternancia
Ordenar y desarrollar los aspectos formativos de las diversas fórmulas de formación en alternancia con el empleo, tanto los contratos para la formación regulados en el Estatuto de los Trabajadores como los programas públicos de empleo-formación, principalmente las escuelas-taller y casas de oficios, y los talleres de empleo. Entre otros aspectos, en ambos casos se contempla que los contenidos de la formación teórica estén vinculados, en su caso, a la oferta formativa de las unidades de competencia de los certificados de profesionalidad; en consecuencia, se prevé asimismo la certificación o acreditación de la formación adquirida, y la evaluación, seguimiento y control de la formación.
Certificados
Impulsar la certificación de la formación profesional, mediante el desarrollo del repertorio de certificados de profesionalidad, que elabora y actualiza el Servicio Público de Empleo Estatal, y que toma como referente el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.
Información y orientación profesional
Sentar las bases para desarrollar un sistema integrado de información y orientación profesional que asegure el asesoramiento a los desempleados, y, también, a los ocupados, en relación con las oportunidades de formación y empleo y las posibilidades de reconocimiento y acreditación de su cualificación. Dicho sistema deberá permitir la definición y ejecución de itinerarios profesionales individuales, incluyendo el desarrollo y apoyo a iniciativas emprendedoras y de autoempleo.
Calidad y evaluación
Mejorar la calidad y ordenar la evaluación de la formación, actividades que lleva a cabo el Servicio Público de Empleo Estatal en coordinación con las comunidades autónomas[97].
Seguimiento y control

[97] El SPEE, junto con los órganos correspondientes de las comunidades autónomas, elaborará anualmente un plan de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema que pueda servir para introducir mejoras en su funcionamiento (articulo 37 del RD 395/2007). A destacar, asimismo, dentro de las políticas de mejora de la calidad de la formación, la elaboración anualmente por el SPEE, de un plan de perfeccionamiento de la formación del profesorado que imparte acciones formativas, así como de un plan de dotación y equipamiento de centros de formación para atender a las necesidades de adaptación a los cambios tecnológicos y de organización del trabajo.

Mejorar el seguimiento y el control de la formación, integrando y coordinando las actividades de las distintas Administraciones y órganos competentes, racionalizando las cargas y los trámites, a fin de evitar que los requerimientos burocráticos disuadan de realizar la formación o que se acabe controlando la mera ejecución de la formación, en lugar de la calidad y la eficacia de la misma;
Competencias de programación y de gestión
Establecer de forma clara las competencias de programación y de gestión que corresponden a la Administración central y a la de las comunidades autónomas en relación, respectivamente, a las ofertas de formación en el ámbito estatal y a las ofertas de ámbito autonómico, tanto para los desempleados como para los ocupados;

Fuente: elaboración propia

Es razonable esperar que la aplicación del nuevo marco de la formación profesional para el empleo, en el conjunto de un Sistema Nacional de las Cualificaciones y de la Formación Profesional acabado y plenamente operativo, se traduzca en una progresiva mejora de los principales problemas que se habían venido poniendo de manifiesto en los anteriores subsistemas de la FPO y de la FPC.

El principal reto de la nueva formación para el empleo estriba en conjugar un sistema de herramientas formativas rápidas, actualizadas y flexibles con la calidad de la formación y, sobre todo, con la acreditación de esa formación y su reconocimiento por las empresas.

Como ejemplo, cabe esperar una mejor estructuración y programación de la oferta formativa dirigida tanto a los desempleados como a los ocupados, tomando como centro de referencia el Catálogo de cualificaciones, que posibilite un mejor ajuste del contenido de la oferta a los requerimientos sectoriales y territoriales y a las necesidades personales de cualificación profesional. Una oferta que, al mismo tiempo, podrá ser más flexible y ágilmente adaptable a los cambios productivos y tecnológicos, reduciendo el actual problema de su rigidez.

Asimismo, en el marco del nuevo sistema, cabe esperar una sensible mejora de la certificación y de la acreditación de las cualificaciones y competencias adquiridas a través de las acciones formativas y de la formación en alternancia, lo que mejorará la transparencia de las cualificaciones.

No obstante, hay aspectos clave del sistema de formación para el empleo que deben ser completados. Uno de los elementos principales todavía en proceso de elaboración es el repertorio de certificados de profesionalidad. La norma que regula los certificados de profesionalidad ha sido objeto de regulación recientemente[98], habiéndose dado luz verde también muy recientemente a una serie de RR.DD. por los que se aprueban los primeros certificados. Si se tiene en cuenta que para la configuración del repertorio de certificados se toma como referente el Catálogo de cualificaciones, y que se estima en

[98] RD 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad.

alrededor de 700 los certificados que se aprobarán, se evidencia el retraso en este proceso, superior aún al que se arrastra en relación a dicho Catálogo[99].

La urgencia de completar este proceso se pone de manifiesto a la luz de los fines que deben cumplir los certificados, que, en síntesis, son acreditar las cualificaciones profesionales, independientemente de su adquisición en el subsistema de formación para el empleo o mediante la experiencia laboral o vías no formales de aprendizaje; facilitar el aprendizaje permanente, mediante una formación abierta, flexible y modular; favorecer la transparencia del mercado de trabajo, a nivel nacional y europeo; y ordenar la oferta formativa del subsistema de formación para el empleo y contribuir a mejorar la calidad de ésta.

Los nuevos certificados de profesionalidad tienen por delante el reto de proporcionar un reconocimiento de las cualificaciones y las competencias profesionales con verdadera validez práctica entre las empresas, acabando con los problemas de fiabilidad y de solvencia asociados en el pasado a estos instrumentos que han impedido su operatividad en el mercado de trabajo.

2.6. La educación universitaria

2.6.1. Diagnóstico del sistema universitario español

En este apartado se analizarán los datos básicos del sistema universitario español, en perspectiva comparada (UE-15, media de la OCDE y otros países con determinadas características de renta per capita o pertenencia a economías emergentes con proyección futura).

Se expondrá, asimismo, una síntesis de los avances realizados en nuestro sistema universitario y un relato de los principales desafíos a los que se enfrenta, incluyendo, entre otros, la dirección de la educación superior (expectativas de diferentes agentes -universidades, agentes sociales, gobiernos,..- sobre el sistema universitario), equilibrio entre autonomía y rendición de cuentas), financiación (sostenibilidad a logro plazo, uso eficiente de los fondos públicos), la calidad y la equidad, la investigación y la innovación y su transferencia al mundo productivo de trabajo, la internacionalización y el papel de la academia en estos procesos.

El objetivo es analizar los aspectos a mejorar en el sistema universitario español respecto a su eficacia, eficiencia y equidad, y efectuar propuestas al respecto. Entre otros, se tendrán en cuenta:

[99] Según expertos del MTIN responsables de la elaboración del repertorio, se prevé finalizar la primera versión del mismo en 2010.

- *La necesidad de redimensionamiento de la oferta universitaria.*
- *La mejora de los resultados académicos, de I+D+i y de competencias generales y profesionales de los egresados*
- *La necesidad de aumentar la movilidad*
- *El déficit de evaluaciones sobre la calidad y eficiencia de las Instituciones universitarias*
- *La necesidad de mejorar la eficacia y equidad de la financiación pública de las universidades.*
- *La insuficiencia en la transferencia de conocimientos de la universidad al mundo empresarial.*

Se analizarán también algunos de los obstáculos derivados de la política universitaria (intervensionismo/autonomía, necesidad de coordinación, inexistencia de evaluaciones de las IES,...), de la regulación (órganos de gobierno, titulaciones, captación, gestión y sistema retributivo del PDI) y de la organización (compartimentación y falta de cohesión institucional, autonomía mal entendida) que dificultan la mejora del sistema universitario español. También se señalarán algunos factores a tener en cuenta para la mejora de la calidad de la enseñanza universitaria, como la confusión entre excelencia y elitismo, el insuficiente esfuerzo de los estudiantes o la escaso cooperación entre la universidad y el mundo productivo.

Previamente, el apartado comenzará con unas consideraciones generales sobre el renovado papel de las universidades para las sociedades del conocimiento en un mundo globalizado, y por tanto, sobre la creciente atención e importancia de la educación universitaria y de la mejora de la calidad de los sistemas universitarios en el contexto de internacionalización de la educación superior (rankings internacionales). Esto ha llevado a cambios en la mayoría de los sistemas universitarios de los países desarrollados, derivados de este nuevo papel, como la universalización, la diversificación en la provisión (privatización), la especialización, la mayor heterogeneidad del alumnado, las nuevas formas de financiación, la mayor atención a la rendición de cuentas y a los resultados, y la internacionalización (redes globales, movilidad y colaboración).

2.6.2. Reformas del marco normativo e institucional de la Universidad

La Universidad contribuye de manera decisiva al desarrollo social, cultural y económico de un país y es determinante en la formación de su capital social y humano, lo que lleva

a cabo a través de las funciones esenciales de la enseñanza, la investigación y la transferencia de conocimiento.

La institución universitaria se ha visto sujeta en España, al igual que el conjunto del sistema educativo, a importantes reformas en todos estos años. Comenzando por la que tuvo lugar por medio de la Ley de Reforma Universitaria de 1983, en la etapa más reciente se ha llevado a cabo una nueva y profunda reforma mediante la L.O. 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), que, tras la extensa modificación operada en la misma por la L.O. 4/2007, de 12 de abril, constituye el marco básico de regulación de universitaria[100].

En general, las reformas han apelado a la necesidad de modernizar la Universidad, incrementar la calidad de la enseñanza y de la investigación, potenciar la excelencia, articular mejor la autonomía universitaria con el papel del Estado y de las comunidades autónomas, posibilitar la progresiva transición a un marco europeo de enseñanza universitaria y adaptar la Universidad a las transformaciones del contexto social, económico y cultural.

La primera gran reforma, acometida hace veinticinco años en la LRU, atendió, por un lado, a la necesidad de absorber la creciente demanda de estudios universitarios por la sociedad; por otro lado, respondió al imperativo de desarrollar y hacer efectiva la autonomía universitaria consagrada constitucionalmente y de articular la distribución de competencias en materia universitaria entre el Estado y las comunidades autónomas. Se estructuró la autonomía de las universidades en los ámbitos estatutario, o de gobierno, académico, o de planes de estudio, y financiero, o de gestión y administración de sus recursos, comprendida la capacidad de seleccionar y promocionar a su profesorado. Asimismo, se articularon mecanismos de participación de la sociedad en el gobierno de las universidades, con la figura del Consejo Social, se potenció la estructura departamental y se simplificó y racionalizó la estructura del profesorado.

La reforma de la Universidad en los años ochenta tuvo que atender a las necesidades derivadas de su democratización y del proceso de expansión y crecimiento del alumnado universitario, que venía produciéndose desde años anteriores y que continuaría en las décadas siguientes. En ese contexto, fue el arranque de un proceso de modernización de la educación y de la investigación universitaria en España.

En esos años, además, comenzó el proceso de transferencia de su gestión a las comunidades autónomas, paralelo al que ha tenido lugar en el conjunto de la educación. Desde 1996, prácticamente todas las universidades públicas están transferidas a las

[100] Desarrollada por el RD 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

comunidades autónomas, que han asumido las políticas de educación universitaria, configurándose un sistema de universidades fuertemente descentralizado[101].

Junto a innegables transformaciones y avances en el panorama universitario, en todos esos años se han puesto de manifiesto, también, problemas, disfunciones y nuevos retos de la Universidad que han abierto un debate sobre el funcionamiento y el rendimiento de las universidades y sobre su contribución al desarrollo socioeconómico, productivo y tecnológico. Las últimas reformas de la normativa universitaria, con el panorama de fondo de las reformas educativas, han intentado dar respuesta en el plano legislativo a tales preocupaciones, orientando las políticas de educación y de investigación universitarias en esa dirección.

La LO 6/2001, de Universidades (LOU), que es la norma vigente, introdujo una serie de cambios en la ordenación de la actividad universitaria ante la necesidad de potenciar el papel de las universidades en un contexto, muy diferente al de los primeros años Ochenta, marcado por profundas transformaciones y por el reto de transitar hacia una sociedad y una economía basadas en el conocimiento y en la innovación[102]. En ese nuevo contexto surgió asimismo la exigencia de impulsar la integración de la Universidad en el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) con el objetivo de fomentar la movilidad de estudiantes y de profesionales en la UE. Integración que, al mismo tiempo, plantea un imperativo de mejora de la calidad del sistema universitario.

Algunos de los cambios introducidos por la LOU no llegaron, sin embargo, a materializarse, mientras que algunos otros fueron modificados por la L.O. 4/2007, de 12 de abril. Dicha norma atendió, fundamentalmente, a avanzar en la integración de la Universidad en el EEES y a rediseñar aspectos de la coordinación del sistema, el autogobierno de las universidades, la selección y contratación del profesorado, y la investigación y sus vínculos con el entorno productivo.

Entre las reformas del periodo reciente, la de mayor calado es probablemente la que afecta a la estructura y ordenación de las enseñanzas universitarias para adaptarlas al

[101] Las comunidades autónomas son competentes, entre otras, en la creación, supresión y autorización de centros universitarios, y en la financiación y evaluación de las universidades.

En virtud de la autonomía universitaria garantizada por la Constitución, corresponde a las propias universidades organizar y establecer sus ofertas de estudios y elaborar los correspondientes planes de estudios conducentes a la obtención de los títulos, si bien el Gobierno establece el carácter oficial de los títulos y las condiciones a que han de ajustarse los planes de estudios, cuya verificación corresponde al Consejo de Universidades. En general, la Administración General del Estado regula las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español, y determina los efectos académicos y profesionales de los mismos.

[102] Cambios y transformaciones en el contexto socioeconómico y cultural, y en la propia institución universitaria, que fueron diagnosticados, junto con los principales problemas, en el Informe *Universidad 2000*, coordinado por J.M. Bricall, en el que se formulaban propuestas de reforma del sistema.

EEES, dentro del conocido como “Proceso de Bolonia”. Los fines a los que atiende este proceso, permitir el reconocimiento y la transparencia de los títulos universitarios en las universidades europeas y, en consecuencia, facilitar la movilidad académica y profesional en la UE, afectan de lleno a la formación y a la disponibilidad del capital humano en los Estados miembros. De ahí que sea importante tener en cuenta los cambios que este proceso de convergencia comporta en la educación universitaria para poder valorar si los mismos son susceptibles de contribuir a la mejora de la calidad de la universidad.

CUADRO

UNIVERSIDAD: PRINCIPALES MEDIDAS Y CAMBIOS NORMATIVOS, 2001-2007

MATERIAS	LOU (L.O. 6/2001)	Reforma LOU (L.O. 4/2007)
Autogobierno	Creación del Consejo de Gobierno, como órgano de gobierno de la universidad (líneas estratégicas y programáticas). Rector. Refuerzo de la figura. Elección por sufragio universal(*). Consejo Social. Amplía competencias de supervisión en asuntos económicos.	Rector. Deja a las universidades la opción sobre el sistema de elección. Principio de presencia equilibrada entre mujeres y hombres en las normas estatutarias de elección de los órganos colegiados de gobierno y representación.
Enseñanzas/ Títulos	Catálogo de Títulos universitarios oficiales, a aprobar por el Gobierno(*). Planes de estudios: control previo por la CA de valoración económica y de adecuación a requisitos de recursos y medios del plan de estudios(*). Evaluación por la ANECA del desarrollo efectivo de las enseñanzas, una vez transcurrido el periodo de implantación de un plan de estudios(*).	Simplifica el establecimiento del carácter oficial de los títulos universitarios. El procedimiento deberá preservar la autonomía académica de las universidades. El Gobierno regulará las condiciones para validar la experiencia laboral o profesional a efectos académicos. El Gobierno regulará las convalidaciones entre estudios universitarios y el resto de la educación superior, incluida la FP de grado superior.
Investigación/ Transferencia	Regula expresamente la actividad investigadora y su fomento. Contempla estructuras para vincular la investigación universitaria y el sistema productivo, como la creación de empresas de base tecnológica a partir de la actividad universitaria.	Añade la regulación de la transferencia del conocimiento como función de las universidades. Establece la obligación de las universidades de fomentar la cooperación con el sector productivo, promoviendo la movilidad del personal, el desarrollo conjunto de programas y proyectos, la creación de centros o estructuras mixtas y la participación en redes de conocimiento y en plataformas tecnológicas. Prevé el derecho del profesorado universitario a incorporarse a empresas de base tecnológica mediante un régimen de excedencias.
Profesorado	Sistema de habilitación nacional para la selección de los funcionarios docentes(*). Creación de nuevas figuras de profesorado contratado. Mayor flexibilidad en la configuración de la política de contratación de profesorado por las universidades.	Sistema de acreditación nacional para la selección de los funcionarios docentes. Además de las figuras de profesorado contratado específicas de la Universidad, amplía la contratación a las modalidades del Estatuto de los Trabajadores de interinidad y obra o servicio.

Estudiantes/ **Política de apoyo al estudio**	Acceso. Título de Bachiller o equivalente como requisito de acceso (Supresión de la selectividad en LOU e implantación de una prueba general de Bachillerato en LOE)(*). Admisión a los centros. Atribuye a las universidades establecer los procedimientos para la admisión de los estudiantes a los centros(*). Prevé la fijación por el Gobierno de límites máximos de admisión de estudiantes a los estudios.	Acceso. Prevé la regulación por el Gobierno de procedimientos para el acceso previa acreditación de experiencia laboral o profesional, aun careciendo de la titulación requerida. Prevé el establecimiento de un Observatorio de becas y ayudas al estudio, con participación de los agentes sociales, para mejorar la eficiencia y la transparencia del sistema de ayudas.
Evaluación	Creación de la ANECA, con funciones de evaluación, certificación y acreditación de la calidad del sistema (enseñanzas, profesorado y centros), con el objetivo de promover y garantizar la calidad de las universidades.	Ordena establecer mecanismos de cooperación y reconocimiento mutuo entre la ANECA y los órganos de evaluación creados por las CCAA
Financiación	Reconocimiento expreso de la autonomía económica y financiera de las universidades. Mecanismos de flexibilidad para facilitar la creación de empresas, fundaciones u otras entidades jurídicas para promoción y desarrollo de sus fines.	No modifica sustancialmente esta materia.
Competencias CCAA	Profundiza las competencias de las CCAA, entre otras: - Régimen jurídico y retributivo del profesorado contratado y retribuciones adicionales para el profesorado. - Desarrollo, ejecución y control del sistema general de becas y ayudas al estudio. - Aprobación de convenios y contratos programa en el marco de programaciones plurianuales. - Evaluación de la calidad de las universidades, en su ámbito.	No modifica sustancialmente esta materia.
Coordinación del sistema universitario	Reordenaba el Consejo de Universidades en el Consejo de Coordinación Universitaria, como máximo órgano consultivo y de coordinación del sistema universitario(*).	Separa las funciones de coordinación política y de coordinación académica: - creación de la Conferencia General de Política Universitaria, como órgano de concertación, coordinación y cooperación de la política general de coordinación universitaria. - mantenimiento del Consejo de Universidades, como órgano de coordinación académica, cooperación, consulta y propuesta en materia universitaria.
EEES	Introducía medidas para posibilitar las modificaciones futuras que hubieran de producirse en la estructura de los estudios para su adaptación al EEES.	Medidas similares, llamando al Gobierno, a las CCAA y a las universidades a adoptar las medidas necesarias para completar la plena integración en el EEES.

Fuente: elaboración propia

(*) Desaparece con la L.O. 4/2007

La adaptación de los estudios universitarios a Bolonia[103] se asienta, formalmente, en una serie de cambios que afectan a la estructura de las enseñanzas, con la organización en los ciclos de Grado, Máster y Doctorado[104]; la implantación del sistema europeo de créditos[105], como mecanismo común de medición del haber académico de los estudiantes y titulados que permite su reconocimiento y acumulación; y el reconocimiento de los títulos expedidos por las universidades europeas a efectos académicos.

Ahora bien, más allá de los aspectos formales de estos cambios, es imprescindible que de los mismos se desprendan consecuencias más sustantivas, comenzando por estimular la diversidad entre universidades.

Parece ampliamente aceptado que una mayor diversidad entre universidades es un objetivo deseable para fomentar la competencia y la elección entre centros, con el consiguiente estímulo para la búsqueda de la calidad. La diversificación de la oferta de enseñanzas por las universidades es necesaria para propiciar una formación de los estudiantes basada en la diversidad curricular. La última reforma ha dado más autonomía a las universidades para la conformación de su oferta de enseñanzas de cara al EEES, por un lado en la creación de los títulos[106]; por otro lado, las normas de elaboración de los planes de estudios en el marco del EEES, contemplan una gran flexibilidad para la configuración de los currícula en los estudios de Grado.

En atención a todo ello, la elaboración de los nuevos planes representa una oportunidad y debe ser un estímulo a las universidades para la innovación y la diversidad en la configuración de su oferta de enseñanzas.

La adaptación al EEES descansa, asimismo, sobre otros dos elementos sustanciales: el cambio de las metodologías docentes y la introducción de más evaluación de la calidad de la enseñanza.

---

[103] RD 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

[104] Las enseñanzas de Grado, en sustitución de las viejas licenciaturas y diplomaturas, con una duración de 240 créditos, tienen como finalidad la formación general que prepare para el ejercicio de actividades profesionales; el Máster, con una duración entre 60 y 120 créditos, tiene por finalidad la adquisición de una formación avanzada, de carácter especializado o multidisciplinar, dirigida a la especialización profesional o académica, o a promover la iniciación en tareas investigadoras; por último, el doctorado, tiene como finalidad la formación avanzada en las técnicas de investigación e incluye la lectura de la tesis doctoral.

[105] RD 1125/2003, de 5 de septiembre, por el que se establece el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.

[106] Como recuerda la E. de MM. del RD 1393/2007, “en lo sucesivo serán las propias universidades las que crearán y propondrán, de acuerdo con las reglas establecidas, las enseñanzas y títulos que hayan de impartir y expedir, sin sujeción a la existencia de un catálogo previo establecido por el Gobierno, como hasta ahora era obligado”.

En efecto, se pone el acento en el proceso de aprendizaje de los alumnos, orientando la docencia hacia una mayor participación de éstos y más interacción entre alumno y profesor. Se trata de que la enseñanza no conduzca simplemente a la adquisición de un elenco cerrado de conocimientos sino de que proporcione un bagaje más amplio que incluya conocimientos transversales y la formación en competencias profesionales y actitudinales, incluida la capacidad de aprendizaje permanente. Los planes de estudios deberán tener como objetivo, además del enfoque tradicional basado en los conocimientos, la adquisición de competencias, los métodos y los procedimientos para evaluar su adquisición.

Los aspectos mencionados, diversidad de enseñanzas, diversificación curricular y aprendizaje orientado a la adquisición de competencias y de conocimientos transversales, deben conducir a una educación universitaria más adaptada para preparar a las personas para acceder y desenvolverse con éxito en ámbitos profesionales sujetos a una constante evolución y transformación.

Por último, es imprescindible un funcionamiento adecuado de la evaluación de la calidad de las nuevas enseñanzas y del sistema de controles de garantía de los nuevos títulos y planes de estudios, reforzado como contrapartida a la mayor autonomía de las universidades en el diseño de los títulos.

III. EDUCACIÓN, CAPITAL HUMANO Y SISTEMA PRODUCTIVO

Como es de sobra conocido, la Estrategia de Lisboa marcó el objetivo de convertir la Unión Europea en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. A esta formulación subyace el reconocimiento del papel primordial de la innovación en la capacidad competitiva de las economías, así como la atribución al capital humano de un valor central en el establecimiento de un circulo virtuoso de asimilación y nueva generación de innovaciones. La formación se considera igualmente un factor básico para la empeabilidad y, con ello, para estar en condiciones de lograr una mayor cohesión social.

Pero, además, la mayor competencia y el propio cambio tecnológico acelerado inducen modificaciones sustantivas y mucho más frecuentes que hasta ahora en la organización del trabajo e incluso en los propios contenidos de los puestos. Esto implica que el reto no es tanto el incremento de la formación en su clásico sentido de acervo de conocimientos como la mejora de ese conjunto de capacidades que han dado en llamarse competencias, tanto básicas (linguísticas y matemáticas o, si se prefiere, capacidad de procesar información y capacidad de abstracción), como específicas, que incluyen el dominio de algún cuerpo de conocimiento organizado, de técnicas para el avance de ese conocimiento, y de otras habilidades como la creación de equipos cohesionados, la comunicación eficaz, o la toma de decisiones en entornos adversos.

En este planteamiento, así como en la evidencia de que el sistema educativo es el principal factor –aunque no el único- en la conformación del capital humano, se apoyan las grandes líneas planteadas con el objetivo de incrementar la inversión en éste y mejorar su rendimiento: aumento de la formación de la población más allá del nivel obligatorio; desarrollo de sistemas de aprendizaje permanente ajustados a los requerimientos del mercado de trabajo; provisiòn de suficiente oferta de personal técnico e investigador; alfabetización digital de la población.

Todas estas consideraciones son el punto de partida de este tercer capítulo, que tiene un doble objetivo: por un lado, aproximar en lo posible el nivel y el rendimiento actual de la inversión en capital humano en España, lo cual incluye señalar los márgenes de mejora –bien amplios en algunos casos- para hacer más eficiente esa inversión; por otro lado, apuntar, aunque con extrema cautela, los retos para el futuro que parecen desprenderse de esa doble relación de la formación y el sistema productivo, siendo aquélla no sólo el medio de proveer las cualificaciones de empleo que requiere éste, sino también un factor de primer orden en su adaptación a un entorno cambiante y cada vez más abierto y competitivo.

Para cubrir esos objetivos, el capítulo se ha dividido en cuatro grandes apartados que abordan, sucesivamente: el rápido aumento del nivel educativo medio de la población española en los últimos decenios y la relación entre ese nivel y la inserción en el empleo, esto es, la transición entre el sistema educativo y la esfera productiva; las trayectorias laborales de las personas según su formación en un periodo más amplio, que es una manera de evaluar el rendimiento a largo plazo de la educación para los individuos (y que quizá debiera completarse con el estudio de las trayectorias colectivas de las sucesivas generaciones de españoles, como manera de aproximarse al rendimiento "macro" de la inversión en educación); los desequilibrios y desajustes entre niveles y ámbitos de formación adquiridos por la población y requeridos, ahora y en el futuro previsible, por el mercado de trabajo (como ya se trató en el Informe CES 1/2005); y las relaciones –señaladamente bidireccionales- entre formación, innovación, competitividad, empleo y, en último término, crecimiento economico y bienestar, porque la activación de este tipo de círculos virtuosos constituye el auténtico reto a largo plazo, más allá de la mera atención a carencias específicas en el futuro inmediato.

1. EDUCACIÓN, FORMACIÓN E INSERCIÓN LABORAL

1.1. Formación y situación respecto de la actividad

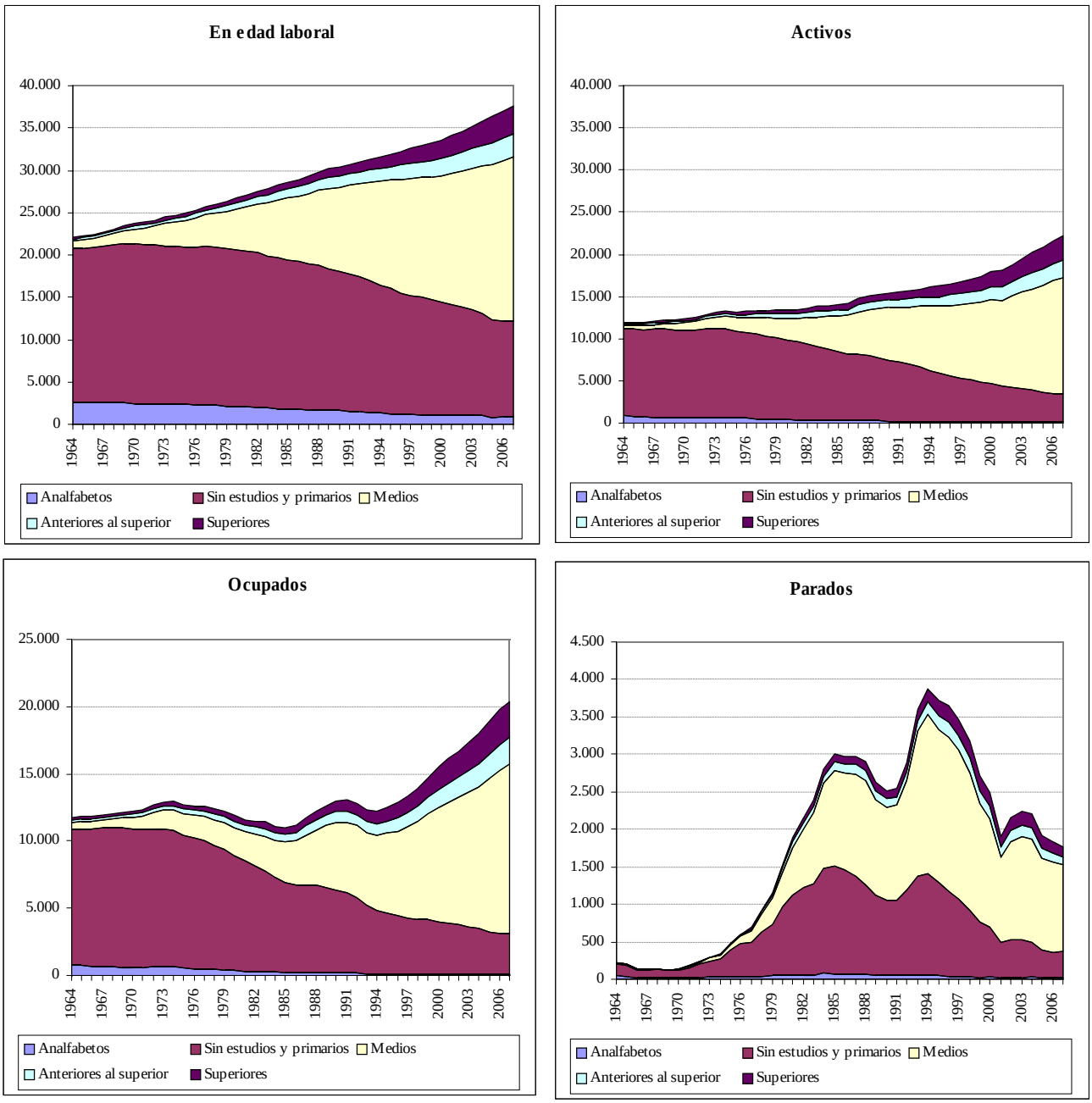
Entre los grandes cambios socioeconómicos de España en la etapa democrática indefectiblemente se señala el aumento del nivel educativo medio. De hecho, aunque todavía media cierta distancia con los países más desarrollados del entorno europeo, como muestra un número medio de años de estudio de la población que resulta todavía inferior al conjunto de la OCDE[107], la evolución en los últimos 30 años ha sido de fuerte convergencia. Atendiendo a la población activa (que es una forma sencilla pero válida de aproximar el nivel definitivo de estudios de la población, dado que en España la incorporación al mercado de trabajo se ha venido realizando *después* de los estudios), en 1977 un 75 por 100 contaba como mucho con estudios primarios (y casi un 4 por 100 era analfabeto), un 15 por 100 con estudios medios, es decir, bachiller elemental, superior y FP, y un 6 por 100 con estudios universitarios, de grado medio o superior. Sólo diez años después, en 1987, la primera proporción se había reducido al 56 por 100, la segunda se había doblado cumplidamente (hasta un 34 por 100) y la tercera se situaba en más del 10 por 100. En 2007, el peso de la población activa con nulo o bajo nivel educativo no llegaba al 16 por 100 del total, los estudios medios representaban un 62 por 100 y los universitarios nada menos que un 22 por 100.

[107] Véase: J.M. Pastor et al., "Capital humano", *Papeles de Economía Española* nº 113, 2007

GRÁFICO III-1

POBLACIÓN EN EDAD LABORAL POR SITUACIÓN Y NIVEL DE ESTUDIOS, 1964-2007

(Miles de personas)



Analfabetos: no saben leer ni escribir; Sin estudios y primarios: saben leer o escribir pero no han completado la educación obligatoria; Medios: Han completado la ESO y hasta FP II y ciclos formativos de grado superior (8 a 12 años de estudio); Anteriores al superior: han completado carreras universitarias de ciclo corto o 3 años de carreras de ciclo largo (15 años de estudio); Superiores: han completado carreras universitarias de ciclo largo (al menos 17 años de estudio).

Fuente: IVIE

Esta evolución resulta muy positiva, tanto para las personas individualmente consideradas como para el conjunto de la sociedad. Pero su rapidez ha hecho aparecer

importantes tensiones en el mercado de trabajo, agudizadas en un subperiodo amplio dentro de estos tres decenios por la relativamente baja capacidad de la economía española para crear empleo, en un contexto de fuerte aumento de la población activa, tanto por coincidir esos años con la llegada a la edad laboral de las cohortes más numerosas de la historia demográfica española como por impulsar ese mayor nivel formativo una mayor participación en el mercado de trabajo, en especial en el caso femenino. Así, el mayor efecto de las dos grandes crisis económicas registradas en el periodo fue un paro elevado y persistente, cuya incidencia más fuerte se dio precisamente en la población joven (y singularmente la femenina), que contaba con un nivel de estudios más elevado pero que no pudo aprovechar cabalmente esa ventaja. Quizá ello diese lugar, entre otras causas, a la estrategia generalizada de procurar cada individuo un incremento aún mayor de su nivel de formación inicial, como forma de asegurarse una ventaja más clara en el mercado de trabajo. Tal estrategia puede ser eficiente para cada individuo pero la suma puede haber resultado en una ineficiencia colectiva, pues la demanda no ha sido toda –ni en su mayor parte- de trabajo cualificado, de manera que, pese a un posible incremento de la productividad, se ha generado, por un lado, sobrecualificación de los ocupados y, por otro lado, puede haberse reducido la empleabilidad de los menos formados.

Esas circunstancias explican, junto con la propia inercia demográfica, que las grandes cifras del mercado de trabajo español asociadas a los distintos niveles educativos en los tres últimos decenios tracen sólo en líneas muy generales (y teniendo siempre presente esa inercia) una participación laboral mayor y un desempleo más bajo conforme crece el nivel de estudios terminados. Hay también, en el concreto comportamiento de la relación formación-empleo según niveles en estos 30 años, numerosos matices cuya descripción excede con mucho el propósito de este apartado, pero cuya existencia conviene recordar[108]. Y es posible que los datos de los últimos años apunten, además, a algunos cambios sustantivos que, si bien no vendrían a cuestionar la vigencia de la relación directa entre formación y empleo, sí indicarían que esa relación depende a su vez, entre otros factores, del tipo de formación adquirida.

Así, parece que se asienta una cada vez mejor posición de los estudios medios de tipo profesional frente a los generales, no sólo atendiendo a la actividad (estrechamente relacionada con la mayor frecuencia con que se continuaban los estudios en una y otra vía) sino también en el desempleo, e incluso comparando el primer grado de la FP con el bachillerato superior. Este último confería, al inicio del periodo, una empleabilidad más alta, a tenor de las menores tasas de paro, que la FP, sobre todo la de primer grado. Pero a partir de los últimos años noventa comienza a cerrarse la diferencia y en la

[108] Véase el Premio de investigación del Consejo Económico y Social de 2002: L. Garrido y E. Chuliá, *Ocupación, formación y el futuro de la jubilación en España*, CES, 2005.

actualidad es inversa en el caso de la FPII: en 1987, la tasa de paro del bachillerato superior era 12,2 y 3,9 puntos más baja que las correspondientes a la FPI y la FPII, respectivamente; en 1997, las diferencias eran, en ese mismo orden, de 5,7 y 1,0 puntos; en 2007, la primera diferencia era de sólo 0,2 puntos y la segunda había cambiado de signo, es decir, ahora la tasa de paro del bachillerato era mayor, en 1,9 puntos, que la de la FPII.

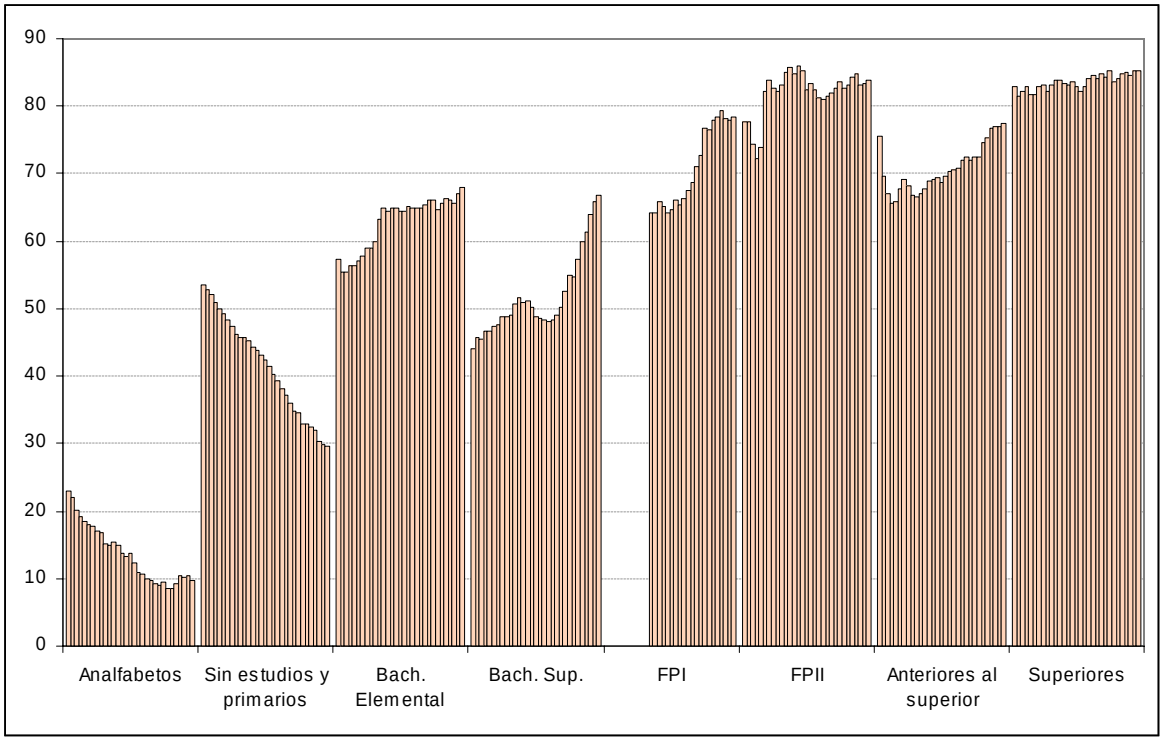
También la participación, medida por la tasa de actividad, correspondiente al segundo grado de FP es incluso algo más alta que en el nivel universitario superior a lo largo de los últimos 30 años (¿entre otras cosas porque es un tipo de estudios de especialización masculina?), aunque el impacto del ciclo económico es también más alto en aquel nivel que en éste, como muestran los distintos perfiles de las tasas de actividad, empleo y paro del periodo 1977-2007.

GRÁFICO III-2

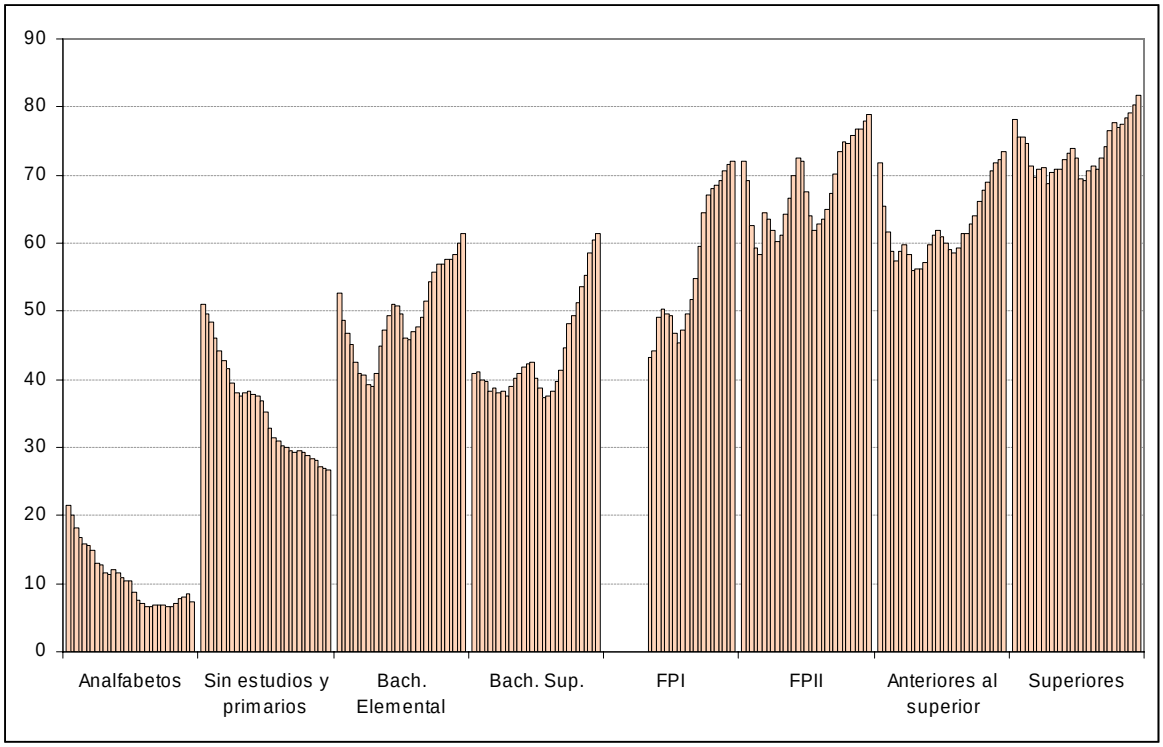
TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO POR NIVEL DE ESTUDIOS, 1977-2007

(Actividad y empleo en % de la población de 16 y más años; paro en % de la población activa)

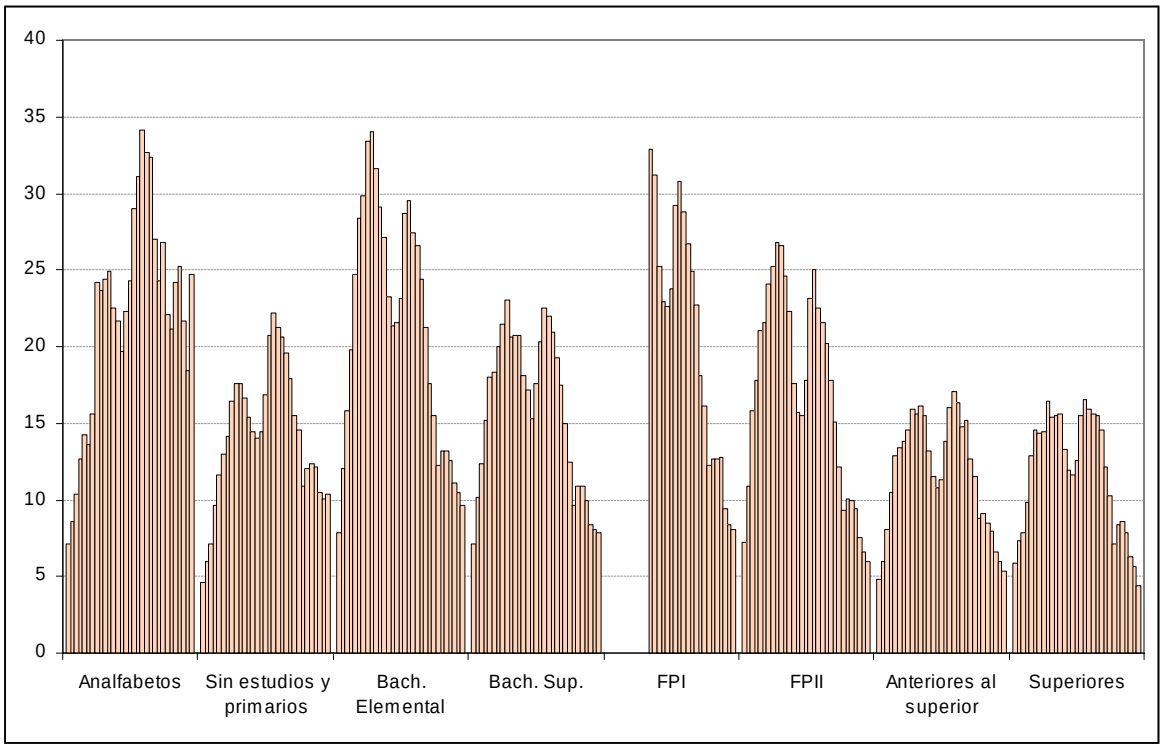
actividad



empleo



paro



Fuente: IVIE

Las tasas de actividad son, en efecto, uniformemente altas en el caso universitario superior, mientras que se aprecian diferencias sustantivas, de más de cinco puntos

porcentuales, entre “picos” y “valle” del periodo en el caso de la FPII; a su vez, las tasas de empleo descendieron, en el caso de la FPII, más de 11 puntos porcentuales, hasta niveles cercanos al 60 por 100, en los peores momentos de los años ochenta y en la crisis de los noventa, mientras que en el nivel universitario el descenso fue algo menor (9 puntos); y aunque las tasas de paro se situaron, en lo más agudo de las crisis, por encima del 15 por 100 en el nivel universitario, las de FP crecieron hasta más del 25 por 100. En esta comparación hay que recordar, no obstante, que la menor exposición a los efectos de la coyuntura negativa en el caso de la formación universitaria se encuentra también relacionada con la mayor frecuencia de empleos en el sector público.

De todas formas, los datos del periodo más reciente (2001-2007) parecen sugerir que la posesión de estudios universitarios superiores ya no marcaría, por lo que hace al empleo, una ventaja tan clara como anteriormente. Esta afirmación se refuerza cambiando el enfoque anterior, más global, por el estudio de la inserción concreta en el empleo de los individuos según su nivel de estudios, y también el campo concreto de éstos.

Sobre estas cuestiones ya trató el Informe CES 6/2005, *El papel de la juventud en el sistema productivo español*, a partir de una breve recensión de diversos análisis sobre la materia y, sobre todo, de los resultados del Módulo de la EPA sobre transición de la educación al mercado laboral (efectuado en todas las encuestas nacionales de población activa de la UE en el segundo trimestre de 2000 bajo la coordinación de Eurostat), en ocasiones complementándolos con los datos procedentes de otras fuentes estadísticas, principalmente la Encuesta de Juventud (EJ) de 2004. Entre las principales cuestiones allí tratadas cabe destacar las siguientes:

- Un más alto nivel educativo no asegura una mejor trayectoria de inserción, aunque sí parece estar estrechamente relacionado con una mayor permanencia en el mercado de trabajo. Serían los titulados en FP2 quienes más rápidamente obtendrían un empleo estable y quienes se enfrentarían a mayores dificultades serían los que cuentan con estudios de BUP. En el caso específico de la población universitaria, habría correlación entre el ámbito de los estudios cursados y la probabilidad de presentar una mejor (caso de las carreras científicas y técnicas) o peor (caso de las humanidades y las ciencias jurídicas y sociales) trayectoria inicial de inserción laboral y un mayor o menor desajuste o sobreeducación.
- Es visible la peor posición de las mujeres en todo este proceso de transición y en el aprovechamiento de su capital humano. Tardarían más que los varones en acceder a su primer empleo y tendrían trayectorias laborales más inestables, que desembocarían en mayor frecuencia de sobreeducación –en los niveles educativos medios y altos- o en el abandono de la actividad laboral –en los bajos-.

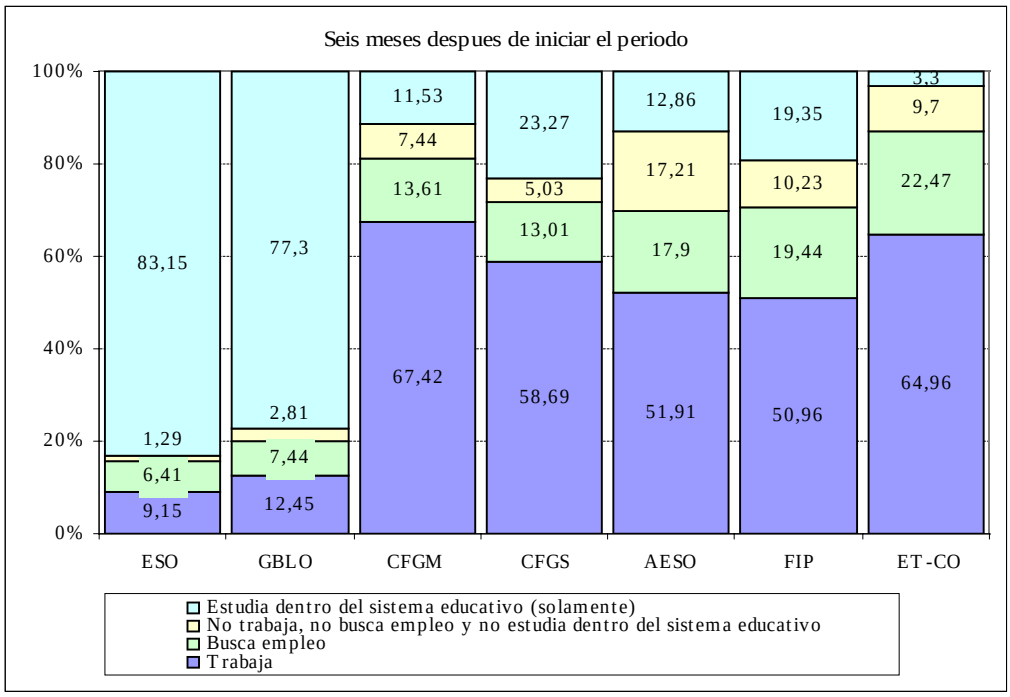
- Los datos procedentes de la EJ 2004 sobre las primeras experiencias laborales permiten apreciar que sólo ingresan tempranamente en el mercado de trabajo relativamente pocos jóvenes. Pero ingresan bien pronto (antes de los 19 años) y se corresponden bastante con los concernidos por el fracaso escolar y el abandono temprano. En la mayoría de estos casos la inserción es, por otro lado, precaria: alta frecuencia de la ausencia de contrato; considerable peso (nada menos que una cuarta parte) de quienes contaban con 3 o más trabajos remunerados después del primero a la edad de 15 a 19 años.
- A su vez, los datos del citado Módulo ad hoc de la EPA permiten concluir, entre otras cuestiones, el alto valor del nivel educativo alcanzado para reducir la probabilidad de desempleo, pero sólo *después de un plazo*, por lo demás relativamente largo, algo más en España: Justamente después de salir del sistema educativo, es decir, al comienzo de su vida laboral, la tasa de paro de quienes tenían un nivel educativo más bajo era inferior a la de los niveles medios, y superaba en sólo 3 puntos a la de quienes habían completado estudios superiores; transcurrido un año, apenas había diferencia en las tasas de paro entre los estudios primarios y los medios, pero la de los estudios superiores era ya más de 8 puntos inferior; transcurridos dos años, la diferencia entre primarios y medios era de 2 puntos, y la que mediaba entre los primeros y los superiores se acercaba a 11 puntos; al final de cuarto año las ventajas ya se habían consolidado, y eran de en torno a 9 y 11 puntos para los estudios medios y superiores, respectivamente.
- Y no sólo un plazo relativamente largo, sino también un punto azaroso, dada la presencia, visible en todos los países de la UE, aún con importantes diferencias, de desajustes laborales, entendiendo por tales no la mera sobrecualificación, sino el ámbito o la especialidad de los estudios cursados: Un 35 por 100 se había ocupado, en el caso español, en un trabajo sin correspondencia con su campo educativo (con datos que excluyen los niveles ISCED 1-2). Los que estudiaron arte y humanidades presentaban una alta frecuencia, 65 por 100, de ser empleados fuera de sus dominios ocupacionales, mientras que para quienes había cursado especialidades técnicas esa probabilidad era claramente menor, 26 por 100, pero sin duda también alta. El nivel de educación alcanzado por quienes acababan de abandonar el sistema educativo sólo proporcionaba una cierta ventaja en términos de una menor probabilidad de sufrir ese desajuste laboral: entre los que abandonaron la educación con un nivel secundario superior, alrededor del 45 por 100 presentaba el desajuste descrito; entre los licenciados universitarios, todavía ese era el caso en un 30 por 100 de las personas.

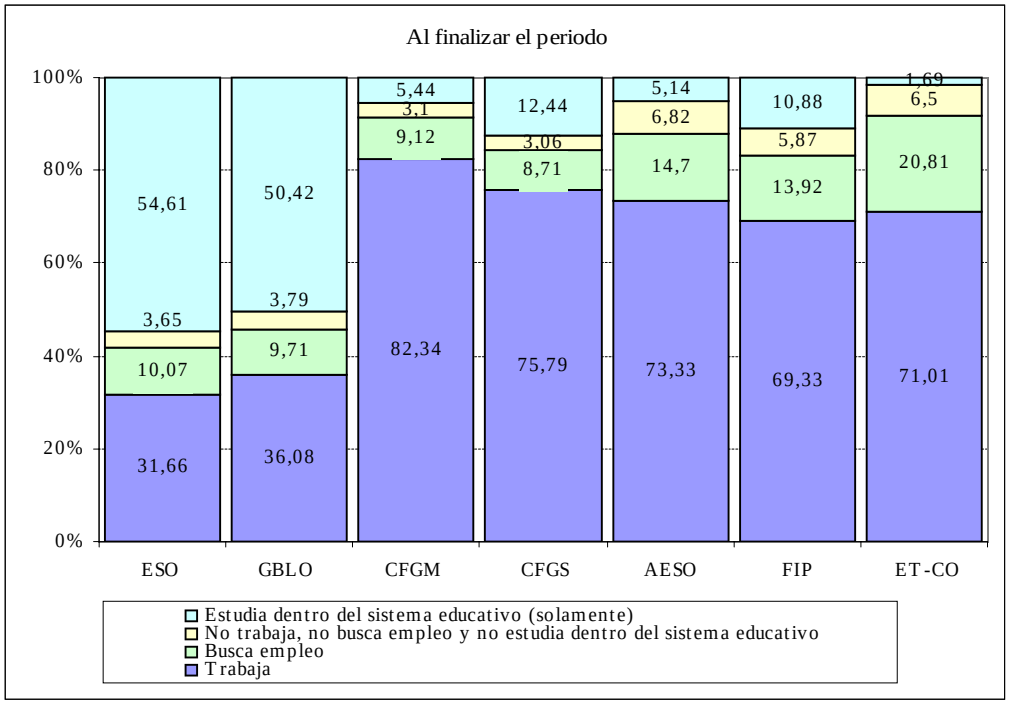
De manera complementaria es posible acudir a estudios algo más recientes y, sobre todo, a los datos de inserción que proporciona la ETEFIL, herramienta estadística que ya se citó al tratar las trayectorias educativas en el apartado anterior sobre enseñanzas post-obligatorias no universitarias. Entre estos datos cabe destacar, siguiendo la Memoria CES 2007, el mejor acceso al primer empleo de los titulados en grados medios de FP, que fueron asimismo quienes en mayor proporción encontraron directamente su primer empleo significativo. Por otro lado, las mayores duraciones en la búsqueda inicial de empleo y las menores duraciones del primer empleo obtenido se corresponden con el menor nivel educativo, es decir, con los que abandonaron la ESO y con los que realizaron un curso de FPO. A pesar de las situaciones de partida más difíciles para los menos cualificados, el mercado de trabajo ha terminado absorbiendo a los que cursaron enseñanzas profesionales regladas y ocupacionales de forma similar, a excepción de los ciclos formativos de grado medio, cuya inserción laboral al finalizar el periodo es mayor. Pero las mejores trayectorias labores se corresponden el mayor nivel educativo, pues son los colectivos correspondientes quienes obtienen una mayor estabilidad en el empleo conseguido.

Para entrar con más detalle en todos estos aspectos hay que recordar, en primer lugar, que la participación laboral de los colectivos estudiados en la ETEFIL es muy diferente, y se halla claramente interrelacionada con el nivel y el tipo de estudios. La orientación hacia el empleo es más clara y se define antes entre quienes cursaron enseñanzas profesionales y entre quienes abandonaron la ESO. Y esto influye con fuerza en los resultados de inserción inicial: más de la mitad de aquéllos ya estaba trabajando a los seis meses, y más de dos tercios (un 70 por 100) a los cuatro años, mientras que entre quienes siguieron ESO o Bachillerato sólo trabajaba en torno a uno de cada diez (9 y 12 por 100, respectivamente) a los seis meses, y sólo un tercio a los cuatro años; pero es que en estos dos colectivos la proporción de quienes seguían estudiando a los seis meses era muy mayoritaria (83 y 77 por 100, en el mismo orden), y a los cuatro años bastante elevada todavía (55 y 50 por 100). Con este tipo de información hay que interpretar, además, el aumento, a lo largo de los cuatro años considerados en la Encuesta, de la proporción de quienes buscaban empleo entre quienes había seguido este tipo de estudios generalistas, en contraste con el descenso entre los que cursaron enseñanzas profesionales regladas y ocupacionales, así como entre los que abandonaron la ESO.

GRÁFICO III-3

PRINCIPALES RESULTADOS EN TÉRMINOS DE INSERCIÓN DE LA ETEFIL-2005





ESO: Educación Secundaria Obligatoria GBLO: Graduados en Bachillerato ET-CO: Escuelas Taller-Casas de Oficios

CFGM: Ciclos formativos de grado medio CFGS: Ciclos formativos de grado superior

AESO: Abandonaron la ESO FIP: Formación e Inserción Profesional

Fuente: INE, *Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral 2005*.

Como ya se adelantó, las peores inserciones corresponden a los menos cualificados, con mayores proporciones en busca de empleo a los seis meses y a los cuatro años. Destaca en este aspecto el colectivo de los que habían abandonado la ESO, que muestra unos porcentajes más bajos en esta situación de búsqueda de empleo, pero también la frecuencia más alta de las situaciones de enajenación respecto del escenario definido en la Encuesta: no estudian, no trabajan, no buscan empleo (17,9 por 100 a los seis meses, siendo el segundo mayor, un 10,2 por 100, el del colectivo que había seguido un curso de FIP); el fuerte descenso de esta frecuencia a los cuatro años indica que –y no es poco- se trata de una situación con algún retorno en la mayoría de los casos.

La ETEFIL estudia también, excepto para los graduados en ESO y bachillerato, el tiempo invertido en encontrar un primer empleo significativo[109] a lo largo del periodo definido y sus características principales, así como los rasgos de los empleos de aquellos que tenían un empleo significativo al finalizar dicho periodo. En tal estudio se observa que es en el colectivo de FP de grado medio donde se da la mejor inserción inicial, así como la mayor proporción de quienes encontraron su primer empleo significativo directamente. Con la excepción de los más pobres resultados de los que habían seguido un curso FIP (coherentes, por otro lado, con el bajo rendimiento de estas acciones de formación a desempleados que muestran las evaluaciones generales realizadas[110]), los restantes colectivos tienen tasas altas, en torno al 80 por 100 en todos los casos, en lo que se refiere a la inserción, pero muestran tasas más variables, siendo todas menores, en la inserción inmediata, es decir, sin periodo de búsqueda inicial de empleo.

Las menores duraciones en dicho periodo fueron las del colectivo de programas de formación-empleo (ET-CO), mientras que las mayores fueron las de quienes abandonaron la ESO y quienes habían seguido un programa FIP (y recuérdese que este colectivo ya se encontraba en situación de búsqueda *antes*). Los graduados en FP ocupaban una posición intermedia en este plazo, pero claramente compensada tanto por la mayor duración de los empleos obtenidos como por un más alto porcentaje con empleo significativo al final del periodo y, sobre todo, por la más elevada frecuencia de empleos indefinidos (y una menor frecuencia de empleos temporales cortos) en dicho momento. Así pues, con el paso del tiempo las mejores trayectorias de inserción se corresponden con los colectivos de mayor nivel educativo.

---

[109] Se considera empleo significativo aquel que se ha realizado de manera continuada durante al menos seis meses en la misma empresa y con un horario de trabajo de al menos 20 horas semanales.

[110] Vease al respecto el Informe CES 1/2005, *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo.*

CUADRO III-1

PERSONAS QUE ACCEDIERON A UN PRIMER EMPLEO SIGNIFICATIVO A LO LARGO DEL PERÍODO ANALIZADO Y CON EMPLEO SIGNIFICATIVO AL FINALIZAR EL PERÍODO ANALIZADO

Personas que accedieron a un primer empleo significativo en el período analizado					
	CFGM	**CFGS**	**AESO**	**FIP**	**ET-CO**
Total graduados (nº)	49.552	63.906	123.522	68.914	13.975
Accedieron	88,2	78,9	78,8	74,3	81,0
Tiempo en encontrarlo					
-Directamente	45,9	42,3	39,2	34,5	40,5
-Tras cierto periodo: total	54,1	57,7	60,9	65,5	59,5
*entre 1 y 6 meses	21,6	21,8	15,0	21,2	26,4
*entre 7 y 12 meses	10,6	9,8	11,8	11,5	11,4
*13 o más meses	21,9	26,1	34,1	32,8	21,6
Tipo de contrato:					
-De duración indefinida (permanente, fijo discontinuo o funcionario)	13,4	12,5	13,9	14,6	12,1
-No duración indefinida (contrato eventual o temporal, algún acuerdo laboral, sin contrato): total	86,7	87,5	86,2	85,4	87,9
*entre 6 y 12 meses	6,5	9,0	8,8	10,8	9,7
*más de 12 meses	80,2	78,5	77,4	74,6	78,2
**duración media en meses*	*30*	*29*	*29*	*28*	*29*
Personas con empleo significativo al finalizar el período analizado					
	CFGM	**CFGS**	**AESO**	**FIP**	**ET-CO**
Total graduados (nº)	49.552	63.906	123.522	68.914	13.975
% con empleo significativo	70,3	62,8	57,9	53,7	55,1
Tipo de contrato:					
-De duración indefinida (permanente, fijo discontinuo	55,3	55,7	36,6	48,0	39,7
-No duración indefinida (contrato eventual o temporal, algún acuerdo laboral, sin contrato): total	44,7	44,3	63,4	52,0	60,3
*entre 6 y 12 meses	12,8	14,6	16,0	16,7	15,0
*más de 12 meses	31,9	29,7	47,4	35,3	45,3
**duración media en meses*	*22*	*22*	*23*	*22*	*23*

Fuente: INE, *Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral 2005.*

Finalmente, para ponderar la calidad de la inserción cabe atender a la correspondencia, en el primer empleo, entre el contenido del puesto y los estudios cursados, así como a la posición al final del periodo de cuatro años que plantea la ETEFIL. Un 37 por 100 de los graduados en FP superior trabajaron por primera vez como técnicos y profesionales de apoyo y un 16 por 100 se ocupó en puestos de tipo administrativo; entre los graduados de FP media y los provenientes de programas FIP, la primera proporción era más baja (11 y 14 por 100, respectivamente), y mayores las frecuencias de ocupaciones con menores requerimientos de cualificación (empleo de tipo administrativo, trabajadores de servicios personales y de protección y seguridad, dependientes de comercio y asimilados); obviamente los menores niveles formativos se ocuparon sobre todo en puestos de baja cualificación requerida (peones y trabajadores cualificados de la construcción-excepto operarios, trabajadores de servicios de restauración y dependientes de comercio y asimilados). Cuatro años después, no se observan, excepto en la FP superior, trayectorias ascendentes. Este relevante resultado indica mejor que

ningún otro que la mayor formación proporciona mayor rendimiento en términos de empleo. La cuestión es que el plazo es notablemente largo.

Diversos estudios basados en fuentes que, a diferencia de la ETEFIL, permiten recoger también la formación universitaria, han encontrado que a corto plazo la formación profesional reglada proporciona incluso mejor inserción que aquélla. Entre ellos destacan los basados en los datos longitudinales de la EPA, cuyos resultados apuntan[111], en el caso de los graduados que no seguían estudiando, a una frecuencia de los ocupados más baja entre universitarios (37,8 por 100) que en la formación profesional (44,3 por 100). Este dato se ve reforzado por la más baja frecuencia de desempleo entre estos últimos, con una diferencia que se amplía cuando se atiende al detalle por sexo en el caso masculino, aunque se reduce en el femenino.

También se señalan y se aísla el efecto individual de varios factores distintos del nivel de estudios sobre las transiciones al mercado laboral, en las posiciones de ocupación, paro e inactividad. Entre tales factores destacan:

- el sexo, pues ser varón incrementa la frecuencia de transiciones a la ocupación en estudios obligatorios y bachillerato, principalmente porque las mujeres siguen, con mayor frecuencia, dentro del sistema educativo al concluir estos niveles, pero también porque las que abandonan pasan más a la inactividad;
- no alcanzar la titulación que se cursaba, que reduce la frecuencia de salidas a la ocupación o al paro, es decir, incrementa la frecuencia de salidas hacia la inactividad, en clara relación con lo anterior, pero no en los universitarios, donde sólo se reducen las salidas hacia el paro;
- y el ciclo económico, que parece afectar de manera significativa a las salidas hacia el paro o hacia el empleo a los niveles medios de estudios, incluyendo los de FP, pero no a los universitarios ni a los de estudios obligatorios.

De lo anterior puede deducirse que para los varones universitarios y para los que tienen estudios básicos la inserción es mejor. Ello respondería a la combinación de dos circunstancias: cierta tendencia a la dualidad en la estructura del empleo[112], con mayor peso de los empleos de baja cualificación y perfiles tradicionalmente masculinos, por un lado, y por otro lado mayor peso de empleos de alta cualificación donde en algunos casos –como las profesiones sanitarias- las mujeres han cobrado mucha importancia, pero en la mayoría sigue siendo más elevada la presencia de varones.

---

[111] En concreto se han tomado los datos de C. Albert et al, "Del sistema educativo al mercado de trabajo: un análisis de flujos", *Revista de educación* nº330 (MECD, 2003)

[112] Véase al respecto el Informe CES 1/2005, *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo.*

CUADRO III-2

TRANSICIONES DE SALIDA DEL SISTEMA EDUCATIVO Y SITUACIÓN CON RESPECTO A LA ACTIVIDAD POR SEXO Y NIVEL DE ESTUDIOS

(Porcentajes)

Ha alcanzado al menos el nivel que cursaba en el momento inicial	Estudiante	No estudiante	Distribución de los no estudiantes			Nº de casos
			Ocupado	Parado	Inactivo	
Estudios Obligatorios						
No						
Mujeres	62,8	37,2	29,1	33,1	37,7	406
Varones	64,2	35,8	39,4	42,3	18,3	489
Ambos sexos	63,6	36,4	34,7	38,0	27,3	895
Sí						
Mujeres	73,1	26,9	27,9	45,6	26,5	800
Varones	71,9	28,1	42,0	38,5	19,5	822
Ambos sexos	72,5	27,5	35,2	41,9	22,9	1.622
Formación Profesional						
No						
Mujeres	80,7	19,3	35,7	43,1	21,2	1.540
Varones	78,4	21,6	44,1	38,4	17,4	1.539
Ambos sexos	79,5	20,5	40,2	40,6	19,2	3.079
Sí						
Mujeres	78,1	21,9	39,2	50,0	10,8	4.821
Varones	79,0	21,0	49,9	35,6	14,5	4.488
Ambos sexos	78,5	21,5	44,3	43,2	12,5	9.309
Bachillerato o equivalente						
No						
Mujeres	91,0	9,0	39,3	41,1	19,6	3.558
Varones	88,8	11,2	45,7	36,0	18,3	3.214
Ambos sexos	89,9	10,1	42,7	38,4	18,9	6.772
Sí						
Mujeres	95,2	4,8	34,2	41,0	24,8	6.463
Varones	95,5	4,5	46,7	30,1	23,1	5.069
Ambos sexos	95,3	4,7	39,5	36,4	24,1	11.532
Estudios Universitarios						
No						
Mujeres	95,8	4,2	46,5	39,5	13,9	11.750
Varones	95,4	4,6	54,3	31,2	14,5	9.818
Ambos sexos	95,6	4,4	50,3	35,5	14,2	21.568
Sí						
Mujeres	56,1	43,9	37,3	56,5	6,2	1.848
Varones	54,8	45,2	38,6	48,6	12,8	1.107
Ambos sexos	55,6	44,4	37,8	53,5	8,7	2.955

Fuente: C. Albert et al, "Del sistema educativo al mercado de trabajo: un análisis de flujos", *Revista de educación* nº330 (MECD, 2003). Pág. 142.

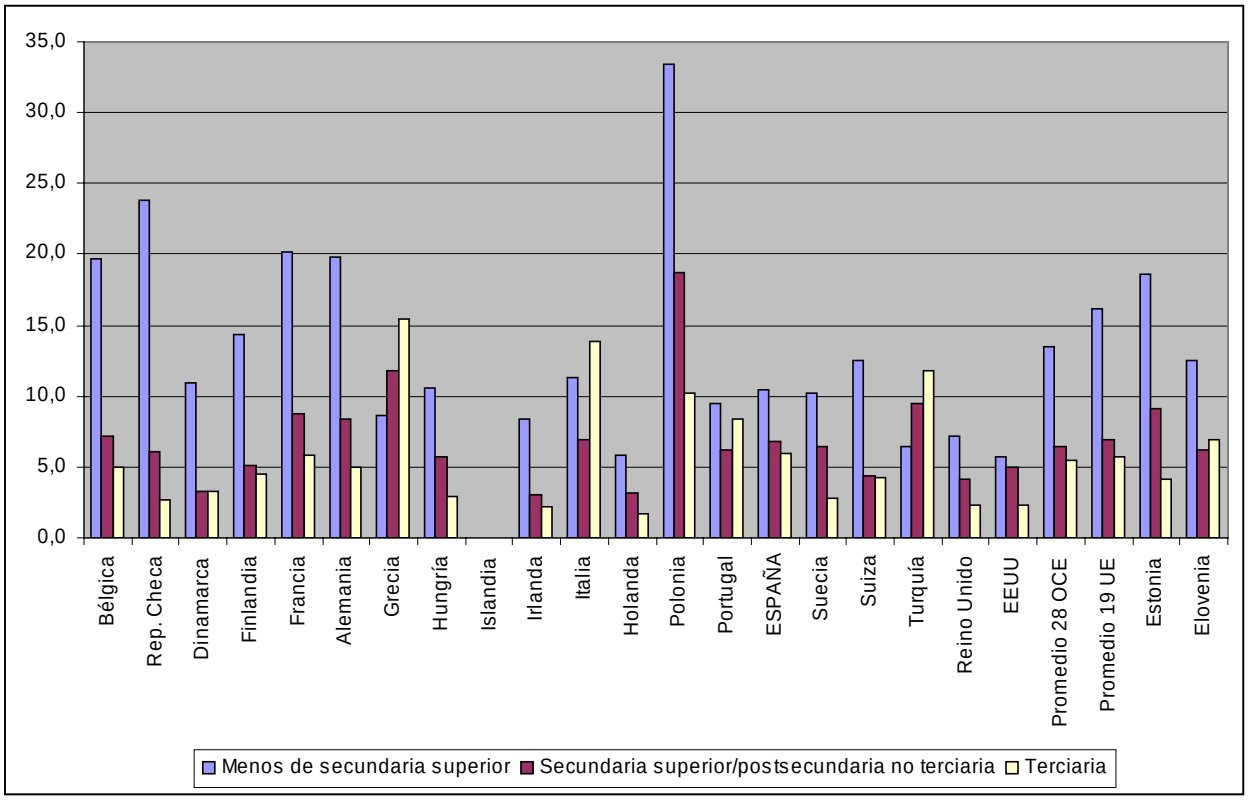
Al margen de resultados similares en otros estudios, cabe recordar que los datos de la OCDE muestran que en casi todos los países, incluida España, completar estudios universitarios (terciarios en una terminología más ortodoxa) incrementa significativamente la probabilidad para los jóvenes de estar en el empleo, circunstancia que también se observa en el menor desempleo a la misma edad entre quienes habían completado estudios de secundaria superior que quienes tenían como mucho estudios por debajo de ese nivel. Pero en estos datos es visible que la diferencia entre el nivel básico y los otros dos no es muy alta en el caso español (en torno a 4 puntos frente a

más de 10 en países como Francia o Alemania), y sobre todo que resulta bajísima la diferencia entre secundaria superior y terciaria, aunque al menos no se observa la misma circunstancia que en los otros países mediterráneos de la UE (Portugal, Grecia e Italia), donde la probabilidad de estar desempleado es mayor para los universitarios.

GRÁFICO III-4

POBLACIÓN DE 25 A 29 AÑOS FUERA DEL SISTEMA EDUCATIVO EN SITUACIÓN DE DESEMPLEO EN VARIOS PAÍSES DE LA OCDE, POR NIVEL DE EDUCACIÓN, 2005

(porcentajes)



Fuente: OCDE, *Education at a Glance 2007*

En este punto es interesante acoger, finalmente, un estudio muy reciente[113] en el que se determina un rendimiento de la educación, a efecto de obtención de un primer empleo, desigual según el sexo. Para los varones, los mejores resultados se obtienen, *indistintamente*, en la FP superior y en los ciclos, cortos o largos, de estudios universitarios, lo cual implica que la duración de estos estudios postsecundarios superiores no tiene un efecto diferencial significativo en la inserción inicial en el empleo. Para las mujeres, en cambio, sí es significativamente mejor esa inserción según aumenta la duración de esos ciclos, siendo el mejor resultado el correspondiente a los estudios universitarios de ciclo largo.

[113] C. Albert et. Al., "To find or not to find a first significant job", *Revista de Economía Aplicada*, vol. XVI, nº 46, 2008.

Además de las habituales diferencias significativas en función del nivel de estudios de los padres y del momento del ciclo económico en el que se produce la inserción, el campo de los estudios cursados parece ser relevante: En primer lugar, los estudios de ingeniería y producción industrial manufacturera aportarían mayor probabilidad a la obtención de un empleo significativo para los varones, pero también los de artes, administración de empresas, informática y, aunque con resultados algo menos robustos desde el punto de vista estadístico, los de arquitectura y edificación, agricultura, selvicultura, pesca, y veterinaria. Para las mujeres el retorno sería positivo en esos mismos campos de estudio, con la excepción de los de artes y de los relacionados con el sector primario, pero también habría un efecto diferencial positivo en los estudios de Derecho, salud, y servicios sociales. Estos resultados vienen a desdibujar, en el caso de las mujeres, uno de los más sólidos tópicos aceptados en esta materia, cual es el impacto negativo sobre el empleo femenino de la preferencia por algunas ramas de estudio. Y de igual manera, en el caso de los varones, matizan la también tópica mejor inserción sólo en las ramas técnicas e industriales. De hecho, los propios datos de la ETEFIL, aunque limitados a la formación profesional, muestran también resultados de inserción más variados que los tópicos mejores datos en esas ramas.

CUADRO III-3

ACCESO A PRIMER EMPLEO SIGNIFICATIVO POR TIPO DE CONTRATO Y RAMA

(Porcentaje que accede a lo largo del periodo analizado)

	CFGM			CFGS			FIP			ET-CO		
	C.indefinido	C. Otro tipo	No accedieron	C.indefinido	C. Otro tipo	No accedieron	C.indefinido	C. Otro tipo	No accedieron	C.indefinido	C. Otro tipo	No accedieron
Total familias	**11,8**	**76,4**	**11,8**	**9,9**	**69,0**	**21,1**	**10,9**	**63,5**	**25,7**	**9,8**	**71,1**	**19,1**
Agraria	12,7	69,5	17,8	.	52,9	39,1	.	57,2	33,1	8,0	67,4	24,6
Actividades Físicas y Deportivas	.	65,7	25,1	7,6	48,0	44,4	.	47,5	43,9	.	.	.
Marítimo-Pesquera	.	.	.	.	65,6	.	.	.	.	.	67,5	.
Administración y Gestión	13,4	71,9	14,7	10,6	71,0	18,3	10,8	60,2	29,0	.	.	.
Artes Gráficas	16,3	71,5	12,3	.	79,6	.	9,8	58,1	32,1	.	73,7	.
Comercio y Marketing	13,6	70,6	15,8	10,2	69,5	20,3	12,5	66,3	21,2	.	.	.
Imagen y Sonido	16,2	65,7	18,1	7,4	67,3	25,3	.	63,5	28,4	.	61,0	.
Edificación y Obra civil	.	68,1	.	7,6	59,8	32,7	10,9	70,1	19,0	10,8	72,3	16,9
Eléctricidad y Electrónica	8,3	83,9	7,8	8,1	77,3	14,6	8,9	72,6	18,5	11,1	76,9	12,0
Fabricación Mecánica	9,4	85,1	5,5	12,7	73,2	14,1	14,3	74,8	10,9	.	78,3	17,0
Hostelería y Turismo	12,2	80,2	7,6	14,4	68,8	16,8	11,7	58,3	30,0	.	63,8	28,3
Imagen personal	14,5	75,3	10,2	11,8	74,0	14,1	11,2	68,0	20,9	.	.	.
Industrias alimentarias	20,1	73,1	.	.	66,7	22,2	.	68,9	20,6	.	.	.
Informática y Comunicaciones	.	.	.	10,1	72,0	17,9	8,6	57,5	33,9	.	74,4	.
Madera, mueble y corcho	12,3	79,4	.	.	81,0	.	14,1	65,4	20,5	10,1	71,3	18,6
Instalación y mantenimiento	14,0	82,4	.	13,4	76,9	9,7	13,5	77,5	9,1	.	80,8	.
Transporte y mantenimiento de vehículos	9,3	85,0	5,7	11,0	78,9	10,2	15,9	74,9	9,2	.	.	.
Química	10,9	73,1	16,1	10,5	71,8	17,7	14,8	68,9	16,3	.	.	.
Sanidad	11,0	73,9	15,1	8,9	62,7	28,4	9,6	70,0	20,4	.	68,9	23,5
Servicios socioculturales y a la comunidad	.	.	.	7,1	60,7	32,2	.	56,6	36,4	.	66,8	27,2
Textil, confección y piel	.	84,3	.	.	58,0	.	.	68,3	22,4	.	.	.
Vidrio y Cerámica	.	.	.	.	87,0	.	.	.	.	.	.	.
Artesanías	.	55,1	38,1	11,2	63,8	25,0	.	49,0	37,8	10,5	73,8	15,7
Energía y Agua	.	.	.	.	.	.	.	81,5	.	.	.	.
Industrias extractivas	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Seguridad y Medio ambiente	.	.	.	6,6	69,8	23,6	19,2	65,7	15,2	.	72,7	16,5

Fuente: INE, *Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral 2005.*

2. NIVEL EDUCATIVO Y TRAYECTORIAS LABORALES

2.1. Trayectorias: nivel educativo y otros factores determinantes

La perspectiva anterior debe complementarse con un estudio a más largo plazo de las carreras laborales según el nivel de formación, ya que la inserción inicial sólo muestra el rendimiento del capital humano adquirido en el sistema educativo, pero no el que se acumula con la experiencia laboral, que también puede depender de aquél. Dicho de otra manera, sólo atendiendo a la primera inserción no se puede apreciar el rendimiento total de la educación y la formación.

De hecho, además, conseguir la estabilidad en los episodios de empleo, evitar la salida de la ocupación y la exclusión del mercado de trabajo y maximizar los beneficios de la movilidad laboral serían aspectos tanto o más importantes que la obtención del primer empleo significativo, que es lo que suele discutirse al analizar la inserción.

Ya se han adelantado algunas conclusiones sobre estos aspectos al recordar lo tratado en el Informe CES 6/2005, suficiente para ilustrar la posible existencia de trayectorias laborales irregulares[114], con un plazo cada vez más dilatado de consolidación, y peores para las muy bajas edades de inicio: El 35 por 100 de los que contaban con experiencia laboral en la EJ de 2004 había tenido posteriormente cuatro o más trabajos remunerados (es decir, en total cinco o más), y otro 21 por 100 tres trabajos. Lógicamente, esos porcentajes eran menores en los tramos de 15 a 19 y de 20 a 24 años, pero pese a todo considerablemente altos: un 25 por 100 de los jóvenes de 15 a 19 años contaba con 3 o más trabajos remunerados en su trayectoria posterior al primer empleo remunerado. Cerca de un 64 por 100 consideraba que ese primer empleo no tenía relación alguna con sus estudios; esta respuesta era más frecuente en el tramo de 15 a 19 años (cerca del 77 por 100) y en el de 20 a 24 años (casi un 66 por 100), pero todavía suponía un 59 por 100 en el caso de los jóvenes entre 25 y 29 años de edad.

[114] "Caóticas" en la literatura especializada. Véase la cita de Spilerman en M.A. Davia, *La inserción laboral de los jóvenes en la UE.* CES, 2004 (pág. 44). Y su concreto sentido en el clásico estudio de la EJ 1996: L.Garrido y M. Requena, *la emancipación de los jóvenes en España.* MTAS-INJUVE, 1996.

CUADRO III-4

RELACIÓN ENTRE EL PRIMER TRABAJO Y LOS ESTUDIOS, POR EDAD

(Porcentajes sobre el total con experiencia laboral pagada en cada edad)

Relación	Total	15-19	20-24	25-29
Total (100%)	3.678	481	1.394	1.803
Muy relacionado	10,2	4,7	8,7	12,9
Bastante relacionado	10,0	6,6	9,7	11,1
Poco relacionado	14,3	10,4	14,2	15,4
Nada relacionado	63,7	76,6	65,7	58,8
No contesta	1,8	1,8	1,7	1,8

Fuente: *Encuesta de Juventud 2004.*

CUADRO III-5

TIPO DE CONTRATO EN EL PRIMER TRABAJO, POR EDAD

(Porcentajes sobre el total con experiencia laboral pagada)

Tipo de contrato	Total	15-19	20-24	25-29
Total (100%)	3.678	481	1.394	1.803
Temporal en prácticas, aprendizaje o en formación	20,1	19,2	19,5	20,8
Otro temporal	41,4	35,8	44,7	40,3
Fijo	7,0	4,2	5,8	8,7
Era por cuenta propia	1,8	2,0	1,5	2,0
Era un negocio familiar	4,9	6,4	5,3	4,2
No tenía contrato de trabajo	23,5	31,9	22,0	22,3
No contesta	1,3	0,5	1,2	1,6

Fuente: *Encuesta de Juventud 2004.*

CUADRO III-6

NÚMERO DE TRABAJOS REMUNERADOS POSTERIORES, POR EDAD

(Porcentajes sobre el total con experiencia laboral pagada que dejaron su primer empleo)

Número de trabajos	Total	15-19	20-24	25-29
Total (100%)	2.886	369	1.079	1.439
Uno o dos	35,7	71,0	37,7	25,1
Tres	21,4	14,3	21,2	23,3
Cuatro o más	34,9	11,1	33,5	42,2
No recuerda	6,4	2,6	6,2	7,5
No contesta	1,6	1,0	1,4	1,9

Fuente: *Encuesta de Juventud 2004.*

Además de lo anterior, hay resultados muy notables en un premio de investigación del CES que se extractará para completar el apartado: M.A.Davia, La inserción laboral de los jóvenes en la Unión Europea. Un estudio comparativo de trayectorias laborales. (*premio 2003).*

2.2. Rendimiento educativo: diferencias salariales

Por otro lado, es preciso atender no sólo a la inserción laboral, sino también a factores básicos para determinar ese rendimiento, como son los salarios asociados a cada nivel educativo, tanto en un enfoque "micro", donde resulta evidente, como en uno "macro", si se asume que las diferencias salariales según la formación son una buena aproximación a las distintas productividades de los ocupados que determina ese mismo factor.

En elaboración, con datos de la encuesta de estructura salarial y con algunos estudios sobre la materia, aunque se trata principalmente de investigaciones específicas para la población universitaria

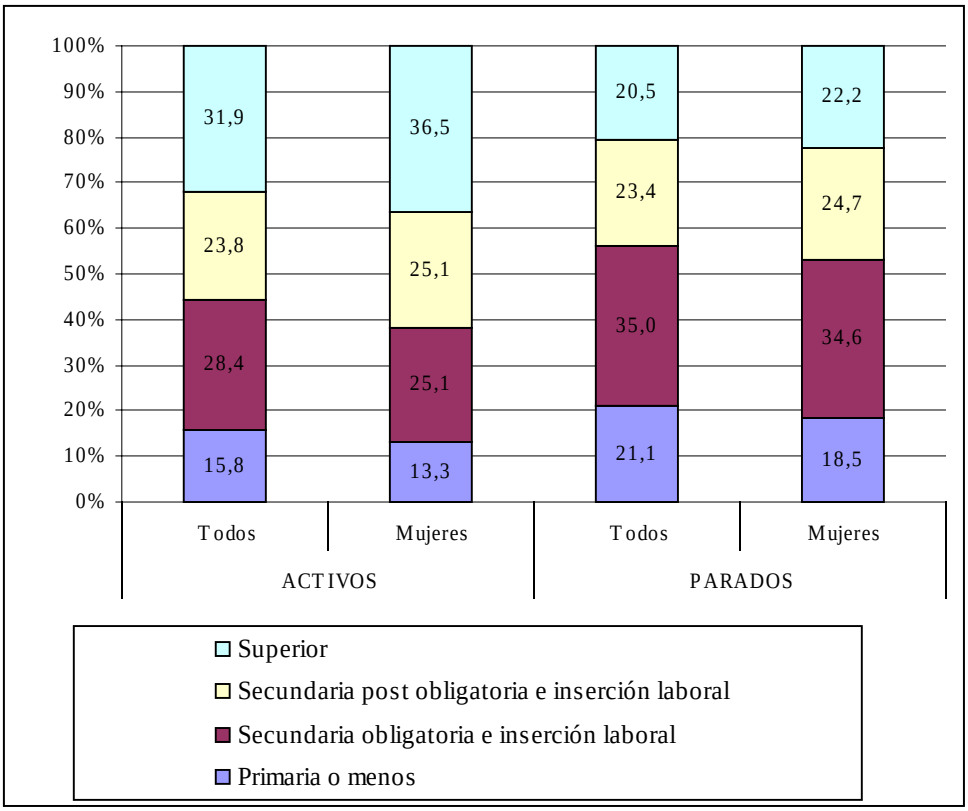
3. DESAJUSTES ENTRE LA OFERTA Y LA DEMANDA DE COMPETENCIAS Y CUALIFICACIONES

Como primera aproximación al desajuste entre la oferta y la demanda de capital humano, los datos de desempleo referidos a 2007 por nivel educativo muestran que la tasa de paro se reduce considerablemente a medida que aumenta el nivel educativo y que a igualdad de cualificaciones la propensión a estar en paro es mucho más alta entre las mujeres, aunque esta diferencia se contrae sensiblemente a medida aumenta el nivel de formación. Esta última circunstancia puede explicar que la tasa de actividad de las mujeres con niveles educativos bajos sea muy reducida y que aumente de manera muy notable a medida que lo hace su nivel de cualificación. De manera que, como ya se ha visto anteriormente, existe una fuerte relación positiva entre el nivel educativo y la posición en el mercado de trabajo: con el nivel de formación aumenta la propensión a participar en el mercado laboral, de forma muy acusada en el caso de las mujeres, disminuye la probabilidad de encontrarse en paro y, en general, existen más y mejores opciones profesionales y se cobran salarios más altos.

GRÁFICO III-5

ACTIVIDAD Y PARO POR NIVEL EDUCATIVO, 2007

(En porcentaje sobre el total)



Fuente: INE. Encuesta de Población Activa

Si se analiza el desempleo en 2007 por sector de formación se comprueba una vez más que el grueso del paro, el 70 por 100, se nutre de trabajadores que sólo tienen cualificaciones básicas y carecen de especialización profesional y que su tasa de paro es más alta que la media. De entre lo parados con especialización profesional los dos grupos más numerosos son los encuadrados en ciencias sociales, enseñanza comercial y derecho (10,7 por 100), seguidos de los que cuentan con formación en mecánica, electrónica, industria manufacturera y construcción (4,8 por 100). Se trata, sin embargo, de sectores de formación muy extendidos entre la población activa y que presentan tasas de paro inferiores a la media. En el primer caso es destacable el hecho de que el 70 por 100 de los parados de la especialidad sean mujeres, cuando su peso en la actividad de este sector de formación se limita al 60 por 100.

Las mayores tasas de paro, es decir, los excesos de oferta más significativos, se registran en las especialidades que concentran un menor número de activos: servicios, agricultura y artes y humanidades. Por su parte, las tasas más bajas se observan, además de en los sectores de industria y construcción, donde la presencia de las mujeres es muy

baja, en los de salud, servicios sociales y educación, con un elevado peso del empleo público y muy feminizados.

CUADRO III-7

ACTIVIDAD Y PARO POR SECTOR DE FORMACIÓN, 2007

Sector de formación		Activos			Parados			Tasa de paro	
		Miles	% total	% mujeres	Miles	% total	% mujeres	Total	mujeres
0	Programas de formación básica y desarrollo personal	12.811,5	57,7	38,5	1.268,9	69,2	54,1	9,9	13,9
1	Educación	718,0	3,2	76,4	35,1	1,9	76,4	4,9	4,9
2	Artes y humanidades	655,2	3,0	58,5	48,0	2,6	59,6	7,3	7,5
3	Ciencias sociales, enseñanza comercial y derecho	2.917,5	13,1	59,7	196,6	10,7	70,5	6,7	8,0
4	Ciencias	851,6	3,8	37,0	56,6	3,1	47,7	6,6	8,6
5	Mecánica, electrónica y otra formación técnica; industria manufacturera y construcción	2.146,0	9,7	7,8	87,9	4,8	10,5	4,1	5,5
6	Agricultura	196,7	0,9	20,4	16,5	0,9	36,4	8,4	15,0
7	Salud y servicios sociales	1.096,0	4,9	75,4	48,1	2,6	86,1	4,4	5,0
8	Servicios	432,2	1,9	64,6	45,0	2,5	83,8	10,4	13,5
9	Sectores desconocidos, no especificados o no aplicable	365,1	1,6	41,2	31,0	1,7	53,2	8,5	11,0
	TOTAL	**22.189,8**	**100,0**	**42,3**	**1.833,8**	**100,0**	**55,5**	**8,3**	**10,8**

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Los datos de paro por grandes grupos de ocupaciones (CNO 94) en los últimos años también permiten afirmar que los trabajadores no cualificados son el grupo de parados más numeroso y en una proporción (31 por 100) que dobla su peso en el empleo (15 por 100). Le sigue en importancia el paro de los trabajadores de servicios personales, hostelería y comercio que concentran el 23 por 100 del desempleo, un porcentaje también mucho mayor que su peso en el empleo (15,4 por 100). En ambos grupos de ocupaciones la presencia de mujeres es mayoritaria.

El crecimiento del empleo en los últimos años, como aproximación a la evolución de la demanda de trabajo, aunque ha sido intenso por término medio, con un 3,9 por 100 de aumento medio anual en el periodo 2001-2007, ha mostrado un comportamiento heterogéneo según los grupos de ocupaciones. Entre las ocupaciones que han mostrado mayor dinamismo destacan los técnicos y profesionales científicos e intelectuales y los técnicos y profesionales de apoyo, los dos grupos de mayor cualificación. No obstante, también los trabajadores de servicios de restauración, personales y de comercio y los trabajadores no cualificados han registrado incrementos del empleo superiores a la media. En cambio, se observa un franco retroceso de las ocupaciones ligadas al sector primario y crecimientos del empleo inferiores a la media en las ocupaciones de tipo administrativo, los trabajos cualificados en la industria y la construcción y los operadores de instalaciones y maquinaria.

CUADRO III-8

EMPLEO POR OCUPACIONES: CRECIMIENTO, PESO Y GRADO DE FEMINIZACIÓN, 2007

	Ocupaciones CNO 94	EMPLEO				PARO* %
		Miles personas	**% aumento anual acumulativo 01-07**	**% empleo**	**% mujeres**	
	TOTAL	**20.356,0**	**3,9**	**100,0**	**41,1**	**100,0**
1	Dirección de las empresas y de la administración pública	1.511,3	3,2	7,4	32,0	1,5
2	Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	2.516,6	4,5	12,4	52,7	4,4
3	Técnicos y profesionales de apoyo	2.421,6	6,8	11,9	44,5	6,7
4	Empleados de tipo administrativo	1.886,2	3,4	9,3	65,4	8,3
5	Trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y vendedor de comercio	3.138,9	5,4	15,4	63,7	23,2
6	Trabajadores cualificados en agricultura y pesca	503,8	-4,4	2,5	22,2	1,3
7	Artesanos y trabajadores cualificados de industrias manufactureras, construcción y minería, excepto operadores	3.357,5	3,0	16,5	6,2	16,2
8	Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	1.881,5	2,4	9,2	13,3	7,3
9	Trabajadores no cualificados	3.050,5	4,7	15,0	54,7	30,9
0	Fuerzas armadas	88,3	-0,3	0,4	9,9	0,1

* Sobre el total de desempleados que han trabajado anteriormente excluyendo a los llevan más de tres años en el paro, que representan el 30 por 100 de los mismos.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa

La desagregación a dos dígitos de la CNO 94 permite calibrar mejor cuáles han sido dentro de cada grupo las ocupaciones que han venido mostrando mayor dinamismo en los últimos años.

CUADRO III-9

OCUPACIONES DINÁMICAS: CON AUMENTO DEL EMPLEO SUPERIOR A LA MEDIA EN EL PERIODO 2001-2007*

(Crecimiento medio anual acumulativo, porcentaje de empleo y porcentaje de mujeres)

CNO 94	Ocupaciones	Aumento anual acumulativo 01-07	% empleo 07	% mujeres 07
CNO 94	**CONCENTRAN MÁS DEL 1 POR 100 DEL EMPLEO**			
11	Dirección de empresas de más de 10 asalariados	6,7	2,3	21,8
14	Gerencia de otras empresas con menos de 10 asalariados	6,1	1,3	21,5
20	Técnicos y profesionales en ciencias físicas, químicas, matemáticas e ingeniería (2º y 3 ciclo univ.)	7,3	1,4	24,1
21	Técnicos y profesionales en ciencias naturales y sanidad (titulación univ. 2º y 3 ciclo)	4,3	1,3	51,4
24	Profesionales en organización de empresas, ciencias sociales y humanas	6,9	1,1	55,6
27	Técnicos y profesionales en ciencias naturales y sanidad y asimilados (1 ciclo univ.)	4,5	1,1	84,4
30	Técnicos y profesionales de apoyo en ciencias físicas, químicas e ingeniería	8,0	2,6	23,0
33	Técnicos y profesionales de apoyo en operaciones financieras y comerciales	6,9	3,3	28,0
34	Técnicos y profesionales de apoyo en gestión administrativa	4,9	3,9	66,9
35	Otros técnicos y profesionales de apoyo	7,4	1,1	43,7
40	Administrativos en servicios contables, financieros y apoyo a la producción y al tte.	4,8	1,8	36,7
44	Auxiliares administrativos con tareas de atención al público	4,8	2,7	75,5
45	Administrativos en trato directo con el público en agencias de viajes, recepcionistas y telefonistas	7,2	1,0	74,2
46	Cajeros, taquilleros y otros asimilados en trato directo con el público	7,2	1,3	73,3
50	Trabajadores de servicios de restauración	7,2	4,8	56,9
51	Trabajadores de servicios personales	6,2	3,9	86,2
52	Trabajadores de servicios de protección y seguridad	3,9	1,6	7,7
53	Dependientes de comercio y asimilados	3,9	5,1	70,9
71	Trabajadores cualificados construcción: obras estructurales de construcción	5,5	5,1	1,1
72	Trabajadores cualificados construcción: de acabado de construcciones y asimilados, pintores y otros	5,1	3,8	1,7
85	Trabajadores cualificados: Maquinista de locomoción, operadores maquinaria agrícola y equipos pesados móviles; marineros	7,2	1,4	2,8
91	Empleados domésticos y otro personal de limpieza de interior de edificios	8,1	6,6	93,5
92	Conserje de edificios, limpiacristales y vigilantes	7,4	1,0	24,3
96	Trabajadores no cualificados de construcción	5,5	2,3	2,5
98	Trabajadores no cualificados de transporte y descargadores	6,3	1,3	17,9
CNO 94	**CONCENTRAN MENOS DEL 1 POR 100 DEL EMPLEO**			
10	Poder ejecutivo y legislativo de la administración pública, dirección de organizaciones	10,6	0,1	44,5
13	Gerencia de empresas de hostelería con menos de 10 asalariados	5,2	0,6	31,8
17	Gerencia de otras empresas sin asalariados	8,7	0,5	30,4
23	Profesionales del derecho	4,1	0,8	43,8
25	Escritores, artistas y otras	6,5	0,7	43,5
31	Técnicos y profesionales de apoyo en ciencias naturales y sanidad	11,0	0,8	66,5
32	Técnicos y profesionales de apoyo en educación infantil, instructores vuelo, navegación y conducción vehículos.	10,0	0,2	68,2
70	Trabajadores cualificados construcción: encargados de obra y otros encargados de construcción	11,2	0,6	0,9
73	Trabajadores cualificados: encargados en metalurgia y jefes de talleres mecánicos	6,0	0,2	1,3
80	Trabajadores cualificados: Jefes de equipo y encargados en instalaciones industriales fijas	4,7	0,2	5,8
81	Trabajadores cualificados: Operadores de instalaciones industriales fijas y asimilados	4,7	0,7	12,0
93	Otros trabajadores no cualificados en otros servicios	4,8	0,7	26,9

95 Trabajadores no cualificados de minería	10,9	0,0	12,8

*El aumento medio anual del empleo 2001-2007 fue del 3,9 por 100

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa

Dentro del grupo 2, de técnicos y profesionales científicos e intelectuales, prácticamente todas las ocupaciones crecen por encima de la media salvo los enseñantes, ya sean de primer como de segundo ciclo y, curiosamente, los diplomados en ciencias físicas, químicas, matemáticas e ingeniería. Por su parte, las ocupaciones del grupo 3, de técnicos y profesionales de apoyo, crecen por encima de la media en todos las áreas. Dentro de los empleados de tipo administrativo (grupo 4) muestran dinamismo los empleos de este tipo en servicios contables y financieros, así como aquellos con tareas de atención al público, el resto de trabajos administrativos crece muy modestamente (caso de los administrativos en bibliotecas y correos) o se reduce (auxiliares sin trato con el público y operadores de máquinas de oficina). En cuanto a los trabajadores del grupo 5, de servicios de restauración, personales, protección y vendedores de comercio, el crecimiento del empleo es en todos los subgrupos igual o superior a la media, mientras que decae en todas las ocupaciones de trabajadores cualificados en la agricultura y la pesca (grupo 6). En cuanto al grupo 7, el gran dinamismo de los trabajos cualificados en la construcción contrasta con el práctico estancamiento del empleo cualificado en la industria manufacturera, o incluso retroceso en el caso de las industrias extractivas, textil, cuero y calzado, mecánicos de precisión y tratamiento de la madera. Dentro de los operadores de instalaciones y maquinaria (grupo 8), el empleo sólo aumenta por encima de la media en el caso de maquinistas de locomoción, operadores de equipos pesados móviles, jefes de equipo, encargados y operadores de instalaciones industriales fijas. Por fin, dentro de las ocupaciones no cualificadas (grupo 9) destaca el enorme dinamismo mostrado por el empleo doméstico, la ocupación que concentra el mayor volumen de empleo, así como los conserjes y vigilantes y los trabajadores no cualificados en construcción y en transporte. En cambio, el empleo no cualificado en la agricultura, la industria y el comercio experimenta un aumento muy modesto.

CUADRO III-10

OCUPACIONES POCO DINÁMICAS O EN DECLIVE: CON AUMENTO DEL EMPLEO INFERIOR A LA MEDIA O NEGATIVO EN EL PERIODO 2001-2007*

(Crecimiento medio anual acumulativo, porcentaje de empleo y porcentaje de mujeres)

	Ocupaciones	Aumento medio anual acumulativo 01-07	% empleo 07	% mujeres 07
CNO	**CONCENTRAN MÁS DEL 1 POR 100 DEL EMPLEO**			
15	Gerencia de empresas de comercio sin asalariados	-3,4	1,3	53,9
22	Técnicos y profesionales en enseñanza (2º y 3 ciclo univ.)	3,1	2,2	54,7
26	Técnicos y profesionales en ciencias físicas, químicas, matemáticas e ingeniería y asimilados (1 ciclo)	3,6	1,1	19,1
28	Técnicos y profesionales en enseñanza (1 ciclo univ.)	3,7	1,9	76,3
43	Auxiliares administrativos sin tareas de atención al público	-1,2	2,0	72,5
60	Trabajadores cualificados en actividades agrícolas	-3,5	1,4	17,9
75	Trabajadores cualificados: Soldadores, chapistas, montadores estructuras metálicas, herreros, elaboración herramientas	1,8	1,6	1,5
76	Trabajadores cualificados: Mecánicos y ajustadores de maquinaria y equipos eléctricos y electrónicos	0,8	2,6	1,9
78	Trabajadores cualificados: Industria de alimentación, bebidas y tabaco	0,2	1,0	40,9
83	Trabajadores cualificados: Operadores de máquinas fijas	-1,9	2,2	33,1
86	Trabajadores cualificados: Conductores de vehículos para el transporte urbano o por carretera	3,8	3,8	3,5
94	Trabajadores no cualificados de pesca y agropecuarios	1,1	1,6	33,1
97	Trabajadores no cualificados de industrias manufactureras	-6,3	1,1	54,9
CNO	**CONCENTRAN MENOS DEL 1 POR 100 DEL EMPLEO**			
12	Gerencia de empresas de comercio con menos de 10 asalariados	1,8	0,8	36,0
16	Gerencia de empresas de hostelería sin asalariados	-1,9	0,5	42,6
29	Otros técnicos y profesionales (titulación 1 ciclo)	3,7	0,6	58,3
41	Administrativos en bibliotecas, correos y asimilados	1,4	0,4	41,8
42	Operadores de máquinas de oficina	-11,4	0,0	54,5
61	Trabajadores cualificados en actividades ganaderas	-3,6	0,6	30,9
62	Trabajadores cualificados en otras actividades agrarias	-7,6	0,3	25,3
63	Trabajadores cualificados: Pescadores y trabajadores de piscifactoría	-7,9	0,1	18,4
74	Trabajadores cualificados en industrias extractivas	-3,8	0,1	4,0
77	Trabajadores cualificados: Mecánicos de precisión, trab. de artes gráficas, cerámica, vidrio y artesanos madera	-4,3	0,4	21,3
79	Trabajadores cualificados: Tratamiento de la madera, ebanistas, industria textil, confección, piel, cuero, calzado	-3,1	0,9	34,8
82	Trabajadores cualificados: Encargados de operadores de máquinas fijas	0,5	0,2	13,3
84	Trabajadores cualificados: Montadores y ensambladores	0,7	0,7	27,4
90	Trabajadores no cualificados de comercio	1,0	0,4	39,3
99	Trabajadores no cualificados fuerzas armadas	-0,3	0,4	9,9

*El aumento medio anual del empleo 2001-2007 fue del 3,9 por 100

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa

Temas pendientes de desarrollar:

a) Caracterización de la demanda a través del análisis de vacantes (INEM, Infoempleo).

b) Sobrecualificación en el empleo a partir de: 1) datos EPA de ocupaciones por nivel de formación alcanzado; 2) Resultados IVIE (sobrecualificación subjetiva y objetiva)

c) Proyecciones de empleo por ocupaciones del CEDEFOP basadas en las pautas del empleo observadas en los últimos años y a partir de un escenario macroeconómico ciertamente optimista.

4. CAMBIOS PRODUCTIVOS Y SOCIALES, CAPITAL HUMANO Y EMPLEABILIDAD: RETOS PARA EL FUTURO

Pendiente de redacción:

> *Educación, formación, crecimiento y bienestar. Requerimientos y estrategias de las empresas. Formación y profesiones reguladas. Nuevos yacimientos de empleo. Perspectivas de futuro en empleo y cualificaciones. Objetivos.*

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS