La extensión de la enseñanza básica hasta los 18 años. Beneficios y costes

Francisco López Rupérez
Isabel García García
Ismael Sanz Labrador

faes
fundación para el análisis y los estudios sociales

La extensión de la enseñanza básica hasta los 18 años. Beneficios y costes

Francisco López Rupérez
Consejo Escolar del Estado

Isabel García García
Consejo Escolar del Estado

Ismael Sanz Labrador
Universidad Rey Juan Carlos, Madrid

faes
fundación para el análisis y los estudios sociales

© FAES Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2015

Diseño y maquetación: Paloma Cuesta

ISBN: 978-84-92561-36-0

Actividad subvencionada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 7

2. TRES PROBLEMAS BÁSICOS DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL 19

2.1. Un elevado abandono educativo temprano 19

2.2. Una profunda brecha formativa en la población joven . . 28

2.2.1. El nivel formativo de la población adulta joven . . 28

2.2.2. El problema de la cualificación y las demandas del sistema productivo 32

2.2.3. El desafío del *lifelong learning* y el papel decisivo de la formación inicial 38

2.3. Una amplia heterogeneidad de resultados entre Comunidades Autónomas 41

2.3.1. Abandono educativo temprano 41

2.3.2. Brecha formativa 43

3. LA EXTENSIÓN DE LA ENSEÑANZA BÁSICA Y SUS BENEFICIOS. ALGUNAS EVIDENCIAS EMPÍRICAS 47

3.1. Beneficios sociales 47

3.1.1. Incremento de la empleabilidad de los jóvenes . 48

3.1.2. Reducción del riesgo de pobreza y exclusión social . . 50

3.1.3. Elevación de la salud física y del bienestar mental . . 53

3.1.4. Mejora de actitudes cívicas y de comportamientos democráticos 54

3.1.5. Movilidad social 55

3.2. Beneficios económicos 56

3.2.1. Aumento del crecimiento económico 56

3.2.2. Reducción de la depreciación del capital humano . . . 60

3.2.3. Reducción del paro y aumento del empleo 61

3.2.4. Incremento del nivel salarial 65

3.3. Beneficios previsibles para el sistema educativo español 68

3.3.1. Efectos sobre el abandono educativo temprano 69

3.3.2. Efectos sobre la brecha formativa de la población joven 70

3.3.3. Efectos sobre la heterogeneidad de resultados de las Comunidades Autónomas 71

4. UNA PROPUESTA DE FUTURO 73

4.1. Un modelo flexible de extensión de la obligatoriedad hasta los 18 años 74

4.1.1. Una escolarización a tiempo parcial 74

4.1.2. Una conciliación entre educación y trabajo 74

4.1.3. Una integración entre formación y empleo 75

4.2. Una estimación de los costes directos 80

4.3. Un enfoque como inversión 85

4.3.1. Costes y beneficios privados y públicos de los estudios medios con respecto a los estudios básicos 85

4.3.2. Otros beneficios económicos 92

4.3.3. Una estimación del tiempo de amortización de la inversión 92

4.3.4. Algunos beneficios económicos vinculados a la reducción del abandono educativo temprano 93

5. CONCLUSIONES 95

ANEXO. PROCEDIMIENTO DE ESTIMACIÓN DE LOS COSTES DIRECTOS DE LA MEDIDA 99

A. **El coste de la escolarización, en condiciones de gratuidad, de los alumnos de 16 y 17 años de edad actualmente desescolarizados** 100

A1. Las bases de cálculo 100

A2. El procedimiento de cálculo y sus resultados parciales 102

B. **El coste de la extensión de la gratuidad de las enseñanzas de educación secundaria** 105

B1. Las bases de cálculo 105

B2. El procedimiento de cálculo y sus resultados parciales 107

REFERENCIAS 111

1

INTRODUCCIÓN

La Educación, en tanto que institución social secular, está francamente comprometida –por su propia naturaleza– con la preparación del futuro de las nuevas generaciones y, por ende, del conjunto de la sociedad. Incide de un modo rotundo sobre el medio y largo plazo, y deja sentir sus efectos en los ámbitos personal, social y económico. Los profundos y rápidos cambios del contexto –en la escala propia del tiempo histórico– que están protagonizando particularmente los países desarrollados afectan a los fundamentos que, en la segunda mitad del siglo XX, dotaron de una relativa estabilidad a sus sociedades y socavan algunos de los consensos sociales y políticos en los que dicha estabilidad ha venido reposando.

Quizás uno de los ejemplos de lo anterior, más notorio y con mayor impacto sobre el funcionamiento de la economía y de la sociedad, sea el concerniente al empleo. El avance progresivo de la globalización ha propiciado el fenómeno de la deslocalización, particularmente en el sector industrial pero también en algunos otros sectores que comportan la realización de tareas laborales deslocalizables. Por otro lado, el espectacular desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación ha producido un incremento notable de la productividad en los países desarrollados. Ambos fenómenos producen efectos sumativos sobre la destrucción de empleo neto que se dejan sentir, con mayor intensidad, sobre algunas de las economías occidentales.

Comentando esta circunstancia, Nicolas Berggruen y Nathan Gardels (2012) afirman lo siguiente:

> "En todo el mundo se acusan las ondas expansivas del cambio. En Estados Unidos, la célebre destrucción de Joseph Schumpeter parece haberse adelantado tanto a la creación, que la creciente desigualdad entre quienes van progresando y quienes se queden atrás está minando la fe tanto en la democracia como en el capitalismo" (p. 49).

Un informe reciente de la OCDE sobre la problemática de la desigualdad ha puesto de manifiesto la importancia del desempleo como factor relevante que incide en la desigualdad de rentas y que en España alcanza un poder explicativo de esta última del 80% (OECD, 2015a).

No precisa una detallada justificación el destacar la importancia que adquiere el desempleo juvenil y su incidencia en la configuración del futuro personal, social y económico de España y de sus ciudadanos. Las cifras que ha puesto sobre el tapete el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MESS), referidas a 2012, con ocasión de la descripción de su "Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013/2016" (MESS, 2013a), no por conocidas dejan de ser estremecedoras; incluso cuando se actualizan los valores correspondientes con los datos más recientes disponibles. Así, España registró una tasa de desempleo del 51,7% para los jóvenes menores de 25 años en 2014, frente al 21,4% de la UE-28. Si atendemos al desglose de los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del tercer trimestre de 2015, la tasa de paro se sitúa en el 63,7% en el grupo de población compuesto por jóvenes de entre 16 y 19 años, en el 42,9% entre edades comprendidas entre los 20 y los 24 años, y en el 27,8% entre los jóvenes que tienen entre 25 y 29 años. En coherencia con tales argumentos –ampliamente compartidos por analistas e instituciones nacionales e internacionales–, la Unión Europea ha puesto en marcha el ambicioso programa de "Garantía Juvenil" que pretende atajar el problema mediante la articulación sistémica de un conjunto de políticas públicas y de su correspondiente financiación (Consejo de la Unión Europea, 2013).

Por otra parte, en las dos últimas décadas, se ha ido consolidando un consenso amplio entre los expertos sobre el papel de la calidad y de la pertinencia de los sistemas de educación y formación como instrumentos decisivos para

aprovechar el caudal de oportunidades que ofrece la globalización y para atemperar sus efectos perversos. Se trata, a través de ellos, de lograr respuestas efectivas a los desafíos, de todo orden, que plantean esos cambios (López Rupérez, 2001). Sin dejar a un lado, en modo alguno, la función socialmente estratégica de una buena formación humana, se recomienda con reiteración mejorar la cualificación de nuestros jóvenes mediante reformas en los sistemas de educación y formación que estén alineadas con los requerimientos de una sociedad cada vez más compleja y de una economía crecientemente basada en el conocimiento; economía que está cambiando los perfiles de competencias de los puestos de trabajo en el sentido de una mayor cualificación. El acierto en la concepción e implementación de las políticas de educación y formación del sistema reglado se considera, pues, un requisito imprescindible para reducir en el medio plazo el desempleo juvenil, para asegurar un mayor desarrollo económico y para aspirar a una mayor cohesión social (OECD, 2015a).

De conformidad con esta visión amplia del contexto y de sus exigencias, algunos países de la Unión Europea han adoptado la decisión de extender la obligatoriedad a la educación secundaria superior –Bachillerato y Formación Profesional de grado medio en el sistema educativo español–. Así, y de conformidad con el contenido de un informe de síntesis sobre la educación obligatoria en Europa, referido al estado de la cuestión en el curso 2014-2015 (Eurydice, 2015), Holanda, Macedonia y Portugal presentan como edad de finalización de la enseñanza obligatoria a tiempo completo los

18 años. Por otra parte, doce *Länder* de Alemania, las tres áreas lingüísticas de Bélgica y Polonia disponen de un sistema de escolarización obligatoria adicional a tiempo parcial que se extiende hasta los 18 años. En los cinco *Länder* alemanes restantes esa edad se prolonga hasta los 19 años mientras que en Inglaterra se acorta hasta los 17.

Además, la Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de diciembre de 2011, en la que se aborda el abandono escolar prematuro, entre sus recomendaciones para reducir el fenómeno del abandono educativo temprano recoge en su punto 43 lo siguiente[1]:

> "Sugiere que los Estados miembros hagan a los padres responsables de la educación de sus hijos hasta que alcancen los 18 años, de forma que la escuela obligatoria se prolongue dos años más, desde los 16 a los 18 años, o hasta finalizar la educación secundaria".

En el caso de los Estados Unidos la prolongación de la enseñanza obligatoria en dos años más ha atraído la atención de presidentes de diferente signo político –Barack Obama y George W. Bush– como una medida para incrementar la cualificación y ampliar las oportunidades de miles de estudiantes de cara al mercado laboral. Recientemente, un medio estadounidense, al presentar una investigación de la Universidad de Kansas sobre el impacto que tuvieron en el pasado las leyes de escolarización obligatoria en diferentes

[1] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011IP0531

estados norteamericanos sobre su estructura ocupacional (Rauscher, 2015), ha llegado a afirmar que esta cuestión será uno de los temas candentes de la próxima campaña presidencial de 2016[2].

En España, la duración de la educación obligatoria deriva de una visión obsoleta que consideraba la educación y el empleo como dos etapas consecutivas en la vida de las personas. Ello se refleja en el hecho de que el inicio de la edad laboral coincida con el final de la educación obligatoria –16 años–. Sin embargo, el enfoque más actualizado de la educación a lo largo de la vida (*lifelong learning*) comporta una concepción de la educación formal intercomunicada con el ámbito laboral en distintas edades, a distintos niveles y de diferentes maneras (López Rupérez, 2012). Pero, además, en el momento presente resulta bastante evidente que las exigencias que el nuevo contexto traslada al sistema de educación y formación no pueden considerarse satisfechas con la cualificación que ofrece la actual Educación Secundaria Obligatoria (ESO), etapa que viene a ser el equivalente a la Educación Primaria del pasado siglo XX.

Es cierto que la antes citada "Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013/2016" y su concreción en el "Plan de implantación de la Garantía Juvenil en España" (MESS, 2013b) suponen una cierta modernización de los enfoques en cuanto a la relación entre formación y empleo de

[2] Véase http://www.sciencedaily.com/releases/2015/07/150727153737.htm

los jóvenes, pero en lo que concierne a las enseñanzas propiamente dichas –y como corresponde a un Ministerio de Empleo– asume, en lo esencial, un 'enfoque de remediación'. Aun cuando en el citado "Plan de implantación de la Garantía Juvenil en España" se presenta la Garantía juvenil como beneficiaria de un "enfoque integral, preventivo y de atención temprana" (MESS, 2013 b; p. 11), el "enfoque de prevención" es, en un sentido estricto, característico de la formación propia del sistema educativo.

En lo que concierne a la importancia de las políticas de prevención, el estudio "Evaluación del programa de cooperación territorial para la reducción del abandono temprano de la educación", elaborado por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie, 2013), indica que, en España, las actuaciones preventivas, dirigidas a evitar el futuro abandono de los estudiantes y financiadas por este programa entre 2007 y 2011, fueron más eficaces que las medidas reactivas –o de remediación–, enfocadas a recuperar a los jóvenes que ya habían abandonado los estudios antes de alcanzar el nivel correspondiente al de la educación secundaria superior. Los resultados derivados del análisis econométrico señalan esta desventaja. La reducción de las tasas de abandono educativo temprano parece haber sido más intensa cuando los fondos habían sido dedicados a medidas preventivas más que a medidas de remediación del abandono, una vez ya producido.

Por otra parte, la OCDE, en su reciente informe sobre la situación española en materia de competencias para el empleo (OECD, 2015b), advierte lo siguiente:

> "Si durante la educación obligatoria no se adquieren sólidos fundamentos en materia de competencias, será mucho más duro y mucho más caro desarrollarlas posteriormente a lo largo de la vida. Ciertamente, mejorar los resultados del aprendizaje en la educación obligatoria puede ser el medio más eficaz y eficiente para mejorar los resultados en la educación terciaria y a lo largo de la vida. Un esfuerzo sostenido resulta necesario para mejorar la calidad, la equidad y la eficiencia en la educación obligatoria" (p. 35).

La integración de esos dos enfoques –el de prevención y el de remediación– y el óptimo aprovechamiento de sus sinergias están detrás del modelo de extensión de la enseñanza básica hasta los 18 años que aquí se propone. Este modelo reposa sobre el concepto constitucional de "enseñanza básica" –que, de acuerdo con el artículo 27.4 de nuestra ley de leyes "es obligatoria y gratuita"– y asume los objetivos de inversión en personas con efectos positivos tanto en el plano económico como en el de la cohesión social.

Como ha señalado el Consejo Escolar del Estado en su Informe 2015 (CEE, 2015) refiriéndose a esta propuesta:

> "Todo lo anterior indica que podría tratarse de una inversión rentable pues disminuiría considerablemente el abandono educativo temprano, mejoraría el nivel formativo de nuestros jóvenes y su nivel de ingresos futuros, reduciría la brecha de formación, atemperaría las notables diferencias existentes al respecto entre Comunidades Autónomas, mejoraría la atención a las demandas futuras de nuestro sistema productivo y contraería el gasto futuro asociado a las políticas activas de empleo dirigidas a los jóvenes" (p. 514).

En el incipiente debate que, a través de los medios de comunicación, ha saltado recientemente al espacio público, se han manejado aproximaciones conceptuales –en buena medida tácitas– que, en este apartado introductorio, merece la pena precisar. Así, se ha hablado de universalización de la educación hasta los 18 años como una intención más que como una política novedosa. Se trata de un propósito que se implementaría, a tenor de lo publicado en la prensa nacional, recurriendo al mismo tipo de políticas que se han revelado, a la luz de los indicadores internacionales de resultados, poco eficaces y aún menos eficientes. Además, pudiera tratarse con ello de sortear, sin decirlo, la exigencia constitucional recogida en el artículo 27.4 de nuestra Carta Magna antes referido.

Se ha citado, asimismo, la prolongación de la gratuidad hasta los 18 años. Es ésta una forma de dar algún paso hacia la universalización pero no de lograrla, toda vez que hay Comunidades Autónomas que han establecido dicho principio sin conseguir aquélla, y tal política convive en alguna de ellas con elevadas tasas de abandono educativo temprano, o con cifras de este indicador superiores a las de otros territorios que no han aplicado dicha medida.

Por otra parte, el centrarse únicamente en la obligatoriedad de la educación hasta los 18 años es hacer ostensible, sin explicación suficiente, la cara más antipática de la propuesta, y el aspecto más proclive a su caricaturización. Esa aproximación, en su versión crítica, simplifica el problema que nos ocupa al considerar la solución como atentatoria del principio

de autonomía personal. Visto de otro modo, esa aparente restricción de la libertad individual deriva, paradójicamente, en un incremento de la misma que está asociado, en primer lugar, a un aumento de las oportunidades y, por tanto, a una ampliación posterior de la libertad de elección; pero, además, el modelo organizativo que se propone aumenta las vías de éxito como una forma de adaptarse mejor –con eficacia y eficiencia– a las opciones formativas individuales.

La propuesta que aquí se analiza y fundamenta pone el acento, básicamente, en la necesidad de elevar el listón formativo de toda la población joven, a través de su mecanismo más poderoso: la educación formal. Es bastante claro que el concepto de "enseñanza básica" depende del contexto: no puede entenderse de la misma forma, ni con el mismo enfoque, ni con igual límite temporal en el siglo XIX, que en el siglo XX, que en el siglo XXI. A lo largo del texto no se pone especialmente el acento en la universalización porque se logra, de hecho, por vía de consecuencia. No se destaca, de forma aislada, ni la obligatoriedad, ni la gratuidad, porque ambas constituyen un mandato derivado del pacto constitucional y están asociadas legalmente, por tanto, al concepto de partida.

Junto con esta introducción, el presente texto se ha organizado en otros cuatro capítulos. El capítulo 2 analiza, sobre una base empírica algunos elementos de diagnóstico que aluden a resultados del sistema educativo español pero que tienen un impacto indudable sobre el desempleo juvenil. En el capítulo 3 se efectúa una revisión significativa de los bene-

ficios sociales, económicos y relativos al funcionamiento del sistema educativo, generados por la prolongación de la enseñanza básica. En el capítulo 4 se realiza la descripción de un modelo de extensión en dos años –y a tiempo parcial en ciertas circunstancias– de dicho periodo, que introduce el incremento de la flexibilidad como requisito, y se explicitan los resultados de una estimación de costes y de un enfoque como inversión en el plano estrictamente económico. Los cálculos correspondientes a esa estimación de costes se describen con suficiente detalle en el Anexo. Finalmente, el capítulo 5 da cabida a las conclusiones más relevantes derivadas del estudio.

2

TRES PROBLEMAS BÁSICOS DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL

Los análisis sistemáticos de indicadores internacionales en materia de educación y formación permiten identificar tres problemas básicos del sistema educativo español que suponen una gran desventaja comparativa en el ámbito europeo y que, por su impacto social y económico, merece la pena subrayar: un elevado abandono educativo temprano, una profunda brecha formativa en la población joven y una amplia heterogeneidad de resultados entre Comunidades Autónomas.

2.1. Un elevado abandono educativo temprano

La tasa de abandono temprano de la educación y la formación mide el porcentaje de la población de 18 a 24 años de

edad que no ha completado el nivel de educación secundaria superior y no sigue ningún tipo de educación o formación. La metodología para el cálculo de este indicador la proporciona Eurostat a partir de la encuesta de población activa basándose en medias anuales de datos trimestrales.

En España la tasa de abandono temprano de la educación y formación –en adelante, abandono educativo temprano– alcanzaba el 21,9% en 2014, cifra lejana del punto de referencia del 10% establecido con carácter general en la estrategia europea ET 2020 y 6,9 puntos porcentuales por encima del nivel específicamente asignado a España (15%) para el año 2020.

El abandono educativo temprano[3] constituye una de las anomalías más notables de nuestro sistema educativo, con implicaciones sustantivas en el desarrollo personal de los jóvenes, en el crecimiento económico y en la cohesión social. De acuerdo con la evidencia disponible, la reducción de la tasa de abandono educativo temprano facilita la prosecución

[3] El numerador de la tasa de abandono educativo temprano se refiere a las personas de 18 a 24 años de edad que cumplen las dos condiciones siguientes: en primer lugar, que el nivel de educación o de formación más alto alcanzado es CINE 0, 1 (Ed. Primaria), CINE 2 (Educación Secundaria Obligatoria en el caso español) o CINE 3C de duración corta (módulos obligatorios de los Programas de Cualificación Profesional Inicial); en segundo lugar, que declaran no haber recibido ninguna educación o formación en las cuatro semanas anteriores a la encuesta. El denominador de la tasa de abandono educativo temprano se refiere a la población total del mismo grupo de edad; se excluye del numerador las personas que no responden a las preguntas "más alto nivel de educación o de formación alcanzado" y "participación en la educación y la formación".

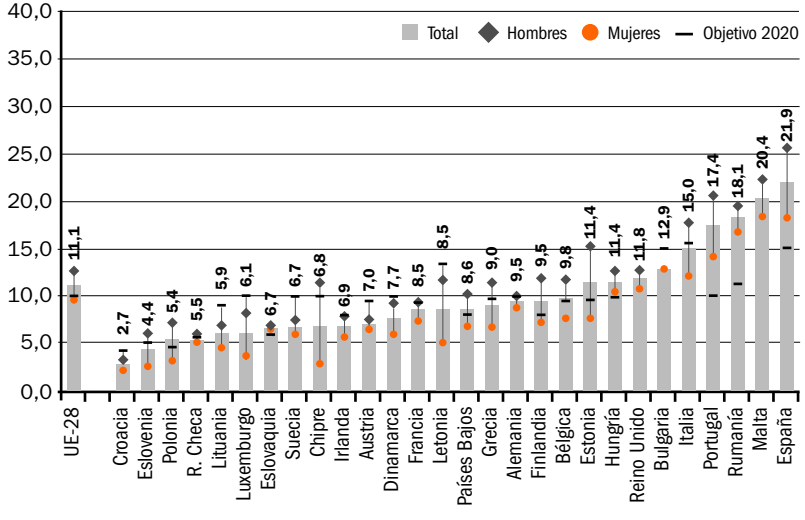
de la formación, mejora la empleabilidad de los jóvenes e incrementa su potencial de integración en el mercado laboral. Asimismo, disminuye los riesgos de exclusión social (CEE, 2013). Por tales motivos, procede profundizar en algunas de sus variables explicativas con el propósito último de facilitar una orientación fundada de las políticas.

La Figura 1 representa el abandono educativo temprano y las diferencias entre hombres y mujeres, en el año 2014, para los países de la Unión Europea. En ella se muestra, además, el objetivo establecido para el año 2020 para cada uno de los países; su valor oscila entre el 4,0% propuesto para Croacia y el 15,5% para Italia. De los veintiocho países que componen la Unión, diecinueve –Croacia (2,7%), Eslovenia (4,4%), Polonia (5,4%), República Checa (5,5%), Lituania (5,9%), Luxemburgo (6,1%), Eslovaquia (6,7%), Suecia (6,7%), Chipre (6,8%), Irlanda (6,9%), Austria (7,0%), Dinamarca (7,7%), Francia (8,5%), Letonia (8,5%), Países Bajos (8,6%), Grecia (9,0%), Alemania (9,5%), Finlandia (9,5%) y Bélgica (9,8%)– presentan una tasa de abandono educativo temprano inferior al 10% establecido para el conjunto de la Unión Europea para 2020.

La mayor incidencia de este fenómeno sobre los varones constituye un hecho presente en todos los países de la Unión Europea, aunque con diferente intensidad. En el conjunto de la Unión Europea la diferencia en cuanto a las tasas de abandono educativo temprano entre varones y mujeres es de 3,2 puntos porcentuales, frente a los 7,5 puntos correspondientes a España. En la mayoría de los territorios observados,

esta diferencia es tanto más elevada cuanto mayor es la cifra global de abandono educativo. Ello alude implícitamente a la existencia de interacciones de diferente fuerza entre la variable sexo y las características de los sistemas educativos, y apunta en el sentido de que una adecuada actuación sobre la mejora de los resultados del sistema educativo en su conjunto reducirá la magnitud de esta importante brecha de género.

FIGURA 1.
Abandono educativo temprano en los países de la Unión Europea. Año 2014 (%)



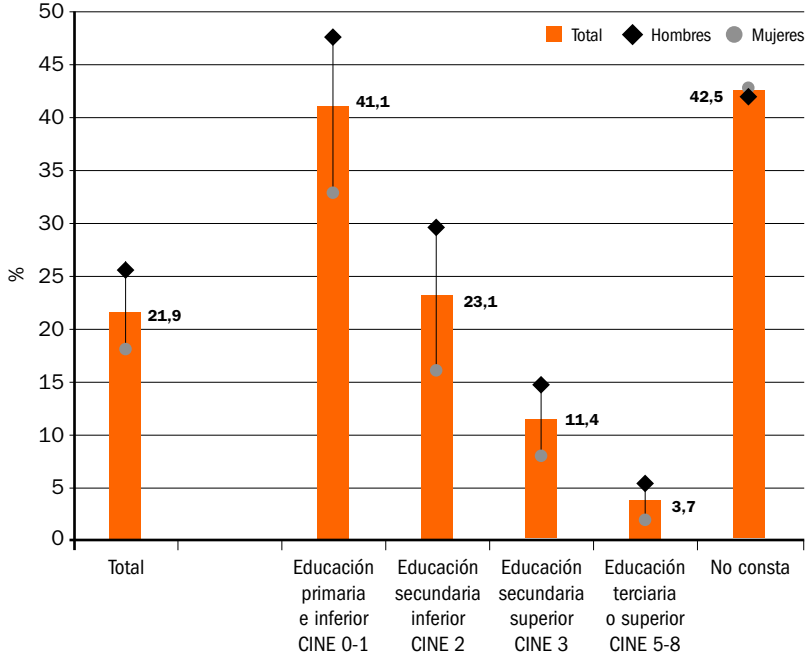
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Eurostat (CEE, 2015).

La Figura 2 permite analizar la incidencia del nivel de estudios de la madre en la tasa de abandono educativo temprano de los jóvenes españoles en 2014. Para los jóvenes con madres cuyo máximo nivel de estudios es el de primaria o inferior (CINE 0-1), la tasa de abandono alcanzó el 41,1% (47,6%, en el caso de los varones y 32,8% en el de las mujeres). Dicha cifra se reduce al 3,7% (el 5,4% para los varones frente al 2,0% para las mujeres) cuando la madre tiene estudios superiores (CINE 5-8). Ello indica que la probabilidad del primer grupo de población de abandonar prematuramente la educación o la formación es, en promedio, once veces superior a la del segundo. Cuando el nivel máximo de estudios de la madre es el de educación secundaria superior (CINE 3) la probabilidad de abandono educativo temprano es del 11,4%, cifra que se llega a duplicar (23,1%) cuando la madre posee como máximo estudios de educación secundaria inferior –ESO en España– (CINE 2). Estos datos muestran la fuerza de la relación entre el nivel educativo de las madres y los resultados de sus hijos en materia de abandono educativo temprano y apuntan al modo de corregirlo.

Por otro lado, se puede observar que la brecha entre hombres y mujeres (a favor de las mujeres en todos los casos) relativa al abandono educativo se reduce a medida que el nivel de estudios de la madre aumenta. Así, en el caso de madres con estudios básicos, la diferencia es de 14,8 puntos porcentuales, cuando la madre ha alcanzado únicamente el nivel de estudios primarios y de 13,4 puntos, en el caso de que el nivel de estudios alcanzado sea el de secundarios inferiores. La diferencia entre hombres y mujeres se reduce a 6,7 puntos si

la madre posee estudios secundarios superiores, y a 3,4 puntos si la madre posee estudios propiamente superiores. Aun cuando al desagregar los datos por dos variables –nivel de estudios de la madre y sexo del alumno– el margen de error aumenta, parece apreciarse, no obstante, una relación inversa entre el nivel de estudios de la madre y la magnitud de la brecha de género con respecto al abandono educativo temprano.

FIGURA 2.
Abandono educativo y formativo temprano de los jóvenes residentes en España según el nivel de estudios de la madre. Año 2014 (%)



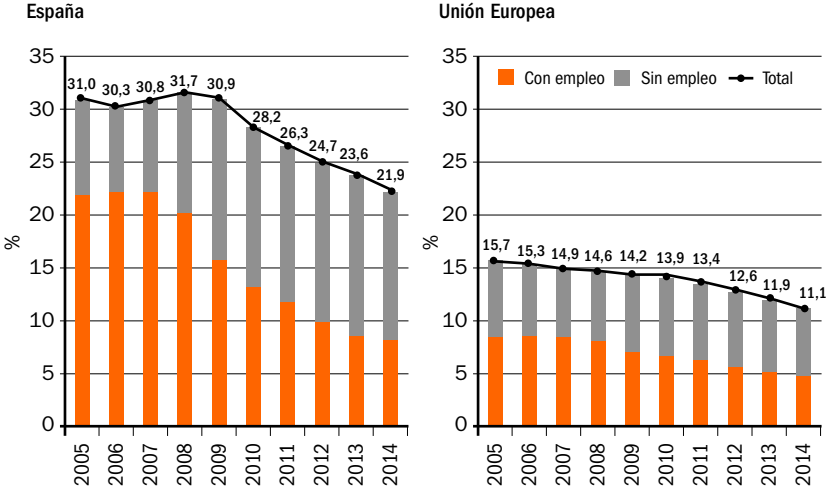
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Eurostat (CEE, 2015).

El análisis de la evolución de la población que abandona prematuramente los estudios por situación laboral entre 2005 y 2014 permite evidenciar algunas tendencias y facilita elementos para la reflexión. La Figura 3 representa gráficamente los datos correspondientes y permite la comparación entre la población de jóvenes que abandonan el sistema educativo y tienen empleo y los que abandonan el sistema educativo y no tienen empleo, tanto para España como para el conjunto de los países de la Unión Europea.

Un primer análisis de dicha figura pone de manifiesto la existencia, a partir de 2008 y para el conjunto de España, de una tendencia a la corrección del fenómeno con una reducción total en 2014 con respecto a 2005 de 9,1 puntos porcentuales. No obstante lo anterior, la introducción de modificaciones durante ese periodo en la metodología de cálculo[4] y la propia dinámica de la Unión Europea en su conjunto, aconsejan comparar, además, las cifras correspondientes a España con las propias de la Unión. En tal caso, se aprecia que, en términos relativos, el valor de dicho indicador era, en el año 2005, 1,97 veces el de la Unión Europea, manteniéndose constante dicha proporción, año a año, a lo largo del periodo analizado.

[4] La información se basa en los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) y de la Encuesta Europea de Fuerza de Trabajo (LFS). El cálculo se realiza con medias anuales de datos trimestrales a partir del 20 de noviembre de 2009, por lo que los datos anteriores a esta fecha no son estrictamente comparables al basarse la metodología de cálculo en datos del segundo trimestre de cada año.

FIGURA 3.
Evolución de la población que abandona prematuramente los estudios por situación laboral en España y en la Unión Europea. Años 2005 a 2014 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Eurostat (CEE, 2015).

Por otro lado, se observa que, en 2014, sólo el 7,5% de los jóvenes residentes en España con edades comprendidas entre los 18 y los 24 años que habían abandonado prematuramente el sistema reglado de educación y formación estaba empleado, frente al 14,4% que, además de presentar abandono educativo temprano, carecía de empleo. Este dato advierte por sí mismo del espejismo que para los jóvenes supone la posibilidad de un acceso rápido al empleo como elemento incentivador del abandono escolar. En este mismo sentido, un estudio efectuado sobre población canadiense

(Oreopulos, 2006) ha establecido que, en promedio, los ingresos no percibidos por efecto del abandono educativo temprano son entre tres y seis veces superiores a los no percibidos por permanecer en el sistema escolar.

Con respecto a la población de dichas edades, las cifras de la proporción de jóvenes que abandonan el sistema educativo y que no tienen empleo aumentan a lo largo de todo el periodo considerado, con un incremento de 5,0 puntos porcentuales, entre 2005 y 2014, lo que resulta compatible con una reducción de las expectativas de este grupo de jóvenes con respecto al sistema educativo, asociada a la crisis económica. Sin embargo, el porcentaje de jóvenes que tienen empleo y abandonan el sistema educativo ha experimentado una reducción que, en ese mismo periodo, alcanzó los 14,1 puntos. A diferencia del grupo anterior, en este último parece como si existiera una mayor concienciación sobre el papel que tiene la educación y la formación a la hora de encontrar empleo o de preservarlo, lo que podría explicar tanto la menor incidencia del abandono educativo temprano sobre él, como su reducción en el decenio analizado. La metodología establecida para la EPA, consistente en renovar en cada trimestre un sexto de los hogares de la muestra, implica que, aun cuando el estudio no sea longitudinal –es decir, no comporte un seguimiento de los mismos sujetos–, pudiera haber base para postular una conexión causal entre el tener empleo y el ser consciente de la importancia del nivel de formación para encontrarlo o para mantenerlo.

En cuanto a la comparación de la evolución de la población que, en España y en la Unión Europea, abandona prematura-

mente los estudios –por situación laboral entre 2005 y 2014– el análisis de la figura indica que, a diferencia de España, en el conjunto de la Unión Europea se ha producido en dicho periodo una reducción del abandono que afecta tanto al grupo de los "sin empleo" como al grupo de los "con empleo".

2.2. Una profunda brecha formativa en la población joven

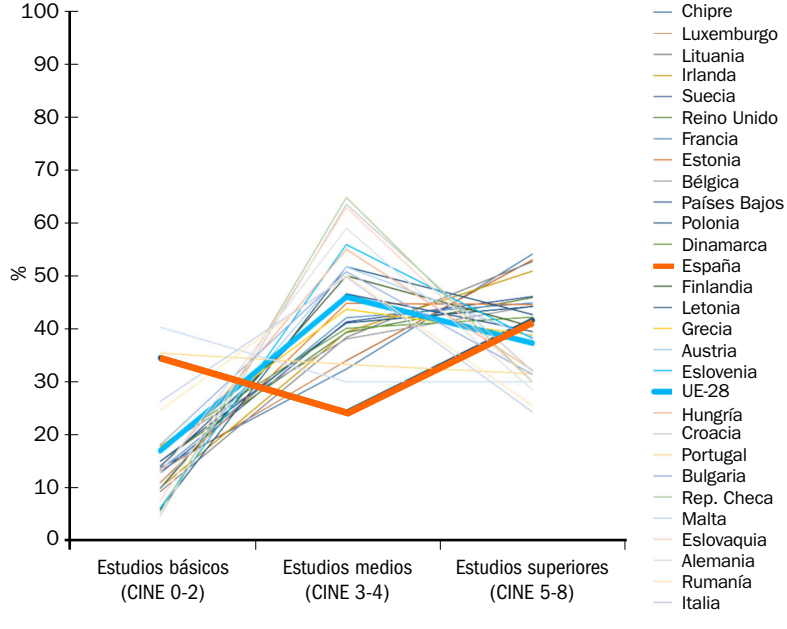
2.2.1. El nivel formativo de la población adulta joven

De conformidad con la evolución del contexto, la consideración sobre la eficacia de los sistemas educativos se ha desplazado –particularmente en el ámbito europeo– de la educación secundaria inferior a la educación secundaria superior (en España educación secundaria postobligatoria). Un indicador significativo de tal eficacia lo constituye el porcentaje de la población entre 25 y 34 años que ha alcanzado niveles educativos situados igual o por encima de la educación secundaria superior (CINE 3).

En la Figura 4 se muestra la distribución porcentual de la población adulta joven –de 25 a 34 años de edad– de la Unión Europea, según el mayor nivel formativo alcanzado, para el año 2014. Los países miembros aparecen ordenados en orden decreciente del porcentaje de su población adulta joven que ha alcanzado el nivel formativo de educación superior (CINE 5-8). De acuerdo con la referida ordenación, Es-

paña, con un valor de 41,5% en este indicador, se sitúa en decimotercer lugar y 4,3 puntos porcentuales por encima de la media de la Unión Europea (37,2%). Sin embargo, cuando se consideran los países ordenados en orden decreciente según el porcentaje de la población joven que alcanza como máximo estudios básicos, España (34,4%) ocupa en 2014 la tercera posición detrás de Malta (40,2%) y de Portugal (35,3%).

FIGURA 4.
Distribución porcentual de la población, con edades comprendidas entre 25 y 34 años, por niveles de formación, en los países de la Unión Europea. Año 2014

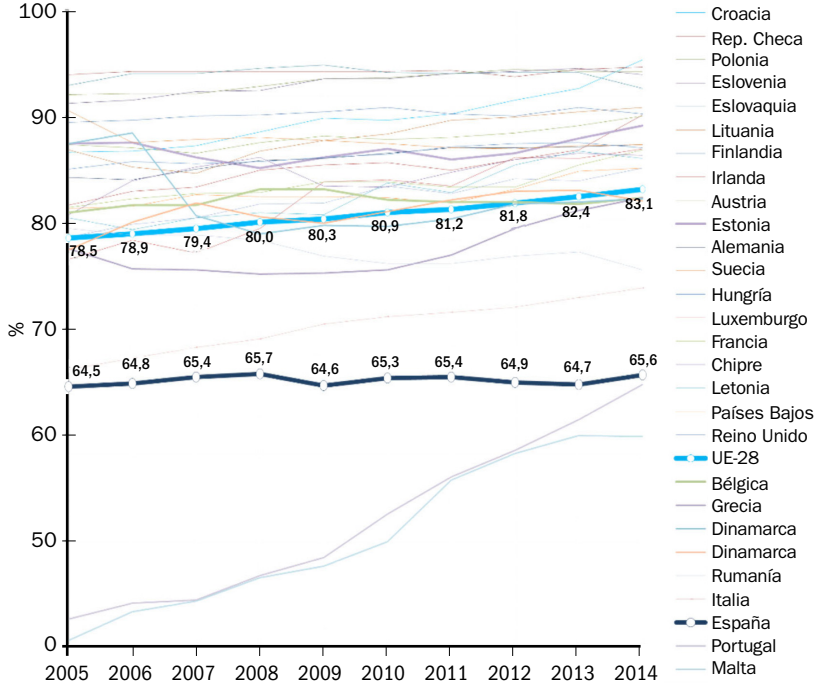


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Eurostat.

La figura anterior permite apreciar que el conjunto de los países de la Unión Europea presenta un patrón de distribución de la población adulta joven (25-34 años) por niveles de formación en forma de "V" invertida; es decir, con el valor máximo de la distribución porcentual correspondiendo a la población con nivel formativo equivalente a estudios medios (CINE 3-4). Como se destaca en el Informe 2015 del Consejo Escolar del Estado (CEE, 2015), el comportamiento de España a este respecto resulta atípico en relación con el de los países europeos más desarrollados, y también con el conjunto de la Unión Europea. Ese perfil de distribución de la población adulta joven española por niveles de formación –en forma de "V"– refleja, de un modo consistente, uno de los defectos estructurales de nuestro sistema educativo que, en lo esencial, tiene su origen en la escasa proporción en nuestro país de jóvenes con estudios de Formación Profesional de grado medio o con cualificación profesional equivalente. Un desafío importante y bastante claro del sistema educativo español consiste, pues, en aumentar la proporción de la población joven con estudios medios, en detrimento de la proporción de esta población con únicamente estudios básicos.

Por otra parte, en la Figura 5 se muestra la evolución del porcentaje de la población de 25 a 34 años que ha completado, al menos, la educación secundaria superior en los países de la Unión Europea desde el año 2005 al 2014. En ella se puede apreciar que, a lo largo del decenio considerado, dicho porcentaje se ha mantenido estable, situándose notablemente por debajo del correspondiente al de la Unión Europea. La diferencia, a favor de la Unión Europea con res-

FIGURA 5.
Evolución del porcentaje de la población de 25 a 34 años que ha completado, al menos, la educación secundaria superior en los países de la Unión Europea. Años 2005 a 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Eurostat.

pecto España, presenta una tendencia creciente, pues parte en 2005 con 14,0 puntos porcentuales y alcanza 17,5 puntos en el año 2014.

La relativa estabilidad observada en la figura, en relación con el comportamiento del sistema educativo español, pone

de manifiesto la escasa eficacia de las políticas aplicadas durante el decenio considerado, tendentes a incrementar un porcentaje que refleja el nivel formativo medio de nuestros jóvenes. A este respecto, cabe destacar la respuesta de Portugal en ese mismo periodo, país que ha sido capaz de incrementar en 22,1 puntos dicho porcentaje.

2.2.2. El problema de la cualificación y las demandas del sistema productivo

Uno de los rasgos característicos de la economía basada en el conocimiento es que induce la transformación de las ocupaciones, en el sentido de una mayor intensidad del conocimiento asociado, e incrementa la demanda de competencias avanzadas. La Figura 6 muestra las líneas de evolución, a lo largo del decenio comprendido entre 2005 y 2014, de las ocupaciones agrupadas en función de la capacidad de resolución de problemas de los correspondientes trabajadores. La proporción de trabajadores con buenas competencias para la resolución de problemas se considera alta cuando es mayor del 45%, medio-alta cuando está comprendida entre el 40% y el 45%, medio-baja entre el 25% y el 40% y se considera baja cuando es inferior al 25%. En la citada figura se representan además, a efectos de comparación, la situación de España y la de la Unión Europea. De su análisis se infiere lo siguiente:

- En España, entre 2005 y 2014, se ha producido un crecimiento del 2,1% de las ocupaciones con una proporción

alta de trabajadores competentes en la resolución de problemas –directores, gerentes, profesionales científicos e intelectuales–. En el conjunto de la Unión Europea se ha experimentado, en el mismo periodo de tiempo, un incremento relativo del 15,9% de este tipo de empleos.

- Tanto en España como en el conjunto de la Unión Europea, se ha experimentado asimismo un crecimiento de las ocupaciones que presentan una proporción medio-baja de trabajadores con buenas capacidades para resolver problemas –trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección, vendedores y trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero–. Este incremento alcanza en España a 0,9 millones de empleos, lo que supone un aumento en 2014 con respecto a 2005 del 24,8%. Por parte de la Unión Europea se han incrementado en 6,8 millones estas ocupaciones, lo que en cifras relativas supone un incremento del 18,2%.

- Sin embargo, tanto en España como en la Unión Europea, se ha experimentado una reducción de las ocupaciones que presentan una proporción medio-alta de trabajadores con buenas capacidades para resolver problemas –técnicos, profesionales de apoyo, empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina–. Esta reducción alcanza en España a 0,3 millones de empleos, lo que supone una disminución del 7,8% en el decenio considerado. En la Unión Europea se han reducido 1,3 millones de estas ocupaciones lo que, en cifras relativas, equivale a un decremento del 2,2%.

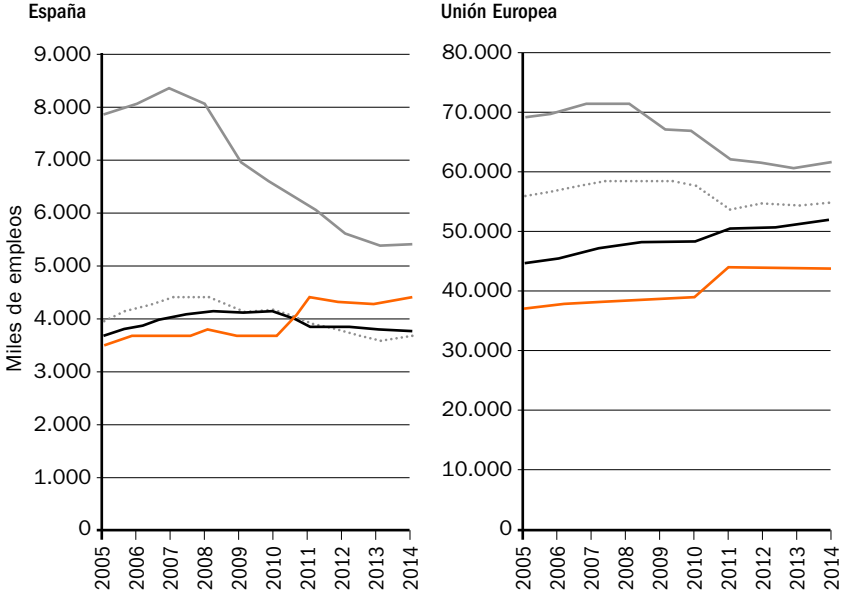
- Por otra parte, es muy acusada, sobre todo en España, la reducción de las ocupaciones en las que hay menos del 25% de trabajadores –proporción baja– con buenas competencias en resolución de problemas –artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción, operadores de instalaciones y maquinaria, montadores, ocupaciones elementales y ocupaciones militares–. Esta reducción alcanza en España a 2,5 millones de empleos, lo que supone una caída del 31,4%. En la Unión Europea se han reducido 7,5 millones de este tipo de empleos, lo que equivale a un 10,8%.

Una y otra gráficas señalan la penetración evidente del conocimiento en las ocupaciones y apuntan a un cambio *de facto* y progresivo del modelo productivo, a una reconversión, vía empleo, cierta y no por ello menos dolorosa. Este cambio es mucho más acusado en España por efecto de la crisis económica: a partir de 2008 se han ido reduciendo ocupaciones de baja capacidad de resolución de problemas de una forma intensa y progresiva. Esa tendencia de reducción en España de los empleos de bajo nivel de cualificación y de incremento de los empleos de nivel alto y medio coincide, en lo esencial, con las proyecciones efectuadas por el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional hasta el Horizonte de 2025 (CEDEFOP, 2015).

El reciente estudio de esta unidad educativa de la Unión Europea, especializada en formación profesional, prevé que entre 2013 y 2025 se crearán en España 8.846.100 oportunidades de empleo, entre nuevos trabajos y el reemplazo

FIGURA 6.

Evolución del empleo en ocupaciones definidas por la competencia media de los trabajadores en resolución de problemas en España y en la Unión Europea. Años 2005 a 2014



Ocupaciones con alta proporción (más del 45%) de trabajadores con buenas capacidades para resolver problemas.

Ocupaciones con proporción medio-alta (entre el 40% y el 45%) de trabajadores con buenas capacidades para resolver problemas.

Ocupaciones con proporción medio-baja (entre el 25% y el 40%) de trabajadores con buenas capacidades para resolver problemas.

Ocupaciones con baja proporción (menos del 25%) de trabajadores con buenas capacidades para resolver problemas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat y de "Survey of Adults Skills (PIAAC)" OECD, 2012.

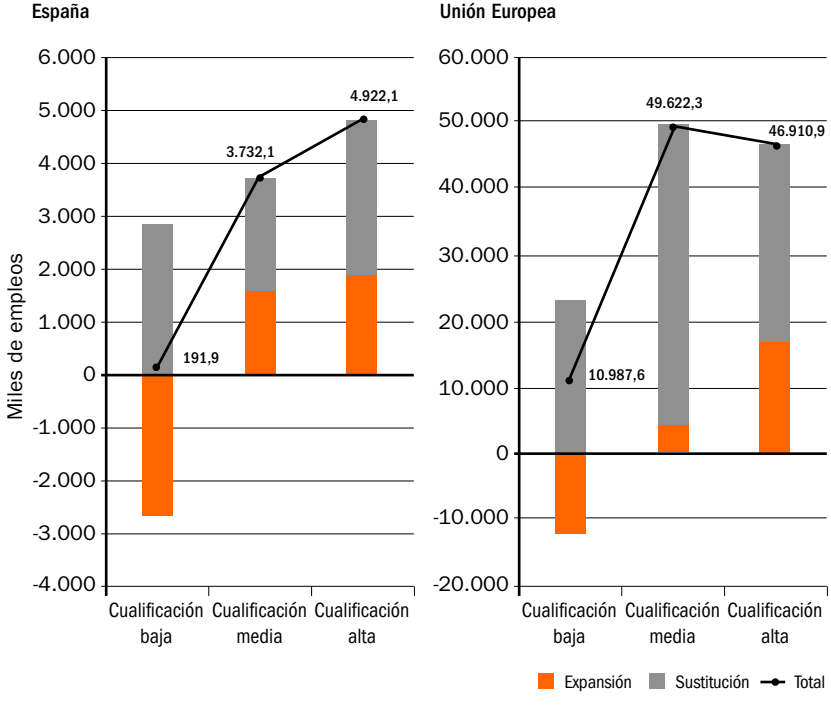
de personas que se jubilen[5]. Pues bien, de esos casi 9 millones, sólo 191.900 empleos corresponderán a oficios que requieran únicamente los estudios obligatorios de ESO (educación secundaria inferior). La mayoría de las oportunidades de encontrar trabajo será para oficios en los que se exija, al menos, estudios medios de Formación Profesional de grado medio o de Bachillerato (educación secundaria superior) –con 3.732.100 puestos previstos–; y, sobre todo, para los que demanden estudios superiores –Formación Profesional de grado superior o estudios universitarios–, con 4.922.100 puestos. Si el sistema educativo español no es capaz de graduar a los jóvenes de forma creciente en secundaria postobligatoria y estudios superiores, se producirá en nuestro país el mismo fenómeno que en EE.UU. en la década de los 80, es decir, los salarios de las personas cualificadas se incrementarán drásticamente, en términos relativos, con respecto a los de las personas no cualificadas. Y, además, perderemos, en su conjunto, la oportunidad de generar empleo, producir valor añadido y aumentar los niveles de productividad y de bienestar.

Desde la óptica de la movilidad del capital humano en el espacio europeo, cabe señalar que también la Unión ofrecerá en los próximos años más oportunidades de empleo a las personas con estudios medios y superiores. Se generarán, según las previsiones de CEDEFOP, algo más de 12 millones de trabajos para europeos que sólo tengan estudios de se-

[5] http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/data-visualisations/job-opportunities

cundaria inferior (CINE 0-2), por los 50 millones para los que dispongan de estudios medios (secundaria superior, CINE 3-4), o por los casi 49 millones de los que tengan finalizados estudios superiores (CINE 5-8) (véase la Figura 7).

FIGURA 7.
Oportunidades de empleo por nivel de cualificación requerido en España y en la Unión Europea. Años 2013 a 2025



Fuente: CEDEFOP (2015b) "Job opportunities: Skills forecast for 2015", 2013-2025.

2.2.3. El desafío del *lifelong learning* y el papel decisivo de la formación inicial

La educación y la formación a lo largo de la vida –*lifelong learning*– se ha convertido en un marco de referencia para la concepción y la implementación de las políticas educativas, pensado para dar respuesta a los requerimientos de una economía y de una sociedad basadas en el conocimiento. Uno de los rasgos de la concepción que subyace a este nuevo paradigma consiste en su carácter sistémico, pues contempla las distintas etapas formativas y los distintos marcos de aprendizaje de los individuos y los considera relacionados entre sí, tanto desde el punto de vista de la eficacia de las acciones como de la eficiencia del gasto. Ese enfoque de la formación permitiría a la población adulta adquirir las cualificaciones y las competencias necesarias para adaptarse a una economía y a una sociedad en continua mutación (López Rupérez, 2012).

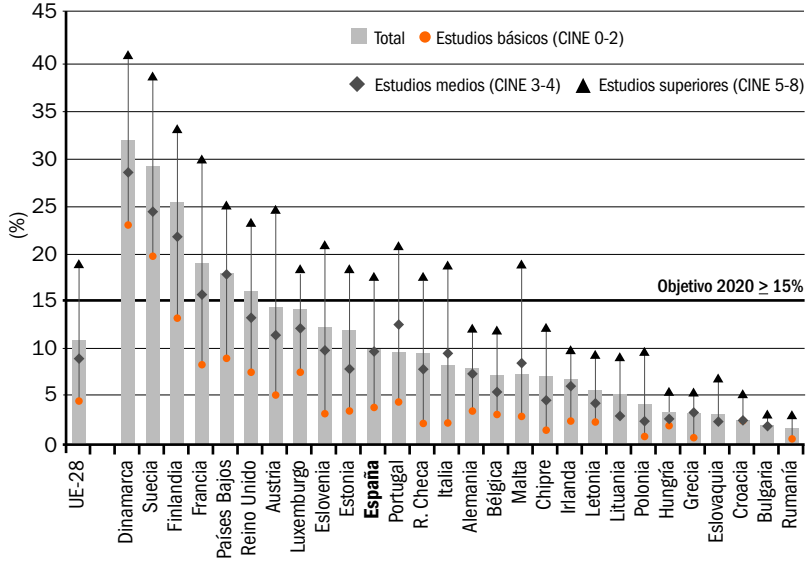
Pero la evidencia empírica disponible nos advierte de que la eficacia de ese mecanismo adaptativo de la población adulta depende drásticamente de la eficacia de los sistemas de educación y formación en etapas anteriores. La Figura 8 muestra el grado de participación en actividades de educación o formación permanente de la población con edades comprendidas entre los 25 y los 64 años en los países de la Unión Europea, desagregado por nivel educativo.

Del análisis de la citada figura pueden extraerse las siguientes conclusiones principales:

- En todos los países de la Unión el porcentaje de la población que participa en actividades de educación o formación permanente decrece, en mayor o menor medida, con su nivel de formación, de modo que los sectores con un nivel básico de formación, en la mayor parte de los casos, recurren poco, o muy poco, a estas actividades formativas.

- Por lo general, los países más desarrollados se situaban en 2014 por encima del *benchmark*, u objetivo de logro,

FIGURA 8.
Participación en actividades de educación o formación permanente de la población de 25 a 64 años de edad en los países de la Unión Europea por nivel educativo. Año 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Eurostat (CEE, 2015).

establecido por la Unión en un 15%, para el final de la década, de acuerdo con la estrategia ET2020.

- Particularmente los países nórdicos, con un alto nivel de formación y un patrón de distribución de su población en función del nivel formativo con forma de "V" invertida, presentan valores altos de participación en actividades de educación o de formación permanente.

Los datos de la Figura 8 evidencian otro de los efectos negativos del anómalo esquema español –en forma de "V"– de distribución de la población joven por nivel de formación. Esa brecha formativa predice una menor capacidad de adaptación socioeconómica de nuestro sistema, por la vía de la formación permanente, a los desafíos de un futuro que, en cierta medida, se ha hecho ya presente; lo que añade, sobre una base empírica, poderosos argumentos para corregir aquélla.

La OCDE, en el número 26 de *Education Indicators in Focus* (OECD, 2014a) destaca, asimismo, que son los individuos con mayor nivel educativo y más competencias los que demandan más formación permanente y continua, de modo que las diferencias en habilidades se agrandan con el tiempo. Se trata de un crecimiento endógeno de la formación, en donde el aumento de las competencias depende positivamente del nivel previo adquirido. Por otro lado, los empleados tienen también una mayor tasa de participación en educación formal e informal que los desempleados, de forma que estos últimos quedarán cada vez más desactualizados a medida que transcurra el tiempo y no encuentren empleo.

Además, cabe destacar la relación existente entre el grado de participación en actividades de educación formal e informal y el nivel educativo de los padres. Así, un 40% de los individuos cuyos padres tienen como máximo el nivel de estudios correspondiente a educación secundaria inferior (CINE 2) participan en este tipo de actividades, frente al 70% de aquellos cuyos padres alcanzaron estudios superiores (CINE 5-8). La desigualdad de oportunidades es persistente en el tiempo y viene en alguna medida determinada por el entorno familiar, comprometiendo la efectividad de la formación a lo largo de la vida (OECD, 2014b).

Cuando los jóvenes abandonan el sistema educativo sin educación secundaria superior, es probable pues que su formación se vea afectada en el largo plazo. Resulta difícil y costoso recuperar más adelante a estos jóvenes, una vez se hayan desenganchado de sus centros educativos. Ampliar la enseñanza básica hasta los 18 años podría romper esa inercia negativa que hace difícil hacer realidad toda la potencialidad del *lifelong learning*.

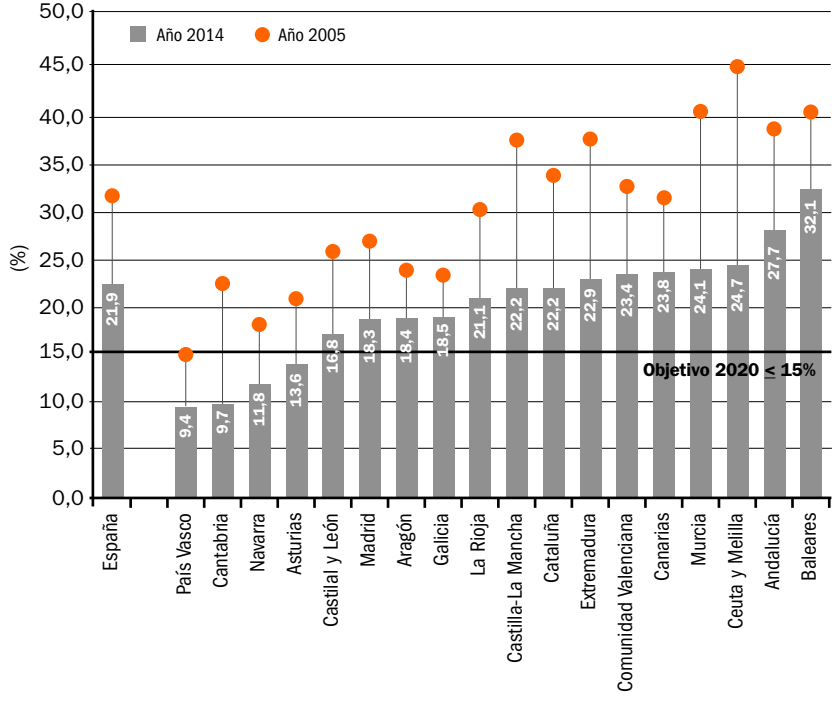
2.3. Una amplia heterogeneidad de resultados entre Comunidades Autónomas

2.3.1. Abandono educativo temprano

Cuando se ordenan las Comunidades Autónomas de menor a mayor con respecto a su cifra de abandono educativo temprano (Figura 9), el País Vasco (9,4%) y Cantabria (9,7%) se

sitúan en los dos mejores puestos, con relación al territorio nacional, y lograban ya en 2014 el objetivo europeo del 10% establecido para 2020. Por su parte, la Comunidad Foral de Navarra (11,8%) y el Principado de Asturias (13,6%), habrían logrado en esa fecha el nivel de referencia asignado a España para el horizonte 2020 (15%).

FIGURA 9.
Abandono educativo temprano en España por Comunidades y Ciudades Autónomas. Años 2005 y 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la Encuesta de la Población Activa. INE.

Por otro lado, se puede apreciar que, en los últimos diez años, todas las Comunidades Autónomas han reducido el abandono educativo temprano aunque con una intensidad muy diferente. Entre las Comunidades Autónomas que han experimentado una mayor reducción se encuentran Extremadura (13,9 puntos), Castilla-La Mancha (14,6 puntos) y la Región de Murcia (15,7 puntos); el conjunto de España lo redujo en ese intervalo de tiempo 9,1 puntos porcentuales.

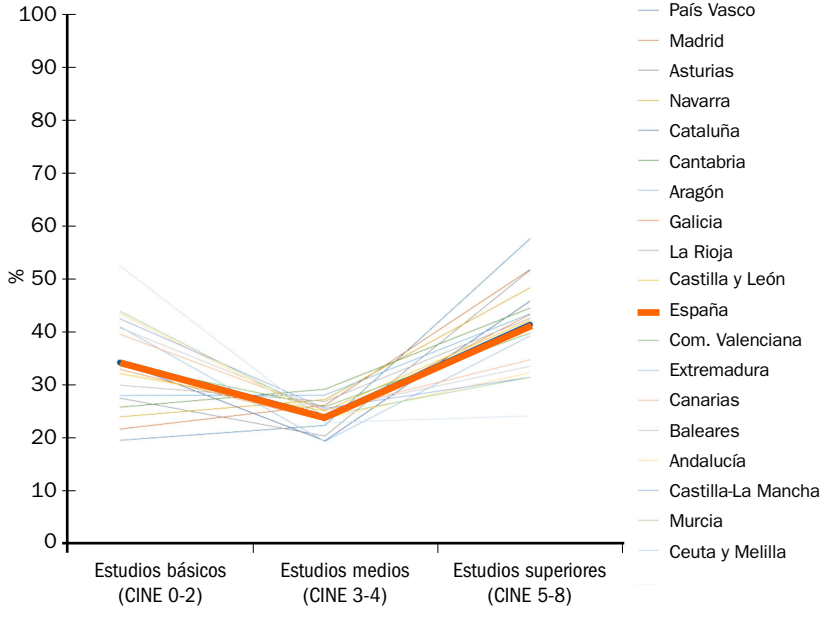
En el análisis comparado de los datos representados en la Figura 9 llama poderosamente la atención la considerable dispersión geográfica de los resultados, con diferencias entre Comunidades Autónomas que sobrepasan con mucho la existente, a este respecto, entre los países de la Unión Europea. Así, la desviación promedio –con respecto a la media– de las tasas de abandono educativo temprano de las Comunidades Autónomas, como medida de dispersión, alcanza un valor de 4,9, frente al 3,6 que corresponde al conjunto de los países de la Unión. Ello constituye una demostración evidente de la magnitud de la heterogeneidad –y, por tanto, de la desigualdad– que se presenta en el interior del territorio nacional, en materia de resultados básicos de su sistema de educación y formación.

2.3.2. Brecha formativa

Lo que hemos denominado más arriba “brecha formativa en la población joven” constituye otro de los problemas que presenta en España una notable heterogeneidad territorial. En la Figura 10 se muestra la distribución porcentual de la po-

blación adulta joven –de 25 a 34 años de edad– referida al ámbito nacional, en el año 2014, por nivel de estudios. Las Comunidades y Ciudades Autónomas aparecen ordenadas con arreglo al porcentaje –de mayor a menor– de su correspondiente población que, en este tramo de edad, ha alcanzado el nivel de educación superior (CINE 5-8). En España,

FIGURA 10.
Distribución porcentual de la población española, con edades comprendidas entre 25 y 34 años, por niveles de formación en las Comunidades y Ciudades Autónomas. Año 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la Encuesta de la Población Activa. INE (CEE, 2015).

la distribución porcentual de la población de entre 25 y 34 años, según el nivel máximo de formación alcanzado, arroja las siguientes cifras porcentuales: un 34,5% con estudios básicos (CINE 0-2), un 24,1%, con estudios medios (CINE 3-4) y un 41,5 % con estudios superiores (CINE 5-8).

Cuando se analizan las líneas de distribución representadas en la dicha Figura 10 se aprecia una considerable dispersión de comportamientos entre las diferentes Comunidades Autónomas. Excepto en cinco Comunidades Autónomas (País Vasco, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra, Cantabria y Aragón), para el resto de los territorios el mínimo de estos tres porcentajes corresponde al de la población adulta joven cuyo nivel máximo de formación se corresponde con el de estudios medios (CINE 3-4). Por otro lado, el País Vasco (57,6%), la Comunidad de Madrid (51,8%) y el Principado de Asturias (51,7%) son las tres Comunidades Autónomas que presentan un porcentaje de jóvenes (25-34 años) con estudios superiores mayor del 50%.

En resumen, y como se advierte en la figura, el patrón de distribución de la población por niveles de formación más frecuente tiene la forma de una “V”; no obstante, la profundidad de su vértice es muy desigual cuando se comparan los valores correspondientes a las diferentes Comunidades y Ciudades Autónomas.

3

LA EXTENSIÓN DE LA ENSEÑANZA BÁSICA Y SUS BENEFICIOS. ALGUNAS EVIDENCIAS EMPÍRICAS

La prolongación de la educación obligatoria tiene efectos sociales y económicos comprobados que están vinculados al incremento del nivel de estudios de cada cohorte de edad y, consiguientemente, a la elevación de su grado de competencia, tanto para la formación posterior como para el empleo. Aun cuando más adelante se describirán los rasgos esenciales del modelo flexible de extensión de la obligatoriedad de la enseñanza que se propone, en lo que sigue se muestran, sobre una base empírica, algunos de dichos efectos.

3.1. Beneficios sociales

Si bien las evidencias relativas a los diferentes beneficios sociales, derivados de la extensión de la enseñanza obligato-

ria y del consiguiente incremento del nivel educativo de la población joven, no resuelven inequívocamente el problema de la dirección de la conexión causal –que es típico de los análisis correlacionales–, sin embargo muestran la relevancia sistemática de esa variable en una diversidad de ámbitos del máximo interés social.

3.1.1. Incremento de la empleabilidad de los jóvenes

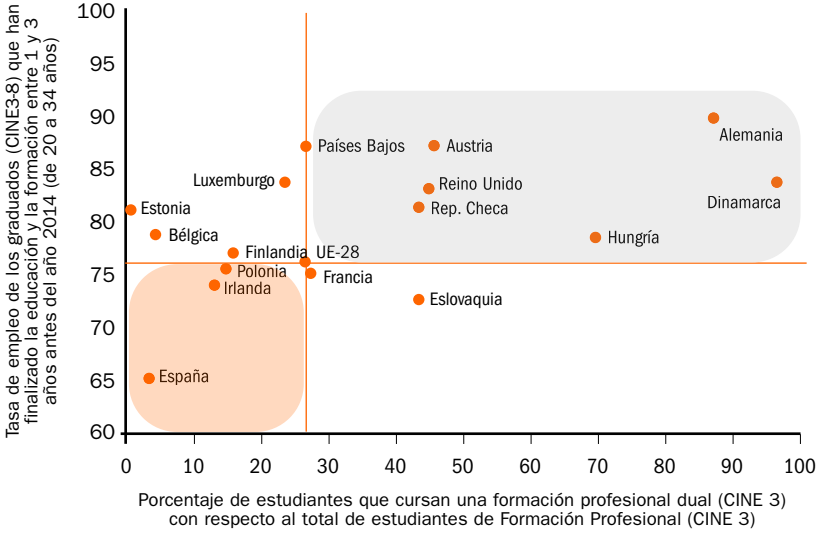
Es un hecho conocido que, en la comparación internacional, la baja proporción de jóvenes que no alcanzan en España el nivel CINE 3 –correspondiente a la educación secundaria superior– concierne muy particularmente a la modalidad de formación profesional de esta etapa educativa (CEE, 2013). Por tal motivo, merece la pena centrar la atención en la vinculación existente entre este tipo de enseñanzas y la empleabilidad de los jóvenes como el primero y más inmediato de los beneficios sociales de la prolongación de la enseñanza obligatoria.

Así, cuando a partir de los indicadores correspondientes al Monitor ET 2020 de la Unión Europea (UE, 2014) se analiza la relación entre el porcentaje de estudiantes que cursan una formación profesional dual (CINE 3) y la tasa de empleo de los graduados (CINE 3-8) que han finalizado la educación y la formación entre 1 y 3 años antes del año de referencia (Figura 11), se advierte que aquellos países con mayores porcentajes de estudiantes que cursan una formación profesional dual de nivel CINE 3 presentan, por lo general, mayores tasas de empleo que los graduados jóvenes. Por otra parte, se observa en la citada figura que España se encuentra si-

tuada en el cuadrante más desfavorable con respecto a la media de la Unión Europea y en una posición extrema en relación con ambos indicadores.

En un orden de ideas análogo es posible plantearse si un modelo de formación profesional dual, integrado o compuesto escuela-empresa está asociado de algún modo con

FIGURA 11.
Relación entre el porcentaje de estudiantes que cursan una formación profesional dual (CINE 3), con respecto al total de estudiantes de Formación Profesional (CINE 3) y la tasa de empleo de los graduados (CINE 3-8) que han finalizado la educación y formación entre 1 y 3 años antes del año 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Eurostat (CEE, 2015).

el paro juvenil. En la Figura 12 se han agrupado los diferentes países de la Unión Europea según que sus respectivos sistemas de formación profesional se acomoden al modelo compuesto escuela-empresa o a un modelo esencialmente escolar, como sucede en el caso español.

Del análisis de los resultados en dicha figura se aprecia la ventaja comparativa de los países que disponen de un sistema dual, frente a los que han apostado por un modelo basado únicamente en instituciones escolares, a la hora de reducir el desempleo juvenil.

De las anteriores evidencias empíricas se infiere el positivo impacto previsible de la prolongación de la enseñanza básica sobre la empleabilidad de los jóvenes, a través de un incremento amplio de las enseñanzas de formación profesional de grado medio; y apuntan, asimismo, a la orientación prioritaria del modelo correspondiente.

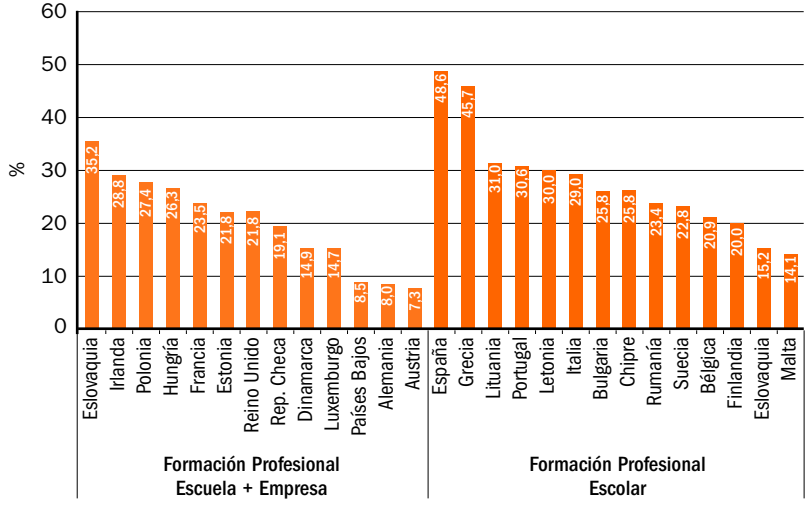
3.1.2. Reducción del riesgo de pobreza y exclusión social

El riesgo de pobreza y exclusión social constituye uno de los indicadores de la Unión Europea vinculado al seguimiento de la estrategia Europa 2020 que refleja la existencia de condiciones materiales muy desfavorecidas o de hogares con muy baja intensidad laboral (UE, 2014). La conexión entre los valores de este indicador para menores de 18 años de edad y el nivel educativo de sus padres está suficientemente establecida en el ámbito de la Unión Europea (CEE, 2015). No obstante, es posible centrarse específicamente en los beneficios para este grupo de

edad derivados del hecho de que sus padres alcancen un nivel de estudios medios (CINE 3-4).

La Figura 13 no sólo muestra la ventaja, desde el punto de vista del riesgo de pobreza o exclusión social, que supone el que los padres de la población española menor de 18 años dispongan de estudios medios (CINE 3-4), sino también la consistencia de ese beneficio social a lo largo de un periodo de tiempo suficientemente representativo. Además, facilita la comparación

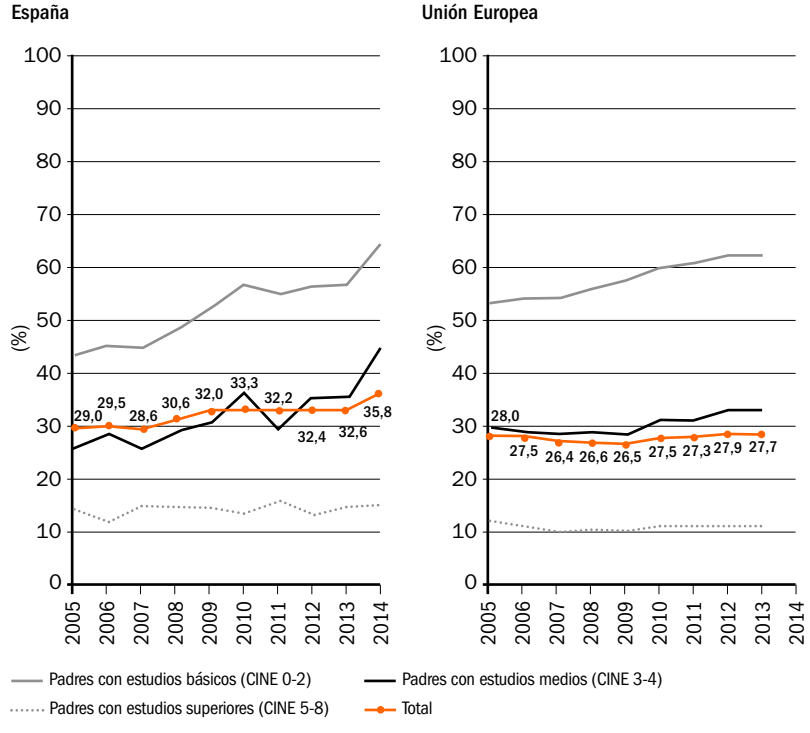
FIGURA 12.
Tasa de paro juvenil (población de menos de 25 años) en función del tipo de Formación Profesional cursada (Escolar *vs.* Escuela + Empresa) en los países de la Unión Europea. Último cuatrimestre del año 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Eurostat (CEE, 2015).

de España con la Unión Europea. Más allá de los detalles, tanto en el caso español como en el del conjunto de los países de la Unión, la figura muestra la ventaja comparativa –de entre 10 y 20 puntos porcentuales aproximadamente– que, en cualquier caso, poseen los jóvenes de dicho grupo de edad cuyos padres

FIGURA 13.
Evolución del porcentaje de la población menor de 18 años con riesgo de pobreza o de exclusión social, según el nivel de estudios de sus padres, en España y en la Unión Europea. Años 2005 a 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Eurostat.

tienen estudios medios (CINE 3-4) con respecto a aquellos otros cuyos padres tienen únicamente estudios básicos (CINE 0-2). Por otro lado, se advierte en ella que esa ventaja ha crecido a lo largo del decenio considerado (2004-2013), lo cual refleja, con claridad, la función protectora frente a las crisis económicas del nivel de formación, ejercida por una generación sobre la generación siguiente, en relación con el riesgo de pobreza y exclusión social.

3.1.3. Elevación de la salud física y del bienestar mental

Existe evidencia empírica creciente sobre los efectos positivos que tiene el nivel educativo de las personas sobre su salud física. Así, por ejemplo, y a partir de los datos publicados por la OCDE (2010), puede afirmarse que en España la proporción de adultos con estudios medios (CINE 3-4) que tienen una percepción positiva de su estado de salud es cerca de diez puntos porcentuales superior a la de aquellos que cuentan únicamente con estudios básicos.

De acuerdo con una revisión internacional efectuada por el CERI de la OCDE (CERI-OECD, 2007) los beneficios de la educación sobre la salud han resultado especialmente claros, además de en lo anteriormente referido, en los aspectos siguientes: depresión en la edad adulta, mortalidad infantil, tabaquismo, hospitalización y uso de los servicios sanitarios. Cálculos realizados sobre una base empírica han determinado que un año de educación suplementaria mejora un 0,6% el estado de salud de los hombres y un 0,3% el de las mujeres.

En lo que respecta al bienestar mental, la OCDE (OECD, 2011) publicó una encuesta –efectuada en 2008 sobre un conjunto de países miembros– que muestra que la proporción de adultos con edades comprendidas entre 25 y 64 años que están satisfechos con su vida aumenta, por lo general, con el nivel de estudios. Por otra parte, investigaciones realizadas sobre el declive cognitivo asociado al envejecimiento han puesto de manifiesto que aquél es tanto menos pronunciado cuanto mayor es el nivel de formación de las personas, constituyéndose por tanto en un elemento protector frente al deterioro mental en la tercera edad (Goldberg, 2007). Blanchflower y Oswald (2004) encuentran que la educación está asociada a una mayor felicidad (medido por el *happiness*), incluso después de controlar el efecto de la renta.

3.1.4. Mejora de actitudes cívicas y de comportamientos democráticos

La evidencia disponible se extiende al ámbito propiamente cívico de modo que el incremento de los niveles de formación aparece fuertemente asociado con la mejora de las actitudes cívicas y de los comportamientos democráticos (CERI-OECD, 2007; OECD, 2011). Así, por ejemplo, en cuanto a la participación democrática, se produce un aumento del porcentaje de votantes en los procesos electorales conforme se eleva el nivel de formación en todos los países de la OCDE analizados. Algo similar se observa en relación con la colaboración en favor de causas políticas o en la realización de actividades orientadas hacia la comunidad, tales como el asociacionismo, el voluntariado o la contribución a obras de caridad.

En términos más generales, cabe afirmar que el nivel educativo no sólo promueve la participación democrática y el voluntariado sino que, además, proporciona apoyo a la libertad de expresión, aumenta la proporción de lectores de periódicos y, por ello, la calidad del comportamiento cívico (CERI-OECD, 2007).

Finalmente, la participación de las familias en la educación escolar es otro de los aspectos fuertemente vinculados con el nivel de formación de los padres y cuyo impacto sobre el rendimiento escolar es significativo (CEE, 2014).

3.1.5. Movilidad social

Sobre la base de análisis empíricos, algunos investigadores han postulado la prolongación de la educación obligatoria como un instrumento de movilidad social ascendente. Así, Emily Rauscher, a partir del estudio de datos de los EE.UU. –agregados por estados y relativos a series cronológicas de entre 1850 y 1930– y de su correspondencia con las leyes estatales que establecieron la enseñanza obligatoria, encuentra que tales políticas beneficiaron, principalmente, a los alumnos de bajo nivel socioeconómico cuyos padres trabajaban en labores de escasa cualificación, y modificaron la distribución ocupacional hacia empleos no manuales y más cualificados (Rauscher, 2015). Esta investigadora se atreve a predecir que ese tipo de políticas podría producir en la actualidad beneficios similares, mediante la creación de empleos de mayor calidad y la generación de mayores posibilidades para la movilidad vertical en la sociedad norteamericana. Al analizar, a

continuación, los beneficios estrictamente económicos de la prolongación de la educación obligatoria, volveremos sobre los mecanismos que explicarían esta movilidad social ascendente que postula Rauscher como uno de sus efectos.

3.2. Beneficios económicos

3.2.1. Aumento del crecimiento económico

Uno de los beneficios notables derivados de mejorar la cualificación de los jóvenes, mediante las políticas que se postulan en este documento, consiste en mejorar la calidad del capital humano y su impacto sobre el crecimiento económico.

Es sabido que el capital humano influye en la productividad y en el crecimiento económico de un país a nivel agregado. En su revisión de la literatura, Temple (2001) señala que, de acuerdo con los estudios empíricos disponibles, el capital humano explica entre un 10% y un 20% del crecimiento económico y un tercio de la productividad total de los factores (PTF). Este impacto constituye un reflejo de los siguientes efectos:

- El capital humano incrementa la productividad laboral permitiendo obtener mayor valor añadido por trabajador. Además, los incrementos en la cualificación de la mano de obra hacen más productivos el resto de los *inputs* en la función de producción, provocando una mayor inversión en capital físico y tecnológico. Acemoglu (1997) señala

que a medida que los individuos invierten más en su educación, más rentables serán para las empresas las actividades de I+D, y viceversa.

- Además de afectar al nivel de la productividad, la formación influye también en sus variaciones, por cuanto que aumenta la capacidad de generar innovaciones tecnológicas y de incorporar aquéllas que desarrollen otros. Los trabajadores más cualificados no serán sólo más eficientes sino que, además, se adaptarán en mayor medida a los cambios tecnológicos, incluidos los que proceden del extranjero. La posibilidad de aprovecharse de las externalidades que genera el capital tecnológico de otros países depende de la cualificación y formación de la mano de obra. Este efecto sobre las tasas de crecimiento de la productividad es incluso más relevante que sobre el nivel de la misma, porque implica que el impacto del capital humano sobre el nivel de desarrollo no se agota.

- El capital humano afecta al crecimiento económico a través de las ganancias de competitividad que genera. La cualificación de la mano de obra es un determinante clave en la estrategia de diferenciación de los productos, muy particularmente, en las fases de diseño y servicio post-venta. Además, los incrementos de productividad contienen los costes laborales unitarios. En suma, una mayor formación de los trabajadores afecta positivamente a la competitividad de un país y, por tanto, a la balanza de bienes y servicios.

- La cualificación de la mano de obra contribuye a atraer empresas multinacionales. La literatura económica muestra que

la formación de los trabajadores es un factor clave en las decisiones de localización de las inversiones directas extranjeras. La entrada de firmas multinacionales afecta al crecimiento económico por cuanto que son más productivas y generan externalidades positivas sobre las empresas nacionales. Estos *spillovers* se producen a través de tres mecanismos. El efecto demostración refleja, en primer término, el esfuerzo que las firmas nacionales realizarán por imitar el desarrollo tecnológico más avanzado de sus nuevas competidoras. En segundo término, las empresas domésticas tendrán que mejorar su eficiencia o correr el riesgo de desaparecer. Finalmente, algunos de los trabajadores de las multinacionales se moverán a firmas nacionales o crearán otras nuevas llevándose consigo sus conocimientos.

- A medida que un país incrementa su dotación de capital humano, se convierte en más atractivo para los trabajadores cualificados de otros lugares. Las economías de aglomeración provocan que la productividad de la mano de obra cualificada, y por tanto su remuneración, sea más elevada allí donde más formación existe ya. Este fenómeno explicaría casos de concentración de trabajadores cualificados en espacios reducidos como Massachusetts, o la fuga de cerebros de países de poco nivel de desarrollo a otros más avanzados.

- El capital humano aumenta la actividad económica a través de la tasa de actividad. Los individuos con mayor nivel educativo tienen una mayor tasa de actividad (OECD, 2014b).

- A todos estos efectos directos se le añaden algunos indirectos, como los derivados del impacto del tipo de beneficios sociales considerados más arriba, que repercuten positivamente en la actividad económica.

No obstante todo lo anterior, existe un aspecto sobre el que no se ha llegado a un consenso. No hay una conclusión definitiva sobre si el capital humano afecta al crecimiento económico de forma permanente o sólo transitoria. En el primer caso, la cualificación de la mano de obra provocaría aumentos del PIB en los años inmediatamente posteriores a la realización de la inversión, pero también a medio y largo plazo. El argumento de que una mejor formación facilita la adaptación de los trabajadores a las innovaciones y el fenómeno de la concentración espacial del capital humano irían en este sentido. Sin embargo, la evidencia empírica parece mostrar que la inversión en educación afecta al crecimiento económico durante un cierto periodo a partir del cual se dejan de sentir sus efectos. Si fuera así, el capital humano aún seguiría siendo importante porque provocaría aumentos en el nivel del PIB, pero indicaría también que el esfuerzo educativo tiene que ser constante y creciente.

El indicador más habitual de capital humano es el número de años medio de escolarización de la población activa (entre 25 y 64 años). Arnold, Bassanini y Scarpetta (2007) estiman que un año de escolarización tiene una rentabilidad en el rango del 6% al 9%. La literatura empírica ha empleado habitualmente los años de escolarización media de la población trabajadora como indicador de capital humano. Son muchos los estudios que muestran que existe una relación en-

tre los años de escolarización y el crecimiento económico (Hanushek y Woessmann, 2015). Sin embargo, estos autores indican que son las competencias realmente adquiridas por los individuos lo realmente decisivo. Delgado, en su trabajo publicado en *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* (Delgado *et al.*, 2014), encuentra evidencia de que es el aprendizaje de los jóvenes lo que incide significativamente en el desarrollo económico.

Una mejora de la formación de los jóvenes, en particular de los que provienen de familias humildes, puede promover la igualdad de oportunidades y, al mismo tiempo, producir tasas de crecimiento económico más altas. A través de la educación se pueden lograr mayores cuotas tanto de equidad como de crecimiento económico, dos propósitos que no tienen por qué ser contrapuestos. Otros factores, como la calidad de las instituciones, la apertura económica y el derecho a la propiedad interactúan con el capital humano, reforzando y ampliando su repercusión en la consecución de mayores niveles de desarrollo.

3.2.2. Reducción de la depreciación del capital humano

A partir de la explotación de la base de datos de PIAAC, Villar (2013) encuentra que el nivel educativo reduce el ritmo de la depreciación del capital humano debida a la acumulación de las llamadas "habilidades cognitivas cristalizadas" de los individuos que han realizado estudios superiores. Además del efecto directo del nivel formativo en retardar la depreciación de estas habilidades, hay otros dos impactos indirectos. El primero estriba en que las personas con más estudios tienen menor tasa

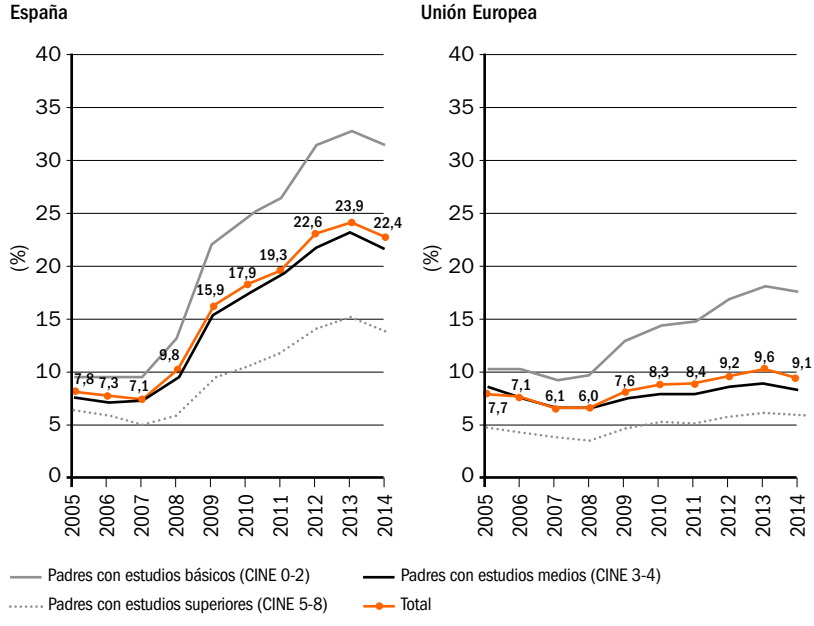
de paro –los periodos de desempleo aceleran la depreciación del capital humano en la hipótesis del *use it or lose it*–. El segundo, se refiere a que, generalmente, los empleos de las personas con mayor nivel de estudios requieren mayor demanda de habilidades cognitivas, incidiendo también en la demora de la depreciación de las competencias.

3.2.3. Reducción del paro y aumento del empleo

La formación de la población mejora su capacidad de generar bienes y servicios, además de aumentar su disposición a adoptar innovaciones; todo lo cual contribuye a aminorar el fenómeno del desempleo. Las personas con mayor nivel educativo tendrán, por lo general, un mejor desempeño laboral, en términos de menor probabilidad de encontrarse en desempleo y mayor probabilidad de tener un salario más alto que refleje una productividad también más elevada.

La Figura 14 muestra la evolución en la última década de las tasas de desempleo de la población con edades comprendidas entre los 25 y los 64 años, por nivel educativo, para España y la Unión Europea. En ambos casos la tasa de desempleo es significativamente menor cuanto más elevada es la última etapa educativa finalizada. Por ejemplo, los españoles que sólo tienen estudios obligatorios (ESO) o inferiores tenían en 2014 una tasa de paro del 31,4%, frente a la del 21,6% de los que habían finalizado la Formación Profesional de grado medio o el Bachillerato, o al 13,8% de los que estaban titulados en estudios superiores (estudios universitarios o Formación Profesional de grado superior).

FIGURA 14.
Evolución de las tasas de desempleo según el nivel de formación en España y en la Unión Europea. Años 2005 a 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Eurostat.

Los datos más recientes de Eurostat, provenientes de las Encuestas de Población Activa de los Estados miembros, muestran que la tasa de paro comienza a remitir. Para el grupo de población con edades comprendidas entre los 25 y los 64 años, en la Unión Europea la tasa de desempleo ha bajado desde el 9,6% de 2013 al 9,1% de 2014, mientras que en España lo ha hecho del 23,9% al 22,4%. El desempleo disminuye en todos los niveles educativos, particular-

mente en el nivel de estudios medios (titulados en Formación Profesional de grado medio o en Bachillerato) en donde cae en 1,6 puntos, por el 1,3 de estudios básicos y el 1,1 en superiores. Este hecho podría ser otra indicación en el sentido de la importancia que tiene el lograr que los jóvenes finalicen Formación Profesional de grado medio o Bachillerato, por cuanto que una parte del empleo se generará para la población con ese nivel educativo (véase la Figura 7). La misma conclusión se alcanza cuando se centra la atención en la tasa de paro de la población de entre 30 y 34 años. La tasa de paro ha disminuido en 2,4 puntos para los jóvenes en ese tramo de edad con estudios medios (del 27,2% al 24,8%), frente a los 2,0 puntos de los jóvenes con estudios básicos y los 1,4 puntos de los superiores. Hay que considerar, en todo caso, que el desempleo de las personas con estudios básicos viene de cotas muy altas.

Las diferencias en cuanto a tasa de paro por niveles educativos se han incrementado desde 2008, año en el que comienza la crisis económica en la mayoría de países desarrollados. Las personas que disponían, como máximo, de estudios básicos se han visto más afectadas por la recesión que las que tenían finalizados estudios medios. En cualquier caso, se trata también de una tendencia que precede a la crisis económica. El cambio técnico y la globalización de la actividad económica, con la mayor especialización en sectores de alto valor añadido en países desarrollados (Toribio, 2015), incrementan la demanda de trabajadores cualificados capaces de adaptarse a innovaciones frecuentes e introducir mejoras tecnológicas, tal y como se ha mostrado más arriba.

En el documento "El abandono educativo temprano: análisis del caso español" (Ivie, 2014) se estiman los efectos potenciales a largo plazo sobre la productividad y sobre las tasas de actividad, paro y temporalidad de distintos escenarios hipotéticos de reducción del abandono. Así, por ejemplo, en el documento se afirma que lograr que la tasa de abandono educativo temprano se reduzca desde el 21,9% de 2014 al 15,0%, que se ha fijado España para 2020, contribuiría a disminuir la tasa de paro en 0,5 puntos y a aumentar en 0,3 puntos la proporción de contratos indefinidos.

Por otro lado, en el documento del Ivie (2014), antes citado, se estima el efecto del nivel de los estudios en la probabilidad de estar ocupado, empleando datos de hogares procedentes de la Encuesta de Población Activa (EPA). Después de controlar por género, comunidad autónoma y edad, los autores estiman que disponer de estudios obligatorios incrementa en 8,8 puntos la probabilidad (en porcentaje) de estar ocupado con respecto a disponer sólo de estudios de primaria. Además, tener finalizados los estudios de Formación Profesional de grado medio o de Bachillerato aumenta en 15,4 puntos porcentuales la probabilidad de estar empleado con respecto a los estudios de primaria y en 6,6 puntos con respecto a los graduados en Educación Secundaria Obligatoria. Asimismo, los autores afirman que el impacto de lograr que una mayor proporción de jóvenes finalicen sus estudios de Formación Profesional de grado medio o de Bachillerato, se dejaría notar también en el aumento del porcentaje de contratos indefinidos en el mercado de trabajo; disponer de estudios medios incrementaría en 3,6 puntos

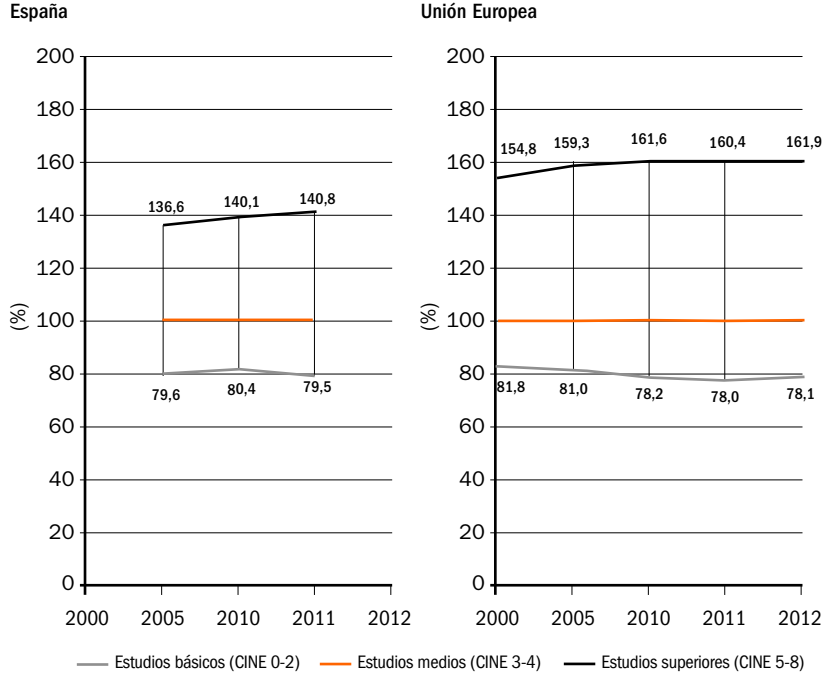
porcentuales la probabilidad de tener un contrato indefinido con respecto a tener finalizados estudios de educación secundaria obligatoria y en 8,2 puntos en relación con el tener únicamente los estudios de primaria.

3.2.4. Incremento del nivel salarial

Otro de los beneficios de naturaleza económica asociado a la elevación del nivel educativo de la población activa consiste en un aumento significativo del nivel salarial. Por su proximidad al planteamiento que se describe y fundamenta en este trabajo, merece la pena citar el estudio de Oreopulos (2006) en el que analiza, siguiendo procedimientos econométricos, los efectos de la educación obligatoria, a partir de los datos pertenecientes a Canadá y del análisis de su legislación en esta materia, que se extiende a lo largo de más de cien años. Sus conclusiones más relevantes se resumen en lo siguiente: "La enseñanza obligatoria aumenta sustancialmente el nivel de ingresos en la edad adulta y reduce de forma sustancial la probabilidad de tener un salario muy bajo, de estar en el paro y de ser un trabajador manual" (p. 22). En lo concerniente, en particular, al nivel salarial, Oreopulos encuentra que por cada año extra de enseñanza obligatoria, establecida entre 1920 y 1990 a nivel provincial, los estudiantes afectados se beneficiaron, en promedio, de un incremento anual en sus ingresos de un 12%. Por otra parte concluye que los ingresos no percibidos por efecto del abandono educativo temprano son entre tres y seis veces superiores a los no percibidos por permanecer en el sistema escolar. A la pregunta de por qué, a pesar de estas circunstancias eco-

nómicas tan positivas, los alumnos optan, con frecuencia, por el abandono escolar, Oreopulos aporta seis argumentos que cabe agrupar en tres hipotéticos factores causales: la prevalencia de intereses inmediatos, la existencia de problemas de información y la influencia del medio sociocultural.

FIGURA 15.
Evolución de los ingresos relativos de la población que percibe rentas del trabajo por nivel de formación (estudios medios = 100) para el tramo de edad entre 25 y 64 años en España y en la Unión Europea. Años 2000 a 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por "Education at a Glance" 2014.

El análisis de la información procedente de la OCDE se orienta en la misma dirección. La Figura 15 muestra que en España ha habido un ligero incremento de la prima salarial de los trabajadores que tienen estudios superiores con respecto a los que tienen estudios medios hasta situarse en 2011 en 40,8 puntos porcentuales por encima del nivel asignado a estos últimos. Por su parte, las personas que tienen sólo estudios básicos disponen, en promedio, de un salario un 20% inferior a las de estudios medios. En la Unión Europea de los 21, las diferencias salariales por niveles educativos son más acentuadas que en España. La prima salarial por estudios superiores alcanza 61,9 puntos porcentuales en los 21 países de la Unión Europea que formaban parte de la OCDE en 2012, significativamente por encima de los 40,8 puntos de España. La distancia entre los niveles salariales correspondientes a los estudios inferiores y a los medios en la Unión Europea es de 21,9 puntos, en este caso sólo ligeramente por encima de los 20,5 de España. Además, la tendencia a elevarse con el tiempo las diferencias salariales por nivel de estudios alcanzado ha sido también más acentuada en el caso de la Unión Europea. Estas diferencias laborales pueden suponer un incentivo, siempre que medie una información efectiva, para las personas menos cualificadas que les impulse a continuar sus estudios y a no abandonar hasta finalizar la educación secundaria superior. Éste es el nivel de formación mínimo que se requiere actualmente para afrontar con garantías la vida laboral y evitar problemas de exclusión social (OCDE, 2012). A mayores diferencias salariales por titulación, mayor será el incentivo para esforzarse en finalizar los estudios y más grande será también el reconocimiento a esa dedicación.

En el antes citado documento "El abandono educativo temprano: análisis del caso español", elaborado por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie, 2014), se presentan cálculos propios realizados para España y relativos al impacto del nivel de estudios sobre los salarios. Una persona titulada en Formación Profesional de grado medio tiene un salario un 27,1% superior al de los que tienen estudios de primaria y un 20,3% más alto con respecto a los que alcanzaron sólo el graduado en Educación Secundaria Obligatoria (ESO). Aquellos que disponen del título de Bachillerato como el nivel de enseñanza más alto, tienen incluso remuneraciones 3,8 puntos porcentuales más altas que los que han alcanzado un título de Técnico de Formación Profesional.

3.3. Beneficios previsibles para el sistema educativo español

Junto a los beneficios sociales y económicos de la medida que aquí se analiza, cabe considerar algunos otros efectos que se dejarían sentir *prima facie* sobre el sistema educativo español. Por la naturaleza de dicha medida, ésta incidiría sobre los tres problemas básicos antes considerados: reduciría las tasas globales de abandono educativo temprano y las desventajas, a este respecto, tanto de género como de origen socioeconómico, disminuiría la brecha formativa de la población joven y haría más homogéneos los resultados correspondientes a estos dos indicadores para las diferentes Comunidades Autónomas. Además, ello contribuiría, con toda probabilidad, a los dos tipos de beneficios –sociales y económicos– antes descritos.

3.3.1. Efectos sobre el abandono educativo temprano

La extensión de la obligatoriedad de la enseñanza hasta los 18 años tendría unos beneficios, en términos de corrección del abandono educativo, de una notable magnitud. Así, y de conformidad con los datos disponibles de la Encuesta de Población Activa (EPA), el impacto del abandono educativo temprano en 2014 sobre la población con edades comprendidas entre los 18 y los 19 años alcanzaba a 123.149 jóvenes, lo que equivale al 17,7% del total nacional de jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y los 24 años. De acuerdo con lo anterior, una vez culminada la implantación de la medida, se produciría un efecto directo, inmediato y significativo de reducción del abandono educativo que, partiendo de la cifra de 2014, equivaldría aproximadamente a 4 puntos porcentuales, es decir, reduciría la tasa hasta un 18%[6]. El situar el límite superior del intervalo considerado, a los efectos del cálculo, en los 19 años se justifica por el hecho de que dicho fenómeno afecta, principalmente, a alumnos que han repetido al menos una vez a lo largo de su *cursus* escolar.

A ese primer efecto se sumarían, al menos, otros dos: uno directo, aunque diferido en el tiempo, y otro indirecto. En primer lugar, y de acuerdo con la definición de abandono educativo temprano, la medida propuesta daría lugar a un incremento en el porcentaje de alumnos que alcanza el nivel de educación secundaria superior (CINE 3). Ese incremento

[6] Elaboración a partir de "Cifras de Población" del Instituto Nacional de Estadística.

avanzaría, curso a curso, hasta alcanzar la cohorte de edad de 24 años, límite superior del intervalo (18-24 años) sobre el que se define dicho indicador. En segundo lugar, la posibilidad de conciliar, a partir de los 16 años, la formación reglada con el empleo facilitaría que la maduración personal de esos jóvenes tuviera lugar sin abandonar el sistema educativo reglado y, por tanto, sin perder los hábitos de estudio y de formación, pérdida que explica en bastantes casos el abandono, sin retorno, del sistema (Oreopoulos, 2006). Ello, además de contribuir al éxito de las enseñanzas, facilitaría la inserción en los esquemas formativos de "segunda oportunidad" de una parte sustantiva de aquellos alumnos que no hubieran sido capaces de culminar la educación secundaria superior en el periodo obligatorio.

Por otro lado, incidiría positivamente, con toda seguridad, sobre el porcentaje de la población de 25 a 34 años que ha completado, al menos, la educación secundaria superior; indicador que, a la luz de las evidencias disponibles (véase la Figura 5), requiere de políticas correctoras más eficaces que las aplicadas hasta ahora.

3.3.2. Efectos sobre la brecha formativa de la población joven

Como se ha indicado más arriba, las altas cifras de abandono educativo temprano son una anomalía del sistema educativo español que incide en la magnitud de la brecha formativa española existente en la población joven. Ambos fenómenos están vinculados con los relativamente bajos porcentajes de dicha población que culmina la educación secun-

daria superior, particularmente en la modalidad de Formación Profesional (CEE, 2015). Por tanto, la extensión de la enseñanza básica hasta los 18 años, al incrementar dichos porcentajes, reduciría la brecha por efecto de la disminución de la fracción de jóvenes con nivel CINE 2 o inferior.

3.3.3. Efectos sobre la heterogeneidad de resultados de las Comunidades Autónomas

La medida que se postula, al corresponder a un ámbito de competencia del Estado, se extendería, de un modo en lo esencial homogéneo, por todas las Comunidades Autónomas y constituiría un instrumento de corrección de las desigualdades básicas existentes en materia de educación y formación. En el momento presente, diferentes Comunidades Autónomas disponen de una extensión de la gratuidad a la educación secundaria postobligatoria. Esta medida parcial genera una desigualdad de oportunidades entre los jóvenes de diferentes Comunidades Autónomas a escala nacional que quedaría corregida por la prolongación de la enseñanza básica hasta los 18 años. Pero, además, por su propia naturaleza, y por la concepción más completa e integrada de las políticas que la sustentan, dicha medida sería un instrumento mucho más efectivo que la mera gratuidad –la incluye como caso particular– a la hora de reducir la notable heterogeneidad de resultados educativos existente entre Comunidades Autónomas, en particular en materia de abandono educativo temprano y de brecha formativa de la población joven. La influencia de estos dos fenómenos sobre el desempleo juvenil es significativa, y lo es en especial sobre la po-

blación correspondiente a sectores socioculturalmente desfavorecidos (Rauscher, 2015; CEE, 2015), lo que constituye una fuente de desigualdad básica que se debe y se puede corregir.

El apelar a un tratamiento de eficacia equivalente en todas las Comunidades Autónomas –sin perjuicio de sus competencias específicas– compensará los efectos de los elementos diferenciadores de éstas, en relación con la igualdad de derechos, en todo el territorio español. Además, tenderá a corregir su impacto sobre el ejercicio efectivo de un derecho fundamental –como es el derecho a la educación–, impacto que resulta heterogéneo como consecuencia, entre otros factores, de los distintos niveles de calidad de la gobernanza, en materia educativa, de los territorios.

4

UNA PROPUESTA DE FUTURO

La idea de ampliar la obligatoriedad de las enseñanzas podría ser considerada como ineficiente, o incluso desproporcionada, si no se aclara convenientemente que no se trata, en modo alguno, de prolongar el modelo de carácter escolar de la actual enseñanza obligatoria, sino de transformarlo notablemente abriéndolo, de un modo franco, al mundo del empleo. Y hacerlo ampliando el número de vías de éxito y poniendo a su disposición, entre otros instrumentos, la mayor parte del arsenal de medidas previstas por el Ministerio de Empleo para corregir los efectos de errores individuales o institucionales, en materia de formación, sobre la vida de los jóvenes; es decir, para implementar simplemente políticas de remediación.

4.1. Un modelo flexible de extensión de la obligatoriedad hasta los 18 años

La flexibilidad del modelo en el que ha de apoyarse la medida que se plantea en este trabajo constituye no sólo una condición –en este caso imprescindible– de la eficacia, sino también un modo de paliar el impacto negativo sobre la libertad individual y la autonomía personal que la propia exigencia de la obligatoriedad pudiera suponer; por tanto, su prolongación hasta los 18 años habría de hacerse compatible con el inicio de la edad laboral a los 16 años y ser compensada con un incremento de la libertad individual en la elección de diferentes vías formativas, con una mayor flexibilidad en la organización de sus enseñanzas y con una eficacia superior a la actualmente disponible.

4.1.1. Una escolarización a tiempo parcial

Sin perjuicio de la permanencia para el Bachillerato de las fórmulas vigentes de escolarización a tiempo completo, la posibilidad de una escolarización a tiempo parcial sería una opción aceptada e incorporada a la correspondiente ordenación académica de las enseñanzas para aquellos jóvenes que pretendieran simultanear la educación secundaria superior con el mundo del trabajo, en cualquiera de sus expresiones posibles.

4.1.2. Una conciliación entre educación y trabajo

Por efecto, entre otros factores, del muy notable impacto del desempleo juvenil en el tramo 16-19 años (63,7% en 2015),

la conciliación entre educación general –Bachillerato– y trabajo se ha visto progresivamente reducida. No obstante, en la nueva perspectiva de prolongación de la obligatoriedad de la enseñanza, dicha conciliación habría de ser facilitada del lado de la educación mediante, al menos, los siguientes instrumentos:

- Una oferta de estudios vespertinos presenciales de Bachillerato suficiente y bien organizada desde el punto de vista territorial.

- Una potenciación de la oferta de los estudios semipresenciales y a distancia con el apoyo efectivo de la TIC.

- Una adaptación de la ordenación académica del Bachillerato y de sus materias a esta modalidad a tiempo parcial.

- La posibilidad de prolongar en un año más la duración de la etapa con una organización rigurosa de esta opción.

- Esta modalidad estaría reservada, en exclusiva, a aquellos alumnos que pudieran justificar su inserción efectiva en el mundo del trabajo.

4.1.3. Una integración entre formación y empleo

Las anomalías del sistema educativo español antes descritas están vinculadas, sobre todo, a la Formación Profesional. Por tal motivo, el principal desafío de cara a la implementación de la citada medida de extensión de la obligatoriedad hasta los 18 años cae del lado de la organización de este tipo de ense-

ñanzas y, particularmente, del logro de una integración eficaz y eficiente entre formación y empleo. La formación profesional dual del sistema educativo –regulada en el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual[7]– es definida en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora del sistema educativo) como "el conjunto de acciones e iniciativas formativas que, en corresponsabilidad con las empresas, tienen por objeto la cualificación profesional de las personas, armonizando los procesos de enseñanza y aprendizaje entre los centros educativos y los centros de trabajo" (art. 42 bis.1)[8]. Por su misma concepción, la formación profesional dual del sistema educativo, en sus diferentes modalidades posibles, constituye el principal de los recursos de integración entre formación y empleo.

Por otra parte, la "Estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013/2016" y el "Plan nacional de implantación de la Garantía Juvenil en España" del Ministerio de Empleo y Seguridad social (MESS, 2013a y 2013b) han puesto sobre la mesa un conjunto de actuaciones que suponen otro de los avances en materia de integración entre formación y empleo; sin embargo, eluden ampliamente en dicho esquema de integración el papel de la formación reglada –o

[7] http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-13846

[8] http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-7899&tn=1&p=20150729&vd=#a42bis

del sistema educativo–, en cuanto a su acción preventiva o anticipatoria.

De entre ese conjunto de actuaciones, más arriba aludido, que pueden resultar útiles para conformar un modelo flexible de integración entre la formación profesional del sistema educativo y el empleo, cabe destacar las siguientes:

- **Contratos para la formación y el aprendizaje**
  Los contratos para la formación y el aprendizaje, en su actual regulación, constituyen un instrumento potente de integración entre formación y empleo, instrumento que en la actualidad es gestionado, en lo esencial, por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. No obstante, su aplicación en el ámbito del sistema educativo debería ser reforzada a fin de integrarse en el modelo de extensión de la obligatoriedad hasta los 18 años y de contribuir así al desarrollo de su papel preventivo.

- **Programas Escuela–Taller y Casas de Oficios**
  Aun cuando, en el momento presente, se trata de centros de trabajo y formación configurados *ex professo* –mediante convenios– con la finalidad de facilitar una formación profesional ocupacional en alternancia con la práctica profesional (trabajo real en la ejecución de una obra o un servicio de utilidad colectiva), su incorporación, con los ajustes necesarios, a la formación profesional del sistema educativo facilitaría, para algunos colectivos, la implementación de la extensión de la obligatoriedad de la enseñanza hasta los 18 años.

- **Acciones de orientación profesional**
  La orientación profesional es una de las acciones proactivas cuya importancia, a la hora de mejorar el ajuste entre formación y empleo, hace mucho tiempo que viene siendo destacada por organismos internacionales (OECD, 2004). Sin embargo, en España, y a diferencia de otros países, ha sido la orientación propiamente educativa la que ha ocupado el lugar principal. Por ello, una de las claves de la eficacia y de la eficiencia de la actuación que se propone radica en una potenciación de la orientación profesional desde la educación secundaria inferior (ESO), es decir, antes de que tengan que entrar en acción las medidas correctoras de orientación para el empleo contempladas en el más arriba referido Plan.

- **Acciones formativas que incluyan compromiso de contratación**
  Se trata de una de las medidas relativas a educación y formación consideradas de alto impacto a corto plazo en la "Estrategia de emprendimiento y empleo joven" y comporta que el 30% de los jóvenes que participen en esta modalidad formativa "tienen garantizada su incorporación a una empresa en un plazo máximo de tres meses desde que finalice dicha formación mediante un contrato laboral a tiempo parcial o a tiempo completo con una duración de, al menos, seis meses" (MESS, 2013, p. 65). Dicha medida podría vincularse, a modo de estímulo, con la culminación de la formación profesional del sistema educativo.

Este tipo de actuaciones están contempladas en la Estrategia y en el Plan antes citados como elementos de re-

mediación de un fracaso previo de la población joven en el sistema reglado, tal y como corresponde a un Ministerio de Empleo. Pero, dada la relevancia de ese fracaso, por razones tanto personales, como sociales y de eficiencia económica, el reto consiste en trasladar, en la medida de lo posible, la eficacia de dicho Plan al interior del sistema educativo, anticipándola en el marco de la prolongación de la obligatoriedad hasta los 18 años. Se trataría así de ir reduciendo progresivamente, a partir de esa edad, las cifras porcentuales correspondientes al grupo diana para hacerlas semejantes a las de la media de los países de la Unión Europea. La estrategia Garantía juvenil de la Unión Europea (Consejo de la Unión Europea, 2013) toma en consideración una visión de aplicación general a los países miembros; corresponde, por tanto, a España resolver de forma previa esas anomalías que padece en materia educativa, aunque para ello pueda y deba beneficiarse de esa estrategia europea y de su financiación.

Otros esquemas más innovadores de flexibilización en los enfoques de las enseñanzas profesionales son posibles: horarios o calendarios adaptados, articulación de sistemas modulares de contenidos centrados en proyectos, subordinación estricta de los contenidos instrumentales al desarrollo de cualificaciones profesionales e integración efectiva de aquéllos en contextos reales de aplicación, etc. Cuando fuera necesario, tales esquemas se aplicarían mediante actuaciones de carácter piloto que, tras un periodo de experimentación, se incorporarían al modelo como una de sus variantes.

Este conjunto de actuaciones evitaría un deterioro de la autoestima de una fracción significativa de jóvenes –vinculado a experiencias reiteradas de fracaso–, deterioro que está en la base misma de los problemas de eficacia propios de las políticas de remediación. La elevación de la autoestima genera motivación, lo que termina reforzando la autoestima mediante un círculo virtuoso. Por efecto de este bucle causal no es descartable que el logro de la titulación correspondiente a estudios medios pueda contribuir a que un porcentaje no despreciable de estos jóvenes prosiga su formación o se beneficie posteriormente de los mecanismos formativos del *lifelong learning*.

4.2. Una estimación de los costes directos

Es posible y deseable disponer de una estimación de los costes directos de la medida con el propósito de identificar, cuando menos, su orden de magnitud y contribuir, sobre una base cierta, a la valoración de su viabilidad económica. Se asume en dicha estimación el principio constitucional recogido en el artículo 27.4 de la Carta Magna española que establece que “La enseñanza básica es obligatoria y gratuita”.

La presente estimación de costes del modelo de extensión de la enseñanza básica hasta los 18 años toma en consideración dos fuentes de incremento de gasto. La primera (A) consiste en la escolarización, en condiciones de gratuidad, de los alumnos con edades de 16 y de 17 años –refe-

ridas al 31 de diciembre del año de comienzo del curso académico correspondiente– desescolarizados. La segunda (B) se refiere a la extensión de la gratuidad de las enseñanzas que corresponden a la educación secundaria superior y que afecta a los alumnos escolarizados. En ambos casos las cifras de alumnos son las del curso 2013-2014, último del que se dispone de datos consolidados.

TABLA 1.
Costes de la implantación progresiva de la medida desagregados por ejercicio económico y por fuente de gasto

	A. Coste de la escolarización, en condiciones de gratuidad, de los alumnos de 16 y 17 años de edad actualmente desescolarizados	**B.** Coste de la extensión de la gratuidad de las enseñanzas de educación secundaria a los alumnos escolarizados	**TOTAL**
Primer ejercicio económico de implantación	30.797.942 €	121.783.185 €	152.581.127 €
Segundo ejercicio económico de implantación	180.875.504 €	487.132.739 €	668.008.243 €
Tercer ejercicio económico de implantación	357.838.859 €	730.699.109 €	1.088.537.968 €

Fuente: Véase el Anexo I. Procedimiento de estimación de costes de la medida.

La Tabla 1 muestra, de un modo sintético, el costo de la implantación progresiva de la medida consistente en extender la enseñanza básica dos años más, desde los 16 a los 18 años, en los tres ejercicios económicos que requeriría

completar dicha implantación. En el Anexo se explicitan los detalles del correspondiente cálculo[9].

Ese costo estimado para el horizonte final de la implantación (1.088.537.968 euros) equivale a un incremento del 2,41% del gasto público en educación, realizado por el conjunto de las Administraciones Públicas en el ejercicio económico de 2013 (45.245,2 millones de euros[10]), último disponible, y es del orden del 0,1% del PIB. Tanto por la magnitud del monto total referido al PIB, como por la progresividad de su impacto presupuestario, la medida se puede considerar como asumible para una economía como la española. Cifras de un orden de magnitud semejante figuran en las previsiones de dotación económica de la "Estrategia de emprendimiento y empleo joven" antes citada (MESS, 2013a), buena parte de la cual se produce con cargo a fondos europeos.

Con el fin de evidenciar algunos límites de validez de esta estimación conviene hacer referencia explícita a las siguientes repercusiones, al alza o a la baja, sobre los costes que, sin embargo, no han sido tomadas en consideración en los cálculos correspondientes:

[9] Si se aplica el mismo procedimiento de cálculo y se considera el objetivo más ambicioso, consistente en llevar a la práctica totalidad de los jóvenes a la finalización de la educación secundaria superior –lo que equivale a escolarizar durante un año adicional la fracción de la cohorte de alumnos considerada en el estudio– la cifra resultante se eleva a los 1.625.100.388 euros (López Rupérez, *et al.*, 2014).

[10] Véase *Informe 2015 sobre el estado del sistema educativo* del Consejo Escolar del Estado.

Posibles fuentes de desviación al alza de los costes estimados

- Los gastos indirectos vinculados a los aumentos en los costes asociados a la gestión de los procesos por parte de las Administraciones educativas que se consideran, en lo esencial, no afectados significativamente por los incrementos de la escolarización más arriba descritos.

- Las posibles necesidades de construcciones y equipamientos que podrían estar asociadas en algunas Comunidades Autónomas, en función de la situación de su red de centros, a un aumento notable de la escolarización en tales territorios y que podrían generar un gasto adicional en inversiones reales y, por tanto, no recurrente.

- Las imprecisiones derivadas de la utilización de un único valor promedio para el coste público por alumno de educación secundaria en sus distintas modalidades.

- Los costes derivados de las distintas fórmulas de aprendizaje en el medio laboral que, no obstante, podrían tener otro tratamiento de financiación vinculado en el momento presente, en buena medida, a políticas activas de empleo dirigidas a la población joven de esas edades.

- Las desviaciones derivadas de las repeticiones que no se han tomado en consideración al suponer, para simplificar el cálculo, que el número de alumnos en los correspondientes dos cursos de duración de la educación secundaria superior es el mismo.

Posibles fuentes de desviación a la baja de los costes estimados

- Los efectos de una reducción futura de las cifras de "desescolarización", desde los 16 a los 18 años, debida a una clara disminución del "coste de oportunidad" inducida en estos años pasados por la crisis económica y por su considerable impacto sobre el empleo juvenil. Esta disminución podría prolongarse como consecuencia de los cambios predecibles en la estructura del mercado laboral.

- El hecho de que el gasto medio por alumno que se considera en esta estimación corresponda a una ampliación de escolarización a tiempo completo, mientras el modelo de extensión de la obligatoriedad que se contempla es, en una cierta medida, a tiempo parcial.

- La contribución negativa al coste final correspondiente a las familias que opten voluntariamente por la enseñanza privada no financiada con fondos públicos (en la actual Enseñanza Secundaria Obligatoria equivale al 10% de la cifra total de la escolarización en esta etapa).

- Otras posibles modalidades distintas de financiación pública –dirigidas directamente a los alumnos o a las familias– existentes en algunas Comunidades Autónomas.

- Por otra parte, y de conformidad con las pirámides de población disponibles, la evolución demográfica prevista para la próxima década no comportará una progresión al

alza de los costes sino, más bien al contrario, una reducción significativa en dicho periodo.

4.3. Un enfoque como inversión

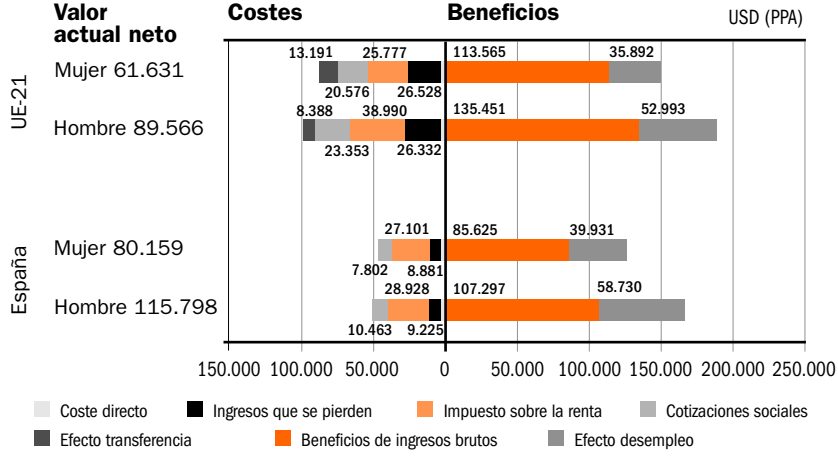
4.3.1. Costes y beneficios privados y públicos de los estudios medios con respecto a los estudios básicos

La OCDE ha estimado el "valor actual neto"[11] del hecho de que un individuo finalice estudios de Formación Profesional de grado medio o de Bachillerato, con respecto a la alternativa de que sólo alcance los de Educación Secundaria Obligatoria. Los costes se producen en el corto plazo mientras que los beneficios se generan en el medio y largo plazo. El valor actual neto descuenta que los beneficios comenzarán a materializarse a partir de los dos años –el mínimo tiempo que se requiere para finalizar los estudios medios a partir de los básicos– y se prolongarán hasta que termine la vida laboral del individuo. Durante todo ese tiempo, el salario de la persona será superior si ha logrado finalizar la Formación Profesional de grado medio o el Bachillerato con respecto al que obtendría si únicamente hubiera logrado terminar la Educación Secundaria Obligatoria. Por el contrario, los costes privados y públicos que supone el continuar los estudios –el pago de matrículas, el no salir al mercado de trabajo, el gasto público educativo asociado al coste del puesto escolar– se pro-

[11] El valor actual neto es la suma de los costes y beneficios descontados, es decir, llevados al momento actual para que puedan ser comparados.

ducen, en términos generales, en los dos primeros años. El valor actual neto descuenta el año en el que se produce el coste y, sobre todo, los beneficios, para lograr que la comparación se refiera a un mismo momento del tiempo, justo aquél en el que se toma la decisión.

FIGURA 16.
Costes y beneficios privados asociados a la obtención de una titulación de educación secundaria superior (CINE 3-4) con respecto a finalizar estudios de educación secundaria inferior (CINE 2) –que se toman como nivel 0 o de referencia– para un hombre y una mujer, en España y en la Unión Europea. Año 2011



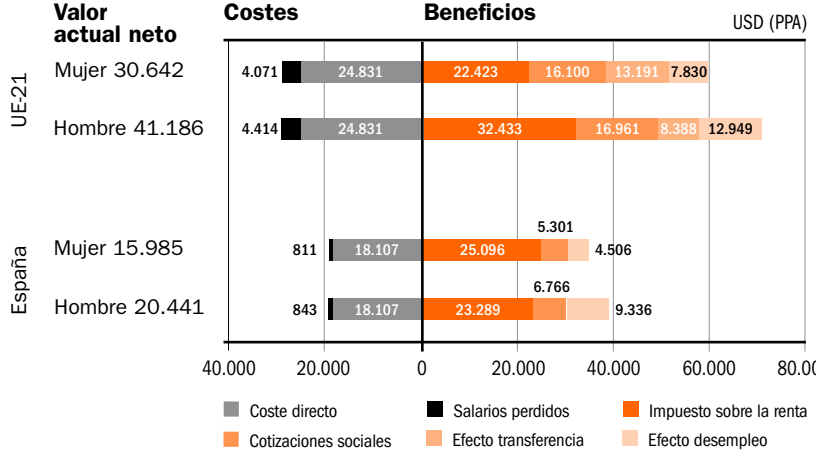
USD (PPA): Dólares estadounidenses a precios internacionales equivalentes (PPA, paridad de poder adquisitivo).
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por "Education at a Glance" 2014. OECD Indicators.

Los valores que se muestran en la Figura 16 reflejan los saldos netos, según el sexo, entre beneficios y costes privados correspondientes a individuos que alcanzan la educación secundaria superior, con respecto al nivel cero, o de referencia, definido por el saldo neto que corresponde a los individuos con un nivel educativo de la educación secundaria inferior.

España se encuentra entre los países en donde se producen más beneficios privados por finalizar la Formación Profesional de grado medio o el Bachillerato, con respecto a la alternativa de haber abandonado los estudios tras haber finalizado la Educación Secundaria Obligatoria. De acuerdo con los últimos datos disponibles, relativos a 2010, en nuestro país el valor actual neto para los hombres es de 115.798 dólares estadounidenses a precios internacionales equivalentes (PPA, paridad de poder adquisitivo) frente a los 89.566 USD de media para la UE-21. Para las mujeres, el valor actual neto de finalizar los estudios de educación secundaria superior en España es de 80.159 USD frente a los 61.131 USD del promedio de los países de la Unión Europea a veintiuno. Así pues, desde un punto de vista individual y privado, los beneficios económicos derivados de finalizar los estudios medios compensan sobradamente los costes, incluidos los de oportunidad.

De conformidad con la orientación principal del presente trabajo procede destacar, particularmente, el balance económico entre beneficios y costes desde el punto de vista de la inversión pública. La Figura 17 muestra que desde este punto de vista, el hecho de que los jóvenes finalicen la Formación Profesional de grado medio o el Bachillerato –con respecto a la

FIGURA 17.
Costes y beneficios públicos asociados a la obtención de una titulación de educación secundaria superior (CINE 3-4) con respecto a finalizar estudios de educación secundaria inferior (CINE 2) –que se toman como nivel 0 o de referencia– para un hombre y una mujer, en España y en la Unión Europea. Año 2011



Salarios perdidos: Costes públicos generados por los impuestos no percibidos sobre los ingresos durante durante los años de formación. USD (PPA): Dólares estadounidenses a precios internacionales equivalentes (PPA, paridad de poder adquisitivo).
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por "Education at a Glance" 2014. OECD Indicators

opción de que abandonen sus estudios cuando finalizan la Educación Secundaria Obligatoria– resulta también rentable. En este ámbito, el coste directo mide el coste de proveer la plaza escolar en educación secundaria superior. Considerando el gasto por alumno en educación secundaria superior, la duración teórica de estos niveles de estudios –generalmente dos años– y lo que, en promedio, tardan realmente los alum-

nos en terminar los estudios medios, la OCDE calcula que el coste de la plaza en nuestro país para un varón que alcanza la educación secundaria superior, comparada con la inversión en un varón que, como máximo, completa la ESO, asciende a 18.107 USD (24.831 USD en la UE-21). A este coste directo hay que sumarle los impuestos que se dejan de recaudar por el hecho de que un joven prosiga sus estudios, en lugar de estar trabajando y obteniendo un salario. Nótese que en el caso de España los impuestos no recaudados serían sólo de 843 USD en el caso de los varones y de 811 USD en el de las mujeres; ello se deriva del hecho de que en 2010 nuestro país tenía una tasa de paro juvenil muy elevada. En total, el coste para el erario público de que un joven español curse estudios de secundaria superior alcanza, según el estudio de la OCDE, los 18.950 USD. En el caso de las mujeres este coste público supondría 18.918 USD.

Por el lado de los beneficios, nos encontramos en primer lugar con un mayor nivel salarial, en promedio, de las personas con estudios medios con respecto al de los que sólo tienen los estudios básicos. Ese "premio" salarial contribuye a aumentar las arcas del Estado a través del "impuesto sobre la renta" (IRPF), un efecto que en el caso de un varón en España se cifra, en valor actualizado, en 23.289 USD y en 25.096 USD en el caso de que sea una mujer. Dado que la mayoría de países dispone de tipos impositivos progresivos, la mayor recaudación por esta vía sería más que proporcional al aumento del salario. A este término de la suma hay que añadir el incremento en las "cotizaciones sociales" –pago de cotizaciones a la Seguridad Social– asociadas a esos mayo-

res niveles salariales, que se sitúa en 6.766 USD para los varones y en 5.301 USD para las mujeres.

Es importante matizar que estas estimaciones no están teniendo en cuenta que un incremento en la oferta de trabajadores con estudios medios –con la consiguiente disminución de la de trabajadores con sólo estudios básicos– podría conducir a una reducción de la diferencia salarial entre estos dos niveles educativos. A cambio, las estimaciones se han llevado a cabo empleando los salarios relativos de estudios medios e inferiores en 2010, sin considerar que, como se ha descrito en capítulos anteriores, a lo largo del próximo decenio, la demanda relativa de trabajadores con mayores niveles de cualificación aumentará. En conjunto, es muy probable que el mayor incremento que pronostica CEDEFOP en la demanda de trabajadores con Formación Profesional de grado medio o Bachillerato compense, sobradamente, el aumento en la oferta de este tipo de empleados.

Además de lo anterior, cabe considerar el "efecto transferencia", que recoge la asociación entre renta y transferencias públicas, es decir, el hecho de que las personas con menos ingresos suelan precisar de mayores ayudas públicas. Lograr que una mayor proporción de personas finalice los estudios medios conducirá, en el futuro, a disponer de un menor porcentaje de población beneficiaria de programas de ayudas públicas, lo que redundará en un ahorro de gasto. La OCDE no ha realizado la cuantificación del ahorro que se obtendría por esta vía para el caso de España, pero en el conjunto de países de la UE (donde hay una mayor presencia del Estado de bienestar) se estima

en 8.388 USD para los varones y en 13.191 USD para las mujeres. Por otra parte, es preciso considerar el "efecto desempleo", que refleja el hecho de que dotar de estudios medios a los jóvenes disminuirá la probabilidad de que se hallen en desempleo o la duración del mismo. Esta menor incidencia del paro, o del tiempo que los trabajadores se encuentren en esta situación, reducirá el gasto en subsidios de desempleo; en concreto en 9.366 USD en España para los hombres y en 4.506 USD para las mujeres.

La suma del impuesto sobre la renta, de las cotizaciones sociales, del efecto transferencia y del efecto desempleo define el beneficio público diferencial de que un joven logre un nivel de estudios medios con respecto al del nivel de referencia (nivel de estudios correspondiente como máximo a la educación secundaria inferior). En el caso de España, y prescindiendo del "efecto de transferencia", esos beneficios por cada persona alcanzan los 39.391 USD en el caso de los varones y los 34.903 USD en el de las mujeres.

El balance entre beneficios y costes públicos en el caso español arroja un valor actual neto de 20.441 USD para los hombres y de 15.985 USD para las mujeres. Por todo ello, desde la perspectiva de mera inversión económica de las políticas públicas, interesa promover que los jóvenes finalicen los estudios medios, pues los costes públicos en los que se incurren son inferiores a los beneficios que se obtienen, incluso teniendo en cuenta que estos últimos se manifiestan en el medio y largo plazo. De hecho, la tasa interna de retorno de un varón se encuentra en el 6,1% y la de una mu-

jer se sitúa en el 5,2%. Se trata por tanto de una elevada rentabilidad económica de la inversión.

4.3.2. Otros beneficios económicos

Entre los beneficios económicos analizados anteriormente no se han considerado los relativos a los impuestos indirectos, como el IVA. Las personas con mayor nivel de renta consumen más, de modo que más población con estudios medios redundaría también en más recaudación por la vía del IVA, además de la del IRPF. También es verdad que las personas con mayor nivel de estudios tienen más esperanza de vida, lo que incrementaría el coste de las pensiones. Es posible que en términos de valor actual neto, ambos efectos se cancelen, pues la jubilación se producirá en más de 40 años, y el efecto descontado al momento presente disminuye de forma significativa; pero no es menos cierto que las personas con mayor nivel de estudios disponen de mejor salud (CERI, 2007). Tampoco se han tomado en consideración los retornos fiscales asociados al correspondiente incremento de gasto, incremento que estará destinado al Capítulo 1 –es decir, a gastos de personal– en una proporción que es actualmente del orden de un 66% para el gasto público en educación no universitaria realizado por todas las Administraciones educativas (CEE, 2015).

4.3.3. Una estimación del tiempo de amortización de la inversión

Una estimación efectuada por los autores de este estudio muestra que sobre la hipótesis –prudente a la vista de es-

tudios econométricos previos citados en el artículo– de un incremento salarial de un 10%, por efecto del incremento de cualificación vinculado a la extensión de la educación obligatoria hasta los 18 años, los retornos fiscales, por la vía exclusiva del aumento de la recaudación por IRPF, superarían, aproximadamente en un decenio, una cifra equivalente al incremento presupuestario, más arriba estimado. Ello es así porque mientras que el importe anual de la inversión permanece aproximadamente constante en el tiempo, los retornos fiscales evolucionan ateniéndose a una progresión aritmética, que se deriva del hecho de que cada año se incorporan a la población activa nuevas cohortes mejor cualificadas, que se añaden a las del año anterior, y así sucesivamente.

4.3.4. Algunos beneficios económicos vinculados a la reducción del abandono educativo temprano

Como se ha descrito más arriba, la extensión de la obligatoriedad hasta los 18 años produciría una reducción considerable del abandono educativo temprano. El abandono de los estudios por parte de los individuos antes de finalizar la Formación Profesional de grado medio o el Bachillerato redunda en una menor tasa de actividad, más desempleo, mayor temporalidad, menor productividad y, en definitiva, menor bienestar.

De acuerdo con el estudio del Ivie antes citado (Ivie, 2014), la reducción de la tasa de abandono hasta el 15% aumentaría la productividad del trabajo en 1,7 puntos; un impulso que es importante en una variable clave cuya evolución

en las últimas décadas ha sido decepcionante en nuestro país. La productividad del trabajo incide en la competitividad de nuestra economía en los mercados exteriores, en la creación de empleo y la calidad del mismo y, en definitiva, en mayor bienestar social para todo el país. Si la tasa de abandono de España disminuyera hasta el objetivo global marcado por la Unión Europea para 2020 del 10,0%, el impacto sería aún mayor. La productividad experimentaría un aumento significativo del 2,8%, contribuyendo a un auténtico giro de la economía española hacia una mayor especialización en bienes y servicios de más valor añadido.

5

CONCLUSIONES

Los análisis cuantitativos de los resultados más básicos del sistema de educación y formación español, en el ámbito escolar, presentan una imagen de estancamiento en la mediocridad cuando se comparan, en términos homogéneos, con los de otros países de la Unión Europea y, en especial, con los del promedio de los veintiocho países miembros. Ello constituye un reflejo de la escasa eficacia global de aquellas políticas públicas del conjunto de las Administraciones educativas que han sido orientadas, explícitamente, a la corrección de tales anomalías, cuando menos en el periodo comprendido entre 2005 y 2014 analizado en el presente estudio. Además, la dispersión de los resultados que se observa entre las diferentes Comunidades Au-

tónomas arroja cifras netamente superiores a las que resultan de la comparación en el seno del conjunto de los países de la UE-28. Ambas circunstancias comprometen el futuro económico de nuestro país y hacen peligrar seriamente su cohesión social.

La propuesta de extensión de la enseñanza básica hasta los 18 años, que se ha considerado en el presente trabajo, constituye una respuesta apropiada a la envergadura de los desafíos y a la limitada magnitud de los avances previos. A partir de sus análisis, se pueden establecer las conclusiones siguientes.

La extensión de la enseñanza básica hasta los 18 años y el modelo de implementación anejo producirían, con toda probabilidad, los siguientes beneficios:

1. Se reducirían considerablemente las cifras de abandono educativo temprano totales, así como las de las Comunidades Autónomas más afectadas; y el sistema educativo español se aproximaría a –o incluso podría superar– los estándares promedio europeos según el principio de que políticas análogas deben producir resultados similares.

2. Se eliminaría la brecha formativa de la población joven como consecuencia de un incremento notable de la tasa de jóvenes que alcanzan, al menos, el nivel correspondiente a la educación secundaria superior.

3. Se generaría un aumento de la empleabilidad de los jóvenes por efecto de un incremento de sus cualificaciones –desde el plano de la formación reglada y desde el de los contextos laborales– y de una mejor adecuación de aquéllas a las necesidades del sistema productivo.

4. A consecuencia de lo anterior, se elevaría en el medio plazo el nivel retributivo promedio de los jóvenes, se reduciría la tasa de paro juvenil, se incrementaría el empleo y la productividad, se reduciría la depreciación del capital humano y disminuiría la tasa de riesgo de pobreza y de exclusión social de esta población.

5. Todo ello se traduciría en mayores cotas de movilidad social ascendente.

6. La elevación del nivel formativo de la población incidiría positivamente, en el largo plazo, en su salud física y en su bienestar mental, y mejoraría las actitudes cívicas y los comportamientos democráticos.

7. El beneficio neto (valor actual neto), en el ámbito público, de la finalización de la educación secundaria superior comportaría una tasa de retorno de la inversión próxima al seis por ciento.

   En cuanto a los costes:

8. La implementación de la medida supondría, en el estadio final de su progresiva implantación, un incremento del

gasto público en educación de entre una y dos décimas de punto porcentual del PIB nacional.

9. El uso de las posibilidades de cofinanciación que ofrece el Fondo Social Europeo y la iniciativa europea de Garantía Juvenil reduciría considerablemente el impacto de dicha medida sobre los presupuestos del Estado.

10. Los retornos directos al erario público que se producirían por la vía fiscal exclusivamente del IRPF podrían amortizar, en tan sólo una década, el importe de la inversión.

Es preciso finalmente subrayar que la propuesta considerada en este trabajo no significa, en modo alguno, amarrar a los jóvenes al pupitre y reproducir los esquemas organizativos de la actual Educación Secundaria Obligatoria. Para que dicha propuesta sea efectiva ha de ir acompañada de una reconceptualización del modelo, de un incremento notable de su flexibilidad y de la puesta a su disposición de un amplio repertorio de medidas de integración de la formación con el empleo. Algunas de ellas están previstas por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social como políticas activas para la población joven, una vez ésta haya fracasado. Pero, por razones personales, sociales y económicas, de lo que se trata es de transformar esas políticas de remediación en otras de prevención, integrándolas convenientemente en el sistema educativo.

ANEXO

PROCEDIMENTO DE ESTIMACIÓN DE LOS COSTES DIRECTOS DE LA MEDIDA

La presente estimación del coste[12] –en términos de gasto corriente– derivado de la prolongación de la escolarización obligatoria hasta los 18 años toma en consideración dos fuentes de incremento de gasto que se concretarán cuantitativamente en lo que sigue. La primera (A) consiste en la escolarización, en condiciones de gratuidad, de los alumnos de edades de 16 y de 17 años –referidas al 31 de diciembre del año de comienzo del curso académico correspondiente– desescolarizados. La segunda (B) se refiere a la extensión de la gratuidad de las ense-

[12] Los cálculos que siguen constituyen, en lo esencial, la actualización de los correspondientes a un estudio similar realizado en septiembre del pasado año (López Rupérez, Molina de Juan y García García, 2014).

ñanzas que corresponden a la educación secundaria superior (en España: Bachillerato y Formación Profesional de grado medio). En ambos casos las cifras de alumnos se refieren al curso 2013-2014, último del que se dispone de datos consolidados.

A. El coste de la escolarización, en condiciones de gratuidad, de los alumnos de 16 y 17 años de edad actualmente desescolarizados

A1. Las bases de cálculo

La presente estimación de los costos derivados de la prolongación de la escolarización obligatoria desde los 16 hasta los 18 años reposa sobre las siguientes bases de cálculo:

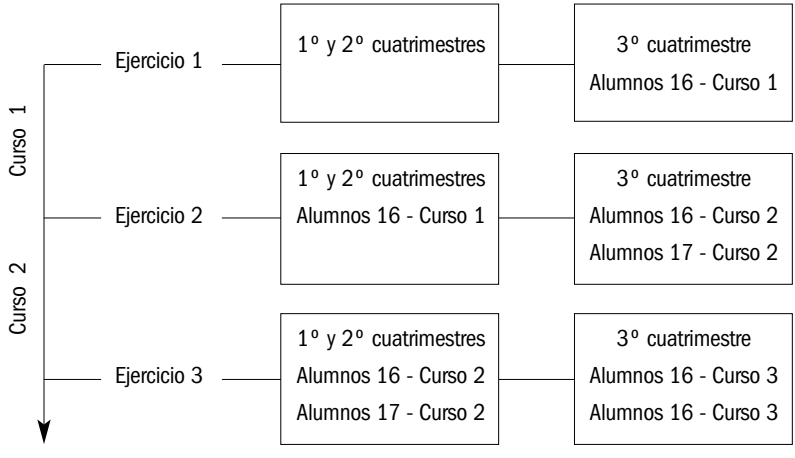
1. Identificar las fracciones de las cohortes de edad correspondientes a los alumnos de 16 y 17 años de edad –referida al 31 de diciembre del año de comienzo del curso académico correspondiente– que actualmente están fuera del sistema educativo reglado.

2. Aceptar una implantación progresiva de la medida.

De este modo, en el primer ejercicio económico se considera el coste correspondiente a la citada prolongación de la escolarización, durante el tercer cuatrimestre del año natural (primero del curso correspondiente) de la fracción de la cohorte desescolarizada de 16 años de edad; en el segundo, se considerarían los correspondientes a la escolarización durante todo

el ejercicio de los jóvenes desescolarizados de 16 años, incrementados con los de la escolarización adicional durante el tercer cuatrimestre del año natural (primero del curso correspondiente) de la fracción de la cohorte desescolarizada de 17 años de edad; y así sucesivamente hasta culminar la implantación en el tercer ejercicio económico (ver Figura A).

FIGURA A.
Esquema de la implantación del coste de la escolarización, en condiciones de gratuidad, de los alumnos de 16 y 17 años de edad actualmente desescolarizados



Nota: En lo sucesivo, se designará como "Alumnos 16" a aquellos alumnos no escolarizados que tenían 16 años al 31 de diciembre del año de comienzo del curso académico correspondiente. La etiqueta "Alumnos 17" tiene un significado análogo.

De acuerdo con los datos suministrados por la Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en el curso 2013-2014,

14.682 personas de 16 años y 42.181 personas de 17 años estaban sin escolarizar, es decir, fuera del sistema reglado. Todo ello hace un total de 56.863 personas que deberían incorporarse al sistema escolar en condiciones de gratuidad si se operara de forma no progresiva. No obstante, la implantación progresiva de la medida se hace recomendable como la mejor opción por razones de viabilidad tanto económica, como práctica y organizativa.

Aceptando ese escenario de implantación, se utilizará como base, a efectos de cálculo, las anteriores cifras de jóvenes de 16 y 17 años desescolarizadas (14.682 y 42.181 respectivamente).

A2. El procedimiento de cálculo y sus resultados parciales

El impacto presupuestario de estas cifras de escolarización se efectúa en lo que sigue tomando como base el gasto público directo por estudiante y año. De acuerdo con el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación en su edición de 2015 (MECD, 2015), el gasto medio anual por alumno de educación secundaria (CINE 2, 3) alcanza el valor de 6.293 euros.

Consideraremos, en lo que sigue, que 14.682 es el número de alumnos de 16 años no escolarizados que se incorporarían al sistema educativo en cada uno de los ejercicios económicos y que 42.181 son los alumnos de 17 años que se incorporarían a partir del ejercicio económico 2. Ambas incorporaciones se realizan en el tercer cuatrimestre de cada ejercicio económico (primero de cada correspondiente curso académico).

Primer ejercicio económico de implantación

El incremento presupuestario, con respecto al ejercicio económico cero, correspondería a la tercera parte –tercer cuatrimestre– del coste directo de la escolarización de aquella fracción de la cohorte de 16 años no escolarizada en el año de inicio de la implantación de la medida[13], es decir:

1/3 (14.682 "Alumnos 16 - Curso 1" x 6.293 euros/alumno)	30.797.942 €
Total	30.797.942 €

Segundo ejercicio económico de implantación

El impacto presupuestario, con respecto al ejercicio económico cero, correspondería a las tres terceras partes –primer, segundo y tercer cuatrimestres– del coste directo de la escolarización de la fracción de la cohorte de 16 años no escolarizada, más la tercera parte –tercer cuatrimestre– del coste directo de la escolarización de la fracción de la cohorte de 17 años no escolarizada, es decir:

2/3 (14.682 "Alumnos 16 - Curso 1" x 6.293 euros/alumno)	61.595.884 €
1/3 (14.682 "Alumnos 16 - Curso 2" x 6.293 euros/alumno)	30.797.942 €
1/3 (42.181 "Alumnos 17 - Curso 2" x 6.293 euros/alumno)	88.481.678 €
Total	180.875.504 €

[13] Se toma como referencia, a efectos de los cálculos, y se acepta como cifra estimativa la correspondiente al curso 2013-2014.

Tercer ejercicio económico, culminación de la implantación de la medida

El impacto presupuestario, con respecto al ejercicio económico cero, correspondería a la totalidad (tres cuatrimestres) del coste directo de la escolarización de la fracción de la cohorte de 16 años no escolarizada, más la totalidad (tres cuatrimestres) del coste directo de la escolarización de la fracción de la cohorte de 17 años no escolarizada, es decir:

2/3 (14.682 "Alumnos 16 - Curso 1" x 6.293 euros/alumno)	61.595.884 €
1/3 (14.682 "Alumnos 16 - Curso 3" x 6.293 euros/alumno)	30.797.942 €
2/3 (42.181 "Alumnos 17 - Curso 2" x 6.293 euros/alumno)	176.963.355 €
1/3 (42.181 "Alumnos 17 - Curso 2" x 6.293 euros/alumno)	88.481.678 €
Total	357.838.859 €

Este coste estimado en el horizonte final de la implantación de la escolarización, en condiciones de gratuidad, de los alumnos de 16 y 17 años de edad actualmente desescolarizados equivale a un incremento del 0,79% del gasto público en educación realizado por todas las Administraciones Públicas en el ejercicio económico de 2013 (45.245,2 millones de euros)[14].

[14] Véase la Estadística del Gasto público en educación. Año 2013. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/recursos-economicos/gasto-publico/2013.html

B. El coste de la extensión de la gratuidad de las enseñanzas de educación secundaria

B1. Las bases de cálculo

El cálculo estimativo de este segundo término se apoya en las siguientes bases:

1. Considerar el total de alumnos escolarizados en centros de titularidad privada cuyas enseñanzas de la educación secundaria no obligatoria no están financiadas con fondos públicos.

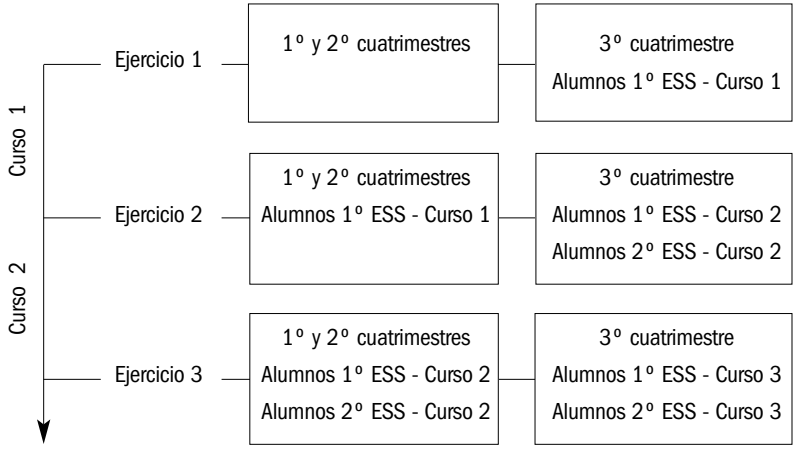
2. Aceptar una implantación progresiva de la medida y suponer que la distribución del número total de alumnos en los correspondientes dos cursos de duración de la educación secundaria superior se produce por mitades.

3. Emplear el mismo valor de gasto público directo por estudiante y año utilizado en A.

De este modo, en el primer ejercicio económico se considera el coste correspondiente a la prolongación de la escolarización obligatoria, durante el tercer cuatrimestre del año de los alumnos escolarizados en el primer curso de educación secundaria superior en centros de titularidad privada cuyas enseñanzas no están financiadas con fondos públicos; en el segundo, los correspondientes a una escolarización gratuita durante todo el ejercicio de los alumnos escolarizados en el primer curso de educación secundaria superior en

centros de titularidad privada cuyas enseñanzas no están financiadas con fondos públicos, incrementados con los de la escolarización adicional durante el tercer cuatrimestre del año natural (primero del curso correspondiente) de los alumnos escolarizados en el segundo curso de educación secundaria superior en centros de titularidad privada cuyas enseñanzas no están financiadas con fondos públicos; y así sucesivamente hasta culminar la implantación en el tercer ejercicio económico (ver Figura B).

FIGURA B.
Esquema de la implantación progresiva de la extensión de la gratuidad de las enseñanzas de educación secundaria



Nota: En lo sucesivo, se designará como "Alumnos 1.º ESS" a aquellos alumnos matriculados en el primer curso de educación secundaria superior en centros de titularidad privada cuyas enseñanzas no están financiadas con fondos públicos. La etiqueta «Alumnos 2.º ESS» tiene un significado análogo.

B2. El procedimiento de cálculo y sus resultados parciales

De acuerdo con los datos suministrados por la Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en el curso 2013-2014, 95.151 alumnos de Bachillerato, 199 alumnos de Programas de Cualificación Profesional Inicial y 20.763 alumnos de Formación Profesional de grado medio estaban matriculados en centros privados con enseñanzas no financiadas con fondos públicos.

Consideraremos, en lo que sigue, que los 116.113 alumnos de educación secundaria superior, matriculados en centros privados con enseñanzas no financiadas con fondos públicos, se distribuyen a partes iguales entre el primero y el segundo curso de educación secundaria superior. Por tanto, 58.057 alumnos, que estarían matriculados en el primer curso de educación secundaria superior en centros de titularidad privada cuyas enseñanzas no están financiadas con fondos públicos, se incorporarían a esa extensión de la enseñanza gratuita en cada uno de los ejercicios económicos; por otro lado, 58.057 alumnos, matriculados en el segundo curso de educación secundaria superior en este tipo de centros, se incorporarían a partir del ejercicio económico 2. Ambas incorporaciones se realizan en el tercer cuatrimestre de cada ejercicio económico (primero de cada correspondiente curso académico).

Primer ejercicio económico de implantación

De acuerdo con lo anterior, el incremento presupuestario, con respecto al ejercicio económico cero, correspondería a la ter-

cera parte –tercer cuatrimestre– del coste directo de la escolarización gratuita de los alumnos matriculados en el primer curso de educación secundaria superior en centros de titularidad privada cuyas enseñanzas no están financiadas con fondos públicos, es decir:

1/3 (58.057 "Alumnos 1.º ESS - Curso 1" x 6.293 euros/alumno)	121.783.185 €
Total	121.783.185 €

Segundo ejercicio económico de implantación

En este caso, el impacto presupuestario, con respecto al ejercicio económico cero, correspondería a las tres terceras partes –primer, segundo y tercer cuatrimestres– del coste directo de la escolarización de la mitad de los alumnos de ESS (CINE 3) escolarizados en centros privados no financiados con fondos públicos, más la tercera parte –tercer cuatrimestre– del coste directo de la escolarización de la otra mitad de los alumnos, que se considera coincidente con el número de alumnos matriculados en el segundo curso de educación secundaria superior, esto es:

2/3 (58.057 "Alumnos 1.º ESS - Curso 1" x 6.293 euros/alumno)	243.566.370 €
1/3 (58.057 "Alumnos 1.º ESS - Curso 2" x 6.293 euros/alumno)	121.783.185 €
1/3 (58.057 "Alumnos 2.º ESS - Curso 2" x 6.293 euros/alumno)	121.783.185 €
Total	487.132.739 €

Tercer ejercicio económico, culminación de la implantación de la medida

El impacto presupuestario correspondería a la totalidad (tres cuatrimestres) del coste directo de la escolarización del total de los alumnos escolarizados en educación secundaria superior en centros privados no financiados con fondos públicos, es decir:

2/3 (58.057 "Alumnos 1.º ESS - Curso 2" x 6.293 euros/alumno)	243.566.370 €
1/3 (58.057 "Alumnos 1.º ESS - Curso 3" x 6.293 euros/alumno)	121.783.185 €
2/3 (58.057 "Alumnos 2.º ESS - Curso 2" x 6.293 euros/alumno)	243.566.370 €
1/3 (58.057 "Alumnos 2.º ESS - Curso 3" x 6.293 euros/alumno)	121.783.185 €
Total	730.699.109 €

Este costo estimado en el horizonte final de la implantación de la escolarización, en condiciones de gratuidad, de los alumnos de 16 y 17 años de edad actualmente escolarizados en centros privados equivale a un incremento del 1,61% del gasto público en educación realizado por todas las Administraciones Públicas en el ejercicio económico de 2013 (45.245,2 millones de euros)[15].

[15] Véase la Estadística del Gasto público en Educación. Año 2013. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/recursos-economicos/gasto-publico/2013.html

REFERENCIAS

Berggruen, N.; Gardels, N. (2012): *Gobernanza inteligente para el siglo XXI*. Taurus, Madrid.

Consejo de la Unión Europea (2013): "Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía juvenil". *Diario oficial de la Unión Europea*, 26.4.2013. C120/1-6.

CEE (2012):
Informe 2012 sobre el estado del sistema educativo. Consejo Escolar del Estado. Ministerio de Educación Cultura y Deporte. Madrid.
http://www.mecd.gob.es/cee/publicaciones/informes-del-sistema-educativo/informe-2012.html

CEE (2013):
Informe 2013 sobre el estado del sistema educativo. Consejo Escolar del Estado. Ministerio de Educación Cultura y Deporte. Madrid.
http://www.mecd.gob.es/cee/publicaciones/informes-del-sistema-educativo/informe-2013.html

CEE (2014):
La participación de las familias en la educación escolar. Consejo Escolar del Estado. Ministerio de Educación Cultura y Deporte, Madrid.

http://www.mecd.gob.es/cee/publicaciones/estudios.html

CEE (2015):
Informe 2015 sobre el estado del sistema educativo. Consejo Escolar del Estado. Ministerio de Educación Cultura y Deporte. Madrid. http://www.mecd.gob.es/cee/publicaciones/informes-del-sistema-educativo/informe-2015.html

CERI-OECD (2007):
Understanding the Social Outcomes of Learning. OECD. París.

Eurydice (2015):
Compulsory Education in Europe 2014/15. http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/facts_and_figures/compulsory_education_EN.pdf

Goldberg, E. (2007):
La paradoja de la sabiduría. Cómo la mente puede mejorar con la edad. Crítica, Barcelona.

Ivie (2013):
Evaluación del programa de cooperación territorial para la reducción del abandono temprano de la educación. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. Valencia. http://www.mecd.gob.es/dctm/ine/evaluacionpct/pctabandonoivie.pdf?documentId=0901e72b81a1ab03

Ivie (2014):
El abandono educativo temprano: análisis del caso español. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. Valencia. http://www.mecd.gob.es/inee/Documentos-de-trabajo

López Rupérez, F. (2001).
Preparar el futuro. La educación ante los desafíos de la globalización. La Muralla. Madrid.

López Rupérez, F. (2012):
"La educación a lo largo de la vida en la sociedad del conocimiento". En *La educación a lo largo de la vida. Un desafío social y económico*, pp. 11-29. Fundación Ramón Areces. Madrid.

López Rupérez, F.; Molina de Juan M. D.; García García, I. (2014):
"Estimación del gasto público de la prolongación hasta los 18 años de la enseñanza obligatoria". Documento de trabajo sin publicar.

MESS (2013a):
Estrategia de emprendimiento y empleo joven. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Madrid.

MESS (2013b):
Plan nacional de implantación de la Garantía Juvenil en España. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Madrid.

OECD (2004):
Orientation professionnelle et politique publique. Comment combler l'écart. OCDE. París.

OECD (2010):
Education at a Glance 2010. OECD Indicators. OECD. París.

OECD (2011):
Education at a Glance 2011. OECD Indicators. OECD. París.

OECD (2014a):
"Learning begets learning: adult participation in lifelong education". *Education Indicators in Focus*, 26, November 2014 OECD.
http://educalab.es/documents/10180/14984/focus26.pdf/d0d6378e-25f0-4836-af39-ea1e4018b9fd

OECD (2014b):
Education at a Glance 2014. OECD Indicators. OECD. París.

OECD (2015a):
In It Together. Why Less Inequality Benefits All. Overview of Inequality Trends, Key Findings and Policy Directions. OECD, París.

OECD (2015b):
OECD Skills Strategy Diagnostic Report. Spain. OECD. París.

Oreopoulos, P. (2006):
"The compelling effects of compulsory schooling: evidence from Canada". *Canadian Journal of Economics*. Vol. 39, n.º 1, February.

Rauscher, E. (2015):
"Educational Expansion and Occupational Change: US Compulsory Schooling Laws and the Occupational Structure 1850–1930". *Social Forces*, 2015; 93 (4); 1397 DOI: 10.1093/sf/sou127.

Villar, A. (2013):
"Formación y habilidades cognitivas en la población adulta española. Comparación intergeneracional de los conocimientos matemáticos a partir de los datos del PIAAC". En Instituto Nacional de Evaluación Educativa: *PIAAC. Programa internacional para la evaluación de las competencias de la población adulta. 2013. Informe español. Análisis secundario. Volumen II.* Madrid.
< http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/piaac/piaacvol2.pdf?documentId=0901e72b8187670b >