



2º Desafío

# CONQUISTAR LA VANGUARDIA EDUCATIVA



## RESUMEN EJECUTIVO

- En las últimas cuatro décadas, España ha protagonizado la revolución educativa más espectacular de Europa, solo asimilable a la llevada a cabo por Finlandia en ese mismo periodo. Gracias a ella, nuestro país ha conseguido corregir décadas de atraso y acercarse, en muchos de los indicadores, a la media de la UE.
- Sin embargo, esta convergencia ha sido parcial e incompleta. Nuestro sistema educativo aún presenta carencias importantes que están impidiendo sacar el máximo potencial de cada estudiante y están teniendo efectos negativos sobre el empleo, el crecimiento económico y el progreso social de todo el país. Las más preocupantes son las elevadas tasas de repetición y abandono escolar; los bajos resultados de aprendizaje; la desigualdad educativa; y los altos niveles de segregación escolar.
- Si no se afrontan con decisión, estas carencias seguirán lastrando el desarrollo del país y su ciudadanía. Sin reformas de calado, de aquí a 2050, 3,4 millones de estudiantes podrían repetir curso; 2,2 millones podrían abandonar prematuramente la escuela; y España podría verse superada en aprendizaje y calidad educativa por países como Portugal, Hungría o Letonia, con todo lo que ello implica en materia de competitividad e influencia internacional.
- Evitar este escenario debe ser nuestra máxima prioridad. Si España quiere seguir siendo un país próspero en el futuro, tendrá que alcanzar la vanguardia educativa antes de mediados de siglo.
- Para ello, habrá que transformar la carrera docente, modernizar nuestro currículum, ampliar la autonomía de nuestros centros educativos, crear un sistema de evaluación eficaz, reforzar los mecanismos de apoyo a los colectivos más desfavorecidos, y potenciar la educación de 0 a 3 años y la Formación Profesional.
- Llevar a cabo estas reformas es posible. De hecho, la mayoría de mejoras que necesitamos para converger con los países más avanzados de la UE son similares, en naturaleza y magnitud, a las ya cosechadas desde la Transición o a las realizadas por varios países del Sur y el Este de Europa en los últimos años.
- Además, los cambios demográficos y tecnológicos que se producirán en el futuro cercano podrían actuar como viento de cola. En 2050, España tendrá 800.000 estudiantes menos de entre 3 y 15 años que ahora. Gracias a ello, nuestro país podrá duplicar el presupuesto por alumno hasta equiparlo con el que ya tiene Dinamarca sin incurrir en un incremento significativo del gasto público. Este hecho, unido a la generalización de las tecnologías digitales en nuestros centros y hogares, nos permitirá dar una educación más personalizada a nuestros alumnos, combatir con mayor eficacia fenómenos como el abandono o la segregación escolar, y cosechar las ganancias de cobertura y aprendizaje que necesitamos para situarnos en la vanguardia educativa.



## EL PASADO: LOS LOGROS CONSEGUIDOS

La educación es uno de los factores que más modela la realidad social, económica y cultural de un país. Como tal, forma parte del origen y la solución de la mayoría de sus retos, y es uno de los principales determinantes del progreso económico y social a largo plazo [véase capítulo 1]. La España democrática que nació en 1977 heredó del régimen anterior un sistema educativo obsoleto que no estaba diseñado ni para garantizar la igualdad de oportunidades ni para preparar a la juventud para ser parte activa de la sociedad.<sup>1</sup> La *Constitución* de 1978 cambió radicalmente este hecho: estableció “el derecho de todos [los ciudadanos] a la educación gratuita” y “la libertad de enseñanza”, garantizó “la participación efectiva” de los agentes sociales en el sistema educativo, y fijó como objetivos “el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.”<sup>2</sup>

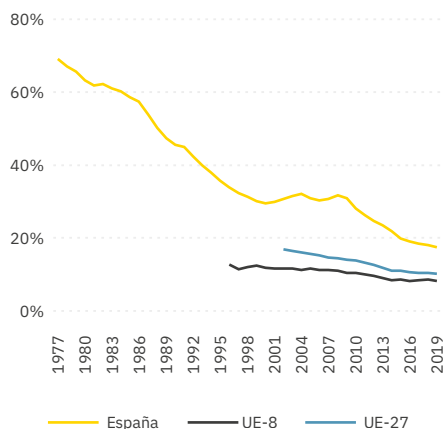
Se sentaron así las bases de la que acabaría siendo **una de las revoluciones educativas más espectaculares del mundo desarrollado, solo asimilable, en muchos aspectos, a la protagonizada por Finlandia** en ese mismo periodo. Los logros cosechados han sido muchos. Desde 1977, España ha duplicado su gasto público en educación sobre PIB<sup>3</sup> y ha creado una red de escuelas infantiles, colegios e institutos amplia y bien equipada.<sup>4</sup> También ha articulado un entramado institucional de gobierno descentralizado y abierto que ha permitido dar voz a todos los actores sociales (alumnado, profesorado, familias) y acercar la educación a las realidades de cada territorio.<sup>5</sup>

Asimismo, se ha modernizado y ampliado el currículum,<sup>6</sup> incorporándose nuevas competencias e incluyéndose aspectos clave para el desarrollo como la cultura cívica y medioambiental.<sup>7</sup> Se ha mejorado de manera sustancial la formación del profesorado;<sup>8</sup> se han renovado los sistemas de evaluación<sup>9</sup> y se ha reducido la ratio estudiante/docente hasta situarla en niveles similares a la que tienen hoy los países más avanzados de Europa.<sup>10</sup>

También se han llevado a cabo reformas profundas destinadas a **aumentar la inclusividad y equidad del sistema**. En las últimas cuatro décadas, España ha mejorado enormemente la integración escolar de las personas con necesidades educativas especiales,<sup>11</sup> ha ampliado los mecanismos de apoyo y refuerzo para los alumnos con más dificultades, y ha fortalecido mucho su sistema de becas y ayudas, **logrando que el porcentaje de estudiantes no universitarios que disfrutaban de una beca pasase del 7% en 1996 al 21% en 2017**.<sup>12</sup> Además, nuestro país ha sabido incorporar a más de 800.000 estudiantes de origen extranjero, un 10% del total en la actualidad,<sup>13</sup> a un ritmo y en una proporción más alta que la mayoría de los países de nuestro entorno.

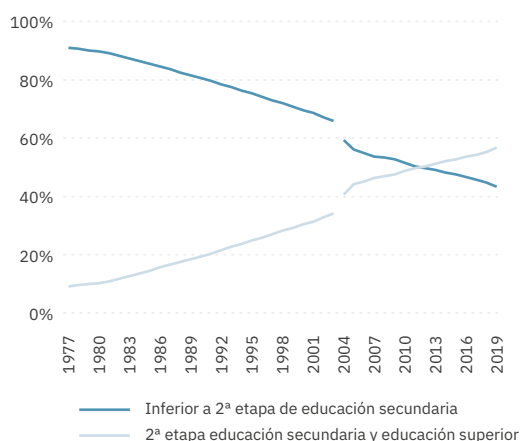
La combinación de estas y otras mejoras se ha traducido en **la universalización efectiva del acceso a la educación primaria y secundaria de primer ciclo, y en una mejora drástica de las tasas de cobertura en la secundaria postobligatoria**. Entre 1977 y 2019, el abandono escolar ha caído del 70% al 17% [Fig. 1]; el número de alumnos y alumnas que repite curso se ha reducido en más de un tercio;<sup>14</sup> el porcentaje de personas adultas sin educación formal ha pasado del 10% a menos de un 2%;<sup>15</sup> y el porcentaje de ciudadanos con al menos titulación secundaria superior ha aumentado del 9% al 57% [Fig. 2].<sup>16</sup>

Fig. 1. Tasa de abandono escolar



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat y de Felgueroso, Gutiérrez-Domènech, y Jiménez-Martín.<sup>17</sup>

Fig. 2. Población por máximo nivel educativo alcanzado, España

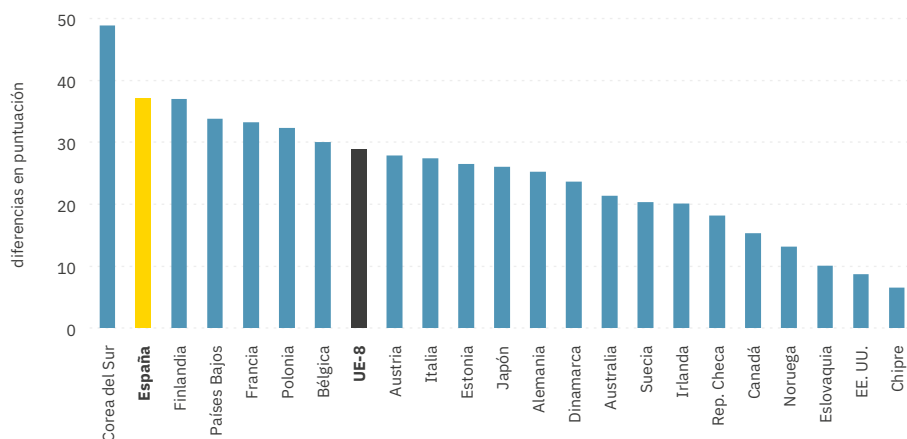


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de De la Fuente y Domènech, y Eurostat.<sup>18</sup>

**También se han logrado ganancias en cobertura en las fases iniciales de la formación.** En 1977, solo el 6% de los niños y niñas de 2 años estaban escolarizados en España;<sup>19</sup> hoy, lo están más del 60%.<sup>20</sup> Asimismo, se ha conseguido la práctica universalización de la escolarización entre los 3 y 6 años.<sup>21</sup> Esto ha supuesto un avance fundamental por dos motivos. Primero, porque las mejoras formativas en estas edades tempranas tienen una importancia capital en el desarrollo cognitivo y vital.<sup>22</sup> Segundo, porque ha servido para facilitar el desempeño profesional de miles de madres y padres.<sup>23</sup>

Además de estos progresos trascendentales en materia de cobertura, nuestro sistema educativo ha cosechado **progresos muy notables en materia de aprendizaje.** Los datos del Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de la población Adulta (PIAAC, *Programme for the International Assessment of Adult Competencies* en inglés) sugieren que **España ha sido, junto con Corea del Sur y Finlandia, el país de la OCDE que ha experimentado las mayores ganancias en competencias básicas** (comprensión lectora y habilidad matemática) en los últimos 40 años [Fig. 3]. Esto nos ha permitido corregir décadas de atraso y acercarnos a la media de la OCDE y de la UE-22.<sup>24</sup>

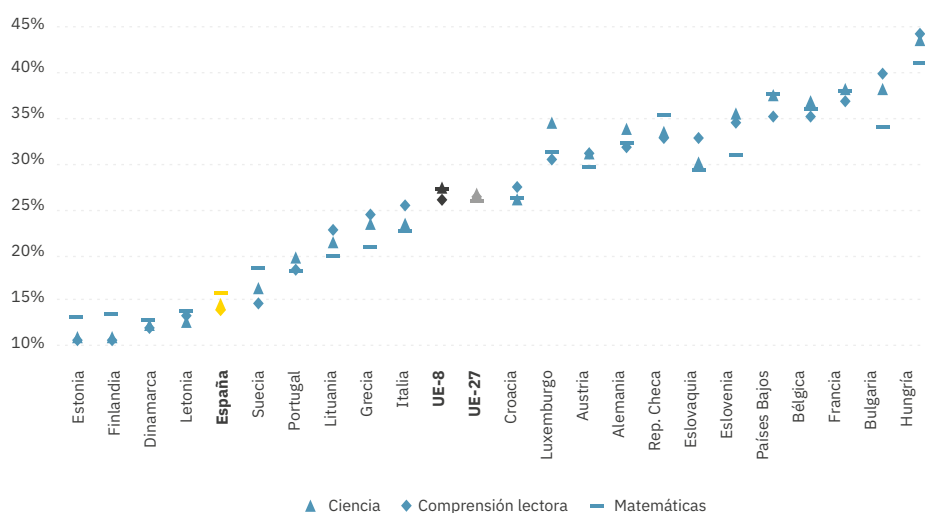
Fig. 3. Diferencias en comprensión lectora entre jóvenes (16-24 años) y mayores (55-65 años), 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.<sup>25</sup>

Aún más importantes han sido las **ganancias en materia de equidad**. Aunque queda trabajo por delante, los datos indican que los avances realizados han permitido reducir el impacto que el origen social de los alumnos tiene en su ulterior desarrollo académico y profesional en más de un 30%.<sup>26</sup> Gracias a ellos, **España es hoy uno de los países de la UE donde menos influye el origen socioeconómico en los resultados de aprendizaje** [Fig. 4].

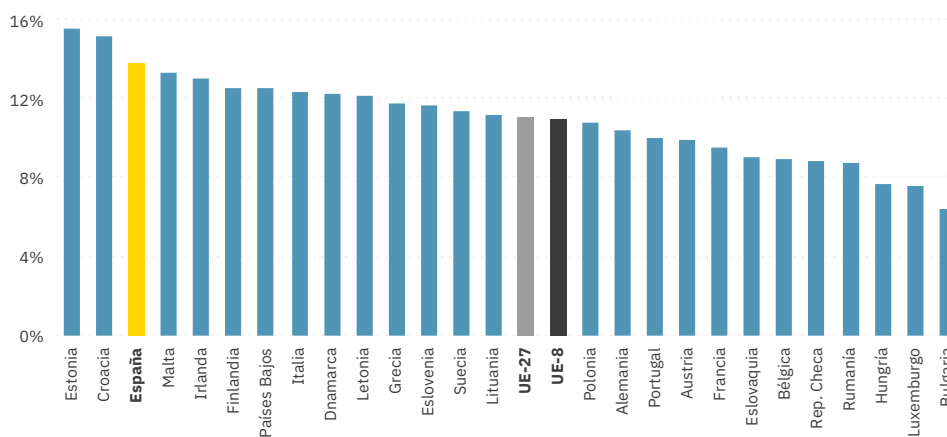
**Fig. 4. Variación en el rendimiento académico explicada por la situación socioeconómica de estudiantes y escuelas, 2015**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.<sup>27</sup>

Esta mayor equidad se manifiesta también en un mejor desempeño de los colectivos más desfavorecidos y se proyecta sobre todo el territorio. Por un lado, España ocupa el 3<sup>er</sup> lugar de la UE-27 en porcentaje total de “alumnado resiliente”, esto es, aquel que proviene de hogares con una renta familiar baja pero que consigue buenos resultados en el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA, *Programme for International Student Assessment* en inglés) [Fig. 5]. Por otro, los datos sugieren que la brecha educativa que existe entre las zonas rurales y las urbanas es una de las más reducidas del mundo.<sup>28</sup>

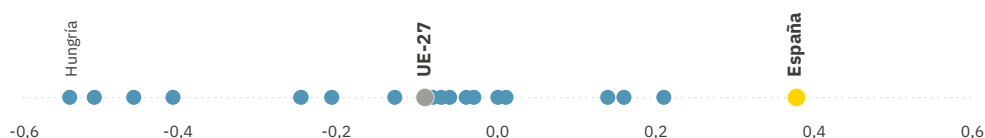
**Fig. 5. Porcentaje de estudiantes en situación desfavorecida cuyo rendimiento alcanza el cuartil más alto de comprensión lectora en su país**



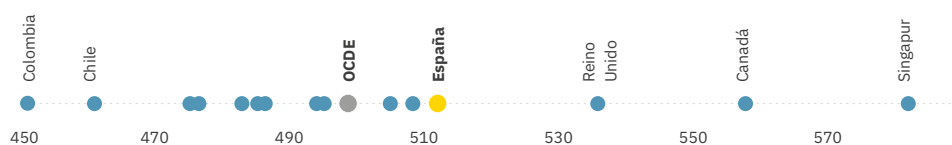
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE y el Ministerio de Educación y Formación Profesional.<sup>29</sup>

**El progreso en materia de libertades y valores ha sido igualmente destacable.** En apenas cuarenta años, nuestro país se ha convertido en el 8º país de la UE con mayor libertad de enseñanza, por delante de Francia, Alemania o Suecia,<sup>30</sup> y ha alcanzado uno de los niveles de tolerancia [Fig. 6] y compromiso con los problemas globales (la pobreza, la guerra o el cambio climático) [Fig. 7] más altos de Europa. Además, España es uno de los países con mejor clima escolar y menor acoso [Fig. 8], cuestiones fundamentales tanto para el rendimiento académico como para el bienestar del alumnado.

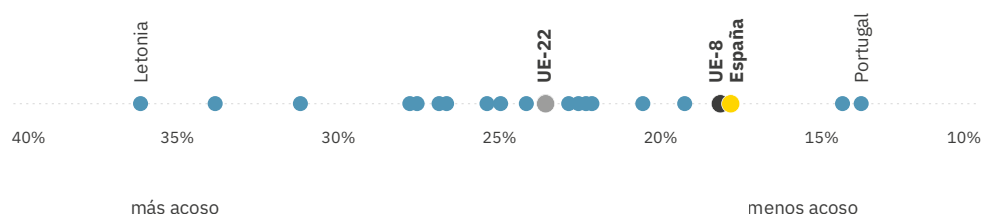
**Fig. 6. Índice de respeto del alumnado hacia personas de otras culturas, 2018**



**Fig. 7. Rendimiento medio en competencias globales, 2018**



**Fig. 8. Porcentaje de estudiantes de 15 años que han sufrido acoso escolar, 2018**



Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación y Formación Profesional y la OCDE.<sup>31</sup>

## EL PRESENTE: LAS ASIGNATURAS PENDIENTES

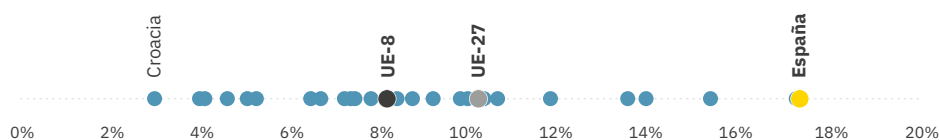
Como hemos visto, en las últimas cuatro décadas, España ha cosechado logros inmensos en materia educativa, siendo algunos tan fundamentales y generalizados que resulta fácil pasarlos por alto o darlos por sentado. Gracias a ellos, nuestro país ha recuperado buena parte del tiempo perdido y ha conseguido acercarse, en muchos de los indicadores, a la media de la UE-27. **Sin embargo, este progreso ha sido desigual e incompleto.** Nuestro sistema educativo aún adolece de carencias importantes en materia de cobertura y presenta resultados de aprendizaje inferiores a los de nuestros socios europeos. A medida que la sociedad del conocimiento se consolida, la calidad del capital humano se volverá un factor aún más determinante para el desarrollo de los países. Por eso, es fundamental que España afiance las mejoras logradas en las últimas décadas y las amplíe en el futuro. **Nuestro objetivo debe ser el de convertirnos en un referente mundial en educación y converger con los países más avanzados de Europa (UE-8) antes de 2050;** una aspiración que, como veremos a continuación, es tan audaz como viable e ineludible.

Para alcanzarla, **España tendrá que resolver las grandes asignaturas pendientes de su sistema educativo.** Aquí destacamos seis:

**La primera es la alta tasa de repetición escolar.** En España, el 29% de los estudiantes de 15 años han repetido curso al menos una vez, frente al 11% de la UE-22 y la OCDE.<sup>32</sup> Este fenómeno no tiene nada que ver con sus capacidades, sino con las normas y formas de evaluación de nuestro sistema. La mayoría de las investigaciones científicas consideran que el uso abusivo de la repetición es un mecanismo ineficaz y poco eficiente, que no ayuda ni a quienes repiten (no suele traducirse en una mejora de resultados, sino, más bien, en un incremento de la probabilidad de abandono) ni al conjunto del sistema (supone un gasto adicional).<sup>33</sup>

**Nuestra segunda asignatura pendiente es la persistencia del abandono escolar temprano.** A pesar de las notables mejoras de las tres últimas décadas, España sigue teniendo la tasa de abandono escolar más alta de Europa [Fig. 9], 7 puntos porcentuales por encima del objetivo del 10% fijado por la UE para 2020.<sup>34</sup> Esta elevada tasa de abandono afecta al desarrollo de nuestra economía y condiciona las oportunidades laborales y vitales de miles de jóvenes<sup>35</sup> que, tras dejar prematuramente su escolarización, suelen quedar abocados al desempleo o a trabajos precarios y mal remunerados durante el resto de sus vidas.<sup>36</sup>

Fig. 9. Abandono escolar temprano, 2019

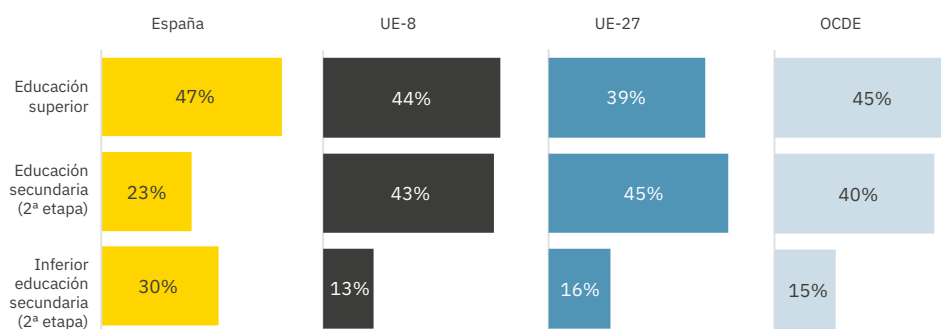


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.<sup>37</sup>

Las altas tasas de repetición y abandono están muy ligadas a **nuestra tercera asignatura pendiente: el acceso insuficiente a estudios postobligatorios.** En 2019, el porcentaje de la población de entre 25 y 34 años que había finalizado la ESO y seguía formándose en España fue del 70%, frente al 85% de la UE-27 y la OCDE [Fig. 10]. Esto significa que, en nuestro país, demasiadas personas abandonan el sistema con niveles de formación bajos, una deficiencia que arrastramos desde hace décadas y que explica que, a día de hoy, **haya más de 10 millones de**

adultos<sup>38</sup> (el 48% de la población activa de entre 25 y 64 años) sin un título de formación que les habilite para desempeñar un puesto profesional<sup>39</sup> [véase capítulo 3].

Fig. 10. Población de 25 a 34 años por nivel de educación, 2019

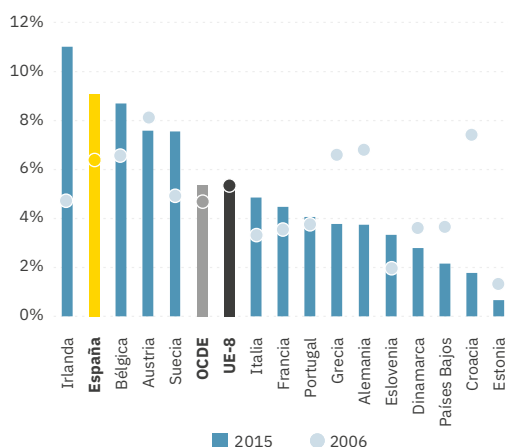


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat y OCDE.<sup>40</sup>

**Nuestra cuarta asignatura pendiente tiene que ver con los niveles de aprendizaje.** En los últimos veinte años, la cantidad de recursos (humanos, económicos y de tiempo) que los Estados y los hogares europeos dedican a la formación de sus hijos e hijas ha aumentado significativamente. Sin embargo, el aprendizaje de estos parece haberse estancado o incluso haber caído en la mayoría de ellos, al menos en lo que se refiere a las competencias básicas.

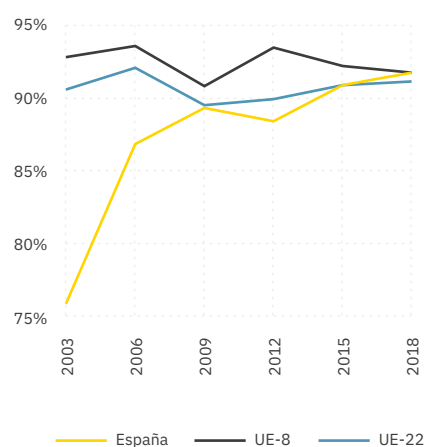
Los resultados obtenidos en las pruebas de PISA describen un estancamiento similar para el caso de España,<sup>41</sup> si bien con un matiz importante determinado por cambios en la muestra considerada. A principios de este siglo, la proporción de jóvenes que participaba en las pruebas PISA era muy inferior a la de otros países de nuestro entorno, bien porque muchos abandonaban la escuela antes de cumplir los 15 años de edad (momento en el que se realiza la prueba) o bien porque estaban excluidos de hacerla,<sup>42</sup> por ejemplo, por no ser nativos y no dominar una de las lenguas oficiales [Fig. 11]. Las mejoras en acceso que hemos descrito previamente permitieron corregir esta diferencia y han hecho que el universo cubierto por PISA en España pasara del 76% en 2003 al 92% en 2018, convergiendo así con los niveles de la UE-22 y la UE-8 [Fig. 12]. Este cambio en la muestra hace que las mejoras en aprendizaje logradas en las últimas décadas no queden bien reflejadas en la evolución de los resultados.

Fig. 11. Proporción de estudiantes nacidos en el extranjero



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.<sup>43</sup>

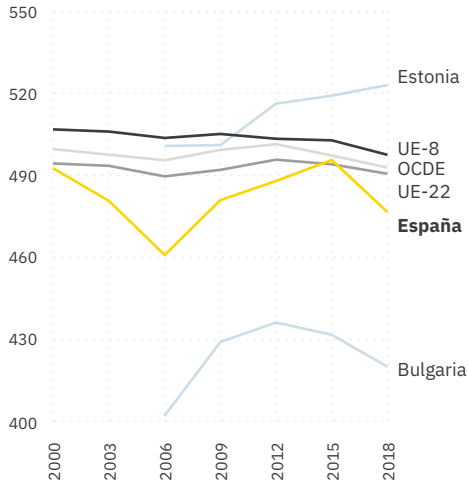
Fig. 12. Población de 15 años cubierta por PISA



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.<sup>44</sup>

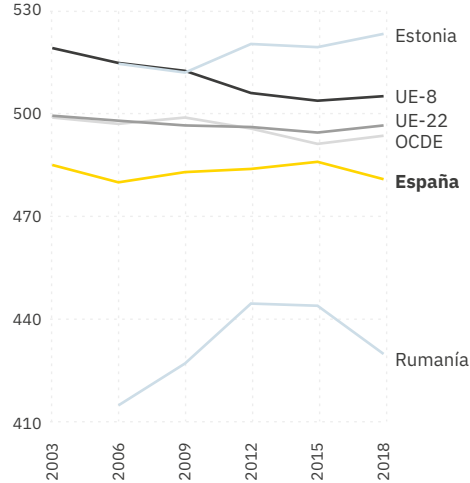
En todo caso, esto no cambia el hecho de que **España presenta aún unos niveles de aprendizaje significativamente inferiores a los de la UE-8** [Figs. 13, 14, 15 y 16];<sup>45</sup> un problema severo que condiciona el presente y el futuro de nuestro país.

**Fig. 13. Resultados PISA en comprensión lectora**



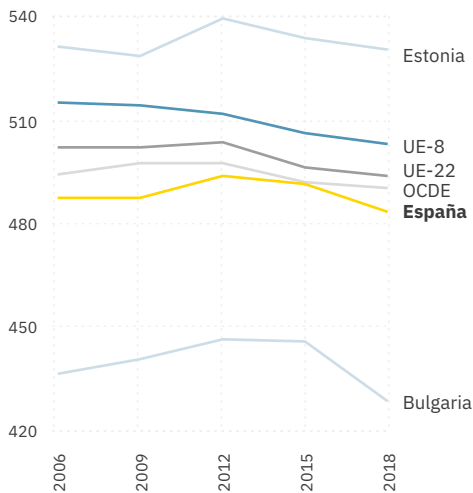
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE y Ministerio de Educación y Formación Profesional.<sup>46</sup>

**Fig. 14. Resultados PISA en matemáticas**



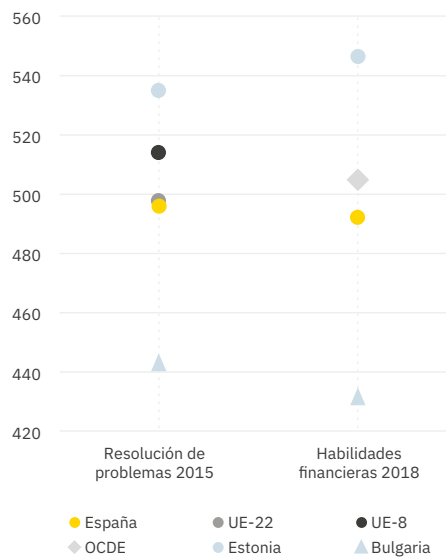
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.<sup>47</sup>

**Fig. 15. Resultados PISA en ciencias**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.<sup>48</sup>

**Fig. 16. Otras competencias relevantes medidas por PISA**



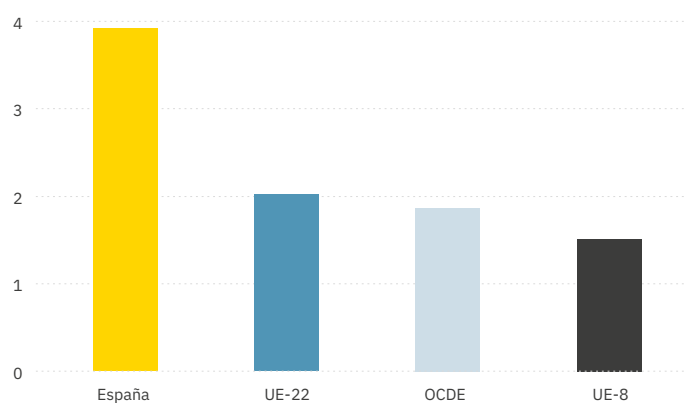
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.<sup>49</sup>

**Los resultados de aprendizaje indican, además, un nivel bajo de excelencia.** Los estudiantes con mejor nivel de desempeño en España son igual de buenos que los de Finlandia, pero solo un 4-7% (dependiendo de la competencia evaluada) logra alcanzar este nivel, frente al 10-15% que lo consigue en los países más avanzados de nuestro entorno.<sup>50</sup>

**La quinta asignatura pendiente del sistema educativo español pasa por avanzar en la igualdad de oportunidades y reducir la segregación escolar.**<sup>51</sup> Como ya hemos visto, en España, el

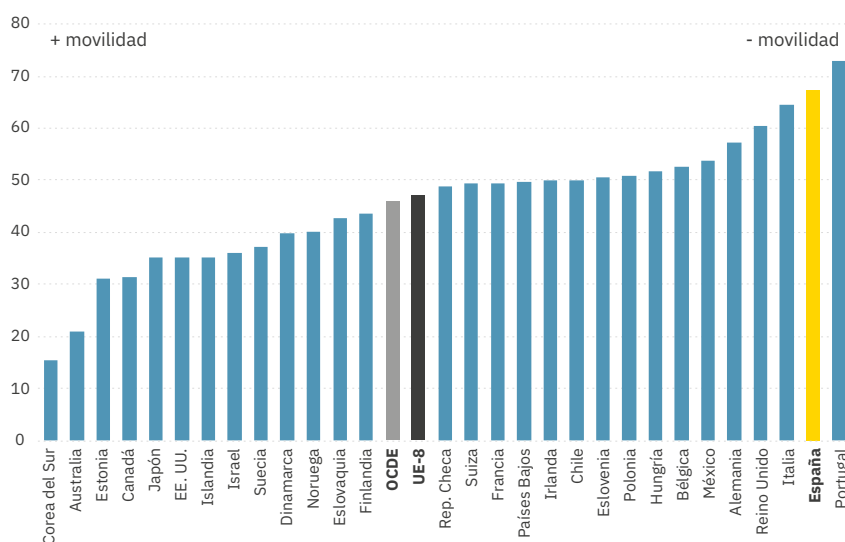
nivel socioeconómico del hogar de origen condiciona menos el aprendizaje de los estudiantes que en países como Francia, Italia o Reino Unido. Sin embargo, sí incide fuertemente en los fenómenos de repetición y abandono.<sup>52</sup> Por ejemplo, los datos indican que, con competencias en matemáticas y ciencias similares, quienes provienen de un entorno más desfavorecido tienen una probabilidad cuatro veces mayor de haber repetido que quienes provienen de un entorno más aventajado, algo que duplica las medias de la OCDE y la UE [Figs. 17].<sup>53</sup> De forma análoga, la probabilidad de abandono escolar temprano explicada por el origen socioeconómico es 5 puntos superior en España que en la UE-22.<sup>54</sup> Por su parte, la segregación escolar en nuestro país supera la media europea y, además, se ha incrementado ligeramente desde 2006.<sup>55</sup> El resultado de todo lo anterior es que muchos jóvenes de entornos vulnerables no alcanzan titulaciones medias y superiores que les permitan optar a un empleo de calidad, y que la movilidad educativa sea todavía reducida [Fig. 18].

**Fig. 17. Importancia de las diferencias socioeconómicas en la probabilidad de repetición a igualdad de competencias, 2018**



Fuente: Elaboración propia a partir de Ferrer.<sup>56</sup>

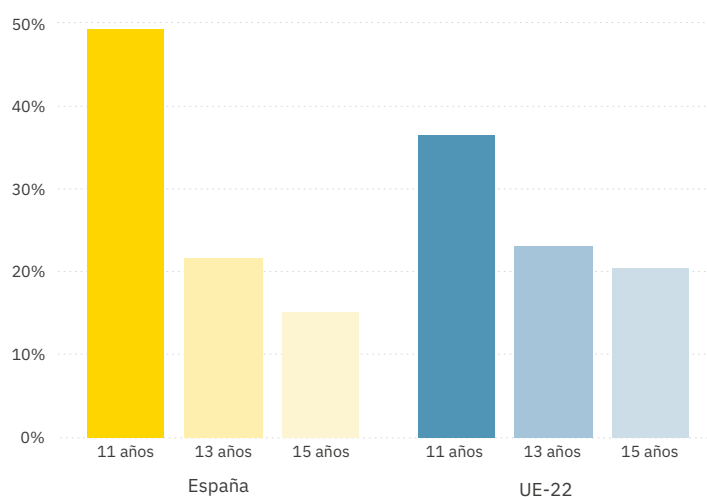
**Fig. 18. Movilidad educativa (asociación entre el nivel educativo de padres e hijos), 2018**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.<sup>57</sup>

**Por último, está el problema de la desmotivación del alumnado.** España es uno de los países con mejor clima escolar, menor acoso, y mayor sentimiento de pertenencia al centro entre el alumnado.<sup>58</sup> Los españoles y las españolas empiezan su escolarización con uno de los niveles de “gusto por la escuela” más altos de Europa. Sin embargo, este sentimiento va perdiéndose rápidamente y acaban la secundaria con unos niveles de satisfacción inferiores a los de la media de la UE-22 [Fig. 19].<sup>59</sup> Esta desafección progresiva con la escuela es, a la vez, causa y consecuencia de los problemas que hemos mencionado anteriormente, desde el alto nivel de abandono escolar a los bajos rendimientos académicos.

**Fig. 19. Alumnos/as a los que la escuela les gusta mucho, 2014**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *Health Behaviour in School-aged Children*.<sup>60</sup>

### Las vías de mejora

**Las debilidades señaladas responden a multitud de factores, parte de ellos exógenos al sistema educativo.** El hecho de que en nuestro país haya una elevada precariedad laboral y abunden los trabajos de baja cualificación (en sectores como la construcción o la hostelería) ha desincentivado la continuidad de los estudios, especialmente durante los años de fuerte expansión económica<sup>61</sup> [véase capítulo 7]. Asimismo, nuestros altos niveles de desigualdad y pobreza han dificultado que muchas de las mejoras educativas cosechadas durante los últimos 40 años lleguen a toda la población [véase capítulo 8].

**No obstante, más allá de estos factores contextuales, es evidente que hay cosas que pueden y deben mejorarse dentro del propio sistema.** Aquí destacamos cinco:

## I. El currículo

España tiene **un currículum educativo excesivamente rígido y enciclopédico, más orientado a la reproducción de contenidos (datos, fórmulas, hechos históricos) que al desarrollo de competencias más relevantes para la vida y el aprendizaje profundo**. Nuestro sistema sigue priorizando (sobre todo en educación secundaria) la instrucción de “lo que los alumnos deben saber”, frente al desarrollo de “lo que los alumnos son capaces de hacer” con el conocimiento adquirido. Así, por ejemplo, muchos centros educativos siguen valorando más que sus estudiantes sean capaces de memorizar una lista de palabras en una lengua extranjera a que sean capaces de hablar en ese idioma.

A pesar de la intención declarada de las últimas leyes educativas de un cambio hacia el aprendizaje por competencias,<sup>62</sup> lo cierto es que, en España, la enseñanza se sigue organizando en torno a un número excesivo de asignaturas, todas ellas sobrecargadas de contenidos, encorsetadas por los libros de texto, y dispuestas en competición directa las unas con las otras por la atención del alumnado. Esto deriva en un conocimiento excesivamente academicista, poco vinculado a la experiencia, que no potencia el aprendizaje interdisciplinar y que obstaculiza o simplemente ignora el desarrollo de habilidades transversales fundamentales como el trabajo en equipo, la capacidad de construir un argumento, la asertividad o el pensamiento crítico.<sup>63</sup>

Además de dificultar la mejora de la calidad del aprendizaje, esta organización curricular limita a los docentes, disuade a quienes desean innovar pedagógicamente, y actúa como una barrera para la equidad y la excelencia, ya que puede excluir a los alumnos que tienen un menor capital cultural mediante el suspenso, la repetición y el fracaso escolar, y restringir el potencial de quienes tienen mayores capacidades.

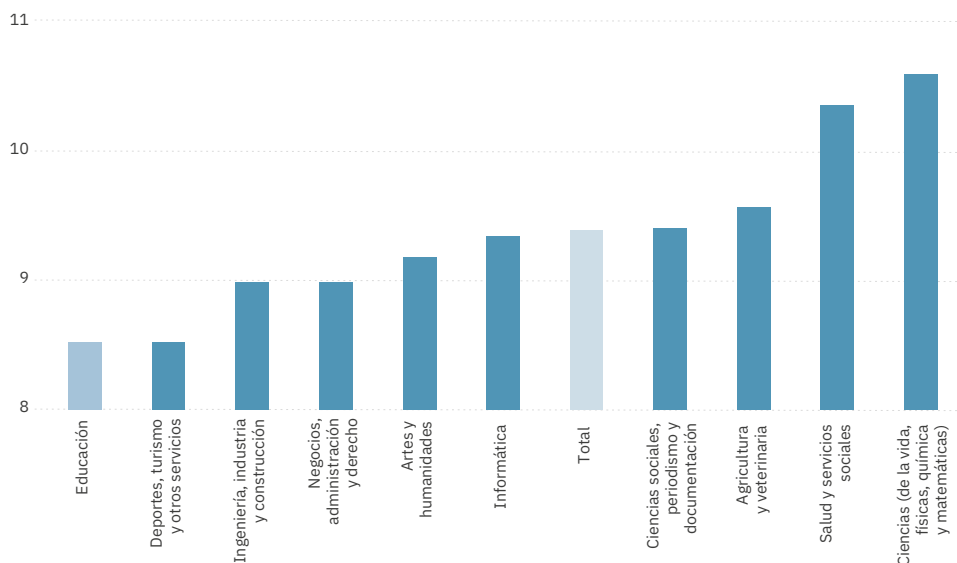
## II. La carrera docente

El cuerpo docente constituye el elemento central de cualquier sistema educativo y, como tal, define buena parte de su potencial. De hecho, la investigación académica demuestra que la calidad docente es el factor que, junto con la colaboración y aprendizaje entre pares, tiene más impacto sobre el aprendizaje.<sup>64</sup>

Consciente de ello, en las últimas décadas, España ha llevado a cabo una mejora notable de la formación y el rendimiento del profesorado.<sup>65</sup> Aun así, **nuestro sistema de selección, formación y evaluación del desempeño docente presenta varias carencias** que están limitando nuestra capacidad para tener a los mejores profesionales posibles en cada aula. Este déficit de profesionalización es algo que la propia comunidad docente reconoce y reclama.<sup>66</sup>

**El problema empieza desde el inicio.** El grado de Magisterio es, desde hace décadas, uno de los menos exigentes del mapa español de titulaciones universitarias [Fig. 20], algo que contrasta con la situación de otros países, donde este es uno de los grados de más difícil acceso y consecución.<sup>67</sup> Lo mismo ocurre en la educación secundaria. En España, los mejores graduados no suelen perseguir una carrera docente en colegios o institutos, sino que se inclinan mayoritariamente por otras salidas profesionales en el sector privado o la investigación universitaria. Quienes sí optan por la profesión docente, deben enfrentarse a un sistema de oposiciones en el que se prioriza la memorización frente a otras competencias fundamentales que son prácticamente obviadas.

Fig. 20. Nota media de admisión a titulaciones de Grado, curso 2018/19

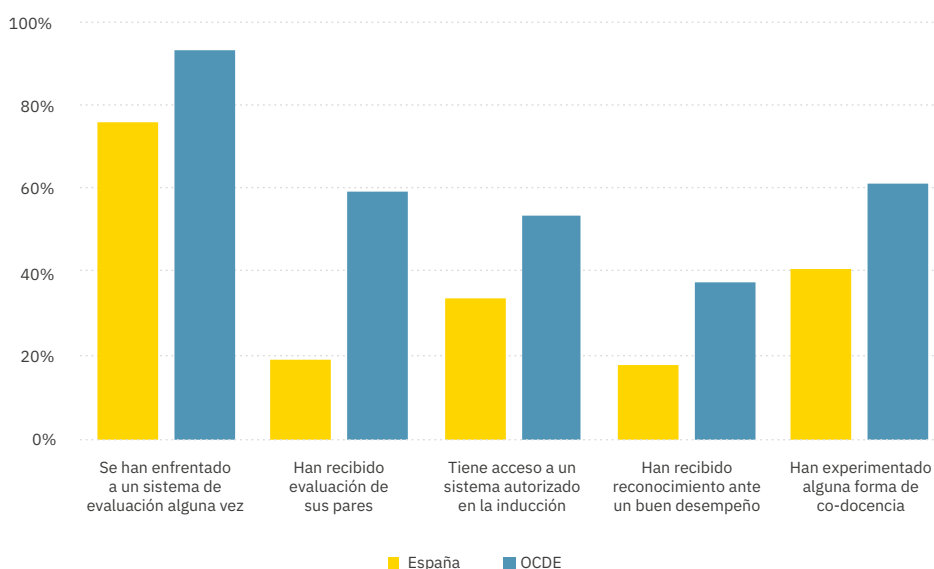


Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Universidades.<sup>68</sup>

**Una vez los docentes se incorporan al sistema, sus carencias formativas apenas se corrigen.**

Los datos indican que, en relación con sus homólogos de otros países de la OCDE, los docentes noveles en España tienen 1) un menor acceso a un sistema tutorizado de inducción a la docencia; 2) un menor reconocimiento de sus pares cuando su desempeño es bueno; 3) un menor contacto con formas de co-docencia; 4) una menor evaluación por su desempeño; y 5) una menor supervisión y mentoría por parte de sus colegas [Fig. 21].

Fig. 21. Percepción de los y las docentes sobre su carrera y práctica profesional (% del total), 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de TALIS.<sup>69</sup>

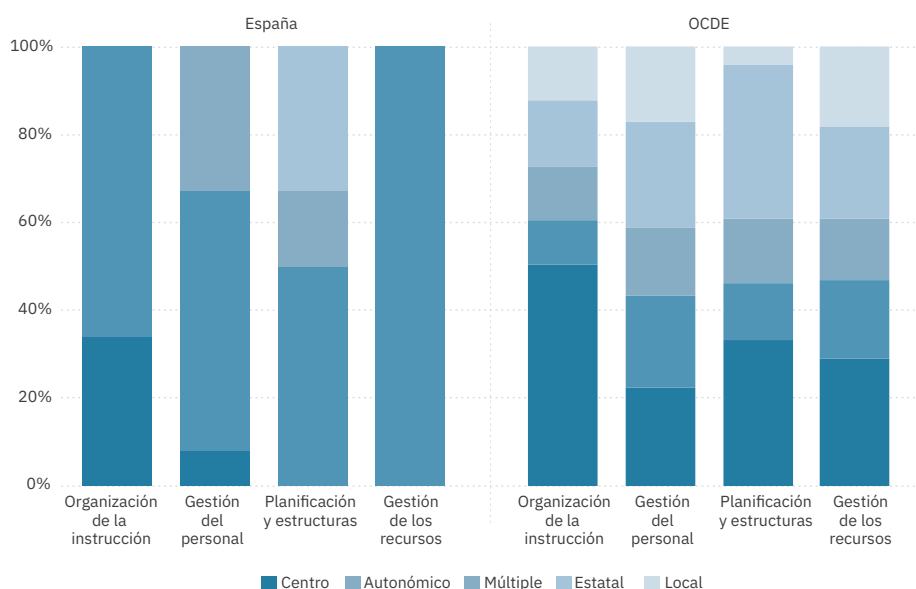
Esta situación se ve agravada por el desigual reparto del capital profesional que se da en nuestro mapa educativo. **El profesorado y los equipos directivos con mejores competencias** para promover avances en el aprendizaje del alumnado **tienden a concentrarse en los mismos centros** (por lo general, aquellos de mayor nivel socioeconómico), **mientras que escasean en aquellos que poseen un alumnado más vulnerable** y donde su contribución sería más decisiva, debido a la menor disponibilidad de otras herramientas de apoyo.<sup>70</sup> Este fenómeno tiende a cronificar las deficiencias descritas y ahonda el problema de la segregación escolar.

### III. La gobernanza educativa

En España, la toma de decisiones educativas recae en **un sistema institucional demasiado burocratizado** que, a menudo, acaba concediendo más atención a la promulgación de leyes<sup>71</sup> y al diseño de la “estructura” que a la inducción de “procesos” y a la mejora de resultados. Ello, unido a un modelo de coordinación poco eficaz entre el Ministerio de Educación y las comunidades autónomas,<sup>72</sup> impide un mayor aprovechamiento del potencial de experimentación e intercambio de buenas prácticas que, de por sí, facilitaría la descentralización.

Otro problema es la **baja autonomía efectiva de nuestros centros educativos**, inferior a la que tienen sus homólogos de la OCDE [Fig. 22], **y la poca profesionalización de sus equipos directivos**.<sup>73</sup> De hecho, España es el único país de Europa donde no se ha establecido una carrera profesional de acceso a la dirección de los centros educativos.<sup>74</sup> Esta falta de autonomía y de profesionalización dificulta que el trabajo en las aulas se adapte a la realidad y a las necesidades de su entorno, e impide el ejercicio de un liderazgo escolar transformador, algo esencial para lograr una mayor equidad y excelencia.<sup>75</sup> Asimismo, contribuye a la propia burocratización de la política educativa, acentuando el papel de los gobiernos autonómicos como “administradores desde arriba,” en lugar de potenciar una gobernanza de apoyo y colaboración con los centros basada en la coherencia de objetivos, el asesoramiento en la mejora, la información transparente y el empoderamiento de los centros.<sup>76</sup>

Fig. 22. Decisiones educativas tomadas por nivel de responsabilidad, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.<sup>77</sup>

A estas debilidades institucionales debemos sumar otras, como la baja profesionalización de los cuadros directivos de la administración educativa; la insuficiente cooperación entre la investigación y la toma de decisiones;<sup>78</sup> el alto grado de politización del debate educativo a nivel nacional, autonómico y municipal; la baja cooperación de los agentes sociales (sindicatos, organizaciones empresariales, asociaciones de madres y padres, asociaciones de estudiantes); y la ausencia de un marco adecuado de rendición de cuentas; debilidades todas ellas que dificultan la construcción de consensos (o el aprovechamiento de los ya existentes) para resolver las asignaturas pendientes señaladas.<sup>79</sup>

#### IV. El sistema de evaluación

**Tener un mecanismo de evaluación bien diseñado, que mida lo que realmente importa y que genere datos accesibles, útiles y actualizados, es clave para identificar las fortalezas y debilidades de los agentes educativos** (centros, docentes y administraciones) **y articular una mejora continua del sistema.** España ha progresado mucho en este ámbito, pero aún carece de un mecanismo eficaz para evaluar lo que ocurre dentro y fuera del aula.<sup>80</sup>

En lo que se refiere **al alumnado**, la evaluación sigue demasiado centrada en la memorización de contenidos y en la obtención de calificaciones, algo que deriva en una priorización del aprobado frente al aprendizaje y que está fuertemente asociado a problemas como la alta repetición.<sup>81</sup> Este fenómeno tiene su corolario en el **sistema de titulación de la ESO y la Evaluación del Bachillerato para el Acceso a la Universidad** (EBAU). El primero acredita con un “sí” o un “no” binario la posibilidad de continuar formándose, sin ofrecer opciones intermedias ni caminos alternativos, lo que contribuye al incremento del abandono escolar temprano. El segundo es heredero de un aprendizaje basado exclusivamente en el conocimiento y, como tal, constituye un obstáculo para el necesario cambio de paradigma hacia el aprendizaje por competencias que venimos señalando.

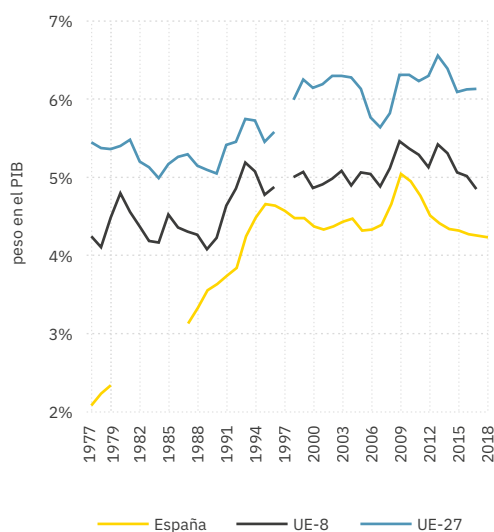
En lo que respecta a **los docentes**, España todavía no dispone de un sistema de evaluación del desempeño de la práctica docente que pueda guiar intervenciones para el aprendizaje y la mejora continua del profesorado.<sup>82</sup>

En lo que concierne a **las administraciones**, no existe un modelo de evaluación externa del alumnado consensuado o generalizado que permita mejorar la planificación, diseño e implementación de las políticas educativas. Las comunidades autónomas realizan evaluaciones diagnósticas, pero cada una lo hace de una forma distinta: en momentos diferentes (a mitad de etapa, a final de etapa) y con enfoques disímiles (por ejemplo, unas se centran más en contenidos y otras en competencias). Esta falta de homogeneidad y coherencia nos está impidiendo aprovechar una de las grandes ventajas que implica tener 17 sistemas educativos distintos: la de poder experimentar, comparar soluciones y generalizar las que arrojen mejores resultados.<sup>83</sup>

#### V. La financiación

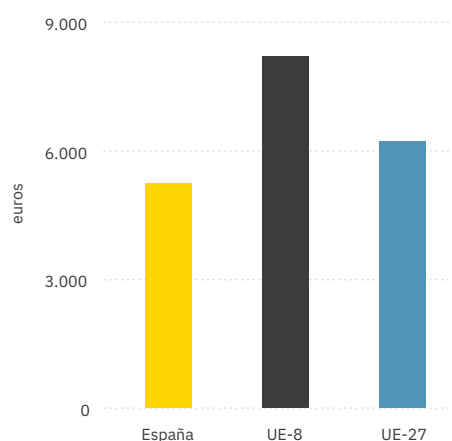
Aunque nuestro gasto público en educación se ha duplicado desde los años ochenta,<sup>84</sup> **sigue siendo insuficiente.** Lo es, por dos motivos. Primero, porque **es significativamente menor que el de otros países con los que debemos cooperar y competir en la economía global del conocimiento.** España dedica a educación menos recursos que la mayoría de los países de la UE, tanto en gasto sobre PIB [Fig. 23] como en gasto por estudiante [Fig. 24], una situación que, lejos de corregirse, se ha agravado en los últimos veinte años.<sup>85</sup>

Fig. 23. Gasto público en educación



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación y Formación Profesional y la UNESCO.<sup>86</sup>

Fig. 24. Gasto público en Primaria y ESO por estudiante, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.<sup>87</sup>

En segundo lugar, nuestro gasto en educación es insuficiente porque con él **no se pueden costear todas las reformas y mejoras que nuestro sistema necesita**. Si España aspira a adoptar un modelo de crecimiento económico más competitivo, sostenible e inclusivo [véase capítulo 1], necesitará mejorar drásticamente la calidad de su capital humano y, para ello, **habrá de invertir en educación tanto como lo hace la UE-8**. Solo así logrará cerrar la brecha con ellos y garantizarse un futuro entre los países más avanzados del mundo, especialmente en un contexto de fuerte envejecimiento demográfico y agudas transformaciones tecnológicas y medioambientales.

**Naturalmente, no todo pasa por aumentar la financiación. También habrá que racionalizar y sofisticar la forma en la que esta se emplea.** Un problema a abordar en este sentido es que, en nuestro país, el gasto en educación se concentra en personal docente, a menudo a expensas de la inversión en infraestructuras, personal no docente, servicios de apoyo y becas. España es uno de los países de la OCDE que menos recursos dedica sus infraestructuras educativas.<sup>88</sup> Como consecuencia, muchos de nuestros centros aún no se han adaptado a las nuevas realidades sociales, tecnológicas y medioambientales y carecen de los equipos digitales y las instalaciones necesarias para proporcionar una atención flexible, integradora e individualizada a su alumnado.

Además, España padece un déficit de personal no docente (personal con formación en orientación, psicología, trabajo social o actividades extraescolares) y de inversión en servicios de apoyo y becas para la población escolar más vulnerable, lo que limita la capacidad del sistema para responder con eficacia a los retos presentes y futuros asociados a la calidad y la equidad.<sup>89</sup> En este sentido, se hace necesario cuantificar el coste real de cada plaza escolar en cada etapa formativa; algo necesario para que la financiación pública responda adecuadamente a las necesidades educativas, tanto en la red pública como en la concertada.

### Las debilidades de hoy son las oportunidades del mañana

En resumen, **a pesar de los enormes progresos de las últimas décadas, el sistema educativo español aún presenta importantes asignaturas pendientes**, tanto en materia de cobertura

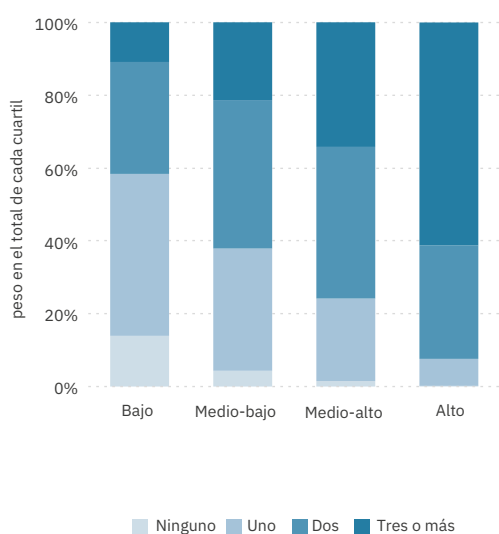
como de aprendizaje, que nos están impidiendo sacar el mayor potencial de cada estudiante y están teniendo efectos de arrastre sobre el empleo, la economía y el bienestar de la sociedad. Si queremos converger con los países más avanzados de la UE, tendremos que abordarlas, no como problemas crónicos o inmanentes de nuestro sistema, sino como oportunidades factibles y concretas de mejora. Esta no es una aspiración utópica. Como veremos a continuación, **el sistema educativo español puede llegar a situarse entre los más avanzados del mundo**. De hecho, los próximos años nos proporcionarán una buena oportunidad para lograrlo.

## EL FUTURO: LOS DESTINOS POSIBLES

### El corto plazo: la educación durante la crisis del coronavirus

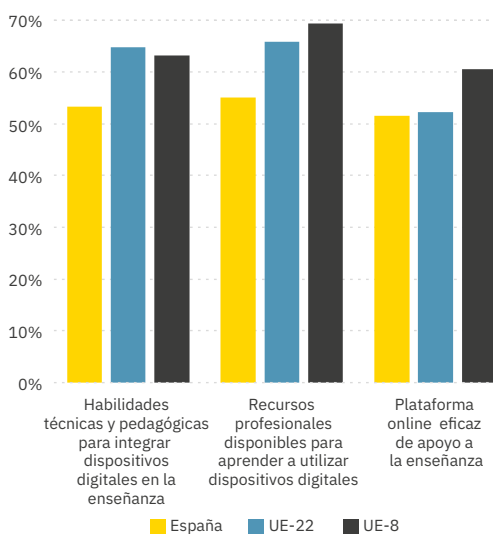
La pandemia del coronavirus ha provocado una emergencia educativa sin precedentes que ha dejado en evidencia las fortalezas, pero también las principales debilidades de nuestro sistema. Para frenar la propagación del virus, en marzo de 2020 se cerraron todos los centros educativos de España y sus 9,5 millones de estudiantes tuvieron que continuar su formación de manera telemática. Este repentino éxodo de la formación presencial a la formación *online* supuso **un deterioro relativo del ritmo de aprendizaje, que afectó especialmente a quienes provienen de entornos socioeconómicos más vulnerables**, debido a las diferencias que existen entre centros y entre hogares en la capacidad de acompañamiento y en el acceso a dispositivos digitales<sup>90</sup> [Figs. 25 y 26]. De hecho, los primeros estudios disponibles estiman que, durante las semanas iniciales del confinamiento de marzo, **casi un tercio de los niños, niñas y adolescentes escolarizados en España no tuvieron acceso a ninguna actividad de aprendizaje ni relación virtual con sus docentes o tutores**.<sup>91</sup>

Fig. 25. Ordenadores en casa por cuartil socioeconómico en España, 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de PISA 2018.<sup>92</sup>

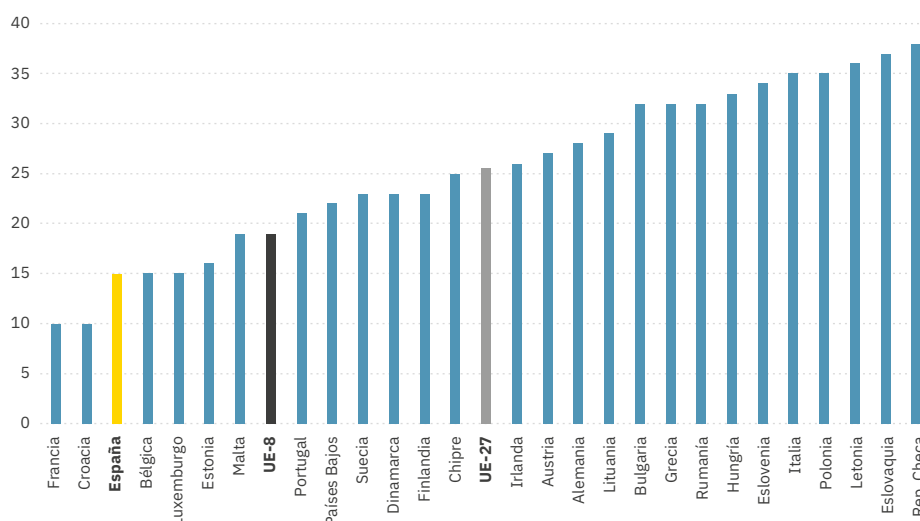
Fig. 26. Habilidades y recursos digitales del profesorado, 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de PISA 2018.<sup>93</sup>

Gracias al enorme esfuerzo de docentes, centros y hogares, la presencialidad pudo recuperarse y mantenerse durante buena parte del curso 2020-2021. De hecho, los datos indican que **España está entre los países de la UE que menos semanas de clase ha perdido a causa de la pandemia** [Fig. 27].

**Fig. 27. Número de semanas con los centros educativos cerrados total o parcialmente desde marzo de 2020**



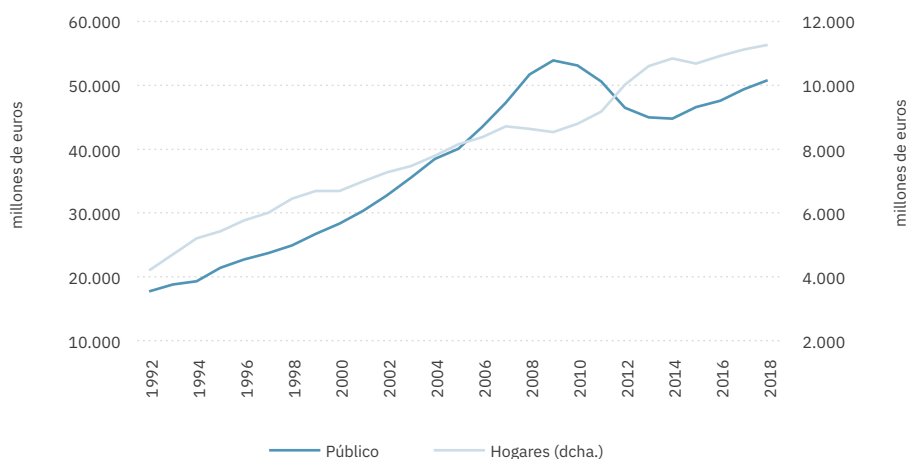
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UNESCO.<sup>94</sup>

Aún así, es evidente que el “abandono virtual” sufrido en este periodo tendrá efectos en el medio y largo plazo. Ya hay evidencia de que ha provocado **pérdidas de aprendizaje y motivación** en muchos alumnos, algo que, eventualmente, podría derivar en **un incremento del absentismo, del abandono escolar e, incluso, una reducción de la renta futura en los colectivos más desfavorecidos**.<sup>95</sup>

También está por ver qué efectos tendrá la crisis económica desencadenada por la pandemia. Si no se toman medidas contundentes, entre 2021 y 2023, **podrían reproducirse los mismos patrones que se dieron durante la recesión de 2008**. Por un lado, el colapso del sector hostelero y de otras actividades anexas probablemente hará que se reduzca la oferta de empleos que requieren baja cualificación, algo que desincentivará el abandono escolar temprano y dará lugar a mayores tasas de graduación en ESO, formación profesional (FP) y Bachillerato.<sup>96</sup> Por otro, el incremento del desempleo y la caída en las rentas de muchos hogares probablemente derivarán en un empeoramiento de los resultados de aprendizaje, que afectará sobre todo a los hijos e hijas de las familias más vulnerables.<sup>97</sup>

Una de las mayores amenazas, en todo caso, es que se produzca una reducción de la inversión pública en educación, como ya ocurrió en el pasado. Entre 2009 y 2014, la partida educativa en España se recortó en un 17%, mientras que el número de estudiantes matriculados aumentó.<sup>98</sup> Este recorte se compensó de manera parcial con un incremento del gasto privado de los hogares y, por tanto, derivó en un gasto total en educación más regresivo [Fig. 28].<sup>99</sup> El riesgo es que en los próximos años se repita un fenómeno similar, lo que agravaría aún más las desigualdades educativas que ya existen [véase capítulo 8].<sup>100</sup>

Fig. 28. Gasto público y de los hogares en educación en España



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación y Formación Profesional.<sup>101</sup>

Las medidas adoptadas por las Administraciones públicas nacionales y autonómicas en los últimos meses, y la puesta en marcha de los fondos de recuperación europeos,<sup>102</sup> en los que la educación y el conocimiento constituyen un eje prioritario, pueden ayudar a reducir los efectos adversos este escenario.

### El medio y largo plazo: la revolución educativa es posible

En las próximas décadas, **la digitalización transformará la forma en la que consumimos, procesamos y utilizamos la información.** La generalización de tecnologías como la sensórica avanzada o la Inteligencia Artificial reducirá la importancia de los datos memorizados y supondrá una revalorización de las competencias sociales, emocionales y creativas,<sup>103</sup> que son las que garantizarán un mejor desempeño en un mundo cada vez más complejo y especializado [véase capítulo 7]. Los estudiantes tendrán que aprender a trabajar con las máquinas y no a competir contra ellas,<sup>104</sup> lo que exigirá un mayor conocimiento en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, *Science, Technology, Engineering and Math* en inglés), pero también mejores competencias cognitivas (como la creatividad o el razonamiento deductivo), sociales (como la comunicación, el trabajo en equipo, el liderazgo o la negociación) y emocionales;<sup>105</sup> competencias en las que los humanos somos mejores que las máquinas.<sup>106</sup> Esta transformación, unida a la aceleración del cambio tecnológico, aumentará la ventaja competitiva de aquellos sistemas educativos más versátiles y más centrados en la adquisición de competencias que en la memorización de contenidos.

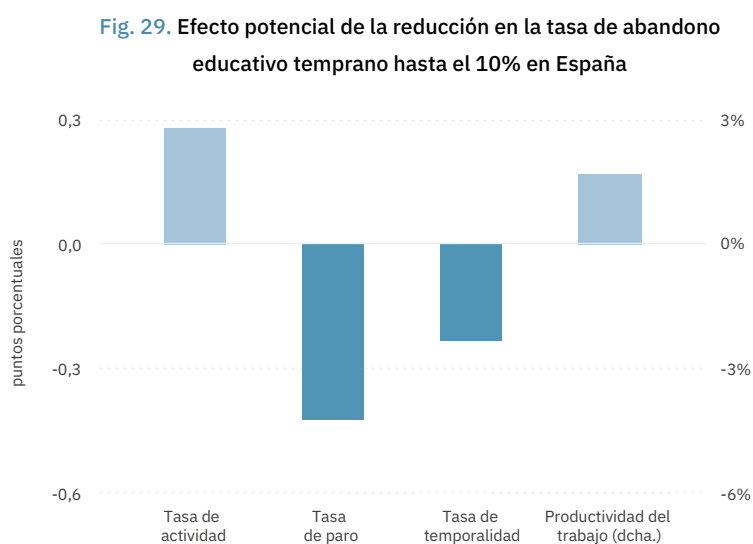
En ese escenario futuro, la modernización educativa de nuestro país será más necesaria que nunca. De no abordarse, las carencias señaladas en el epígrafe anterior seguirán creciendo y cobrándose su precio sobre nuestra sociedad y nuestra economía. **De aquí a 2050, 3,4 millones de estudiantes podrían repetir curso en nuestro país y alrededor de 2 millones podrían abandonar la escuela de forma temprana,**<sup>107</sup> algo que, en la mayoría de los casos, los abocaría a una vida laboral precaria y aumentaría significativamente sus probabilidades de caer en la pobreza y la exclusión social. De igual modo, **en ausencia de medidas, nuestros niveles de aprendizaje se estancarán y España podría verse superada en calidad educativa por países con menor renta, pero con una apuesta fuerte por la educación, como es el caso de Portugal, Hungría o Letonia.** Esto supondría un reto inmenso para el crecimiento a largo de plazo de nuestra economía y el

desarrollo profesional de nuestros jóvenes, quienes, a causa del trabajo en remoto, tendrán que competir cada vez más en un mercado laboral globalizado.

**La buena noticia** es que estas proyecciones, derivadas de una proyección lineal de las tendencias registradas en las últimas décadas, no tienen por qué cumplirse. Los desafíos que tiene el sistema educativo español son notables. Pero **nada hace pensar que nuestro país no pueda superarlos y protagonizar una revolución educativa en las próximas décadas como ya lo hizo a finales del siglo pasado**. Contamos con las instituciones y el talento necesarios. Lo que ahora hace falta es diseñar un plan de futuro ambicioso y generar los consensos sociales y políticos adecuados para implementarlo.

Hacerlo acarreará beneficios inmensos para el conjunto de la sociedad. Por ejemplo, **si conseguimos reducir el porcentaje de alumnos y alumnas de 15 años que han repetido al menos una vez del 28% actual hasta el 10%**, España ganaría el **aprendizaje de casi medio año adicional de escolarización<sup>108</sup> y ahorraría unos 900 millones de euros al año** (el equivalente al 3-4% del presupuesto de Primaria y ESO).<sup>109</sup> Este dinero podría usarse para financiar otras políticas y **cerrar considerablemente la brecha educativa social**, ya que el 49% de los estudiantes de 15 años que han repetido alguna vez provienen de un entorno socioeconómico vulnerable.<sup>110</sup> Reducir en 18 puntos el porcentaje de alumnado repetidor no será fácil, pero es **perfectamente factible**, entre otras cosas, porque nuestras altas tasas de repetición no tienen nada que ver con la capacidad de nuestra juventud sino, más bien, con el diseño de nuestro sistema de evaluación y el apoyo insuficiente que reciben los alumnos de entornos más desfavorecidos; dos cuestiones que pueden atajarse en poco tiempo.<sup>111</sup> De hecho, en la actualidad hay 13 países de la UE con tasas de repetición inferiores al 10%.<sup>112</sup>

De forma análoga, **si lográsemos reducir el porcentaje de jóvenes que abandonan la escuela de forma prematura desde el 17% actual hasta el 10% en 2030** (el objetivo que había fijado la UE para el 2020)<sup>113</sup> y consiguiésemos que todos ellos terminasen al menos la secundaria postobligatoria, **podríamos recortar la tasa de desempleo estructural en nuestro país unas 4 décimas e incrementar la productividad del trabajo un 1,7%** [Fig. 29].



Fuente: Elaboración propia a partir de Serrano *et al.*<sup>114</sup>

Un recorte de 7 puntos porcentuales en la tasa de abandono en diez años puede parecer mucho. Pero conviene notar que, **en lo que va de siglo, varios países europeos (incluido el nuestro) han logrado un avance mayor o similar** [Fig. 30].

Fig. 30. Países que han reducido sus tasas de abandono escolar en las últimas décadas

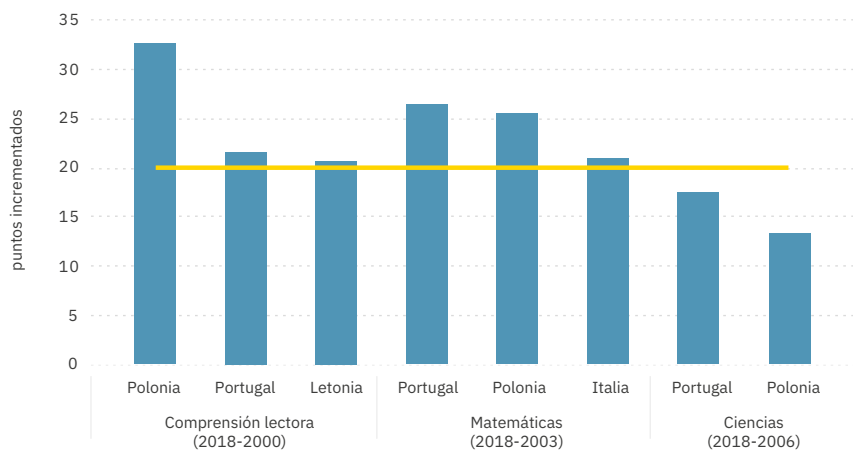
País	Progreso cosechado	Reducción en puntos porcentuales	Años requeridos
<b>España</b>	<b>31% en 2009 - 17% en 2019</b>	<b>14</b>	<b>10</b>
Grecia	14% en 2009 - 4% en 2019	10	10
Portugal	31% en 2009 - 11% en 2019	20	10
Reino Unido	20% en 1999 - 11% en 2015	9	17
Países Bajos	18% en 1996 - 10% en 2010	8	14

En la UE hay 10 países que tienen una tasa de abandono inferior al 10%: Austria, Croacia, Eslovenia, Finlandia, Irlanda, Lituania, Países Bajos, Polonia, República Checa y Suecia

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.<sup>115</sup>

El mismo posibilismo se aprecia en el desafío del aprendizaje. **Si logramos aumentar en 20 puntos nuestros resultados en PISA en las distintas competencias (matemáticas, lectura y ciencia) hasta alcanzar niveles de 500 puntos (media de la UE-8) de aquí a 2050, el PIB español podría crecer unos 0,5 puntos porcentuales más al año en las subsiguientes décadas,**<sup>116</sup> la competitividad de nuestra fuerza laboral y nuestras empresas aumentaría considerablemente, y mejoraría el bienestar económico y social de la ciudadanía.<sup>117</sup> **¿Es posible mejorar 20 puntos nuestros resultados en PISA en 30 años?** Sí lo es. De hecho, en lo que va de siglo, países como Polonia, Portugal, Letonia o Italia han logrado una mejora similar [Fig. 31].

Fig. 31. Incrementos de puntuación en PISA logrados por distintos países de la UE entre 2018 y primer año disponible en distintas materias



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.<sup>118</sup>

Es cierto que pasar de una puntuación de 480 a 500 requiere más esfuerzo que pasar de 460 a 480. Pero también es verdad que **nuestro país aún tiene mejoras pendientes fáciles de implementar y con un gran impacto potencial en términos de aprendizaje.** Por ejemplo, se estima que la sola reducción de la repetición escolar a niveles medios de la OCDE podría traducirse en un incremento de 12 puntos en PISA.<sup>119</sup>

Hay que tener en cuenta además que, **en las próximas décadas, se producirán una serie de cambios demográficos y tecnológicos que, bien aprovechados, harán aún más factible lograr las mejoras que necesitamos.**<sup>120</sup> En 2050, España tendrá unos 800.000 estudiantes menos

de entre 3 y 15 años de edad.<sup>121</sup> Esto equivale a tener unas 33.000 aulas de 24 alumnos menos que en 2019.<sup>122</sup> Esta fuerte contracción de la población estudiantil obligará a cerrar varios colegios, sobre todo en la España rural, y a reducir el tamaño de otros muchos. No obstante, bien gestionada, también abrirá la puerta a una serie de mejoras profundas en el sistema. De entrada, **nuestro país podrá duplicar su volumen de gasto por alumno en los niveles de infantil, primaria y ESO, pasando de los 4.880 euros actuales a unos 9.640 en 2050 (nivel actual de Dinamarca)**<sup>123</sup> sin apenas incrementar el gasto público.<sup>124</sup> Esta inyección de recursos servirá para impulsar prácticas como la co-docencia, aumentar las tutorías de apoyo para los estudiantes más rezagados, y mejorar las condiciones del profesorado.<sup>125</sup> Las instalaciones que ya no sean necesarias se podrán reconvertir y destinar a otras modalidades formativas, como la educación infantil de 0 a 3 años o la recualificación de adultos, cuya demanda crecerá en el futuro [véase capítulo 3].

La mayor disponibilidad de recursos económicos nos permitirá también impulsar la digitalización de nuestro sistema educativo, iniciada ya con la inyección de fondos europeos. En las próximas décadas, **la generalización de las nuevas tecnologías modificará la forma en la que se aprende, enseña, evalúa y tutela a los alumnos en nuestras escuelas.** La Inteligencia Artificial nos permitirá impulsar un aprendizaje más personalizado y profundo, adaptado al ritmo y a las particularidades de cada estudiante. Por ejemplo, ya existen sistemas capaces de analizar las traducciones realizadas por los alumnos en clases de lengua extranjera y de ayudarles a reforzar su conocimiento en función de los errores cometidos.<sup>126</sup> En un futuro cercano, estas tecnologías se aplicarán a todas las asignaturas y permitirán a los docentes corregir y analizar los exámenes y trabajos de su alumnado con mayor frecuencia y grado de detalle, haciendo así un seguimiento más personalizado de su progreso. Estos mismos sistemas permitirán identificar pérdidas de interés o problemas de aprendizaje, detectar de forma temprana riesgos de repetición o abandono,<sup>127</sup> y proveer a los alumnos de una asistencia adicional presencial o remota.<sup>128</sup> Asimismo, facilitarán el diagnóstico prematuro de diversas enfermedades que dificultan el aprendizaje (como la dislexia,<sup>129</sup> el autismo<sup>130</sup> o el trastorno por déficit de atención e hiperactividad)<sup>131</sup> y ampliarán las posibilidades de aprender para las personas con alguna discapacidad.<sup>132</sup>

La digitalización de las aulas también permitirá a los centros educativos intercambiar datos y compartir las habilidades y el conocimiento entre equipos docentes de forma telemática, algo que podría traducirse en una reducción de la desigualdad entre centros, un apoyo crucial para las escuelas e institutos rurales, y una mejora significativa de los resultados de aprendizaje.

Naturalmente, para que estos cambios se produzcan, habrá que llevar a cabo reformas profundas en nuestro sistema: apostar por la I+D educativa, digitalizar los sistemas de datos y gestión del conocimiento, modernizar las infraestructuras, y recualificar a buena parte del cuerpo docente. Además, tendremos que aprender a lidiar con los posibles efectos negativos que el uso de los dispositivos digitales puedan tener sobre la concentración, el aprendizaje y el bienestar de los alumnos.<sup>133</sup> Nada hace pensar, en todo caso, que no podamos lograrlo e integrar exitosamente la tecnología digital en nuestro sistema educativo.

En resumen: **España debe apostar drásticamente por la educación como una de las principales vías para garantizar el bienestar y la prosperidad de las generaciones futuras.** La trayectoria recorrida en las últimas décadas y los cambios que empiezan a vislumbrarse en el futuro cercano indican que hay motivos para el optimismo. Si se entrega a ello, **España puede conquistar la vanguardia educativa antes de 2050.**

**¿Cómo lograrlo?** En las siguientes páginas se sugieren algunas medidas.

## LO QUE DEBE HACERSE PARA GARANTIZAR EL PROGRESO EDUCATIVO

De aquí a 2050, **España deberá conquistar la vanguardia educativa** si quiere seguir siendo un país próspero e inclusivo, capaz de competir y colaborar en igualdad de condiciones con las economías más avanzadas del mundo. **Hacerlo implicará reducir drásticamente nuestras tasas de abandono escolar y repetición, aumentar la proporción de personas que acceden a la educación postobligatoria, y mejorar los niveles de aprendizaje y la equidad de todo el sistema.**

Es difícil alcanzar aquello que no puede medirse. Por eso, es fundamental que, en los próximos años, nuestro país consensúe, mediante el diálogo social, un **cuadro de indicadores cuantificables y una lista de objetivos concretos** que nos permitan monitorear los avances realizados y orientar la ambición de las reformas. Aquí sugerimos algunos, siguiendo los principios recogidos en la Introducción de esta *Estrategia*:

**Objetivo 7.** Reducir el porcentaje del alumnado que, con 15 años, ha repetido al menos una vez, pasando del 29% actual al 5% antes de mediados de siglo.

**Objetivo 8.** Disminuir la tasa de abandono escolar desde el 17% actual hasta el 3% antes de 2050.

**Objetivo 9.** Conseguir que el 93% de la población entre 25 y 34 años tenga una educación superior a la ESO antes de 2050, frente al 70% actual. En aras de alcanzar este objetivo, el periodo entre 16 y 18 años habrá de considerarse etapa formativa.

**Objetivo 10.** Mejorar la equidad del sistema, elevando de manera especial las oportunidades de quienes sufren mayores desventajas de origen. Esto implica reducir la importancia que tiene el origen social en el acceso, la repetición y el abandono escolar hasta alcanzar la media de la UE-8 en 2050.

**Objetivo 11.** Mejorar los resultados nacionales en aprendizaje, a través de la reducción de la proporción de estudiantes de 15 años con rendimiento bajo en las evaluaciones PISA (o en otra evaluación diagnóstico de carácter nacional) en lectura, matemáticas y ciencias (inferior al nivel 2) hasta alcanzar el objetivo del 15% fijado por la UE antes de 2050.<sup>134</sup>

**Objetivo 12.** Fomentar la excelencia en el sistema educativo, duplicando la actual proporción de estudiantes de 15 años con rendimiento alto en las evaluaciones PISA (o en otra evaluación diagnóstico de carácter nacional) en lectura, matemáticas y ciencias (nivel 5 o superior) hasta converger con la media de la UE-8 en 2050.

**Objetivo 13.** Incrementar progresivamente el gasto público en educación hasta cotas del 5,5% del PIB a mediados de siglo, garantizando una mejora similar en el gasto por estudiante. Este incremento de la financiación debe venir acompañado de mejoras significativas en la eficiencia y composición del gasto.

### Cuadro de indicadores y objetivos

Indicadores	Lugar	Promedio 2015-2019 o último dato disponible*	Objetivos			
			2030	2040	2050	
7 Porcentaje del alumnado que ha repetido al menos un curso a los 15 años <sup>135</sup>	España	29%*	18%	10%	5%	
	UE-27	12%*	–	–	–	
	UE-8	14%*	–	–	–	
8 Tasa de abandono escolar temprano <sup>136</sup>	España	17%*	10% <sup>137</sup>	6%	3%	
	UE-27	10%*	–	–	–	
	UE-8	8%*	–	–	–	
9 Población entre 25 y 34 años con educación superior a la ESO <sup>138</sup>	España	70%*	78%	86%	93%	
	UE-27	85%*	–	–	–	
	UE-8	87%*	–	–	–	
10 Importancia de las diferencias socioeconómicas en la probabilidad de repetición a igualdad de competencias <sup>139</sup>	España	3,9*	3	2	1	
	UE-22	2,0*	–	–	–	
	UE-8	1,5*	–	–	–	
11 Porcentaje del alumnado de 15 años con rendimiento bajo en PISA (inferior al nivel 2) <sup>140</sup>	Lectura	España	20%	18%	15%	<15%
	Matemáticas		23%	20%	18%	<15%
	Ciencia		20%	18%	15%	<15%
	Lectura	UE-22	20%	–	–	–
	Matemáticas		21%	–	–	–
	Ciencia		20%	–	–	–
	Lectura	UE-8	19%	–	–	–
	Matemáticas		18%	–	–	–
	Ciencia		19%	–	–	–
12 Porcentaje del alumnado de 15 años con rendimiento alto en PISA (nivel 5 o superior) <sup>141</sup>	Lectura	España	5%	6%	8%	10%
	Matemáticas		7%	10%	13%	16%
	Ciencia		5%	6%	8%	10%
	Lectura	UE-22	8%	–	–	–
	Matemáticas		11%	–	–	–
	Ciencia		7%	–	–	–
	Lectura	UE-8	10%	–	–	–
	Matemáticas		13%	–	–	–
	Ciencia		9%	–	–	–
13 Gasto público en educación (% del PIB) <sup>142</sup>	España	4,3%	5,1%	5,3%	5,5% <sup>143</sup>	
	UE-27	5,0%	–	–	–	
	UE-8	6,1%	–	–	–	

Para alcanzar estos objetivos, nuestro país tendrá que acometer **reformas profundas y poner en marcha iniciativas de calado** en varios frentes. Aquí sugerimos algunas:

### 1<sup>er</sup> frente: Rediseñar el currículum

Debemos cambiar la forma en la que se plantea, diseña y ejecuta el currículum que se enseña en nuestros colegios. Para ello, proponemos:

- **Promover una construcción abierta del currículum** que permita identificar cuáles son los saberes y competencias esenciales en cada una de las diferentes etapas educativas. El proceso debería ser participativo y consensuado, y contar con la colaboración de la comunidad académica, docente e investigadora, así como de las familias y del propio alumnado. Algunas experiencias de referencia en este ámbito son las reformas curriculares llevadas a cabo por Croacia, Chile y Portugal.<sup>144</sup>
- **Desarrollar un currículum centrado en la adquisición y evaluación competencial** que sea integral, interdisciplinar, globalizador y no enciclopédico, que ponga énfasis en la práctica del “aprender a aprender”<sup>145</sup> y genere así un aprendizaje más motivador, profundo y desafiante acorde con la edad y evolución cognitiva. Este currículum debería ampliar la experiencia formativa más allá de la adquisición de conocimientos, estar fundamentado en las competencias clave identificadas por la Comisión Europea,<sup>146</sup> y desarrollar, entre otras:
  - las disciplinas STEM, que habrán de estar presentes en todos los ciclos formativos.<sup>147</sup> Para ello es necesario mejorar las competencias matemáticas de la población. Si no se domina el pensamiento abstracto es difícil comprender muchos de los conceptos recogidos en los diferentes *softwares*;
  - las capacidades necesarias para desarrollar el pensamiento crítico, la creatividad y el pensamiento a futuro, así como su articulación mediante la expresión oral y escrita<sup>148</sup>;
  - las competencias técnicas propias de nuestro tiempo, como el multilingüismo, la programación o la educación financiera;
  - las competencias globales que permitan a los estudiantes analizar, cuestionar y proponer soluciones a los grandes retos del siglo XXI, como el cambio climático [véase capítulo 4],<sup>149</sup> la desigualdad o la presión demográfica; gestionar identidades múltiples y construir, desde el compromiso cívico y el respeto a la diversidad, los lazos de lealtad y solidaridad necesarios para la vida en sociedad;<sup>150</sup>
  - las competencias destinadas a mejorar la salud física y mental del alumnado [véase capítulo 9];
  - las competencias de tipo socioemocional, humanístico y espiritual, que ayuden a esta población a lidiar con los posibles efectos que tienen los dispositivos digitales (sobre la concentración, la privacidad o el descanso)<sup>151</sup> y con fenómenos psicosociales como el fracaso, el éxito, el dolor, la depresión o la ansiedad, alcanzando así una mayor satisfacción vital [véase capítulo 9].

- **Culminar la descentralización del currículum en los centros educativos.** Debemos dotar a los centros de una mayor capacidad para el desarrollo específico del currículum, que les permita dar una respuesta más personalizada a la realidad de su entorno. En última instancia, el nuevo currículum tendría tres partes competenciales:
  - una parte básica, de carácter estatal, que asegure un nivel de aprendizaje mínimo para el alumnado y la coherencia del sistema español con el marco de la Unión Europea;
  - una parte estipulada por las comunidades autónomas;
  - una parte diseñada por el centro educativo.

Además, con la guía del profesorado, debería aumentarse la capacidad de elección del alumnado, para que este pueda configurar una parte de su currículum en función de sus expectativas e inquietudes.

- **Garantizar la flexibilidad y actualización permanente del currículum, con revisiones periódicas cada 8 o 10 años.**<sup>152</sup> Esta es la política llevada a cabo por Finlandia desde los ochenta y que le permite estar a la vanguardia de las técnicas pedagógicas desarrolladas y de la demanda cambiante de habilidades y competencias. El reciente anuncio de la creación de un Instituto de Desarrollo Curricular es un paso esperanzador en este sentido.<sup>153</sup>
- **Aplicar una visión prospectiva en todo diseño curricular.**<sup>154</sup> Los niños y niñas que acceden hoy a nuestro sistema educativo tardarán entre 20 y 30 años en incorporarse al mundo laboral. Para evitar que estén totalmente desactualizados el día en que eso ocurra, es fundamental mantener una mirada en el futuro y anticipar algunas de las necesidades que surgirán en el mañana [véase capítulo 3].

## 2º frente: Avanzar hacia una mayor profesionalización de la carrera docente

La calidad de un sistema educativo depende de la capacidad y motivación de sus docentes. Si España quiere alcanzar la excelencia tendrá que mejorar considerablemente la selección, la formación, el desarrollo profesional, las condiciones laborales y el reconocimiento social de su profesorado, y posicionarlo como sujetos clave de la sociedad del conocimiento. Para ello, se recomienda:<sup>155</sup>

- **Reforzar la selección y formación inicial de los docentes.**
  - Reformando las Facultades de Educación: actualizando sus currículos, equilibrando el excesivo peso de las didácticas en favor de ámbitos interdisciplinares, e introduciendo los últimos avances de la investigación educativa.
  - Desarrollando nuevas especializaciones que se ajusten a los perfiles docentes demandados por las escuelas.
  - Fomentando que docentes de Primaria y Secundaria transmitan su experiencia a los alumnos de Magisterio y del Máster en Formación del Profesorado, respectivamente.
  - Mejorando los sistemas de selección y acceso a la profesión docente tras el grado o máster, de modo que se eleven los requisitos de acceso y se adapten los procesos

de oposición para que estos valoren las competencias que la educación del siglo XXI realmente necesita (motivación, habilidades comunicativas y socioemocionales, gestión de la diversidad y de las situaciones propias de la vida en las aulas, liderazgo) y no solo la capacidad de memorizar temarios.<sup>156</sup>

– **Implantar un proceso de iniciación profesional eficaz.**

– La inducción podría consistir en un periodo de prácticas continuadas y remuneradas durante, por ejemplo, dos cursos escolares en un centro educativo. Este proceso permitiría a los y las docentes adquirir progresivamente las capacidades necesarias.

– El docente novel debería integrarse en un equipo colaborativo formado por profesores titulares con los que compartirá las clases y que se encargarán de coordinar su trabajo diario. Además, deberían implantarse sistemas de mentorización por parte de profesores y profesoras más experimentados que preparen a los noveles para abordar con éxito la complejidad de la enseñanza.<sup>157</sup>

– Convendría crear una red de centros formadores especializados que compaginen la labor educativa con la formadora de docentes noveles en contextos sociales diversos.

– **Impulsar y requerir un aprendizaje y formación continuos a lo largo de la carrera docente.** Habrá que poner en marcha programas de recualificación ambiciosos en todo el territorio y mecanismos de evaluación regulares. El hecho de que, en 2030, en torno al 40% del cuerpo docente español pueda tener más de 50 años hace especialmente relevante la creación de estos programas.<sup>158</sup>

– **Institucionalizar vías de crecimiento profesional dentro de la carrera docente.** Para ello, podrían establecerse dos trayectorias: una horizontal, en la que los avances profesionales no supondrían un cambio de etapa ni de responsabilidad docente; y otra vertical, que implicaría un cambio de etapa y una evolución desde la actividad docente a otro tipo de funciones. Ambas trayectorias serían evaluables y el progreso en esta última estaría asociado a funciones de gestión, formación e innovación educativa.

– **Fomentar la presencia masculina en la carrera docente.** A fin de caminar hacia la equidad de género en nuestra sociedad, sería necesario impulsar la presencia masculina en las primeras etapas del sector educativo. Actualmente, hay una clara mayoría de mujeres, sobre todo en la etapa infantil (98%) y de primaria (81%), que contrasta con la evolución de la sociedad<sup>159</sup> y que podría estar contribuyendo a perpetuar estereotipos de género como el que asocia la educación y el cuidado exclusivamente a la mujer.

– **Promover la transferencia de conocimiento entre la escuela, los centros de FP y la universidad,** facilitando que los docentes e investigadores universitarios y de FP puedan participar en Primaria, Secundaria o Bachillerato, y viceversa.

– **Conseguir que los y las mejores docentes tengan una mayor implicación en contextos socioeconómicos menos favorecidos y en la innovación e investigación educativa,** por ejemplo, ligando el desarrollo profesional y la remuneración a una mayor implicación en estos proyectos. Así lo han hecho países como Australia o Francia.<sup>160</sup>

- **Avanzar en la profesionalización de la etapa de educación infantil (0-3 años)**, fomentando tanto la formación permanente y mejora de las condiciones laborales del profesorado, como la evaluación de los procesos y el desempeño docente.

### 3<sup>er</sup> frente: Mejorar la gobernanza del sistema educativo

- **Fortalecer la cooperación horizontal entre comunidades autónomas para potenciar el intercambio de datos, conocimiento y experiencias entre ellas.** Para lograrlo, sugerimos cinco medidas prioritarias:
  - Reforzar los Programas de Cooperación Territorial (PCT).<sup>161</sup> Deberían diversificarse tanto en los contenidos como en los actores con los que se trabaja (comunidades autónomas, diputaciones, ayuntamientos).
  - Aprovechar las tecnologías digitales para ampliar e integrar las distintas bases de datos disponibles, convirtiéndolas en una herramienta clave para el seguimiento, evaluación y diseño de políticas y programas.
  - Normalizar el uso de la experimentación como método de trabajo, para identificar lo que funciona y lo que no, siguiendo principios como el de “*smart state*” o el de “sistemas que aprenden.”<sup>162</sup>
  - Fortalecer la Conferencia Sectorial con mayor deliberación y dictamen sobre asuntos que conciernen a la gobernanza conjunta.
  - Fijar una estrategia con unos objetivos, indicadores y metas compartidos de mejora de la calidad y la equidad, con sus correspondientes adaptaciones a las realidades y aspiraciones de cada comunidad autónoma, siguiendo el ejemplo de los *Objetivos Europeos y Españoles 2010* y de la *Estrategia 2020 de Educación y Formación*.<sup>163</sup> Esta estrategia debería estar en línea con el marco europeo para el periodo 2021-2030.<sup>164</sup>
- **Mejorar la profesionalización e internacionalización de los cargos políticos y los cuadros técnicos intermedios** de las comunidades autónomas y del Ministerio de Educación y Formación Profesional, con programas de formación continua y sistemas de evaluación exigentes.
- **Ampliar la autonomía y la capacidad organizativa de los centros educativos**, siguiendo la experiencia europea. La idea es que los centros puedan adaptar mejor el trabajo en las aulas a la realidad y necesidades de su entorno, algo esencial para lograr mayor equidad y mejores resultados en aprendizaje.<sup>165</sup>
- **Establecer reglas y mecanismos de control de la admisión** que aseguren una escolarización equilibrada: sin segregación, gratuita, y que favorezca la corresponsabilidad de la red pública y concertada.<sup>166</sup>
- **Promover una mayor responsabilidad de los centros educativos ante la comunidad educativa y la administración** a partir de la información de las evaluaciones-diagnóstico y otros instrumentos de información robusta, con el propósito de elaborar planes de mejora y sistematizar la innovación que realizan.

- **Modernizar la inspección educativa**, potenciando su papel de apoyo permanente a los centros y de mecanismo coordinador de las mejoras compartidas entre ellos.
- **Lograr una mayor apertura de la escuela a otros actores que tienen un compromiso con lo común y lo público de la educación.** La escuela debería convertirse en el punto nodal de un ecosistema de aprendizajes conectados en la comunidad, con un papel activo de los museos, las bibliotecas, las industrias culturales, las empresas y las entidades comunitarias como agentes educadores organizados en red.

#### 4º frente: Impulsar un sistema de evaluación eficaz, apoyado por una cultura de la transparencia y la asunción de responsabilidades

- **Introducir un modelo de certificación competencial del aprendizaje al final de la ESO**, en sustitución del actual sistema de titulación. El objetivo debería ser conseguir una mayor flexibilidad en el acceso a oportunidades formativas tras el periodo obligatorio, y la personalización de los itinerarios de aprendizaje de cada estudiante. Asimismo, habría que **rediseñar los objetivos de la Evaluación del Bachillerato para el Acceso a la Universidad (EBAU)** para avanzar hacia la evaluación por competencias.
- **Consolidar y adecuar las evaluaciones-diagnóstico.**<sup>167</sup> Compatibilizar las evaluaciones nacionales (con ítems comunes) y autonómicas (con ítems propios de cada comunidad autónoma) con el objetivo de identificar progresos, diseñar planes de mejora y compartir buenas prácticas entre centros y administraciones.<sup>168</sup> Estas evaluaciones deberían ser recurrentes en el tiempo, y los datos resultantes deberían estar a disposición de la comunidad académica e investigadora, para que esta pueda contribuir también a la supervisión y mejora de las políticas educativas.
- **Promover una evaluación continua** orientada a la mejora de cada docente y al desarrollo institucional de cada centro educativo **e implantar una cartera profesional de evaluación** basada en indicadores de desempeño docente y un sistema de evaluación entre pares.
- **Desarrollar el Sistema Estatal de Indicadores**, profundizando en las temáticas (ej. equidad y análisis longitudinales de resultados), la cobertura (disponibles para todas las comunidades autónomas), la desagregación por perfil del alumnado y la agilidad de actualización (en tiempo real vía algoritmos de aprendizaje automático). Esto permitiría un mejor uso de la información por parte de los equipos docentes, la comunidad educativa y las familias y ayudaría a fortalecer su toma de decisiones.
- **Crear una institución independiente que conecte la evidencia científica con las políticas y las prácticas educativas**, inspirada en modelos como la *Education Endowment Foundation*<sup>169</sup> (Reino Unido), el *Best Evidence Synthesis*<sup>170</sup> (Nueva Zelanda) o la *What Works Clearinghouse*<sup>171</sup> (EE. UU.). Las primeras líneas de actuación podrían ser: evaluar de manera sistemática los beneficios que la generalización de la jornada partida tendría sobre los resultados académicos frente a la jornada continua,<sup>172</sup> y estudiar la conveniencia o no de modificar el mecanismo de asignación de colegios a los estudiantes.<sup>173</sup>

## 5º frente: Mejorar la financiación

Sin una financiación mayor y mejor asignada, será imposible alcanzar los objetivos previamente identificados.<sup>174</sup> Es fundamental, por tanto, **incrementar progresivamente los recursos económicos que se dedican a la educación hasta alcanzar la media actual de la UE-8 [Figs. 23 y 24]. El objetivo es poder:**

- **Financiar las políticas propuestas en modernización del currículum, profesionalización de la carrera docente, mejora de los instrumentos de gobernanza y creación de un sistema de evaluación eficaz.**
- **Financiar la ampliación y mejora de la calidad de la red pública de centros para la educación, crianza y cuidado infantil**, que permita garantizar la oferta universal, gratuita y de calidad a la atención educativa de la primera infancia (de 0 a 3 años). Aunque nuestra tasa de escolarización en esas edades es superior a la media de la UE-8 y la UE-27, en España aún hay muchos niños y niñas de 0 a 3 años sin escolarizar, especialmente en los entornos más vulnerables. Los estudios demuestran que la formación en estas edades tempranas es, de hecho, una de las vías más eficaces para mejorar los resultados educativos y la calidad del capital humano, especialmente en países como el nuestro, con un elevado volumen de niños y niñas en situación de vulnerabilidad y con una etapa formativa muy condicionada por la precariedad laboral de buena parte de la población [véase capítulo 7].<sup>175</sup>
- **Financiar un plan de infraestructuras y equipamiento educativo** para su digitalización y adaptación a la transición ecológica (ej. climatización y aislamiento eficiente, arbolado en los patios para la regulación térmica, facilitar que los centros instalen mini-centrales solares que contribuyan a un desarrollo sostenible).
- **Aumentar la financiación a la innovación y transformación educativa**, así como a la investigación derivada del mayor acceso y transparencia de los indicadores educativos.
- **Financiar medidas adicionales destinadas a reducir las desigualdades** (de oportunidad y de resultados) que sufren los y las estudiantes, y que tienen su origen en las diferencias entre centros, territorios, capacidades y circunstancias socioeconómicas de sus familias. En este sentido, habrá que adoptar varias medidas:
  - Desarrollar una financiación equitativa de los centros en función de la complejidad socioeducativa. Para ello, convendría identificar internamente los centros educativos infrafinanciados y, acto seguido, habilitar partidas especiales para eliminar el déficit de financiación.<sup>176</sup>
  - Lograr un suelo de inversión por alumno para todas las comunidades autónomas, de modo que nunca sea inferior al 90% de la media nacional.
  - Ampliar la cobertura y cantidad de las becas. Por ejemplo, con nuevas modalidades que permitan estimular el retorno al sistema educativo o incentivar la continuidad entre colectivos en riesgo de abandono.
  - Institucionalizar planes de refuerzo para el alumnado vulnerable (de forma obligada para las comunidades autónomas).

- Reforzar el progreso del alumnado con dificultades de aprendizaje, incrementando la dotación en los ámbitos de la orientación, la atención psicológica y las actividades extraescolares.
- Abordar la brecha de financiación de la escuela concertada, cuantificando el coste real del funcionamiento ordinario y de la atención a la diversidad (que no exigen cuota alguna), con el objetivo de mejorar las oportunidades de acceso y reducir la segregación escolar.<sup>177</sup>
- Financiar el derecho a la alimentación de la infancia vía becas desayuno y servicios de comedor.
- Asegurar, sobre todo en el mundo rural, la disponibilidad de transporte y servicio de comedor, en aras de facilitar la escolarización temprana.

### **6º frente: Ampliar y diversificar las opciones formativas postobligatorias**

Una parte importante del elevado abandono escolar temprano y de las carencias formativas de nuestra población derivan de la falta de flexibilidad en el acceso a oportunidades formativas tras el periodo obligatorio. España tendrá que desarrollar un sistema abierto y plurimodal que proporcione un **itinerario formativo personalizado a cada estudiante, conduzca a la titulación postobligatoria** del grueso del alumnado (adecuando y reforzando el modelo de Formación Profesional) y **asegure que todos los alumnos y alumnas se gradúan con la capacidad de seguir aprendiendo y formándose a lo largo de la vida** [véase capítulo 3].

**Si se adoptan estas medidas, nuestro país podrá conquistar la vanguardia educativa antes de 2050.**

