

Los debates sobre el fracaso y el abandono escolar. Las propuestas educativas internacionales y españolas

BELÉN PASCUAL BARRIO
Universitat De Les Illes Balears
Belen.Pascual@Uib.Es

JOAN AMER FERNÁNDEZ
Universitat De Les Illes Balears
Joan.Amer@Uib.Es

Resumen

El fracaso y el abandono escolar se encuentran en la primera línea de debate en las políticas educativas, tanto en la esfera española como la europea e internacional. El artículo tiene como objetivos revisar los conceptos de fracaso y abandono y describir las propuestas, recomendaciones y políticas desde la Unión Europea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Ministerio de Educación Español. La metodología utilizada es el análisis de políticas públicas, principalmente a través de técnicas de la revisión bibliográfica y el análisis documental. En cuanto a las conclusiones, el análisis de las propuestas políticas permite determinar, de manera contraria a la esperada, que las recomendaciones de las instituciones internacionales (UE y OCDE), ponen el acento en los aspectos contextuales socioeconómicos y educativos y no tanto en la vulnerabilidad educativa individual. En este sentido, el Ministerio Español de Educación debe impulsar actuaciones que no se apoyen exclusivamente en enfoques individualizados sobre el fracaso, sino que tengan en cuenta los aspectos del sistema educativo, las dinámicas dentro de las escuelas, y los contextos familiar y socioeconómico.

Palabras clave: *Éxito escolar, desigualdad educativa, equidad, calidad educativa.*

The debates on school failure and dropout. Spanish and international educational proposals.

Abstract

School failure and dropout are in the centre of the debate in education policies, both in the Spanish arena as in the European and international arena.

The article aims at, first, revising the concepts of school failure and dropout and, second, describing the proposals, recommendations and policies from the European Union, the Organization for the Economic Cooperation and Development (OECD) and the Spanish Department of Education. Methodology in the article consists on public policy analysis, together with the bibliographic revision and the documentary analysis. Related to the conclusions, the analysis of the political proposals allows us to determine, contrary to the expected, that the recommendations of the international institutions highlight the socioeconomic and educational contextual factors rather than the individual educational vulnerability. In this sense, the Spanish Department of Education should promote those actions not exclusively based on individualized approaches to school failure, but those that take also into account aspects from the education system, school dynamics and family and socioeconomic contexts.

Key words: *School success, education inequality, equity, education quality.*

1. Introducción: los conceptos de fracaso y abandono escolar

Los conceptos de fracaso escolar y abandono escolar prematuro son términos ampliamente utilizados en la investigación educativa. En España se suelen asociar, respectivamente, a no superar la etapa obligatoria y a no superar la etapa postobligatoria (Roca, 2010; Mena et al., 2010). También se hace referencia al fracaso escolar como “fracaso escolar administrativo” (Martínez, 2011), al entender que se trata de un concepto construido desde la esfera de las políticas públicas y no desde una perspectiva científica. Martínez (2011) añade que la ausencia de un término específico más preciso ha comportado que se continuara utilizando la expresión fracaso escolar. Otra definición es la aportada por Calero et al. (2010): fracaso sería situarse en un nivel inferior a 2 en las competencias medidas por PISA (Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, OCDE).

Los objetivos del presente capítulo son, primero, revisar críticamente las distintas conceptualizaciones del fracaso y abandono escolar, y, segundo, recoger las principales propuestas para combatir estos fenómenos y fomentar el éxito escolar. En una dinámica de aproximación progresiva de lo macro a lo micro, como si de una técnica de “zoom” se tratase, se trabajarán en primer lugar las definiciones y las propuestas de dos instituciones internacionales como la Unión Europea (UE) y la OCDE, por su importancia en el debate y en el diseño de las políticas contra el fracaso y el abandono. En segundo lugar, se analizará de manera crítica la panorámica del debate y el diseño de propuestas en España. En

conjunto, se pretende visualizar la incidencia del debate internacional en la comprensión del fenómeno y la definición de las políticas a escala española.

Fernández Enguita et al. (2010) definen fracaso escolar, en su acepción restrictiva, como “la situación del alumno que intenta alcanzar los objetivos mínimos planteados por la institución –los de la educación obligatoria-, falla en ello y se retira” (Fernández Enguita et al., 2010: 18). Según estos autores, la definición presenta como principal hándicap incluir como fracaso aquellos alumnos que no lo intentan. Además, ellos son partidarios de una definición más abierta de fracaso (que abarca en ella tanto el fracaso como el abandono):

“Optaremos por una concepción amplia del fracaso que incluya simplemente toda forma de no consecución de los objetivos escolares proclamados por la sociedad y que pueden estimarse como mínimos razonables en función del mercado de trabajo, a saber, un título regular postobligatorio.” (Fernández Enguita et al., 2010: 23)

En la concepción de fracaso escolar, Fernández Enguita et al. (2010) también consideran al alumnado que permanece y finaliza pero a cambio de un alto coste de tiempo y esfuerzo, y al alumnado que alcanza los objetivos por la recompensa extrínseca. En estos casos hablaríamos del fracaso como falta de motivación (Fernández Enguita et al., 2010), como un proceso de desvinculación o desenganche, una desmotivación progresiva que se relaciona a factores como desafección por la escuela y la atracción por el empleo (Mena et al., 2010) y que se manifiesta en forma de un tipo de resistencia opaca¹ (Testanière, J., 1968): el alumno asiste a la escuela por obligación, se comporta por inercia, muestra poco interés por los estudios y acata las normas, aunque los contenidos de estudio dejen de tener sentido y se pierda de vista la finalidad última del mismo.

Las consecuencias del fracaso escolar son graves ya que las personas que no se gradúan en ESO encuentran dificultades para la inserción laboral, ocupan puestos menos estables y con niveles retributivos inferiores y, cuando pierden su empleo, tardan más tiempo en encontrar otro (Calero et al., 2010, 227). Son situaciones extremas que comportan un nivel de vulnerabilidad grave (CES, 2010). Según NESSE (2011), las personas en situación de fracaso o abandono escolar tienen mayor probabilidad de estar desempleadas o de acceder a trabajos precarios y poco remunerados. Además el fracaso y el abandono provocan costes sociales (baja cohesión) y económicos (menor productividad y menor recaudación de impuestos).

¹ A este tipo de resistencia le seguiría la resistencia definida desde el punto de vista de la conflictividad por parte de los alumnos de la clase trabajadora que utilizan la broma y la desobediencia de las normas, para poner a prueba al profesorado (P. Willis, 1988; Dubberley, 1995).

Según la OCDE (2011a), hay que adoptar tres perspectivas en el estudio del fracaso escolar. Desde una perspectiva sistémica, el fracaso escolar ocurre cuando el sistema educativo no consigue el objetivo de una educación inclusiva que fomente el aprendizaje de los estudiantes. Desde una perspectiva de las escuelas, el fracaso ocurre cuando la escuela no garantiza un entorno de aprendizaje adecuado. Desde una perspectiva individual, el fracaso escolar se puede definir como el fracaso del alumno en obtener un nivel mínimo de conocimiento y habilidades, que puede terminar conllevando el abandono (OCDE, 2011a).

De un modo similar, Mena et al. (2010) detectan principalmente tres miradas sobre el fracaso:

- La mirada sobre los problemas del alumno y su fracaso (el alumno como unidad de análisis).
- La mirada sobre el fracaso de la sociedad (factores socioculturales como las características de las familias o las procedencias de áreas vulnerables). Conlleva enfocar las causas fuera de la escuela que influyen en el fracaso.
- La mirada sobre el funcionamiento del sistema educativo.

El término abandono escolar ha ganado centralidad a partir de la inclusión en la Estrategia de Lisboa de la Unión Europea (UE) del objetivo de aumentar los porcentajes de población juvenil que continúan sus estudios después de la etapa obligatoria (Consejo de la UE, 2003; Roca, 2010). La Estrategia de Lisboa plantea el objetivo de situar el porcentaje de abandono por debajo del 10% para 2010 (Consejo de la UE, 2003). En el debate generado a partir de la Estrategia de Lisboa también aparece el concepto de éxito escolar definido de manera inversa al concepto de abandono: lograr que el 85% del grupo etario entre los 20 y 24 años obtenga el nivel de la educación secundaria superior (Feito, 2009). En 2009 se prorrogaron los objetivos de la Estrategia de Lisboa hasta el 2020 mediante la Estrategia ET2020 (Education and Training 2020) o marco estratégico para la cooperación europea en educación y formación (Consejo de la UE, 2009).

2. La agenda de la Unión Europea en el debate sobre fracaso y abandono escolar. Las propuestas para el éxito escolar

El debate y la literatura académica sobre fracaso y abandono escolar a escala europea es amplio. Aquí se acota principalmente al análisis de las estrategias y líneas de reflexión de la Unión Europea contra el abandono escolar prematuro o *early school leaving*. El Marco Estratégico para la cooperación europea en educación y formación (ET2020) adoptado por el Consejo de Europa en mayo de

2009 fija cuatro objetivos estratégicos en la cooperación en educación y formación entre los países miembros (Consejo de la UE, 2009):

- Hacer realidad el aprendizaje permanente y la movilidad de los educandos.
- Mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación.
- Promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa.
- Incrementar la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación.

En el ámbito de los objetivos segundo y tercero, se enmarcan las acciones de la UE contra el abandono escolar prematuro. Según la Comisión Europea (2011a), en su informe-análisis de 2011 de la implementación de la estrategia ET2020, los países participantes consideran trabajar contra el abandono una prioridad en sus políticas educativas y formativas. A raíz de ello, los países están mejorando las medidas de evaluación y análisis del abandono como base para unas políticas más efectivas.

En su propuesta de marco de políticas generales para reducir el abandono escolar temprano, el Consejo de la Unión Europea determina las siguientes causas para el abandono (Consejo de la Unión Europea, 2011):

Las personas que abandonan prematuramente los estudios forman un grupo heterogéneo y las motivaciones individuales para hacerlo son muy diversas. El origen familiar y las condiciones socioeconómicas en sentido amplio, como la atracción del mercado laboral, son factores importantes. Su impacto está condicionado por la estructura del sistema de educación y formación, por las oportunidades de aprendizaje disponibles y por el entorno de aprendizaje. La coordinación de las políticas que abordan el bienestar de los niños y los jóvenes, la seguridad social, el empleo juvenil y las perspectivas futuras de carrera profesional pueden desempeñar un papel importante en la reducción del abandono escolar prematuro. (Consejo de la Unión Europea, 2011: 4)

El informe NESSE (NESSE, 2011), realizado por expertos educativos por encargo de la UE, subraya tanto las causas individuales como las institucionales del abandono. Entienden el abandono como fruto de la interacción entre, por un lado, las experiencias y los procesos escolares, y, por otro, el contexto familiar y socioeconómico. En este sentido adoptan la perspectiva del *all factors framework* que tiene en cuenta los siguientes condicionantes (NESSE, 2011):

- La familia y la comunidad.
- El alumno y sus compañeros.

- El sistema educativo.
- El empleo y la formación.

De acuerdo con NESSE (2011), el abandono es la culminación de un proceso largo que empieza frecuentemente antes que una persona joven entre en la escuela. El informe destaca que tratar el fenómeno únicamente desde una perspectiva de la vulnerabilidad individual ayuda poco a una comprensión más completa del fenómeno y a un diseño más acertado de las intervenciones y políticas públicas. El informe establece como prioridades:

1. Entender el abandono escolar como un proceso y no como una acción puntual.
2. Analizar el abandono de modo integrado con otros procesos, tanto sociales como económicos y políticos.
3. Definir intervenciones que se dirijan a combatir las causas.

Las recomendaciones del Consejo de la Unión Europea relativas a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro incluyen políticas de prevención, políticas de intervención, políticas de intervención a escala individual y medidas compensatorias (Consejo de Europa, 2011: 4-6):

- a) Políticas de prevención (reducir el riesgo de abandono antes que empiece la problemática): proporcionar una educación infantil de calidad; aumentar oportunidades de enseñanza y formación más allá de la enseñanza obligatoria; promover políticas activas contra la segregación escolar y mayor apoyo a los centros en zonas desfavorecidas; destacar el valor de la diversidad lingüística y apoyar a los niños con una lengua materna distinta; reforzar la participación de los padres; aumentar la flexibilidad y la permeabilidad de los itinerarios educativos; reforzar unos itinerarios de formación profesional de alta calidad; y reforzar el vínculo entre los sistemas educativo y de formación y el mundo del trabajo.
- b) Políticas de intervención (reacción a señales de alerta, mejorando la calidad de la enseñanza y dando apoyo específico a alumnos en riesgo): transformar los centros de enseñanza en comunidades de aprendizaje basadas en una visión común del desarrollo escolar; elaborar sistemas de alerta precoz para los alumnos que presentan riesgo; aumentar la implicación de los padres y otros actores, como la comunidad local, asociaciones de inmigrantes, asociaciones culturales y deportivas...; apoyar y capacitar a los profesores en su trabajo con los alumnos en situación de riesgo; y fomentar actividades extracurriculares que promuevan la autoestima de los alumnos en riesgo.
- c) Políticas de intervención a escala individual (apoyo específico según necesidades de cada alumno): tutoría individual y tutoría en pequeños

grupos; reforzar las metodologías de aprendizaje personalizado; reforzar la orientación escolar y profesional; garantizar apoyo financiero para aquellos estudiantes que puedan dejar los estudios por motivos económicos.

- d) Políticas de compensación o medidas compensatorias (vías para la reincorporación a la educación y formación): programas de segunda oportunidad que respondan a las necesidades de quienes han abandonado prematuramente; vías de reincorporación a la enseñanza y formación generales, como las clases de transición; reconocer los aprendizajes no formales aumenta la autoestima de los alumnos; y apoyo individual específico –social, económico, educativo y psicológico- para los jóvenes en dificultad.

En su comunicación “Tackling Early School Leaving: a key contribution to the Europe 2020 Agenda”, la CE (2011b) recoge ejemplos de buenas prácticas en países miembros de medidas para la prevención, intervención y compensación contra el abandono. Primero, en cuanto a las medidas para la prevención, aplicadas en la educación infantil y primaria, la CE destaca las políticas contra la segregación escolar (ejemplos de Bulgaria y Hungría); las medidas de discriminación positiva (zonas educativas prioritarias en Chipre y programas de apoyo educativo en áreas vulnerables en Francia y España); y los itinerarios educativos flexibles (casos de Luxemburgo, Italia y Dinamarca). Segundo, en cuanto a las medidas para la intervención, implementadas en la enseñanza secundaria, la CE (2011b) señala los casos de las escuelas como comunidades de aprendizaje, la conexión con actores de fuera de la escuela, la implicación de los agentes locales y las Escuelas Abiertas (como las *scuole aperte* de Nápoles, que fomentan el “enganche” escolar con diversos proyectos con la sociedad civil local, a través de actividades fuera del horario escolar abiertas a todos los niños). Tercero, en cuanto a las medidas de compensación, dirigidas a aquellos que ya han abandonado el sistema, la CE (2011b) apunta programas que fomenten el retorno al itinerario educativo, señalando ejemplos como las clases de transición en Francia o los “proyectos de aprendizaje para jóvenes adultos” de Eslovenia.

La Comisión Europea (2011a) constata que la mayoría de las medidas contra el abandono deben ser implementadas en la esfera local y en la esfera escolar. También recoge las dificultades de las escuelas para implicar a los padres en las medidas contra el absentismo y el abandono, así como la mayor presencia de medidas compensatorias en lugar de más medidas preventivas (recomendadas). Ejemplos de la CE de medidas preventivas son: mayor aprendizaje individualizado, apoyo a los alumnos en riesgo de abandono, sistemas de detección precoz y actividades extracurriculares para promover el aprendizaje y el desarrollo personal. Además, la CE subraya la importancia de una educación y formación

vocacional (VET, *vocational education and training*) de calidad para reducir el abandono prematuro. Para aprovechar el potencial de la educación vocacional, la CE (2011a) propone:

- Una mayor permeabilidad entre la educación vocacional y la educación general.
- Una alternancia entre la educación general y la vocacional a partir de la secundaria inferior.
- La introducción de aprendizajes laborales.
- La posibilidad de adquirir habilidades laborales también en la educación general.

3. Las propuestas de la OCDE contra el fracaso escolar

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es una institución internacional que aglutina 34 países y que tiene como objetivo debatir y armonizar políticas de desarrollo económico y social, tanto para los países miembros como no miembros (www.oecd.org). El departamento de Educación de la OCDE realiza estudios con propuestas contra el fracaso escolar a partir de, entre otras fuentes, su estudio PISA (Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes, acrónimo en inglés) (www.oecd.org/education). La OCDE produce conocimiento en el ámbito de la educación poniendo el acento en su impacto en la economía, porque, según sus palabras, “garantizar que todos los estudiantes alcancen altos niveles de rendimiento es un componente principal de las políticas dirigidas a promover el crecimiento económico y el éxito en un mundo que demanda ciudadanos y trabajadores bien educados” (OCDE, 2011b: 80). En este apartado hacemos referencia a las publicaciones *No more failures: Ten steps to Equity* (OCDE, 2007), *Equity and Quality in Education. Supporting disadvantaged students and schools* (2011a) y *Against the odds. Disadvantaged students who succeed in school* (OCDE, 2011b) por su centralidad en el debate internacional en las propuestas para luchar contra el fracaso y para el fomento del éxito escolar.

En la línea de coordinar y armonizar las políticas contra el fracaso escolar la OCDE (2007) publicó el estudio *No more failures: Ten steps to Equity in Education*, donde se proponen diez medidas para la equidad en la educación (ver Tabla 1).

Estas medidas se encuentran refrendadas y desarrolladas posteriormente en el estudio *Equity and Quality in Education. Supporting disadvantaged students and schools* de la OCDE (2011a). En dicho estudio, la OCDE determina que, en educación, la falta de equidad e inclusión conlleva escenarios de fracaso escolar y subraya que aquellos sistemas educativos que combinan equidad y calidad son

TABLA 1. LOS DIEZ PASOS PARA LA EQUIDAD EN EDUCACIÓN (*NO MORE FAILURES: TEN STEPS TO EQUITY IN EDUCATION*, OCDE, 2007)

Diseño

1. Limitar la asignación inicial a un programa de estudio y la clasificación por aptitudes académicas, y posponer la selección académica.
2. Planificar la elección de escuela para que se contengan los riesgos a la equidad.
3. En el nivel de preparatoria (segundo ciclo de enseñanza secundaria), ofrecer alternativas atractivas, eliminar los callejones sin salida y evitar el abandono.
4. Ofrecer segundas oportunidades para obtener una educación.

Prácticas

5. Identificar y proporcionar ayuda sistemática a quienes se rezaguen en la escuela y reducir el porcentaje de alumnos que repiten el año escolar.
6. Afianzar los vínculos entre la escuela y la familia ayudando a los padres menos favorecidos a apoyar el aprendizaje de sus hijos.
7. Responder a la diversidad y prever la inclusión exitosa de los migrantes y las minorías en la educación de las mayorías.

Provisión de recursos

8. Proporcionar una educación sólida a todos, dando prioridad a la edad temprana y a la educación básica.
9. Dirigir recursos a los estudiantes con las mayores necesidades.
10. Fijar objetivos concretos para que haya más equidad, específicamente los relacionados con el logro escolar deficiente y los abandonos.

Fuente: OCDE (2007). *No more failures: Ten steps to Equity in Education*. Paris, OECD Publishing.

aquellos que obtienen mejores resultados. La OCDE añade que los estudiantes de contextos socioeconómicos desfavorecidos tienen el doble de probabilidad de presentar bajo rendimiento escolar. Además, de acuerdo con la OCDE, los costes

sociales del fracaso son altos, mientras que finalizar la educación secundaria con éxito permite a los alumnos mejores opciones de empleo y unas perspectivas de disponer de un estilo de vida más saludable. La OCDE propone medidas en el sistema educativo y medidas en las escuelas para combatir el fracaso escolar (ver Tabla 2).

TABLA 2. PROPUESTAS DE LA OCDE PARA COMBATIR EL FRACASO ESCOLAR
(OCDE, 2011A)

<p>Medidas correctoras del sistema educativo</p> <ul style="list-style-type: none">• Recomendación 1: Eliminar la repetición de curso.• Recomendación 2: Diferir los itinerarios de selección a la educación secundaria superior.• Recomendación 3: Evitar la segregación escolar• Recomendación 4: Inversiones adecuadas a las necesidades de las escuelas y los estudiantes.• Recomendación 5: Diseños de itinerarios en la educación secundaria superior que garanticen su finalización. <p>Medidas para las escuelas con bajo rendimiento</p> <ul style="list-style-type: none">• Recomendación 1: Fortalecer el liderazgo en las escuelas.• Recomendación 2: Estimular un clima escolar de apoyo y un entorno de aprendizaje.• Recomendación 3: Atraer, apoyar y retener profesores de alta calidad.• Recomendación 4: Garantizar estrategias de aprendizajes en el aula efectivas.• Recomendación 5: Fomentar los vínculos de las escuelas con los padres y las comunidades.
--

Fuente: OCDE (2011a). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing.

En cuanto a las medidas correctoras del sistema educativo, desde la OCDE proponen eliminar la repetición de curso y fomentar estrategias alternativas como prevenir la repetición trabajando durante el curso las carencias o reducir la repetición a asignaturas concretas. Son partidarios de escuelas comprensivas y de posponer las elecciones de itinerarios al ámbito de la secundaria superior, así como de promover sistemas de elección escolar que no fomenten la segregación. Añaden la importancia de inversiones adecuadas como escuelas infantiles en contextos socioeconómicos adversos. Por último, impulsan la mayor inclusión de la educación vocacional en la secundaria superior como instrumento contra el abandono.

En cuanto para las medidas para las escuelas, la OCDE sugiere implementar programas de preparación de líderes para las escuelas con bajo rendimiento y buenos incentivos para retener los líderes en estas escuelas; fomentar relaciones positivas entre los profesores y los alumnos así como orientación adecuada e identificación de las disrupciones en el aprendizaje; retener los profesores de calidad; mejorar la comunicación de las escuelas con los padres y la comunidad; y, por último, garantizar estrategias de aprendizaje efectivo en el aula. Además consideran que un aprendizaje efectivo debe estar bien diseñado y estructurado, personalizado, centrado en el alumno y debe ser inclusivo.

En su estudio *Against the Odds. Disadvantaged students who succeed in school*, la OCDE explora los resultados, en el ámbito de las ciencias, de la oleada de 2006 (55 países) de su estudio PISA para determinar el perfil del alumno resiliente, aquél que a pesar de un contexto socioeconómico adverso logra el éxito escolar (OCDE, 2011b). El estudio analiza las técnicas de aprendizaje, la dedicación al aprendizaje de la ciencia en las aulas y las características de las escuelas. De acuerdo con la OCDE, conocer las características de la resiliencia académica permite, a los educadores, padres y administradores educativos, disponer de nuevas perspectivas para ayudar a los alumnos de contextos en desventaja a obtener el éxito escolar.

Para el éxito escolar de los estudiantes en desventaja, la OCDE (2011b) señala como factores clave la actitud positiva hacia el aprendizaje, el tiempo dedicado a clases de ciencias, el rol de los profesores y las características de las escuelas. En primer lugar, en relación a la actitud positiva, la OCDE apunta que los estudiantes resilientes están más motivados, más implicados y tienen mayor confianza en sus capacidades para aprender ciencias. Además, de acuerdo con el estudio de la OCDE, hay una relación importante entre la resiliencia y los niveles altos de confianza en las propias habilidades académicas. Para la OCDE, las políticas dirigidas a promover las actitudes positivas hacia el aprendizaje entre los estudiantes en desventaja impulsan la resiliencia: esta institución internacional recomienda la implementación de programas para fomentar la confianza de los estudiantes socialmente desaventajados en sus habilidades. Ejemplos de ello son los programas de tutorización específicos para estos alumnos.

En segundo lugar, el tiempo dedicado a las ciencias en clase está asociado significativamente con la resiliencia (OCDE, 2011b). En palabras de la OCDE, dado que la ciencia es importante para el futuro éxito profesional de los estudiantes, ésta debe estar más presente en las escuelas: el tiempo dedicado al aprendizaje en clase fomenta el desarrollo de las habilidades y la comprensión conceptual.

En tercer lugar, la OCDE determina que el rol de los profesores es muy importante en la mejora del rendimiento de los alumnos. En concreto, se enumeran las siguientes prácticas como las más efectivas para fomentar la motivación y la autoconfianza de los alumnos: actividades específicas temáticas para procesar información, interacción entre los estudiantes (como discusiones o aprendizaje cooperativo), estrategias para fomentar el autoaprendizaje y apoyo específico.

En cuarto y último lugar, según la OCDE (2011b), las escuelas tienen un papel relevante en promover la resiliencia a través de actividades como actividades en las aulas o técnicas de enseñanza que promuevan la motivación y la confianza en sus propias habilidades de los estudiantes en situación de desventaja.

4. Panorama de las políticas en España

La tasa de abandono en España se mantiene desde la mitad de la década de los 90 hasta 2008 en el 30-31% (15-17% es el promedio de la Unión Europea) (Instituto de Evaluación, 2009). En el año 2010 un 28,4% de la población de 18 a 24 años no ha completado el nivel de E. Secundaria 2ª etapa y no sigue ningún tipo de educación-formación (MEC, 2012). Un elemento que se atribuye a este estancamiento es la exigencia del título de ESO a la continuación de los estudios postobligatorios. La realidad por comunidades autónomas es diversa y de acuerdo al nivel de abandono pueden distinguirse tres grupos (Roca, 2010): nivel bajo -próximo a la Unión Europea- (Navarra y País Vasco), nivel medio-alto -20-35%- (Asturias, Galicia, Castilla-León y Madrid, Aragón, Cantabria, La Rioja, Cataluña, Comunidad Valenciana y Extremadura) y nivel muy alto -más del 35%- (Canarias, Castilla-La Mancha, Andalucía, Murcia, Ceuta y Melilla y Baleares).

Entre 2000 y 2009, las tasas de matrícula en la enseñanza secundaria no obligatoria han aumentado en España del 77% al 81% (la media de los países de la OCDE ha pasado del 76% al 82%). El porcentaje de alumnos que están matriculados en Bachillerato en España es del 57,1%, superior al 54,1% de la OCDE y el 47,6% de la UE. Paralelamente, la proporción de estudiantes españoles matriculados en Formación Profesional es inferior (42,9%) tanto a la media de la OCDE (45,9%) como a la de la UE (52,4%) (Instituto de Evaluación, 2011).

El porcentaje de alumnos que ha obtenido un título de segunda etapa de Educación Secundaria en 2008 fue del 74%. El porcentaje de graduados en Bachillerato y Ciclos Formativos de Grado Medio ha aumentado 12 puntos en los

últimos 14 años. Se ha reducido la distancia con la OCDE de 12 puntos en 1995 a 8 en 2008 (Instituto de Evaluación, 2011).

Para entender el alto nivel de abandono en el sistema educativo español², en el contexto europeo, debemos también atender a los cambios legislativos de las últimas décadas. La extensión de la enseñanza obligatoria hasta los 16 años con la LOGSE (1990) hace necesaria la creación de dispositivos específicos para hacer frente a las nuevas tipologías de abandono y fracaso escolar ligadas a la “retención” de los alumnos hasta los 16 años. La prolongación de la obligatoriedad hasta los 16 años comportó posponer la separación del alumnado entre la vía académica y la vía profesional (antes de la LOGSE era a los 14 años) permaneciendo en las aulas jóvenes de 15 años con poca predisposición a estudiar (Merino et al., 2006; Fernández Enguita et al, 2010).

El año en que finalizaba la primera promoción de jóvenes españoles obligados a permanecer en el sistema educativo hasta los 16 años, coincide con el año en el que el Consejo Europeo se plantea como objetivo la reducción del abandono escolar; es muy pronto todavía para plantearse ese objetivo en España (Roca, 2010). Desde 2004 el Ministerio de Educación se plantea la adopción de la estrategia europea pero no será hasta la aprobación de la LOE (2006) cuando se incorporen en el sistema educativo español las orientaciones de la educación del siglo XXI de UNESCO, OCDE y UE: el reto de la educación a lo largo de la vida, la calidad educativa para todos como garantía de cohesión social.

En el año 2007 se puso en marcha el Plan de Apoyo a la implantación de la LOE, un plan consistente en diferentes programas de mejora del éxito escolar y reducción del abandono (MEC, 2011c):

- Programa de formación
- Programa de apoyo al aprendizaje de lenguas extranjeras (PALE)
- Programas de mejora del éxito escolar
- Programas dirigidos a reducir el abandono temprano de la escolarización
- Programas piloto para la extensión o modificación del tiempo escolar

Entre otras propuestas, la LOE plantea la sustitución de los itinerarios de segundo ciclo de ESO por un modelo flexible de diversificación curricular y el desarrollo de programas de compensación educativa en zonas o centros de atención preferente. España se suma a los objetivos educativos internacionales: la

² Sin negar lo alarmante de la realidad del abandono escolar en España, algunas de las apreciaciones metodológicas apuntadas en el sentido de matizar los datos y precisar su medida son, por un lado, la necesidad de considerar las tasas de escolarización en enseñanzas postobligatorias ya que éstas muestran el presente y la previsión del futuro formativo del alumnado (no se limitan a la formación de los adultos de 18 a 24 años) (Roca, 2010); por otro, se apunta la distorsión que supone la inclusión en las estadísticas de la formación correspondiente al sistema educativo no formal y de la población no española que pueda haber experimentado el fracaso en el sistema educativo de su país de procedencia (Fernández Mañas et al., 2010).

introducción de las competencias básicas en el currículo, el establecimiento de los programas de cualificación profesional inicial o la flexibilidad de los estudios postobligatorios (Roca et al., 2010).

Las propuestas internacionales en los últimos años se han orientado a combatir el abandono partiendo de dos objetivos: mejorar el rendimiento y el éxito del alumnado en la ESO y facilitar el acceso de todos los alumnos que finalizan con dificultad la ESO a los programas de cualificación profesional inicial y, una vez finalizados, a los ciclos formativos de grado medio y bachillerato (Roca et al., 2010).

El Ministerio de Educación español ha incorporado los tres grandes objetivos de la estrategia de Lisboa: mejorar la calidad y eficacia del sistema educativo, facilitar el acceso de todos a la educación y formación y abrir el sistema educativo al mundo exterior. Concretamente, en relación a la ESO: mejorar el rendimiento del alumnado en competencias clave de comprensión lectora, lenguas extranjeras y matemáticas; reducir el abandono escolar prematuro. Estos retos vienen formulados en el documento *Objetivos europeos y españoles 2010: combatir el fracaso escolar* (MEC, 2011b), incrementando la tasa del alumnado matriculado en ESO.

Con la mirada puesta en el año 2020 uno de los principales objetivos europeos y españoles para promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa es reducir el abandono escolar temprano por debajo del 10% entre los jóvenes de 18 y 24 años (2011b).

En el marco de los estudios de la OCDE (2007; 2011a) *No more failures: Ten steps to Equity in Education* y *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, distintos países en colaboración con la OCDE hicieron monográficos sobre el estado de la cuestión en sus respectivos estados. Es el caso de España que a través del Ministerio de Educación (2011a) llevó a cabo la publicación *Overcoming School Failure: Policies that work*, donde se enumeran las medidas contra el fracaso escolar en el ámbito español.

Entre las medidas ordinarias, el Ministerio de Educación (2011a) destaca: las agrupaciones flexibles; los materiales y recursos diversificados y adaptados; los grupos de refuerzo en español y matemáticas; los profesores de referencia para los grupos de necesidades educativas específicas; y las adaptaciones curriculares.

Entre las medidas extraordinarias, el Ministerio de Educación (2011a) señala: las adaptaciones curriculares significativas; la escolarización en escuelas de educación especial; las aulas específicas en escuelas ordinarias; la escolarización combinada (combinación entre escuela específica y escuela ordinaria); la flexibilidad para permanecer en el mismo curso; las aulas de compensación lingüística para inmigrantes; los programas de educación compensatoria; los Programas de Diversificación Curricular y los Programas de Cualificación Profesio-

nal Inicial (dirigidos a integrar social y laboralmente aquellos jóvenes mayores de 15 años sin título de ESO).

Entre las medidas para reincorporar jóvenes que abandonaron el sistema educativo, el Ministerio de Educación (2011a) apunta: la educación para adultos (con programas formales y no formales); los exámenes para el ingreso en diferentes niveles educativos; los exámenes para obtener el título de la ESO, el Bachiller y algunos ciclos formativos.

Entre las medidas específicas para inmigrantes y minorías étnicas, se enumeran: los programas de recepción de los inmigrantes; los programas de aprendizaje de la lengua; los programas educativos específicos y los programas de apoyo a los profesores.

Los informes del Consejo Escolar de Estado (2010, 2011) apuntan hacia la necesaria mejora de la atención a la diversidad con programas de diversificación, profundizando en la aplicación de principios de inclusión, igualdad de oportunidades y acceso universal, tanto mediante recursos materiales y humanos necesarios como a través de programas de diversificación, medidas de compensación educativa, planes de lectura, planes de refuerzo, orientación y apoyo, desdoblamientos y refuerzo de áreas instrumentales, disminución de las ratios alumnos/aula a un máximo de 20 alumnos, potenciación de la acción tutorial y orientación académica-profesional, refuerzo de la orientación vocacional-laboral en los dos últimos cursos de ESO, principalmente con el alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.

5. Conclusiones

Los objetivos del presente capítulo persiguen acotar el debate sobre las comprensiones de los fenómenos del fracaso y el abandono, y recoger las propuestas para combatirlos. Ello se ha llevado a cabo analizando la discusión y las propuestas en tres ámbitos: en el ámbito de la UE, en el ámbito de la OCDE y en el ámbito español. Se ha visualizado la incidencia de la UE y la OCDE en el debate sobre el fracaso y abandono escolar así como su impacto en la definición de políticas. En los últimos años, especialmente desde las medidas en educación y formación derivadas de la Estrategia de Lisboa de la UE (Consejo de la UE, 2003) y de las propuestas contra el fracaso escolar y a favor de la equidad de la OCDE (OCDE, 2007, 2011a y 2011b), se ha producido una mayor armonización y coordinación en la comprensión y diagnóstico de estos fenómenos y en el diseño de las propuestas de políticas públicas para combatirlos. Tanto del debate internacional como del debate español se deriva la principal conclusión de implementar las propuestas a escala local y escolar e igualmente evitar las perspectivas exclusivamente escolares y únicamente enfocadas en los rendimientos académicos de los estudiantes.

En primer lugar, a partir de la revisión bibliográfica de los diagnósticos y propuestas de la UE en relación al abandono escolar prematuro, se puede concluir la importancia de comprender el fenómeno del abandono como un proceso y no como un hecho o acción puntual. Además, hay que subrayar las causas individuales e institucionales en el proceso del abandono. Entender el abandono sólo en términos de vulnerabilidad individual empobrece su análisis, así como también empobrece la definición de políticas públicas para combatirlo. Conjuntamente a las intervenciones y políticas orientadas a la escuela y los estudiantes, no hay que dejar de lado aquellas intervenciones de carácter estructural, como las dirigidas a combatir la segregación escolar, una vez que se han demostrado las mayores tasas de fracaso y abandono en aquellos centros con alta concentración de estudiantes de zonas socioeconómicas bajas (NESSE, 2011).

En segundo lugar, a partir del análisis de los estudios de la OCDE contra el fracaso y a favor de la equidad en la educación (OCDE, 2007, 2011a y 2011b), se pueden determinar una serie de medidas o acciones clave para el éxito escolar. Las medidas tienen especialmente en cuenta los estudiantes en desventaja por su contexto socioeconómico, aunque son medidas para el ámbito del funcionamiento escolar y no del ámbito de la redistribución socioeconómica. Dichas medidas incluyen proposiciones de reforma del sistema educativo que pospongan los mecanismos selectivos a la secundaria superior y luchen contra la segregación escolar, así como proposiciones para mejorar el rendimiento de las escuelas, tales como fortalecer el liderazgo en las escuelas, impulsar los aprendizajes efectivos en las aulas o fomentar los vínculos escuela-familia. También incluyen el fomento de la resiliencia de los estudiantes, promoviendo entre otras cosas la actitud positiva hacia el aprendizaje por parte de los estudiantes socialmente en desventaja, a través de profesores y escuelas que propongan actividades orientadas a la motivación y confianza en sí mismos.

En tercer lugar, las medidas promulgadas por el Ministerio de Educación (2011a, 2011b, Instituto de Evaluación, 2011) se ajustan a las recomendaciones de la Unión Europea y la OCDE. Aun así, la atención del logro escolar deficiente y el abandono, sólo puede llevarse a término contando con los recursos que permitan la puesta en marcha de programas de prevención, intervención y compensación suficientes (Consejo de Europa, 2011). Además, y así como alerta la Comisión Europea (2011a), predominan las medidas compensatorias que, aunque necesarias, no son suficientes. De acuerdo con las medidas propuestas por la OCDE (2011a) es preciso evitar la segregación escolar, las repeticiones, aplazar los itinerarios selectivos, fortalecer el liderazgo en las escuelas con bajo rendimiento, estimular entornos de aprendizaje favorables, retener y apoyar a los profesores de alta calidad o fomentar los vínculos de las escuelas con los padres y las comunidades. En ese sentido, la insuficiencia de recursos afecta de lleno a la enseñanza pública y a la calidad y equidad de la educación en general. El Consejo

Escolar del Estado (2011b) manifiesta su inquietud por las repercusiones de los recortes presupuestarios en educación (reducción de las plantillas de profesores, desaparición de acciones de formación permanente del profesorado, empeoramiento de las condiciones de trabajo, reducción o desaparición de los servicios de apoyo al alumnado con dificultades, desatención a la tutoría y orientación de los alumnos, aumento del número de alumnos por clase) y señala que la aplicación de estos recortes supone una contradicción con los pronunciamientos de los organismos internacionales.

En cuarto lugar, a partir del análisis del debate sobre fracaso y abandono escolar en España, cabe destacar la necesidad de dotar de consistencia las medidas emprendidas, de acuerdo con las investigaciones y las recomendaciones de los organismos de referencia. La tendencia a la alternancia normativa y la falta de un acuerdo de mínimos en lo que se refiere a la estructura del sistema educativo son elementos estructurales que no favorecen la equidad educativa. La falta de un pacto por la educación ha supuesto un replanteamiento de la estructura del sistema educativo cada vez que hay un cambio en el gobierno. Desde la promulgación de la LGE (1970) la política educativa ha adoptado medidas a favor de la equidad que han alternado opciones ideológicas diferentes que han oscilado entre la tendencia selectiva (repetición de curso y pruebas de nivel) y la comprensiva (igualadoras de las desigualdades de partida, a pesar de ceder espacio a la igualdad de elección por parte de las familias) (Calero, 2006). Mientras ese acuerdo de mínimos no se alcance, las recomendaciones de los organismos internacionales no podrán plasmarse en medidas consecuentes con las necesidades a las que pretenden dar respuesta.

Bibliografía

- CALERO, J., CHOI, A. & WAISGRAIS, S. (2010), “Determinantes del riesgo de fracaso escolar en España: una aproximación a través de un análisis multinivel aplicado a PISA 2006”, en *Revista de Educación*, nº extraordinario 2010, pp. 225-256.
- CALERO, J. (2006), *Equidad en educación: informe analítico del sistema educativo español*, MEC-CIDE, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (2011a), Education and Training for a smart, sustainable and inclusive Europe. Analysis of the implementation of the Strategic Framework for European cooperation in education and training (ET2020) at the European and national levels. Commission Staff Working Document. Disponible en: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/joint11/wp_en.pdf (último acceso 10.09.2012).

- COMISIÓN EUROPEA (2011b), "Tackling early school leaving: A key contribution to the Europe 2020 Agenda", Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Bruselas, 31.1.2011. COM(2011) 18 final. Disponible en http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/earlycom_en.pdf (último acceso 10.09.2012).
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2003), Conclusiones de 5 de mayo de 2003 sobre los niveles de referencia del rendimiento medio europeo en educación y formación (Puntos de referencia), Diario Oficial de la Unión Europea, 7.6.2003. Disponible en: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:134:0003:0004:ES:PDF> (último acceso 13.09.2012)
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2009), Conclusiones del Consejo, de 12 de mayo de 2009, sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020), Diario Oficial de la UE, C119, de 28.5.2009. Disponible: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:ES:PDF> (último acceso 13.09.2012).
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2011), Recomendación del Consejo de 28 de junio de 2011 relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro (2011/C 191/01), Diario Oficial de la Unión Europea, 1.7.2011, C 191/1. Disponible en: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:191:0001:0006:ES:PDF> (última consulta 21.09.2012).
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA (2010), *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2009*, CES, Madrid.
- CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO (2011b), Manifiesto de octubre de 2011 sobre los recortes en educación en España, disponible en: www.fedadi.org/.../CE_Estado_Propuesta_1. (última consulta 22.09.2012).
- CONSEJO ESCOLAR DE ESTADO (2011a), Informe sobre el estado y situación del sistema educativo 2009/2010. Disponible en: www.educacion.gob.es/dctm/cee/.../informes/informe-2009-2010 (última consulta 21.09.2012).
- CONSEJO ESCOLAR DE ESTADO (2010), Informe sobre el estado y situación del sistema educativo 2008/2009. Disponible en: www.educacion.gob.es/dctm/cee/.../informes/informe-2008-20109 (última consulta 21.09.2012).
- DUBBERLEY, W.S. (1995). "El sentido del humor como resistencia". En Woods, P.; Hammersley, M. *Género, cultura y etnia en la escuela*, Paidós, Barcelona, pp.91-111.

- FEITO, R. (2009), “Éxito escolar para todos”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, 50, pp. 131-151.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M., MENA, L. & RIVIÉRE, J. (2010), *Fracaso y abandono escolar en España*, Fundación “la Caixa”, Barcelona.
- INSTITUTO DE EVALUACIÓN (2009) *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE. Informe español*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia
- Instituto de Evaluación (2011), *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2011. Informe español*, Ministerio de Educación, Madrid.
- MARÍ-KLOSE et al. (2010), *Informe de la inclusión social en España*, Fundació Caixa Catalunya, Barcelona, pp. 225-232.
- MARTÍNEZ, J.S. (2011). “Género y origen social: diferencias grandes en fracaso escolar administrativo y bajas en rendimiento educativo”, en *RASE, Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 4 (3), pp. 270-285.
- MENA, L., FERNÁNDEZ ENGUITA, M. & RIVIÉRE, J. (2010), “Desenganchados de la educación: procesos, experiencias, motivaciones y estrategias del abandono y del fracaso escolar”, en *Revista de Educación*, nº extraordinario 2010, 119-145.
- MERINO, R., GARCÍA, M. & CASAL, J. (2006), De los Programas de Garantía Social a los Programas de Cualificación Profesional Inicial. Sobre perfiles y dispositivos locales, en *Revista de Educación*, 341, pp. 81-99.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2012), Datos y cifras. Curso escolar 2011-2012. MEC, Madrid. Disponible en: <http://www.educacion.gob.es/horizontales/estadisticas/indicadores-publicaciones-sintesis/datos-cifras.html> (último acceso 19.09.2012).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2011a), *Overcoming school failure: policies that work. Spanish National Report*, Instituto de Formación del Profesorado, Investigación e Innovación Educativa, Ministerio de Educación: Madrid. Disponible en:
<http://www.oecd.org/edu/preschoolandschool/48631820.pdf>
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2011b), *Objetivos educativos europeos y españoles. Estrategia educación y formación 2020. Informe español 2010-2011*. Instituto de Evaluación (MEC), Madrid. Disponible en: www.educacion.gob.es/dctm/.../objetivos-et2020-informe-2011 (último acceso 19.09.2012).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2011c), *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo 2009/2010*, MEC, Madrid.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2006), Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE)
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1990), Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).

- NESSE, Network of Experts in Social Sciences of Education and Training (2011), Early school leaving. Lessons from research for policy makers, Informe disponible en:
<http://www.nesse.fr/nesse/activities/reports> (última consulta 21.09.2012).
- OCDE (2007), *No more failures: Ten steps to equity in education*. OCDE, París.
- OCDE (2011a), Equity and quality in education: supporting disadvantaged students and schools, OCDE, París.
- OCDE (2011b), *Against the Odds: Disadvantaged Students Who Succeed in School*, OCDE, París. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264090873-en> (último acceso 12.09.2012).
- ROCA, E. (2010), El abandono temprano de la educación y la formación en España, en *Revista de Educación*, nº extraordinario 2010, 31-63.
- TESTANIÈRE, J. (1968), Le chahut traditionnel et le chahut anémique, en *Revue Française de Sociologie*, 8.
- WILLIS, P. (1988). *Aprendiendo a trabajar. Cómo los chicos de la clase obrera consiguen trabajos de la clase obrera*. Madrid: Akal.

Recibido: 28/09/2012

Aceptado: 13/11/2012