libros de SÍNTESIS

Políticas de lucha contra el abandono escolar en España

Aina Tarabini (coord.)

Psicología / Educación

EDITORIAL SINTESIS

Políticas de lucha contra el abandono escolar en España

Consulte nuestra página web: **www.sintesis.com**
En ella encontrará el catálogo completo y comentado

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de la propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) vela por el respeto de los citados derechos.

Políticas de lucha contra el abandono escolar en España

Aína Tarabini (coord.)

EDITORIAL SINTESIS

Este libro es resultado del proyecto de investigación I+D+i "ABJOVES. El abandono escolar prematuro en España. Un análisis de las decisiones, motivaciones y estrategias educativas de los jóvenes" (Ministerio de Economía y Competitividad. Referencia CSO2012-31575)

Reservados todos los derechos. Está prohibido, bajo las sanciones penales y el resarcimiento civil previstos en las leyes, reproducir, registrar o transmitir esta publicación, íntegra o parcialmente, por cualquier sistema de recuperación y por cualquier medio, sea mecánico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o por cualquier otro, sin la autorización previa por escrito de Editorial Síntesis, S. A.

© Aina Tarabini (coord.)

© EDITORIAL SÍNTESIS, S. A.
Vallehermoso, 34. 28015 Madrid
Teléfono 91 593 20 98
http://www.sintesis.com

ISBN 978-84-907761-5-5

Impreso en España-Printed in Spain

Índice

1. Introducción

Afina Tarabini

1.1. Estructura del libro

1.2. Sobre los autores

2. La política de la Unión Europea y del Gobierno de España contra el abandono escolar prematuro

Xavier Rambla y Clara Fontdevila

2.1. Introducción

2.2. Las políticas públicas de la Unión Europea

2.3. La Estrategia de Educación y Formación de la Unión Europea para 2020

2.4. La lucha contra el abandono escolar prematuro entre Bruselas y Madrid

2.5. Las relaciones de poder y la utilización de las teorías científicas

2.6. Conclusiones

3. Las políticas contra el abandono escolar en Cataluña: un análisis comparado del concepto de éxito escolar

Afina Tarabini, Marta Curran, Alejandro Montes y Lluís Parcerisa

3.1. Introducción

3.2. Radiografía del abandono escolar en Cataluña

3.3. Selección de casos y metodología

3.4. La Generalitat de Cataluña y la lucha contra el abandono escolar prematuro

3.4. 1. Acciones y programas contra el abandono escolar prematuro: pilares básicos de intervención

3.5. El Consorcio de Educación de Barcelona y la lucha contra el abandono escolar prematuro

3.5.1. Los programas del CEB: características y lógica de intervención

3.6. Conclusiones

4. Las políticas educativas contra el abandono escolar en Asturias. Estrategias de intervención dentro y Juera de la educación reglada

Beatriz Prieto

4.1. Situación del abandono escolar en Asturias

4.1.1. Tasa de idoneidad

4.1.2. Tasa de graduación

4.1.3. Abandono educativo temprano

4.2. Selección de casos y metodología

4.3. Políticas de prevención y mejora del éxito educativo basadas en la

equidad y la compensación de desigualdades

4.4. Políticas educativas orientadas a evitar el abandono escolar

4.4.1. Estudio de caso: la Escuela de Segunda Oportunidad del Ayuntamiento de Gijón

4.5. Conclusiones

5. Estrategias contra el abandono educativo temprano en un contexto turístico: los programas PCPIy PISE ALTER en las Islas Baleares

Joan Amer y Belén Pascual

5.1. Estado de la cuestión del abandono escolar en las Islas Baleares

5.1.1. Los principales datos educativos

5.1.2. El debate sobre el abandono en Baleares

5.2. Selección de casos y metodología

5.3. Políticas educativas y abandono escolar: el caso de Baleares

5.3.1. Los programas de cualificación profesional inicial (PCPI)

5.3.2. Los programas de escolarización compartida PISE y ALTER

5.3.3. La perspectiva de la Administración educativa

5.4. Conclusiones

6. Permanecer o abandonar: lógicas en conflicto de las políticas educativas en el País Valenciá frente al abandono educativo temprano

Joan Caries Berna,~ Elena Giméne4 Vicent Horcas, Ignacio Martínez y Almudena Navas

6.1. Introducción

6.2. Estado de la cuestión del abandono escolar en el País Valenciá

6.3. Selección de casos y metodología

6.4. Políticas educativas y abandono escolar: el caso del País Valenciá

6.4.1. Discursos sobre las causas del abandondo y el fracaso escolar

6.4.2. Discursos sobre las respuestas al abandono y el fracaso escolar

6.4.3. Tensiones en la respuesta al fracaso y el abandono escolar

6.5. Conclusiones

7. Las políticas educativas contra el abandono escolar temprano en Andalucía: la Beca 6000

Antonio Luzón y Mónica Torres

7.1. Introducción

7.2. El abandono escolar temprano en Andalucía. Estado de la cuestión

7.3. Selección de casos y metodología

7.4. El marco legislativo en la lucha contra el abandono escolar

7.4.1. El marco programático para la reducción del abandono escolar temprano en Andalucía: la Ley de Educación en Andalucía (LEA) y el plan Esfuerza

7.5. La reducción del fracaso y el abandono escolar temprano en Andalucía: la Beca 6000

7.6. Conclusiones

8. Un esfuerzo conjunto. El abandono escolar prematuro en la ComunidadAutónoma Vasca

Amaia Mendizabaly Arantxa Uribe-Echevarria

8.1. Características de la educación en la Comunidad Autónoma del País Vasco

8.2. Con qué se relacionan los datos de abandono escolar prematuro obtenidos en la Comunidad Autónoma Vasca

8.2.1. Inversión en educación

8.2.2. El plan estratégico de educación inclusiva

8.2.3. La publicitación de indicadores del sistema educativo

8.3. Conclusiones

9. Conclusiones: un análisis crítico de las políticas contra el abandono escolar

Airea Tarabini

9.1. Las políticas contra el abandono escolar prematuro en contexto

9.2. La legitimación de las políticas contra el abandono escolar prematuro

9.3. La ontología de las políticas contra el abandono escolar prematuro

Sobre los autores

Bibliograla

1
Introducción

Afina Tarabini

El abandono escolar prematuro (AEP) es uno de los principales retos a los que se enfrenta el sistema educativo español. Si bien en los últimos años, y a consecuencia de la crisis, se ha reducido el porcentaje de jóvenes que abandonan prematuramente el sistema educativo, la media española se sigue situando, con un 24,9%, muy lejos de la media de la UE27, situada en un 12,8%, y del objetivo europeo establecido en esta área: no más de un 10% de AEP en el conjunto de la UE para el año 2020 (15% para el caso español).

Dada la relevancia del fenómeno, en los últimos años se han desarrollado numerosas políticas y programas tanto a nivel autonómico como estatal orientados a reducir las tasas de abandono escolar y a incrementar la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo. A primera vista, de hecho, parece observarse un consenso general sobre la prioridad atribuida a la reducción del abandono escolar, que va más allá de opciones políticas determinadas y de contextos territoriales específicos. La lucha contra el abandono se ha convertido en un elemento prácticamente incuestionable de las agendas y los discursos políticos contemporáneos en educación. Todo el mundo afirma que luchar contra el abandono escolar es su prioridad. Gobiernos de derechas y de izquierdas, comunidades del norte y del sur, grupos empresariales, administrativas educativas y entidades sin ánimo de lucro parecen unidas en este objetivo común. Estos consensos generales, sin embargo, se desvanecen cuando se desciende al nivel de los detalles, cuando se observan las respuestas a preguntas fundamentales como qué, por qué,

cómo y sobre quiénes hay que intervenir (Escudero y Martínez, 2012). Es más, en nombre de la lucha contra el abandono escolar se han justificado y legitimado políticas e intervenciones educativas absolutamente dispares tanto en sus lógicas como en su diseño y aplicación.

En este contexto, el objetivo del libro es identificar y analizar qué se esconde bajo la priorización y aplicación de programas específicos de lucha contra el abandono escolar en diferentes contextos territoriales, respondiendo a preguntas como las que se presentan a continuación: ¿por qué en determinados contextos se da prioridad a unos programas en vez de a otros?, ¿por qué adquieren mayor legitimidad ciertas decisiones políticas que otras y cómo se legitiman tales decisiones?, ¿por qué se privilegian determinados perfiles de beneficiarios en relación con otros y cómo se justifica la selección de dichos perfiles?, ¿cuál es el concepto de éxito y el concepto de fracaso que se esconde bajo el diseño de determinadas políticas?, etc.

La finalidad del libro, por tanto, no es solo identificar programas de lucha contra el abandono y describir sus características y formas de funcionamiento, sino sobre todo entender sus lógicas, sus fundamentos y sus razones de ser. Para ello, el análisis desarrollado se basa en la aplicación de la metodología de evaluación realista propuesta por Ray Pawson (2002) y centrada en identificar los supuestos causales en que se basan las políticas sociales. Según Pawson, todo programa social, toda política pública, es una hipótesis del comportamiento social y, por tanto, todas ellas se basan en una teoría del cambio, más o menos explicitada. Desde este punto de vista, el foco del análisis debe ser precisamente poner en evidencia cuál es dicha teoría del cambio, cuál es la cadena de razonamiento que se esconde bajo dicha teoría, cuáles son las hipótesis que se esconden bajo la concepción, diseño e implementación de determinados programas, así como clarificar el funcionamiento de dichas hipótesis en contextos concretos. Se trata, en definitiva, de "problematizar" los conceptos que utilizamos para analizar los

sistemas y las políticas educativas, sin dar por descontado su significado; de identificar las diferentes representaciones e interpretaciones que se esconden bajo conceptos y propuestas educativas que - a primera vista - pueden parecer similares o incluso idénticos; de captar los intereses - manifiestos y latentes - que se esconden bajo la concepción, diseño e implementación de determinados programas y políticas educativas justificados en nombre de la lucha contra el abandono escolar.

i.i. Estructura del libro

El libro consta de ocho capítulos que siguen a esta introducción. El capítulo 2 se ocupa de analizar la política de la Unión Europea (UE) y del Gobierno de España contra el AEP. Para ello, describe el papel de la educación en las políticas de la UE, pondera la interpretación de los objetivos de competitividad y cohesión social que ha prevalecido en la Estrategia Europea de Educación y Formación 2020 y explora las variaciones y connotaciones del mismo concepto de AEP entre los informes encargados a expertos y las formulaciones oficiales de la UE. Finalmente, observa la recepción oficial del discurso de la UE por parte del Gobierno español.

Los capítulos que van del 3 al 8 se encargan de analizar las políticas de prevención y combate del AEP aplicadas en seis comunidades autónomas del Estado español: Cataluña, Asturias, Islas Baleares, País Vasco, Comunidad Valenciana y Andalucía, respectivamente. Dichas comunidades presentan unas tasas de AEP muy dispares entre ellas, hecho que permite reflejar la realidad sumamente variable del abandono escolar en nuestro país y evidenciar los diferentes puntos de partida con que se encuentran las autonomías para abordar el fenómeno. En cada uno de los capítulos se realiza un estado de la cuestión detallado del abandono escolar en cada ámbito territorial objeto de estudio, se identifican las diferentes políticas para su prevención y combate y se selecciona uno o diversos pro gramas

representativos para realizar el análisis en profundidad a partir de la evaluación del método realista. El resultado es un catálogo riguroso, coherente y sistemático no solo de diferentes tipos de programas que se llevan a cabo en el campo de la prevención y el combate del abandono escolar, sino también y sobre todo de sus razones de ser, sus lógicas de fondo, sus puntos fuertes, sus omisiones y dados por descontado. Un catálogo que, en definitiva, permite radiografiar el estado de las políticas de lucha contra el abandono escolar en nuestro país.

Finalmente, el capítulo 9 reflexiona a modo de conclusión sobre las características del análisis crítico de las políticas educativas y sobre sus particularidades en el campo de estudio del abandono escolar. Con este objetivo, identifica tres grandes lecciones aprendidas de la aplicación de esta perspectiva de análisis a las políticas de lucha contra el AEP: la primera se vincula con la importancia de los contextos donde se aplican tales políticas; la segunda con las fuentes de legitimación de las mismas; y la tercera con las ontologías y razones de ser que se esconden bajo los conceptos, causas y soluciones que se atribuyen al abandono escolar.

1.2. Sobre los autores

Los autores de este libro proceden de una amplia variedad de disciplinas de conocimiento (sociología, psicología, pedagogía, etc.), hecho que aporta una mirada claramente interdisciplinar al análisis de las políticas de lucha contra el abandono escolar. Todos ellos están desarrollando parte de su investigación bajo un proyecto de investigación compartido. El proyecto "ABJOVES. El abandono escolar prematuro en España. Un análisis de las decisiones, motivaciones y estrategias educativas de los jóvenes" (I+D+i 2012-15, Re£ 2012-31575)'.

El libro, por tanto, es resultado del trabajo compartido bajo dicho proyecto de investigación, hecho que ha permitido desarrollar los diversos capítulos de

acuerdo con una misma propuesta metodológica y la aplicación de unas mismas técnicas de investigación. Este hecho es, a nuestro entender, uno de los valores añadidos del mismo. Sin duda, el bagaje teórico de cada uno de los autores y autoras del libro, su ubicación en diferentes universidades, departamentos y ramas de conocimiento, así como las particularidades de sus respectivos contextos territoriales, se traducen en diferentes maneras de abordar el objeto de estudio de cada capítulo. Los diferentes enfoques de cada capítulo, por tanto, generan diversidad de casos y miradas que, no obstante, se articulan por un objetivo y una metodología común, dando, así, sentido de unidad al libro que se presenta a continuación.

Nota

'Para más información sobre el proyecto véase www.abjoves.es.

2

La política de la Unión Europea y del Gobierno de España contra el abandono escolar prematuro

Xavier Rambla y Clara Fontdevila

2.1. Introducción

Desde la Cumbre de Lisboa de 2001 la lucha contra el abandono escolar prematuro (AEP) ha sido una prioridad de la Unión Europea (UE). En aquel momento se definió este fenómeno como la proporción de jóvenes entre 16 y 24 que no ha terminado los estudios secundarios y no continúa estudiando, la cual alcanzaba en España una de las cotas más elevadas (Eurostat, 2014). Aunque entonces se marcó el objetivo de reducir sustancialmente este porcentaje en 2010, al final de la década no se había logrado este objetivo. Al mismo tiempo el Gobierno central y las comunidades autónomas empezaron a desplegar medidas dirigidas especialmente a contrarrestar dicho abandono escolar, por ejemplo, los programas de diversificación curricular y de cualificación profesional inicial que se analizan en otros capítulos de este libro.

Desde 2010 las iniciativas del Consejo Europeo y de la Comisión Europea se han redoblado, y también se ha introducido en España una reforma legal que explícitamente cifra la reducción del AEP entre sus principales metas. Las instituciones europeas han promulgado un Marco de Políticas Públicas contra el Abandono Escolar Prematuro (Consejo Europeo, 2011) y han

organizado un grupo de trabajo temático que ha reunido a personal técnico de los Estados miembros, la Comisión y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con representantes de la sociedad civil para estimar las buenas prácticas susceptibles de conseguir un avance más significativo en la reedición de los objetivos de Lisboa, incluida en la Estrategia Europa 2020 (Comisión Europea, 2011).

A 'su vez, el Gobierno de España ha aprobado la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE, 8/2013, de 9 de diciembre), que modifica una gran cantidad de las anteriores previsiones legales sobre el sistema educativo. Entre otros muchos aspectos, esta ley ha adoptado la disminución del abandono temprano de los estudios como una meta que, según sus tesis, debería conseguirse a base de articular una amplia gama de ¡ti nerarios formativos que enlacen varias opciones dentro de la Educación Secundaria Obligatoria con una gran variedad de itinerarios posobligatorios. Este nuevo marco debería servir para que la gran mayoría de estudiantes de cada generación pudiesen seguir dentro del sistema escolar un itinerario que se acomodase a sus intereses y necesidades.

Este primer capítulo enmarca estas políticas en el contexto de los métodos de trabajo de la UE para descifrar de qué modo el Gobierno de España ha adoptado varios aspectos de la estrategia europea, privilegiando una parte de las propuestas de la Unión, pero dejando de lado otras. Tal como refleja el cuadro 2.1, en estas páginas presentamos un análisis de una muestra de documentos oficiales de la UE, de las redes de expertos que han emitido informes sobre el tema y del Gobierno de España, así como de una serie de entrevistas realizadas en Bruselas y Madrid entre agosto y diciembre de 2013. Hemos usado el programa RQDA para analizar este material (Huang, 2014).

Cuadro 2.1. Documentos y entrevistas analizados sobre las políticas contra el abandono escolar prematuro

Unión Europea

- Comisión Europea (2011, 2012)
- Consejo Europeo (2011, 2013)
- Unión Europea (2009)
- Entrevista con el personal técnico del Grupo de Trabajo Temático de la Comisión Europea sobre Abandono Escolar Prematuro (setiembre de 2013)

Redes de expertos

- Red de Expertos en Ciencias Sociales de la Educación y la Formación (Network of Experts in Social Sciences of Education and Training, NESSE, 2009)
- Red de Expertos Europeos en Economía de la Educación (Brunallo y Di Paola, 2013)

Gobierno de España

- LOMCE
- Entrevista con el personal técnico de coordinación entre el Ministerio de Educación y la Unión Europea (noviembre de 2013)

2.2. Las políticas públicas de la Unión Europea

El título 1 de la primera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Unión Europea, 2010) atribuye a la UE la competencia de apoyar a los Estados miem bros en los ámbitos de la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte. Esto significa que la Unión puede llevar a cabo acciones con el fin de coordinar o complementar la acción de los Estados en estos ámbitos. Para ello utiliza el método comunitario, el método abierto y el pacto de estabilidad. El método comunitario consiste en las leyes y decretos sancionados por el Parlamento Europeo. Pero el Consejo Europeo (formado por los presidentes de los Estados miembros) puede también proponer iniciativas por medio del "método abierto de coordinación", que los Estados miembros traducen más adelante a los términos de sus instituciones. Al utilizar dicho método, los Estados miembros tienen que acordar unos indicadores de logro (benchmark) comunes. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con el que la UE ha remodelado las políticas económicas de muchos Estados miembros en reacción con la crisis de la deuda soberana de

2010, constituye una forma de coordinación mediante unos procedimientos de supervisión que prevén sanciones explícitas. A partir de 2013, junto con el estado de los distintos equilibrios fiscales, se publican recomendaciones específicas para cada Estado miembro que a menudo aluden a las políticas educativas.

Desde hace décadas la acción educativa comunitaria responde a una voluntad de moldear a la ciudadanía inculcando una sensibilidad favorable a la convergencia europea y a las prioridades políticas de sus órganos de decisión. Desde la Declaración Solemne de la Unión Europea de 1983 se intenta crear un área cultural europea para concienciar a la ciudadanía de su identidad europea. A tal fin apuntaba el fomento de la movilidad estudiantil promovida por los programas Erasmus y Sócrates. Los informes dirigidos por Jaques Delors sobre competitividad y sobre la llamada sociedad del aprendizaje también insistieron en este empeño al proponer el impulso de una sociedad europea del aprendizaje (Grek et al., 2009).

Entre 2001 y 2010 se recurrió al método abierto de coordinación para desplegar los acuerdos de la Cumbre de Lisboa. En el plazo de una década se aspiraba a convertir a la UE en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado por una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social. Además de la macroeconomía, la reforma económica y el medio ambiente, la educación debía contribuir a varios objetivos de esta estrategia. Entre ellos destacaban el empleo (incrementar las proporciones de hombres y mujeres implicados en actividades de aprendizaje y formación a lo largo de toda la vida), la innovación y la investigación (aumentar las proporciones de hombres y mujeres graduados en ciencias y tecnología), y la cohesión social (reducir el AEP tanto de hombres como de mujeres). El argumento de fondo entendía que, si no terminaba el bachillerato o la formación profesional, la juventud encontraría muchos problemas para

acceder al empleo, apenas podría contribuir a la innovación y correría un gran riesgo de exclusión.

En 2010 estos objetivos no se habían alcanzado. La crisis financiera de 2008 y la subsiguiente crisis de la deuda soberana de muchos países de la zona euro habían provocado que las tasas de empleo y la pobreza se desviasen considerablemente de las previsiones; además, la proporción de personas jóvenes que no habían completado sus estudios secundarios era también excesiva (Eurostat, 2014). Sin embargo, aquel mismo año la Estrategia Europa 2020 vino a reeditar los mismos objetivos y a esperar que fuesen cumplidos una década más tarde. En este nuevo periodo se prevé incrementar la tasa de empleo, fomentar la investigación y el desarrollo, redoblar esfuerzos en la lucha contra el cambio climático, diversificar las fuentes de energía e incrementar la eficiencia de su uso, y actuar a favor de la educación y en contra de la pobreza. En el epígrafe de educación figura de nuevo el AEP, definido en los mismos términos, y se añade el aumento de la proporción de hombres y mujeres de 30 a 34 años que hayan terminado programas de educación terciaria (Eurostat, 2014). Una herramienta que debe contribuir tanto a las metas de empleo como de educación de la Estrategia Europa 2020 es el Sistema de Garantía Juvenil (Youth Guarantee Scheme), en función del cual toda persona menor de 25 años, antes de los cuatro meses siguientes a terminar la formación reglada o quedarse en paro, tiene que recibir una oferta "de calidad", ya sea un empleo, un plan de formación continuada, unas prácticas o un contrato de aprendizaje (Consejo Europeo, 2013).

En suma, el fomento de la educación en general y el aumento de la finalización de los estudios secundarios superiores se han convertido en ejes del método abierto de coordinación de la UE. Este método es abierto, en contraste con la mayor rigidez de los procedimientos parlamentarios. Esta flexibilidad resulta sugerente para que los Estados miembros compartan

actuaciones diferentes, inspiradas en sus variadas tradiciones institucionales, que ahora pasan a ser un legado común susceptible de adaptaciones específicas a cada caso. Aunque la primera edición de dicho método no se saldó con un éxito sustantivo, en parte por la interferencia de los problemas financieros, la segunda edición apunta a renovar compromisos poniendo sobre la mesa unos instrumentos más rigurosos. De este modo, los grandes objetivos, la meta específica de reducir los abandonos prematuros del sistema escolar y el nuevo sistema de garantía juvenil atestiguan la ambición de un amplísimo plan estratégico internacional y europeo.

2.3. La Estrategia de Educación y Formación de la Unión Europea para 2020

A pesar de la intención inicial de compaginar la política social y educativa con los objetivos de la política económica, la definición de la Estrategia de Educación y de Formación para 2020 ha acabado condicionando la dimensión socioeducativa a su posible valor económico. En este apartado nuestro análisis de los documentos oficiales pone de relieve que el discurso oficial de la UE reduce el concepto de educación a una competición internacional, a un valor instrumental y a un equilibrio macroeconómico.

La política europea, como toda actividad social, tiene lugar en un campo social, atravesado por tensiones y conflictos, en que interactúan agentes sociales dotados de recursos de poder dispares (Elias, 1983). Las restricciones de acceso, derivadas de dichos recursos de poder, son especialmente relevantes en el momento de definir prioridades colectivas a tan alto nivel. Entre otros aspectos, cabe destacar el carácter confidencial de las deliberaciones oficiales, en las cuales participan comisarios y consejeros especiales con formación jurídica, económica y financiera, en ocasiones empleados anteriormente en los principales bancos mundiales. Las opiniones de la comunidad educativa llegan a estas instancias indirectamente a través de los informes de redes como la Red de Expertos en Ciencias Sociales de la

Educación y la Formación (NESSE, 2009). Pero normalmente los equipos asesores surgen de otro tipo de instituciones, como la OCDE, que ha facilitado a través de su Programme for International Student Assessment (PISA) una gran cantidad de los datos imprescindibles para el seguimiento del método abierto de coordinación (Grek et al., 2009). La Comisión también ha utilizado otra fuente de estudios sobre la educación, la Red de Expertos Europeos en Economía de la Educación (European Expert Network on Economics of Education, EENEE), la cual ha reivindicado la necesidad de reducir los costes generados por los problemas educativos, como el abandono temprano antes de terminar la educación secundaria (Brunello y De Paola, 2013).

En primer lugar, las conclusiones del Consejo del 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en al ámbito de la educación y la formación reiteran que la UE debe llegar a convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, y observan varias deficiencias comparativas con respecto a un grupo de países extraeuropeos a los que tienen en cuenta dentro de una óptica mundial. En esta formulación las metas sociales tan solo aparecen como unos matices muy genéricos en torno a la idea de que la educación debe fomentar la realización personal, la cohesión social y la ciudadanía activa. El documento arguye que la comparación con otros países de la OCDE pone de manifiesto un acusado retraso de la UE tanto por lo que se refiere a la enseñanza primaria como a la superior, a pesar de que los resultados de la UE en educación y formación son en gran parte comparables con los mejores en el mundo. Subraya que en otros países las comunidades migrantes obtienen mejores rendimientos en la prueba PISA de la OCDE, y que el porcentaje de personas con estudios superiores en la UE es inferior al de países como Japón, Estados Unidos, Australia, Corea o Nueva Zelanda. Más adelante añade que en muchos países ajenos a Europa las inversiones en enseñanza superior son mucho mayores, especialmente las de carácter privado (Unión

Europea, 2009: 4, 6, 18).

En segundo lugar, el primer informe del observatorio de la Estrategia Europea de Educación y de Formación 2020 ha apoyado la necesidad de aprovechar el potencial de la educación para resolver los urgentes problemas de desempleo creados por la larga recesión posterior a 2008 (Comisión Europea, 2012). De acuerdo con los postulados de este informe, la educación se sitúa como parte de la estrategia para hacer frente tanto al impacto en el mercado de trabajo de la crisis económica, financiera y de deuda soberana como al proceso de envejecimiento de la población, particularmente por sus repercusiones laborales. Las menciones a la eficiencia y la efectividad de la educación ilustran el concepto de la educación como una inversión, pues únicamente se preocupan por un factor de la función de producción educativa, la financiación, y por un limitado abanico de productos de la misma función: habilidades (adaptadas a las necesidades de un mercado laboral centrado en empleos que requieran alta formación), número de graduados, y beneficios individuales y sociales.

> The European Union's Strategy to boost growth and jobs - Europe 2020 - aims to tackle the crisis and build a stronger, more competitive Europe. To meet these objectives, people have to be equipped with the skills and qualifications they need en today's labour market, and even more so en tomorrow's global knowledge-based economy. Skills and qualifications are one of the key factors determining Europe's economic success (European Commission, 2012: 5).

En tercer lugar, paradójicamente estos documentos incurren en varios paralogismos al argumentar que la educación debe contribuir al equilibrio macroeconómico (Unión Europea, 2009; Comisión Europea, 2012; Consejo Europeo, 2013). Así, es tautológico presuponer que la educación y la formación se perfilen a un mismo tiempo como un resorte que debe impulsar

transformaciones sociales en el sentido de la economía del conocimiento y como una reacción ante el supuestamente ineluctable avance de estas mismas transformaciones. Asimismo, el argumento se desvirtúa si se propugna el aprendizaje tanto en la escuela como en otros entornos, pero no se señalan indicadores precisos de este potencial. De hecho, aunque los documentos establecen grandes generalizaciones sobre el aprendizaje en el puesto de trabajo, el Marco Europeo de Cualificaciones todavía no se aplica plenamente en todos los mercados laborales. Aunque estas declaraciones confían en las habilidades digitales que la población adulta desarrolla tanto en su empleo como con su actividad en la sociedad civil, el diseño de la Estrategia Europa 2020 se terminó antes de conocer los datos de la OCDE sobre las competencias (digitales, entre otras) de la población adulta. Por último, aunque la confianza en la capacidad de aprender a aprender impregna muchas tesis oficiales sobre el equilibrio y el avance de la economía, la UE apenas incide en el enfoque pedagógico que adoptan los sistemas escolares de los Estados miembros.

En suma, el discurso de la UE sobre la educación privilegia la competencia económica por encima de la cohesión social. Al prestar una enorme atención a la competencia entre economías, al destacar principalmente las habilidades cuya aplicación laboral es más directa, y al aducir una serie de tesis escasamente coherentes sobre el equilibrio macroeconómico, este planteamiento subordina los valores de la educación a sus valores económicos. Dicho en los propios términos de la Cumbre de Lisboa de 2001, al final la cohesión social se ha subordinado a la competitividad.

2.4. La lucha contra el abandono escolar prematuro entre Bruselas y Madrid

En este apartado observamos cómo el sentido del Marco de Políticas Públicas contra el Abandono Escolar Prematuro sancionado por una Recomendación Conjunta del Consejo Europeo (Consejo Europeo, 2011), discutido al detalle

entre representantes de todos los Estados miembros y de la sociedad civil en los talleres del grupo de trabajo temático organizados por la Comisión Europea, ha experimentado un desplazamiento parcial pero significativo al circular entre los discursos oficiales de Bruselas y de Madrid. Esta variación semántica estriba sobre todo en que las instituciones europeas han hecho una lectura mucho más amplia del concepto de prevención. Pero el resultado no solo responde a la interacción entre Gobiernos, sino también a la traducción del discurso político a los términos de la evaluación científica de las políticas públicas, puesto que la reciente lectura propugnada por la red EENEE también apunta a una interpretación restrictiva de la prevención, si bien en un sentido distinto al del Gobierno de España.

La Estrategia de Educación y Formación 2020 se ha diseñado mediante talleres formados por personal técnico de la Comisión y de los ministerios de educación de los Estados miembros. En especial, es muy notorio que la Recomendación Conjunta sobre Abandono Escolar Prematuro emitida por el Consejo Europeo en 2011 (Consejo Europeo, 2011) fue objeto de una discusión pormenorizada en el Grupo de Trabajo Temático sobre Abandono Escolar Prematuro. Entre 2011 y 2013 este grupo se fijó una agenda muy densa de reuniones para discutir tanto el marco general como las buenas prácticas de una serie de países, muy especialmente Francia y Holanda. La confluencia de los representantes oficiales y de la sociedad civil también ha propiciado la implicación de expertos que han elaborado informes para diagnosticar el problema y evaluar las soluciones propuestas a escala europea. Un recorrido por la breve pero prolija historia intelectual de las principales recomendaciones resulta ilustrativo.

Para empezar, la Comisión encargó un informe sobre el tema a la NESSE (2009). Las conclusiones de este estudio tomaron nota de la importancia de la educación para activar la economía, pero matizaron significativamente este enfoque de la cuestión. Ante todo, adujeron que las definiciones son muy

importantes para diseñar las políticas públicas, en la medida en que sus eventuales sesgos se convierten en factores de insuficiencia, inoperancia y derroche de recursos. Fue muy explícita en este sentido su crítica a la interpretación conductista y personalista del AEP, a la que achacaban una probable estigmatización de los sectores juveniles que no siguieran una transición lineal de la escuela al empleo que se perfilaba como supuestamente natural. Hicieron hincapié en la conveniencia de reparar en el proceso de abandono en lugar de reducir el fenómeno a un episodio de la biografía de un individuo, por lo que propusieron un abanico de medidas preventivas que se adelantasen al eventual problema.

Antes de la resolución conjunta, el Commission Staff Working Group (Consejo Europeo, 2011) redactó un informe en el que revisaba la variedad de políticas contra el abandono puestas en práctica por varios Estados miembros. Sus estudios de caso, en buena parte extraídos de los hallazgos del informe NESSE, precisamente ponían de relieve la gran diversidad de medidas ensayadas en muchos países, y la heterogeneidad de los enfoques con que se aborda el tema desde las Administraciones educativas. Este informe también perfiló los tres elementos del Marco de Políticas Públicas, que finalmente los primeros ministros aprobaron y recomendaron a todos los participantes en el Consejo Europeo. El primer componente consistía en una amplia gama de políticas de prevención, tal como había apuntado la NESSE, que abarcaban desde el refuerzo de la educación infantil hasta la lucha contra la segregación escolar, el fomento de la participación familiar en la escuela, el establecimiento de itinerarios permeables y la mejoría de la calidad de la formación profesional. Es importante reparar en la amplitud de este concepto consignada en el mismo Diario Oficial de la Unión Europea, ya que su alcance va mucho más allá de las intuiciones más comunes:

> PREVENTION POLICIES aim to reduce the risk of early school leaving before problems start. Such measures optimise the provision

of education and training in order to support better learning outcomes and to remove obstacles to educacional success. They aim to lay a solid early foundation for children to develop their potential and to integrate we11 into schools. Prevention policies could include:

1. Providing high-quality early childhood education and cate is beneficial for all children and especially relevant for those from disadvantaged backgrounds, including migrants and Roma. [...]

2. Increasing the educational offer by providing education and training opportunities beyond the age of compulsory education can influence the behaviour of young people and their families and lead to higher rates of completion of upper secondary qualifications.

3. Promoting active anti-segregation policies and providing additional support for schools in disadvantaged arcas or with high numbers of pupils from socioeconomically disadvantaged backgrounds help them to diversify their social composition and enhance their educational offer. [...]

4. Emphasising the value of linguistic diversity and supporting children with a different mother tongue to improve their proficiency in the language of instruction and, where appropriate, in the mother tongue, as well as supporting teachers to teach children with different levels of linguistic competence, can improve the educational achievements of children with migrant background and reduce their risk of early school leaving.

5. Enhancing the involvement of parents, reinforcing their cooperation with the school and creating partnerships between schools and parents can increase learning motivation among

pupils.

6. Increasing the flexibility and permeability of educational pathways, for example by modularising courses or alternating school and work, supports in particular pupils with lower academic performance, and can motivate them to continue education and training which is better adapted to their needs and abilities. [...]

7. Strengthening high-qualiry vocacional pathways and increasing their attractiveness and flexibiliry provide pupils at risk with credible alternatives to early school leaving. [...]

8. Strengthening the link between education and training systems and the employment sector, in order to emphasise the benefits of completing education for future employability. [...] (Consejo Europeo, 2011, C191)

El segundo componente de la recomendación conjunta radicaba en las medidas de intervención en el momento crítico de la enseñanza secundaria: por ejemplo, sistemas de aviso temprano, redes socioeducativas locales, comunidades de aprendizaje, apoyo docente, actividades extracurriculares, redes de mentores compuestas por personal no do cente (antiguos estudiantes, cuadros de empresas locales), orientación académica y profesional, y becas de estudio. Las medidas compensatorias posteriores a un primer abandono escolar configuraban el tercer componente, en el que se enmarcaban las escuelas de segunda oportunidad, los itinerarios de retorno a los ciclos académicos estándar, la acción socioeducativa directa sobre los colectivos de jóvenes marginados y la validación del aprendizaje previo (Consejo Europeo, 2011).

Posteriormente la EENEE (Brunello y De Paola, 2013) ha hecho público

un informe complementario en el que propone un método para la evaluación del marco de políticas públicas contra el AEP. De acuerdo con su perspectiva, dicha evaluación debería basarse en investigaciones cuas ¡experimentales que puedan determinar efectos causales específicos de una serie de medidas sobre el riesgo de abandonar. Estas investigaciones requieren comparar el efecto de una medida sobre un colectivo de beneficiarios en contraste con un colectivo de control que no se ha visto afectado por dicha medida. Este planteamiento también defiende que se estandarice la intervención sobre unos mismos colectivos con el fin de recopilar unos datos que a medio plazo sean extensibles a distintos Estados miembros. Contrastando esta propuesta con los anteriores listados de las eventuales medidas de prevención y de intervención, la EENEE está pensando ante todo en una evaluación de las segundas. Si se adopta este enfoque de la evaluación, salta a la vista que la amplitud que la recomendación conjunta concede a la prevención habrá desembocado en otro razonamiento inconsistente, puesto que la ambición del diseño no se corresponderá con las informaciones disponibles sobre los resultados e impactos de la política.

En el grupo de trabajo temático participa el personal técnico y político del Ministerio de Educación del Gobierno de España, que ha conocido y discutido estos documentos de primera mano. Este dato es imprescindible para enmarcar los objetivos oficiales de la Ley Orgánica para la Mejora y la Calidad Educativa (LOMCE), aprobada recientemente en el Congreso de Diputados. El prólogo de la ley insiste en que la lucha contra el AEP es uno de los objetivos primordiales de esta reforma escolar (LOMCE, 8/2013, de 9 de diciembre). Según la visión oficial, la LOMCE introduce una amplia gama de posibles itinerarios de educación secundaria obligatoria que en su momento facilitará que el alumnado con menos aspiraciones académicas encuentre acomodo dentro del mismo sistema escolar, y por tanto aplace unos años su abandono definitivo. En especial, el Ministerio espera homologar la "formación profesional básica", que empieza dentro del ciclo de Educación

Secundaria Obligatoria, con los programas de formación profesional englobados en el nivel 3 de la Clasificación Internacional de Niveles Educativos. Ello implicaría que prácticamente todos los nuevos itinerarios condujesen a una graduación en programas educativos comparables con la educación secundaria superior en el contexto internacional. El personal técnico entrevistado en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ha insistido en que su propuesta se inspira en otras experiencias europeas, prestando una atención prioritaria a Francia, donde la tasa de abandono prematuro es mucho menor que en España. En su opinión, estos referentes avalan la estrategia de diversificar las vías de educación y formación académica y profesional desde dentro de la misma escuela.

> Por experiencias europeas hemos visto que los países que tienen a partir de los 14 la primera decisión del niño (que no es irreversible) son los más éxito obtienen [...]. A lo mejor a mí me parece horroroso eso que le están dando absolutamente a todos, y a mí me apetece hacer otras cosas". Pues que puedan empezarlo a hacer cuanto antes, ¿vale? Pero como digo siempre, por supuesto, bajo la supervisión de los padres y que pueda volver atrás en cualquier momento, atrás o hacia los lados o hacia arriba o hacia abajo, ¿no? Porque el sistema es muy flexible [...]. Y otro de los elementos es la atención individualizada, potenciar la atención individualizada. Pero que no sea solamente las micromedidas de las que hablábamos antes, en plan pues el niño que tiene un problema, que es inmigrante... Vale, eso está muy bien, pero además estamos hablando de que a cada uno de los alumnos se le pueda diseñar un currículo, una vía, una trayectoria ad hoc para él. Para ello hemos puesto a final de los cursos de primero, segundo, tercero y cuarto de la ESO un consejo orientador al final de cada año, también al final de Primaria... (Personal técnico, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Gobierno de España, noviembre de 2013).

Por tanto, el marco de políticas públicas contra el AEP ha circulado desde Bruselas hasta Madrid por medio de una compleja interacción entre el juego político y el uso de tipos distintos de conocimiento. El informe NESSE abrió paso a un marco de políticas públicas en que tienen cabida medidas muy distintas. De un modo más concreto, se observa una cierta tensión entre la confianza que dicho informe prestaba tanto a los estudios cuantitativos como a los cualitativos, de una parte, y la prioridad que la EENEE concede a una estimación métrica de la causalidad, de otra. El contraste entre estos dos enfoques podría establecer una cierta correlación con la relevancia de los componentes del marco de políticas, puesto que es mucho más fácil aplicar el enfoque de la EENEE a la intervención y a la compensación que a la prevención.

En este sentido, es muy significativo que en España la LOMCE adopte solo indirectamente una de las recomendaciones acerca de la prevención (en tanto que crea unos nuevos itinerarios muy diversos que deberían adquirir la permeabilidad aconsejada), pero sobre todo cifre sus esperanzas en la posibilidad de intervenir ofreciendo alternativas escolares en el momento crítico de la enseñanza secundaria. De acuerdo con esta lectura, el Gobierno de España ha respondido al marco europeo a través de lo que Lange y Alexiadou (2010) denominan el "aprendizaje competitivo" de una política educativa en el contexto del método abierto de coordinación. En esencia, esta forma de difusión de las políticas públicas consiste en la búsqueda de posibles buenas prácticas internacionales y en la adaptación de estas para provocar la mejora de un indicador estadístico internacional, como puede ser la batería establecida por Eurostat (2014).

2.5. Las relaciones de poder y la utilización de las teorías científicas

A primera vista la UE ha tomado las riendas de la lucha contra el AEP proponiendo un marco de intervención muy amplio que incide sobre la

prevención, la intervención en los últimos cursos de la educación obligatoria y la compensación ulterior de las trayecto rias incompletas. Pero esta conclusión inicial, por intuitiva que parezca, no supera un examen sistemático que tenga en cuenta las complejas relaciones de poder entabladas entre la Comisión, los Estados miembros (en su caso, los gobiernos autonómicos) y las sutiles implicaciones de la utilización del conocimiento científico en el campo político.

Las principales decisiones sobre la política contra el AEP han surgido de un proceso de deliberación público, buena parte de cuyos documentos de trabajo están disponibles en la red. Pero, a pesar de esta transparencia, es plausible interpretar que un intenso juego de intereses ha acabado confeccionando una decisión final que matiza sustancialmente las propuestas iniciales. En particular, mientras que en 2001 se hablaba de un equilibrio entre la competitividad y la cohesión social, con el tiempo claramente la competitividad ha pasado por delante de la cohesión social en las formulaciones generales de la Estrategia Europea de Educación y Formación.

La política de la UÉ se ha legitimado mediante un discurso que combina las propuestas políticas con una serie de creencias causales sobre sus posibles efectos. En cierta medida, da por sentada una especie de teoría sobre la génesis del crecimiento inteligente, inclusivo y sostenible que la Estrategia Europa 2020 debería traer consigo. La contribución de la lucha contra el abandono escolar afectaría particularmente al carácter inteligente - al reforzar las competencias de los recursos humanos - y al carácter inclusivo - al aumentar la proporción de jóvenes escolarizados y graduados de programas posobligatorios - de dicho crecimiento. Este discurso se ha gestado mediante la participación de redes de expertos (NESSE y EENEE) en el diseño, así como de la intervención de los Gobiernos estatales, de un organismo internacional especialmente interesado en proveer conocimiento experto sobre las políticas públicas (OCDE) y de la sociedad civil en el grupo de

trabajo temático de la Comisión.

A falta de una puesta en práctica del policy framework (p. ej., a través del Fondo Social Europeo), en estos momentos el estado de la cuestión se concreta en dos observaciones. En primer lugar, la prevención es una línea de actuación más cercana al objetivo de la cohesión social, puesto que consiste en la articulación de varias políticas sociales. La intervención y la compensación se inscriben con mayor facilidad en la línea de la competitividad, puesto que responden a lógicas análogas a las políticas activas de empleo. En España, el escaso interés que ha despertado la primera, y el foco explícito que una reforma educativa de gran calado proyecta sobre la segunda y la tercera, inclinan la balanza decisivamente hacia los eventuales efectos de la lucha contra el abandono temprano con respecto a la competitividad, o, en otras palabras, dejan en segundo plano sus implicaciones para la cohesión social.

En segundo lugar, si las conclusiones de la EENEE sobre la capacidad de las evaluaciones cuasiexperimentales para estimar los costes del abandono se convierten en la principal escala de medición, es probable que este método de evaluación menoscabe la relevancia de la prevención y consagre una gran confianza en la intervención y la compensación. Debido a su carácter multidimensional, la prevención es mucho más dificil de medir con un cuasiexperimento que las otras dimensiones, las cuales se dirigen a unos grupos específicos cuyos resultados pueden compararse sin mayor dificultad con otros grupos parecidos que no hayan sido sometidos a una misma medida. En el caso de España, en un contexto de enorme desempleo juvenil, en que las medidas de intervención y compensación apenas han empezado a sistematizarse hace unos pocos años, cualquier experiencia mínimamente ambiciosa en este sentido, apoyada por fondos europeos, en un primer momento es susceptible de producir unos efectos muy llamativos.

2.6. Conclusiones

Varios capítulos de este libro revelan que muchos de los programas desplegados en las comunidades autónomas de España para combatir el AEP han concitado la colaboración de la Administración central con las autonomías y los municipios. Al mismo tiempo, la UE ha definido su propia política de lucha contra el AEP. Y el Gobierno de España ha aprobado una ley de reforma educativa que precisamente promete disminuir el número de abandonos prematuros.

Esta coyuntura política requiere un análisis que, además de revisar las opciones puestas sobre la mesa, destaque las relaciones de poder entre los actores políticos y perciba el uso que estos hacen del conocimiento científico (Bourdieu y Wacquant, 1992). En este momento una observación de estos dos fenómenos sociales indica que los dos elementos de la política europea, competitividad y cohesión social, son objeto de una valoración extremadamente desigual que antepone el primero al segundo.

La anterior interpretación de la política contra el abandono escolar sugiere un corolario político. Aunque en España la controversia parlamentaria se haya centrado en establecer un abanico de itinerarios comunes entre la educación primaria y secundaria, que luego se debería aplicar selectivamente según los territorios, las estrategias que se acaben desplegando dependerán muy probablemente de distintas constelaciones de iniciativas europeas, estatales, autonómicas y locales. Y un corolario científico. Mientras que el marco europeo oficial se inspira en una hipótesis muy amplia - a saber: las eventuales sinergias entre la prevención, la intervención y la compensación pueden motivar la continuidad de los estudios-, el marco oficial en España confía el potencial de sus efectos a una hipótesis mucho más restringida - a saber: la oferta de una variedad de itinerarios convencerá a más jóvenes para que continúen-. Al margen de las implicaciones políticas de cada uno, del

interés por darles la prioridad y de su capacidad para legitimar la política de unas u otras autoridades, lo cierto que es que estas dos hipótesis son susceptibles de un contraste empírico por medio de una amplia gama de estudios basados en distintos métodos de investigación.

3

Las políticas contra el abandono escolar en Cataluña: un análisis comparado del concepto de éxito escolar

Afina Tarabini, Marta Curran, Alejandro Montes y Lluís Parcerisa

3.1. Introducción

El abandono escolar prematuro (AEP) es uno de los principales problemas estructurales del sistema educativo catalán. Con un 24% de población de 18 a 24 años que abandona el sistema educativo sin haber superado los estudios secundarios pos obligatorios, Cataluña dobla el porcentaje de AEP respecto al conjunto de la Unión Europea (12,8%) y triplica el objetivo del 10% previsto para el año 2020 para el conjunto de la Unión (15% para el caso de España). A nivel español, Cataluña se sitúa en una posición muy próxima a la media estatal (24,9%), y es la octava comunidad de un total de diecisiete con un AEP más elevado (Martínez y Albaigés, 2013).

En este contexto, la lucha contra el fracaso y el abandono escolar se ha convertido en un objetivo político de primer orden y se han aplicado numerosas políticas y programas para su consecución. De hecho, la lucha contra el fracaso escolar no es ni mucho menos nueva en Cataluña. Ya hace años que los gobiernos autonómicos y locales han ido desplegando medidas

muy diversas para mejorar los resultados de su alumnado y ampliar sus oportunidades formativas a medio y largo plazo (Bonal, 2012). Políticas de acompañamiento a la escolaridad, políticas de orientación, políticas de refuerzo escolar, políticas de atención a la diversidad y un largo etcétera se han aplicado en el contexto catalán desde hace años.

El objetivo del capítulo, por tanto, no es tanto identificar qué políticas se han aplicado durante los últimos años, sino entender por qué y cómo se han aplicado; cuál ha sido su lógica de intervención; cómo se han justificado y explicado. Se trata, por tanto, de entender la teoría del cambio que se esconde bajo el diseño y aplicación de dichas políticas. En particular, se pretende identificar cuáles son las prioridades programáticas y las lógicas discursivas de la acción gubernamental actual bajo el objetivo de fomentar el éxito escolar.

De hecho, como veremos a lo largo del capítulo, esta ha sido una de las características comunes de la acción gubernamental reciente en este campo: el cambio del concepto de fracaso por el de éxito escolar. El concepto de éxito escolar, sin embargo, no es ni mucho menos neutral. ¿A qué se refieren las diferentes Administraciones educativas cuando afirman que su prioridad es luchar a favor del éxito escolar? ¿Cómo se concreta esta prioridad en políticas y programas específicos? ¿Qué condiciones y requisitos se presuponen para que este éxito sea posible? Desde nuestro punto de vista, la respuesta a estas preguntas no se puede entender al margen de las diferentes perspectivas políticas desde las cuales se aborda el éxito escolar. Unas perspectivas que, explícita o implícitamente, generan diferentes lógicas, miradas y programas para abordar el AEP. Así, el artículo intentará identificar hasta qué punto la acción de gobierno en Cataluña en el ámbito del AEP se enmarca en una de las perspectivas de éxito definidas por Albaigés (2008). A saber: éxito como rendimiento, éxito como adhesión, éxito como equidad, éxito como transición o éxito como impacto.

La estructura del capítulo es la siguiente: en el primer apartado, se hace una breve radiografía de la situación de fracaso y abandono escolar en Cataluña; en el segundo apartado, se explica la metodología de la investigación y la selección de casos para el análisis; el tercero se centra en el análisis del discurso, prioridades y políticas del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Cataluña, y el cuarto hace el mismo análisis para el caso del Consorci d'Educació de Barcelona. En el último apartado se presenta a modo de conclusión un análisis comparado entre los dos casos de estudio.

3.2. Radiografía del abandono escolar en Cataluña

Tal como se ha señalado en la introducción, el AEP es uno de los principales problemas del sistema educativo catalán. Así, si bien en los últimos años -y como consecuencia directa de la crisis económica - se ha producido una reducción importante del mismo - pasando del 33,2% en 2008 al 24% en 2012-, esta ha sido insuficiente para llegar a los benchkmarcks europeos fijados en este campo. Por otro lado, cabe señalar que, a pesar de la reducción del AEP en términos absolutos, este sigue siendo significativamente superior en el caso de los hombres, de origen inmigrante y bajo estatus socioeconómico familiar, hecho que demuestra la incapacidad de reducir el efecto que generan las condiciones de origen sobre el riesgo de abandonar prematuramente los estudios.

Si comparamos Cataluña con el resto del Estado (véase el cuadro 3.1), podemos observar que esta se sitúa ligeramente por debajo de la media española (24,9%, en 2012). No obstante, es necesario advertir que actualmente aún está muy por encima de las comunidades autónomas mejor posicionadas en relación con las tasas de AEP, como son el País Vasco (11,5%) y Navarra (13,3%). Aun así, también se encuentra considerablemente por debajo de las comunidades con las cifras de abandono más dramáticas, como Baleares (30,1%), Andalucía (28,8%) y Extremadura

(32,2%). En términos relativos, Cataluña se encuentra en la décima posición en relación con el resto de comunidades por lo que respecta a la tasa de AEP.

Cuadro 3.1. Indicadores de éxito en Cataluña, España y la UE27, 2012

	Tasa de idoneidad a los 15 años (2011)	*Tasa de graduación en ESO (2010-11)*	*Tasa neta de escolarización a los 17 años (2011)*	*Abandono educativo prematuro (2012)*
España	61,7	81,2	90,4	24,9
Cataluña	72	79,3	87,1	24
UE (27)	–	–	–	12,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat, extraídos del *Anuari de l'Educació 2013* (Martínez y Albaigés, 2013) y del informe *Datos y cifras: Educación. curso escolar 2013/2014* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. 2012).

En relación con el resto de indicadores de éxito que aparecen en la tabla anterior, los datos indican que Cataluña tiene una tasa de idoneidad (72%) significativamente superior a la media española, que la sitúa en la segunda mejor posición relativa respecto al resto de comunidades (solo el País Vasco presenta una mejor tasa de idoneidad con un valor para 2012 de 73,8%). En cambio, la tasa de graduación catalana (79,3%) se encuentra relativamente por debajo de la media de España y en una de las peores posiciones relativas en relación al conjunto de comunidades del Estado. De hecho, Cataluña se sitúa en la catorceava posición relativa en términos de graduación, solo por encima de Canarias (77,3%), Castilla-La Mancha (78,7%) y la Comunidad Valenciana (75,9%). En el caso de la tasa de escolarización a los 17 años, la situación de Cataluña reproduce los malos resultados existentes para el caso de las tasas de graduación, situándose ligeramente por debajo de la media española (89,6%) y con solo dos comunidades en peor posición relativa (Comunidad Valenciana y Baleares, con tasas de escolarización a los 17 años del 85,6% y el 77,3% respectivamente), hecho que la sitúa en una de las

peores posiciones relativas en relación con el conjunto del Estado. Sin duda, la falta de relación lineal entre estos datos (a modo de ejemplo, las comunidades con menor tasa de graduación de ESO no son siempre las que presentan mayor AEP) indica la necesidad de hacer una mirada global al fenómeno del éxito escolar, capaz de captar sus diferentes expresiones y manifestaciones.

Si comparamos ahora la situación tanto de España como de Cataluña en relación con el contexto europeo', se hace patente que ambas se ubican muy por encima de la media europea (12,8%) y del objetivo fijado por la Comisión Europea en la citada Estra tegia Europa 2020 (15% para el caso de España). Además, tanto Cataluña (24,8%) como España (23,8%) muestran un porcentaje de población que ni trabaja ni estudia (NEET) bastante superior a la media de la UE (17%). Por otro lado, si bien desde 2008 se ha experimentado un aumento importante del porcentaje de población de 20 a 24 años que ha finalizado los estudios secundarios posobligatorios, Cataluña (64,9%) sigue aún muy lejos del porcentaje de la zona euro (77,8%) y de la UE (80,2%).

De hecho, una de las principales particularidades o paradojas del modelo educativo catalán es precisamente la elevada polarización de su estructura formativa. Así, el grupo de edad 25-64 años tiene una proporción notablemente más elevada de población con estudios básicos o inferiores que la media de la UE (47,4% versus 27,3%), pero al mismo tiempo presenta una proporción más elevada de población con estudios superiores (30,8% versus 25,9%). Hay que resaltar, además, que esta realidad se reproduce para el caso de la población más joven (18-24 años). En términos comparativos, Cataluña tiene significativamente más alumnos que abandonan el sistema una vez superada la etapa obligatoria, pero aquellos que siguen estudiando tienden a permanecer más tiempo en el sistema. Según Martínez y Albaigés (2011: 51) una de las variables claves para entender esta polarización es la transmisión

del capital instructivo familiar y, por tanto, se relaciona claramente con la desigualdad de oportunidades educativas en función del origen social.

La segunda gran paradoja del caso catalán la encontramos en la no correspondencia entre el nivel de resultados académicos de los estudiantes y los porcentajes de AEP registrados. Según indican Calero et al. (2012), los niveles de competencias de PISA permiten establecer un umbral de riesgo de fracaso escolar, situado entre el nivel 1 y el nivel 2. De este modo, los alumnos que no llegan al nivel 2 de PISA serían aquellos que no adquieren las competencias necesarias para posibilitar su éxito educativo. Pues bien, si nos fijamos en los resultados del cuadro 3.2, el porcentaje de alumnos en Cataluña que se sitúa por debajo del nivel 2 de competencias PISA es inferior tanto al de la media española como al de la media de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para todas las áreas evaluadas. Este hecho, sin duda, se contradice con la posición relativa de Cataluña en términos de AEP e indica claramente que el nivel de abandono escolar es superior al que sería esperable por el nivel de competencias alcanzadas.

Cuadro 3.2. Porcentaje de alumnos por debajo del nivel2 de competencias PISA 2012

	CAT	*ESP*	*OCDE*
Comprensión lectora	15,1%	18,3%	18%
Competencia matemática	20%	23,6%	23%
Competencia científica	15,5%	15,7%	17,8%

Fuente: Elaboración propia a partir del informe español de PISA 2012.

Este mismo contraste se observa si se comparan los buenos resultados relativos de Cataluña en las pruebas PISA con los malos resultados

comparados que obtiene en la tasa de graduación de ESO (siendo, tal como indicamos anteriormente, la decimocuarta comunidad de diecisiete). Estos datos ponen de manifiesto dos grandes cuestiones: por una parte, la imposibilidad de entender y abordar el AEP desde una perspectiva centrada exclusivamente o prioritariamente en el rendimiento escolar; por otra parte, la necesidad de cuestionarse detenidamente cuáles son los niveles de exigencia académica establecidos por el sistema catalán para garantizar el progreso académico de los estudiantes. Si los estudiantes catalanes adquieren un nivel de competencias en las pruebas PISA por encima de la media española, ¿cómo se explican los malos resultados relativos de Cataluña en términos de graduación y abandono escolar? El objetivo de este capítulo no nos permite abordar en profundidad estas cuestiones, pero, sin duda, serán objeto de futuros análisis.

3.3• Selección de casos y metodología

Una vez hecha la radiografía del abandono escolar en Cataluña, nos disponemos a realizar el análisis de las políticas aplicadas para su prevención y combate. El análisis de dichas políticas se ha centrado en dos grandes actores: el Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Cataluña y el Consorci d'Educació de Barcelona (CEB). Hay que tener en cuenta que el ordenamiento jurídico español (LOE) y catalán (LEC) ha atribuido un rol cada vez más corresponsable a los ayuntamientos en la planificación e implementación de las políticas educativas. De hecho, la Administración educativa local tiene un papel clave en ámbitos centrales para la prevención y la lucha contra el fracaso y el abandono escolar, tales como la planificación y programación de la oferta de formación profesional, la promoción de programas de calificación profesional inicial, la provisión de educación de personas adultas o la promoción de programas educativos de apoyo a las familias, entre muchos otros. Es por ello que se ha considerado central contemplar junto con el rol del gobierno autonómico el rol del gobierno local.

En particular, nos hemos centrado en el CEB, órgano cogestionado por la Generalitat y el Ayuntamiento para la gestión del servicio educativo municipal.

Para el caso del Departament d'Ensenyament los documentos básicos de análisis han sido la Ofensiva de país a favor de l'éxit escolar y el acta de la comparecencia parlamentaria de la consellera Irene Rigau. Asimismo, se han realizado dos entrevistas a personas con elevadas responsabilidades en el diseño e implementación de dicha ofensiva: un cargo político de la Secretaría de Políticas Educativas y un alto cargo técnico de la Dirección General de Educación Secundaria y Bachillerato.

Para el caso del CEB se ha hecho un análisis documental de tres programas clave: el Pla Jove Formació-Ocupació (centrado en la orientación), el programa Exit 1 (refuerzo escolar) y el programa Exit 2 (diversificación curricular), y se han entrevistado a los técnicos responsables de los tres programas, así como al responsable del Área de Educación Secundaria2.

El análisis de ambos casos, tal como se ha señalado anteriormente, no solo ha pretendido identificar cuáles son los principales programas y políticas para luchar contra el fracaso y el abandono escolar y promover el éxito escolar, sino sobre todo identificar cuál es la teoría del cambio que se esconde bajo la acción gubernamental; cuál es la razón de ser de los programas; la lógica que se esconde bajo su diseño e implementación; el leitmotiv que explica la priorización de unas líneas de intervención frente a otras.

3.4. La Generalitat de Cataluña y la lucha contra el abandono escolar prematuro

A continuación procedemos a analizar el discurso y los principales programas del Departament d'Ensenyament para hacer frente a la problemática del abandono y el fracaso escolar. Tal como se ha señalado anteriormente, el foco

del análisis se centra en la "Ofensiva de país a favor de l'éxit escolar. Pla per a la reducción del fracás escolar a Catalunya 2012-2018", presentada por la consellera d'Ensenyament Irene Rigau (CiU) en la Comissió d'Ensenyament i Universitats del Parlament de Catalunya, el 28 de junio de 2012. Como se verá a lo largo del análisis, este documento no es fruto de una estrategia política unitaria diseñada específicamente para la lucha contra el fracaso escolar, o para favorecer el éxito, sino que es más bien un compendio de todas las políticas desarrolladas por el Departament que se consideraba que de algún modo intervenían en este ámbito y que ahora se vehiculan bajo un mismo paraguas, que es la ofensiva a favor del éxito escolar.

En el terreno conceptual, el punto de partida del Departament es el reemplazo del concepto de fracaso por el de éxito escolar. Según se indica explícitamente en el documento, el concepto de fracaso implica connotaciones de exclusión social y pone el foco exclusivamente en los resultados finales de los alumnos. El concepto de éxito, en cambio, "permite destacar los aspectos del proceso formativo que hacen referencia al desarrollo de las potencialidades de los alumnos, promoviendo un cambio en la mirada social hacia el hecho educativo" (Departament d'Ensenyament, 2012: 4). Asimismo, se argumenta que el concepto de éxito conlleva una visión proactiva que, lejos de quedarse en la constatación de los hechos, intenta intervenir sobre ellos. En este sentido, el Departament afirma que para fomentar el éxito escolar es fundamental intervenir sobre el propio proceso educativo y no solo sobre sus resultados finales. Ahora bien, a la hora de decidir cuáles son los aspectos del proceso educativo sobre los que se debe intervenir, se observa claramente la opción por unos determinados elementos en detrimento de otros; una opción que no es ni mucho menos técnica, sino claramente político-ideológica.

Así, algunos de los elementos que el Departament considera centrales para conseguir el éxito escolar son "la profesionalización de la docencia y la

dirección, el currículum, las estrategias de enseñanza y aprendizaje, la orientación educativa, la detección precoz de necesidades educativas y la implicación de las familias" (Departament d'Ensenyament, 2012: 4). Como puede observarse, pues, el foco de intervención se pone casi de forma exclusiva en la propia escuela y, en particular, en los aspectos organizativos y pedagógicos de los centros. Asimismo, se atribuye un rol central a la familia en el éxito escolar. Sin duda, escuela y familia son dos agentes centrales para reducir el AEP; conocemos estrategias pedagógicas que contribuyen a aumentar las oportunidades de éxito de los estudiantes; sabemos que el profesorado es un agente clave para fomentar la adhesión escolar; y no hay duda de que la familia tiene un gran peso explicativo en las trayectorias formativas de los jóvenes. Pero ¿cuál es el contexto para que estas relaciones sean posibles? Esta es la gran ausencia, la del contexto3. De este modo, en la Ofensiva de País se omiten cuestiones centrales tales como la segregación escolar o el efecto de las políticas de recortes sobre la tarea docente, en particular, y la equidad y la calidad educativa en general. Coincidimos, pues, plenamente con Bonal y Verger (2013) cuando afirman que "no parece muy buena apuesta centrarse exclusivamente en la escuela y la familia y prescindir del entorno como espacio con agentes educativos fundamentales para luchar contra el fracaso escolar" (349).

Es más, podemos afirmar que la estrategia del Departament se enmarca claramente con la perspectiva de éxito que Albaigés (2008) identifica como centrada en el rendimiento. Esta perspectiva entiende que el éxito escolar está íntimamente relacionado con los resultados académicos y con la promoción escolar del alumnado y atribuye una importancia central a dos grandes elementos: lo que se enseña en la escuela y los méritos y el esfuerzo individual de los propios estudiantes. Tal como afirma uno de los altos cargos entrevistados del Departament:

> La Ofensiva tendrá éxito en la medida que seamos capaces, como

> sistema de trabajar con mucho rigor todo el tema del despliegue competencia) [...]. Se trata de un cambio de modelo. Este desarrollo competencia) es lo básico (Alto cargo técnico del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Cataluña).

Como veremos a continuación, esta perspectiva de éxito centrada en el rendimiento se observa no solo en el discurso oficial del Departament, sino también en las acciones y programas previstos para combatir el AEP.

3.4.1. Acciones y programas contra el abandono escolar prematuro: pilares básicos de intervención

En los diferentes documentos analizados y en las entrevistas realizadas, se constata una gran diversidad de acciones dirigidas a combatir el AEP que, como se ha señalado anteriormente, no necesariamente implican una novedad de la acción actual de gobierno, sino sobre todo un compendio, refuerzo y priorización de programas que ya se estaban realizando en este campo4. De hecho, la Ofensiva de País se basa en nueve ejes de acción5, hecho que per se ya indica la amplitud del plan. ¿Puede identificarse, pues, una lógica transversal a todos los programas, acciones y medidas contenidos en el plan? ¿Qué ele mentos pueden considerarse distintivos del actual gobierno de la Generalitat? Según se desprende de la entrevista realizada con un alto cargo del Departament de Ensenyament, podemos afirmar que los tres pilares de acción básicos en que se enmarcan los programas de lucha contra el AEP de la Generalitat son "la autonomía escolar, la propuesta competencial y las estrategias de atención a la diversidad orientadas al éxito". Todas ellas unidas por un objetivo compartido, que es la mejora de las competencias de los alumnos, entendidas como base para afrontar con éxito la trayectoria educativa y reducir, así, el abandono escolar. Veámoslo.

El primer pilar hace referencia a la apuesta por la autonomía del centro y el liderazgo profesional. En esta línea, hay una apuesta clara del Departament

por un aumento de la autonomía de los centros en cuanto a la gestión y la organización, poniendo especial énfasis en el fortalecimiento de la figura del director o directora'. Como bien han señalado los políticos y técnicos entrevistados, la autonomía es la base a partir de la cual los centros educativos deben desarrollar propuestas propias que garanticen el máximo nivel competencial de todos sus alumnos. Así, la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión se presenta como la base para vertebrar proyectos e intervenciones de centro que permitan avanzar en la reducción del abandono escolar. Bajo esta lógica - como ya señalamos al inicio del texto - el propio centro educativo se convierte en núcleo de la mejora del sistema y factor clave para el éxito escolar.

La elección por la autonomía escolar como eje estratégico del plan a favor del éxito escolar, por tanto, no es ni mucho menos baladí, sino que tiene implicaciones políticas importantes. ¿Cuál es la evidencia a partir de la cuál presuponer que una mayor autonomía generará mejores resultados que a su vez se traducirán en un menor abandono escolar? ¿Cuáles son las condiciones a partir de las cuáles los centros pueden hacer uso de tal autonomía? ¿Qué efectos tiene la autonomía escolar en términos de desigualdad educativa? De hecho, estas cuestiones son objeto de debate político constante en Cataluña y, sin embargo, quedan claramente ninguneadas en la Ofensiva de País, presentándose como cuestiones puramente técnicas y objetivas. Es más, como bien han señalado Bonal y Verger (2013), la evidencia que se desprende de PISA muestra la falta de relación directa entre autonomía escolar y rendimiento académico. A pesar de ello, la autonomía se sigue presentando como la panacea para alcanzar el éxito7. Tal como afirman los altos cargos técnicos y políticos entrevistados:

> Bien, a nivel internacional todo el mundo entiende que la calidad de la enseñanza recae en estas piezas claves que son la autonomía, el liderazgo de centro y la evaluación [...]. Todos los países del mundo

pivotan sobre estos elementos (Alto cargo político del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Cataluña).

> La autonomía es un vector clave [...]. Y desde ya hace un tiempo se está marcado como referencia de mejora de la calidad de los sistemas educativos por parte de Europa y la OCDE [...]. Todos los informes internacionales nos dan este eje como un elemento clave (Alto cargo técnico del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Cataluña).

El segundo pilar, transversal a los dos otros, queda plasmado en el énfasis en torno a la consecución de los niveles competenciales básicos. De hecho, cuatro de los cinco grandes objetivos de la Ofensiva de país hacen referencia a esta cuestión: 1) mejorar el nivel competencial de los alumnos de primaria, 2) mejorar el nivel competencial de los alumnos de la ESO, 3) mejorar el rendimiento académico de la ESO e incrementar la tasa de graduación, 4) mejorar el nivel de competencia de los alumnos en lenguas extranjeras, y 5) reducir la tasa de AEP (cuya consecución se entiende como resultado del cumplimiento de los cuatro objetivos anteriores) (Departament d'Ensenyament, 2012: 22). De los propios objetivos, pues, se desprende claramente la concepción de éxito como rendimiento a la que hemos aludido anteriormente. Así, se presupone una relación directa y lineal entre mayor rendimiento y menor abandono escolar, que sin duda contrasta con los datos que hemos presentado en la radiografía del abandono escolar en Cataluña8.

Finalmente, encontramos un tercer pilar que hace referencia a los mecanismos de atención a la diversidad y de detección de las dificultades de aprendizaje. Como en el resto de cuestiones, el abordaje que se hace de este tema no es neutral, sino que responde a una determinada mirada político-ideológica. Y, en el caso que nos ocupa, el objetivo final de la atención a la diversidad es de nuevo mejorar el nivel competencial del alumnado. La

ofensiva a favor del éxito escolar, de hecho, propone dos planes concretos para abordar esta cuestión: el apoyo escolar personalizados (SEP, siglas de sus denominación en catalán, Suport Escolar Personalitzat) y el Programa Intensivo de Mejora (PIM).

El SEP pretende detectar e intervenir de forma precoz en aquellos casos que en educación infantil y primaria ya manifiesten dificultades de aprendizaje. El objetivo del programa es mejorar el nivel competencial de los alumnos catalanes desde la educación primaria hasta la ESO, con las consecuentes mejoras en rendimiento académico y de reducción del abandono que se le atribuye. Según indican los documentos del programa (DGEIP, 2013), se trata de un apoyo individual o en pequeños grupos a los estudiantes con dificultades9 que se puede aplicar a través de diferentes modalidades: apoyo personalizado dentro del aula, apoyo en pequeños grupos dentro o fuera del aula, apoyo personalizado a través de ampliación de horario, etc. Los centros educativos deben destinar un 25% de las horas disponibles para atención a la diversidad al SEP y, teóricamente, se dotará a los centros de más horas de profesorado para poderlo implementar. El poco tiempo transcurrido desde el inicio del programa (el curso 2011-2012 es su primer año de implantación) impide valorar las posibles contradicciones que puedan derivarse de su aplicación en los centros. Sin embargo, no hay duda de que esta iniciativa contrasta con un contexto de reducción presupuestaria generalizada para el ámbito educativo que, entre otras medidas, se ha concretado en una reducción significativa de las plantillas docentes y en una reducción sustancial de los recursos para los equipos de atención y orientación psicopedagógica (EAP), que, como es sabido, realizan una tarea básica de detección y apoyo a las necesidades específicas del alumnado (Bonal y Verger, 2013).

El PIM es una medida específica de atención a la diversidad dirigida al alumnado que se incorpora a primero de ESO y presenta dificultades de

aprendizaje generalizadas10 (Departament d'Ensenyament, 2014). De nuevo, su objetivo es mejorar las competencias básicas, en este caso en los ámbitos lingüístico y matemático. Para ello, el PIM incrementa la dedicación horaria destinada al refuerzo de estas competencias básicas y se articula a partir de grupos flexibles de un mínimo de diez alumnos con una duración máxima de un curso escolar por alumno'1

Es importante destacar que el PIM ha sido objeto de numerosas controversias entre la comunidad educativa catalana, ya que, dependiendo de cómo se aplique y de los recursos que se destinen - no hay que olvidar que estamos en un contexto de recorte generalizado del gasto en educación-, puede comportar riesgos de segregación interna del alumnado dentro de los centros educativos en función de sus mayores o menores dificultades de aprendizaje. De hecho, en determinados centros, sobre todo aquellos que concentran más dificultad, la aplicación del PIM puede comportar la consolidación de grupos de nivel con diferentes exigencias curriculares y metodológicas desde el primer curso de la ESO. Así pues, a medio plazo deberemos analizar, entre otras cuestiones, si el programa se aplica de forma más o menos sistemática en los centros y si permite posibilidades de movilidad interna reales entre los grupos. Por el momento, lo que llama la atención es que a pesar de la controversia generada, la Administración educativa ha presentado el programa como una pura decisión técnica, fruto de experiencias exitosas y sobre la que, por tanto, no hay prácticamente discusión posible.

En definitiva, podemos ilustrar la teoría del cambio que se esconde bajo la inter vención del Departament en el ámbito del AEP de acuerdo con el siguiente gráfico:

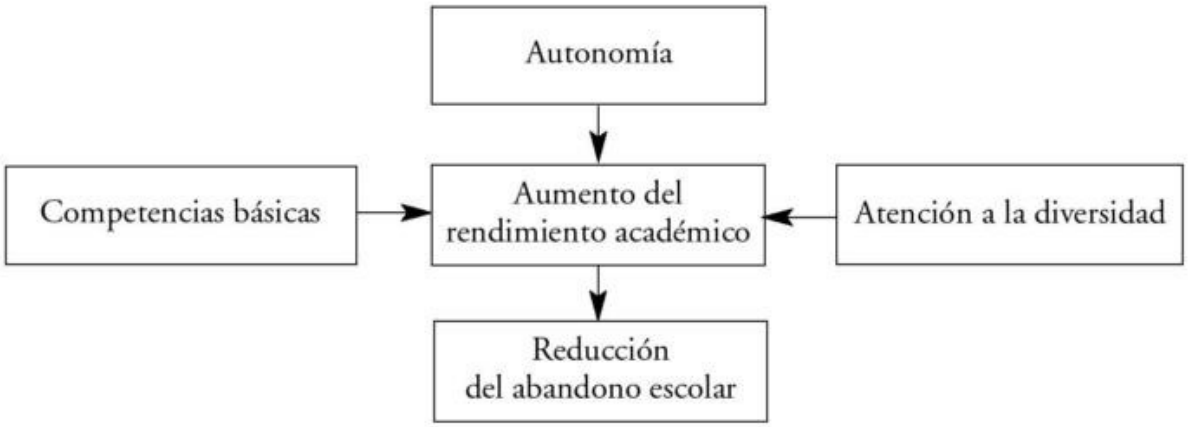


Figura 3.1. Teoría del cambio del Departament en el ámbito del abandono escolar prematuro.

Estos son los componentes y las relaciones del modelo de éxito escolar que promueve el Departament. Un modelo que a través de la autonomía, la atención a la diversidad y el foco competencial pretende aumentar el rendimiento escolar como vía para reducir el abandono escolar.

3.5. El Consorcio de Educación de Barcelona y la lucha contra el abandono escolar prematuro

El CEB es un órgano de cogestión entre la Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona que se encarga de liderar la gestión del servicio educativo en el municipio de Barcelona. Desde su constitución'2 establece como una de sus prioridades combatir el AEP, hecho que queda claramente reflejado en el conjunto de programas que dicho organismo gestiona.

El CEB interpreta el AEP como un fenómeno complejo y multifactorial indicador del mayor o menor éxito del sistema educativo. A partir de la observación empírica se puede argüir que el CEB parte de un claro diagnóstico acerca de la falta de mecanismos y limitaciones del sistema educativo español y catalán para combatir los procesos de desafección del alumnado con dificultades de aprendizaje (VV.AA., 2009). Es a partir de este

diagnóstico que se establecen las líneas estratégicas de su intervención con el fin de lograr el mayor éxito del conjunto del alumnado.

De hecho, si bien el CEB también prefiere hablar de éxito en lugar de fracaso escolar, su concepción del mismo es diferente a la del Departament d'Ensenyament y, como veremos a continuación, puede enmarcarse en una lógica a medio camino entre la adhesión y la equidad. Siguiendo la propuesta de Albaigés (2008), la perspectiva de éxito centrada en la adhesión sería aquella que pone el foco en la forma de vinculación de los estudiantes con el sistema educativo, yendo más allá de sus resultados educativos; por otra parte, la perspectiva centrada en la equidad se caracterizaría también por ir más allá de los resultados académicos y por poner el foco, en este caso, en la superación de las desigualdades educativas. Tal como afirma uno de los altos cargos entrevistados del CEB:

> [El abandono] no es solo una cuestión de suspensos o fracasos, sino que es otro problema que vendría... que incluso cuestiona si lo que estamos haciendo como sistema es válido o no. No es solo si enseñamos bien una cosa o la otra, sino si el conjunto de herramientas sirven para eso que en principio estaban programadas (Responsable del área de educación secundaria del CEB).

3.5.1. Los programas del CEB: características y lógica de intervención

Los programas clave del CEB vinculados a la lucha contra el AEP son el Éxit 1, el Éxit 2 y el Pla Jove. Estos basan su intervención en tres elementos clave: el refuerzo escolar, la diversificación curricular y la orientación.

El programa Exit 1 es un "programa preventivo que pretende mejorar los aprendizajes básicos y acompañar al alumnado en su paso a la educación secundaria' (CEB, 2012a). El programa se implementa en el último ciclo de Educación Primaria y en primero y segundo de ESO y funciona a través del

refuerzo escolar en horario extraescolar. La base del programa es la concepción del refuerzo como una actividad educativa, no asistencial, dirigida al alumnado que necesita más dedicación y acompañamiento para realizar los deberes. Los tutores y los "amigos mayores" son los encargados de realizar este acompañamiento. En concreto, los alumnos atendidos por el programa son atendidos y ayudados durante dos tardes a la semana por estos "amigos mayores", mayoritariamente exalumnos de los propios institutos que sirven como modelo de referencia para sus compañeros más jóvenes y que les ayudan a realizar los deberes, compartir dudas, mejorar la lectura, etc.

Por otro lado, el programa Éxit 2 se inscribe dentro del marco regulativo de la diversificación curricular13. A partir del curso académico 2003-2004 se implementaron los primeros programas de DC gestionados por el CEB bajo el nombre de Talleres en Contextos No Escolares (TECNE). Estos programas ponen a disposición una organización del currículum alternativa al estándar y van dirigidos a estudiantes con dificultades de aprendizaje. Su objetivo es que el alumnado adquiera las competencias básicas y que, en última instancia, obtengan el graduado de ESO. Las actividades llevadas a cabo en el Éxit 2 se dividen en tres modalidades: los talleres de iniciación profesional en espacios formativos de la ciudad; actividades de diversificación curricular en el propio centro educativo y, en menor medida, prácticas formativas de carácter individual en un entorno laboral144 (CEB, 2012b).

Finalmente, el Pla Jove de Formació-Ocupació es un programa de apoyo a los institutos, los alumnos y las familias para promover orientación formativa y profesional a jóvenes de entre 16 y 18 años que no hayan obtenido el graduado de ESO. El programa surge como respuesta a la falta de información y recursos de los que disponen los centros para orientar a aquel alumnado menos motivado y con mayor riesgo de abandonar los estudios. Es importante destacar que los técnicos del CEB implican a las familias en todo el proceso de orientación, manteniéndolas informadas de cuáles son los

itinerarios más adecuados para sus hijos para la transición al mundo laboral y el retorno al sistema educativo reglado (CEB, 2012c).

Ahora bien, más allá de la descripción de los tres programas, ¿cuál es su lógica intrínseca? ¿Qué elementos tienen en común? ¿Qué los diferencia - si es que hay diferencia alguna - de los programas impulsados por el Departament de Ensenyament bajo la Ofensiva per 1'Éxit Escolar? Hay que tener en cuenta que los tres programas, del mismo modo que los programas implementados por el Departament, atribuyen una importancia central a la adquisición de competencias por parte del alumnado. Los programas Éxit 1 y Éxit 2, en particular, pretenden contribuir a mejorar los resultados académicos de los estudiantes. Sin embargo, hay algunas particularidades de dichos programas, algunos elementos intrínsecos en su filosofia, que nos permiten afirmar que van más allá de la concepción del éxito como rendimiento escolar y que se enmarcan en la perspectiva de éxito como adhesión y equidad a la que hemos hecho referencia anteriormente. Veámoslo.

En primer lugar, es fundamental tener en cuenta el reconocimiento que se hace de la desigualdad social como elemento de contexto por parte del CEB, ya que resulta una condición necesaria para poder intervenir y transformar la realidad educativa y social que se vive en la escuela. Así, todos los técnicos entrevistados en el CEB han hecho referen cia explícita a la desigualdad social como principal elemento explicativo de las dificultades de aprendizaje que manifiesta el alumnado y han afirmado que - en conjunto - todos los programas que aplican pretenden, de un modo u otro, compensar o mitigar los efectos educativos de dicha desigualdad.

> Detrás de cada niño o niña atendida por el programa hay situaciones familiares que en un 90% pues..., verdaderamente es muy bestia, muy bestia (Técnica del CEB).

> Nuestro objetivo era decir: mira estos chicos que por dificultades sociales no les pueden ayudar, o porque [sus padres] no tienen tiempo, o porque no saben, o porque viene de fuera, [con el programa] tienen un espacio que les ayudará a que el día siguiente vengan con los deberes hechos, estarán acompañados y esto realmente hará que mejoren la cosas (Técnica del CEB).

> La filosofía del programa es que nosotras muchas veces decimos que es como un recurso compensatorio en este sentido de lo social [...]. Si todos tus compañeros de clase al día siguiente tendrán los deberes de mates hechos y tú, porque en tu casa no te pueden ayudar, no los tendrás [...]. Esto es una fuente de desigualdades [...]. Al final es esta cosa de que tenemos que ser como los otros, ¿no?, de igualar, de equidad [...], estamos intentando compensar un poco esta desigualdad (Técnica programa Exit 1).

De hecho, en todas las entrevistas realizadas en el CEB se desprende el reconocimiento y la importancia que se otorga al contexto como elemento clave para explicar las dinámicas educativas (lo cual contrasta con la omisión del contexto identificada en la propuesta de intervención del Departament d'Ensenyament). Es más, se parte de la idea de que dicho contexto debe ser el punto de partida para plantear las intervenciones de la Administración y, en coherencia con esta interpretación, la mayoría de programas del CEB se concentran -al menos en sus inicios - en barrios de entornos desfavorecidos donde la desigualdad social es un fenómeno predominante.

En este mismo sentido, se destaca la necesidad de una mayor conexión entre el centro educativo y los diferentes agentes educativos del territorio, pues se pone de manifiesto que la realidad social desborda el estricto marco de la escuela. De ahí que el CEB se caracterice por ser una Administración educativa de proximidad donde el principio de la corresponsabilidad entre los

diferentes agentes educativos es una realidad. A modo de ejemplo, esta lógica de permitir que la escolarización sea más permeable al entorno educativo más allá del propio centro, queda patente con la implicación de las empresas y las organizaciones que participan en los programas de diversificación curricular desde el principio de la corresponsabilidad.

Otro aspecto a destacar dentro de este ámbito es que la mayoría de programas que gestiona el CEB surgen de las buenas prácticas llevadas a cabo desde los propios centros - a excepción del programa Exit 1, que es fruto de la investigación de un grupo de investigación-. A partir de ahí, el CEB se encarga de establecer el marco regulativo de estas medidas y darlas a conocer al resto de centros educativos del territorio desde una perspectiva propia de las bottom-up policies.

En segundo lugar, se remarca la necesidad de pasar de un enfoque focalizado y compensatorio a un tipo de intervención más sistémica, integral y holística que asegure una mayor prevención del abandono y un mayor éxito educativo. En este sentido, se considera fundamental incidir en un cambio de cultura escolares que cuestione algunas de las prácticas llevadas a cabo en los centros y plantee nuevas metodologías que permitan combatir las desigualdades educativas. De este modo, la lógica del refuerzo escolar o la diversificación curricular que se plantea desde el CEB pretende ir más allá de una acción residual que actúe exclusivamente sobre el alumnado con mayor dificultad. Tal como se manifiesta en la siguiente cita:

> Tenemos un doble objetivo: dar respuestas concretas a alumnado con dificultades de aprendizaje, pero trabajar también para que la organización de los centros sea distinta, para que las metodologías sean distintas [...]. Nosotros proponemos espacios organizativos de aula abierta, pero es que pensamos que son metodologías que sirven también para el resto del alumnado (Técnica del CEB).

En este sentido, es especialmente significativo destacar la importancia que se atribuye a la atención de las diversidades en plural. Es decir, la atención a la diversidad no se equipara con la intervención exclusiva sobre alumnado con dificultades académicas, sino como una lógica de acción global que debe guiar las prácticas cotidianas de los centros educativos en relación con todo su alumnado. Tal como afirma explícitamente una de las responsables del programa Exit 2 en un artículo publicado sobre esta materia, se trata de dejar atrás la "hospitalización de la escuela" (Balaguer et al., 2010). Una expresión excelente, desde nuestro punto de vista, para resumir el modelo de atención a la diversidad que se defiende desde el CEB: un modelo que no actúa exclusivamente sobre los "enfermos", sino también sobre los "sanos". Bajo esta lógica, el modelo de diversificación curricular que se implementa desde el Consorci, lejos de plantearse desde un punto de vista deficitario y segregador que separe al alumnado según sus capacidades, se diseña de una forma inclusiva que permita dar mayor cabida a las distintas expectativas del alumnado y disminuir así el desenganche escolar.

> Para mí la teoría de un aula abierta o un aula de diversificación está muy bien siempre que se trabaje para que el alumnado vuelva [al aula ordinaria], para que sea posible este retorno. Pero para eso hay que tener unas expectativas elevadas de cada alumno y eso no siempre se consigue y mira que yo trabajo siempre con profesorado muy motivado y que se lo creen mucho, mucho. Igualmente, es complicado (Técnica del CEB).

Y aquí aparece el tercer rasgo característico de la orientación del CEB: el foco en la adhesión escolar y en el acompañamiento educativo. La adhesión escolar hace referencia a la importancia de conseguir una mayor identificación del alumnado y sus familias con los valores expresivos de la escuela. Es decir, con el conjunto de valores, normas y comportamiento que la escuela fomenta como agente educativo (Bernstein, 1988). En este sentido,

el CEB va mucho más allá del rendimiento educativo per se y entiende que la base para mejorar ese rendimiento es precisamente conseguir una mayor vinculación afectiva del alumnado con la escuela. Ello se evidencia claramente en las reflexiones de todos los técnicos y técnicas entrevistados:

> Es esta cuestión más de vínculo. Para prevenir el abandono educativo tú tienes que sentirte arraigado a la escuela y tienes que sentirte comprometido con tu proceso formativo. Es esta cuestión de cómo te vinculas. Y eso pasa por las relaciones emotivas. Es una cuestión emotiva, relacional (Técnica del CEB).

> Porque lo que necesitaba [ese alumno] era eso: empezar a aprender de una forma diferente, sentirse diferente, que le exigieran de forma diferente. No de coco, sino de actitud vital y profesional. Porque necesitan encontrar sentido a aquello que hacen, ¿no? Y eso muchas veces no se ve en los institutos (Técnica del CEB).

Es más, tal como se ha señalado anteriormente, los mecanismos que se plantean desde el CEB para alcanzar una mayor adhesión del conjunto del alumnado pasan precisamente por incidir en la transformación de la cultura escolar, ya sea desde un punto de vista organizativo y pedagógico - flexibilizando los itinerarios formativos-profesionales, implementando mecanismos de aprendizaje más transversales y atractivos - como desde una perspectiva expresiva y simbólica que implique una orientación más personalizada y una mayor atención a las distintas necesidades del alumnado.

A partir de esta lógica, los técnicos del CEB atribuyen una importancia central al acompañamiento educativo como eje para luchar contra el AEp. No se trata exclusivamente de incidir sobre lo instrumental, sobre los aprendizajes, sino de incidir sobre el propio proceso educativo. En este sentido, se da especial importancia a la posibilidad de poder ofrecer una orientación personalizada y un acompañamiento escolar que ayude a

incrementar la confianza y las expectativas del alumnado a lo largo de su trayectoria educativa. Ejemplos de esta lógica se recogen claramente en las siguientes citas:

> Es fundamental el acompañamiento, el vínculo, aquello que liga [a los estudiantes] (Técnica del CEB).

> En general imagino que después de repetir y repetir, eso se les hace una bola importantísima... La cosa está tan complicada y enredada que cuando aclaras un poco y das una solución al fracaso ven un itinerario factible y se relajan y dicen: hombre, esto es lo que yo andaba buscando (Técnico CEB).

Es más, no solo se pretende acompañar al alumnado en cada una de sus etapas formativas, sino que la acción conjunta de los tres programas que estamos estudiando pre tende precisamente acompañar el conjunto de las transiciones educativas para poder evitar los procesos de desafección escolar. En este sentido, los distintos programas gestionados por el CEB pretenden dar solución a los "agujeros negros" de las distintas etapas que conforman la trayectoria educativa. El programa Exit 1 se centra en la transición de la primaria a la secundaria, el Exit 2 se centra en la ESO y el Pla Jove se focaliza en el paso de la ESO a los distintos itinerarios formativos y ocupacionales que preceden a la educación secundaria posobligatoria.

En definitiva, podemos ilustrar la teoría del cambio que subyace a las intervenciones del CEB para combatir el AEP a través del siguiente mapa conceptual:

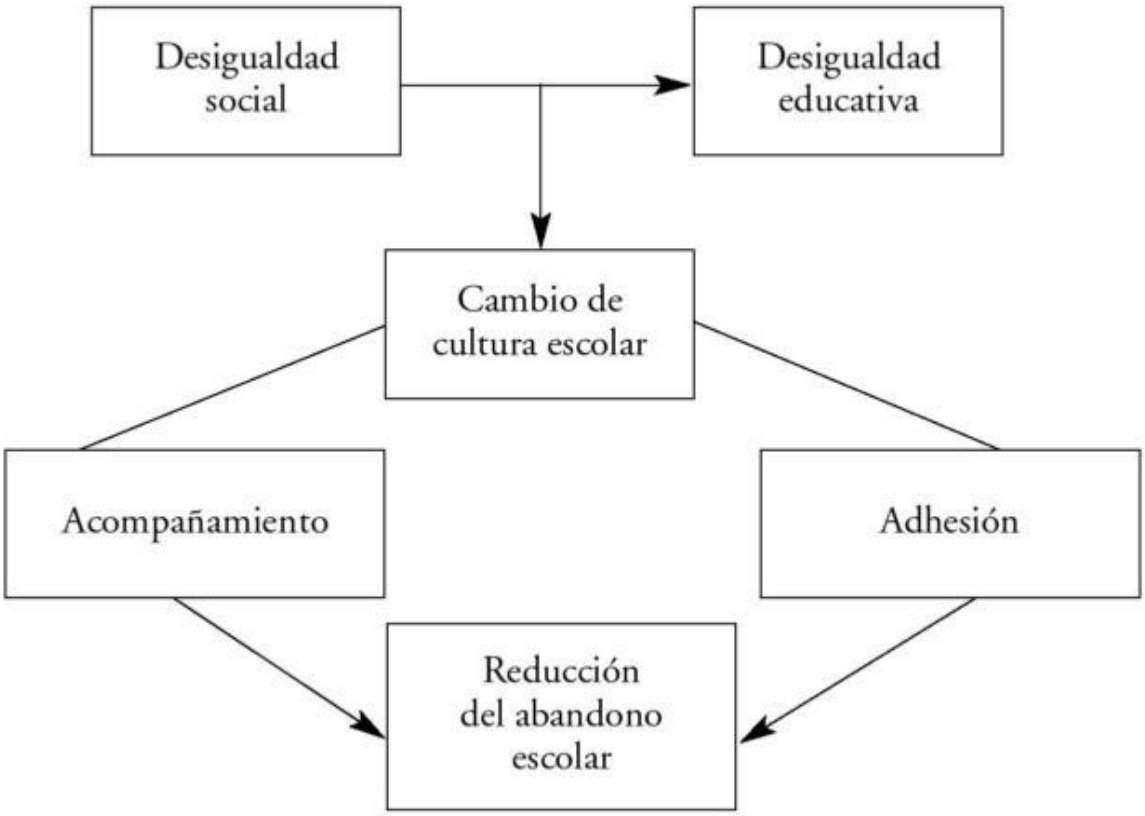


Figura 3.2. Teoría del cambio del CEB en el ámbito del abandono escolar prematuro.

Así, partiendo de la existencia de una desigualdad social que afecta en la igualdad de oportunidades educativas en el acceso, el proceso y los resultados educativos, se considera necesario que el conjunto de agentes educativos trabajen para compensar la falta de soporte familiar y capital cultural que agrava la desigualdad educativa, así como trabajar para poder transformar aquellos aspectos organizativos y pedagógicos que puedan promover una mayor adhesión y éxito del conjunto del alumnado.

3.6. Conclusiones

Con el análisis comparado del Departament y el CEB en su trabajo a favor del éxito escolar se pone claramente de manifiesto la utilidad de la evaluación

realista de las políticas públicas en general y las políticas educativas en particular. Así, si bien ambas instituciones afirman que su objetivo central es avanzar en la consecución del éxito escolar, dicho objetivo se concreta en tipos de intervención significativamente diferentes, sobre todo por lo que a su lógica se refiere. De este modo, a pesar de que ambas instituciones comparten programas muy similares "en la forma" (piénsese en el refuerzo escolar por ejemplo), podemos afirmar que son claramente diferentes en su significado. Mientras que unos - los del Departament - ponen el foco de forma casi exclusiva en los centros educativos y en la mejora del rendimiento escolar, otros - los del CEB - amplían la mirada hacia el territorio y el contexto social más amplio en que se enmarcan los centros educativos y se centran en reforzar precisamente todo aquello que precede al buen rendimiento: la confianza, el vínculo, el apoyo, la adhesión.

Anexo. Programas para la prevención y la reducción del abandono educativo temprano en Cataluña

Programa	*Año de inicio*	*Órgano responsable*	*Objetivos*	*Destinatarios*	*Características*
Unidad de Escolari-zación Compartida (UEC)	1997	Departament d'Ensenyament	Proporcionar una atención especializada a alumnos con desajustes conductuales graves y síntomas de inadaptación en el medio escolar.	Alumnado de tercero y cuarto de ESO con una edad mínima de 14 años	Escolarización compartida con el centro educativo (medida excepcional).
Pla Jove Formació-Ocupació	2000	Consorci d'Educació de Barcelona	Acompañar y orientar formativa y profesionalmente a alumnado con riesgo de abandonar los estudios prematuramente y con bajas expectativas de continuar con la formación.	Alumnado que acaba la ESO sin la obtención del graduado	Un técnico responsable del programa en cada distrito de Barcelona inicia con cada joven interesado un proceso de información, asesoramiento y acompañamiento individualizado a través de un acuerdo sobre el itinerario más adecuado en cada caso. También da apoyo a centros educativos y familias en este proceso: información sobre la oferta formativa, soporte en el proceso de matriculación, etc.

Programa	*Año de inicio*	*Órgano responsable*	*Objetivos*	*Destinatarios*	*Características*
Èxit 1	2002	Consorci d'Educació de Barcelona	Facilitar la transición primaria-secundaria y proveer de un refuerzo escolar.	Alumnado de quinto y sexto de Primaria y primero y segundo de ESO	Refuerzo escolar en horario no lectivo (dos días a la semana en días alternos en sesiones de una hora y media). Cuenta con la implicación de los tutores del alumnado atendido y con la acción de apoyo educativo por parte de jóvenes estudiantes (a menudo exalumnos) que se denominan "amigos mayores" y actúan como referentes y refuerzos positivos. También existe una modalidad de repesca de verano para alumnado de ESO que tiene entre 2 y 4 asignaturas suspendidas en junio con el objetivo de que las puedan aprobar en septiembre.
Èxit 2	2003-2004	Consorci d'Educació de Barcelona	Atender a las diversidades existentes en los centros. Conseguir que el alumnado con dificultades de aprendizaje adquiera las competencias básicas y obtenga el graduado de la ESO.	Alumnado de tercero y cuarto de ESO	Talleres para la diversificación curricular que se llevan a cabo en entidades o instituciones formativas de la ciudad o dentro de los mismos institutos. Ofrecen una organización curricular diferente a la estándar (contenido + evaluación) a partir de cuatro modalidades: *a)* Talleres en espacios formativos de la ciudad (TECNE). *b)* Talleres dentro de los centros como soporte a la diversificación curricular. *c)* Talleres "oficios de la ciudad". Modalidad de carácter personalizado. *d)* Estancias formativas en empresas.
Proyectos Singulares	2004	Departament d'Ensenyament	Dar a conocer el mundo laboral y asegurar la obtención del GESO.	Alumnado de tercero y cuarto de ESO	Aulas abiertas y prácticas formativas en empresas.
SEP (Soporte Escolar Personalizado)	2011-2012	Departament d'Ensenyament	Proporcionar atención personalizada para alumnado con diferentes ritmos de aprendizaje (prever retrasos y potenciar altas capacidades).	Alumnado de Educación Infantil y Primaria	Soporte educativo personalizado que se puede organizar en diferentes modalidades: apoyo personalizado dentro del aula, apoyo en pequeños grupos dentro o fuera del aula, ampliación del horario, etc. Es una medida temporal y flexible.

Programa	*Año de inicio*	*Órgano responsable*	*Objetivos*	*Destinatarios*	*Características*
PIM (Programa Intensivo de Mejora)	2013-2014	Departament d'Ensenyament	Reforzar las competencias básicas de aquel alumnado que haya tenido un bajo nivel de aprendizaje en la educación primaria.	Alumnado de primero de ESO	Se organizan grupos flexibles de un mínimo de 10 alumnos para reforzar el rendimiento académico en las competencias básicas (ámbito lingüístico y matemático). Duración máxima de un curso escolar.
PFI (Programa de Formación e Inserción)	2014	Departament d'Ensenyament	Proporcionar formación básica y profesional que facilite la incorporación al mercado laboral o la continuidad de un itinerario formativo.	Jóvenes de 16 a 21 años que han dejado la ESO sin la obtención del graduado.	Estructurada en tres módulos: formación profesional; formación general y acciones de seguimiento y orientación. Se ofrecen en tres modalidades según su organización: planes de iniciación profesional (PIP), planes de transición al trabajo (PTT), programas de formación y aprendizaje profesional (FIAP).

Notas

Los datos citados son de Eurostat y se han extraído del Anuari de l'Educació 2013, publicado por la Fundació Jaume Bofill.

2 En el anexo puede verse una descripción detallada tanto de estos programas como del resto de programas aplicados en Cataluña para prevenir y compensar el AEP.

3 De hecho, solo uno de los nueve ejes en que se basa la Ofensiva de País a favor de l'Éxit Escolar hace referencia a la comunidad educativa y al entorno (eje 8).

4 Piénsese por ejemplo en los programas de calificación profesional inicial (PCPI), los proyectos singulares (diversificación curricular) o las unidades de escolarización compartida (UEC).

5 Los nueve ejes de acción de la Ofensiva son: 1) profesionalización de la docencia, 2) soporte escolar personalizado, 3) impulso de la lectura, 4)

innovación metodológica y didáctica en las aulas, 5) autonomía de centro, 6) profesionalización de la dirección, 7) implicación y compromiso de la familia, b) relaciones de la comunidad educativa y el entorno, 9) absentismo y abandono escolar.

6 La cuestión de la autonomía escolar, de hecho, ya fue uno de los pilares de la Ley Catalana de Educación (LEC) de 2006.

7 Sobre esta cuestión, véase por ejemplo Bonal y Tarabini (2013).

s Una derivación directa de esta concepción del éxito es el Plan de Impulso a la Lectura (PIL), presentado en 2012 por la consejera Irene Rigau y que constituye uno de los ejes de la Ofensiva de País y uno de los sellos de la acción de gobierno en educación.

9 Es importante destacar que el SEP también se dirige a alumnos con altas capacidades.

lo De hecho, el PIM se define como un complemento del SEP, pero a diferencia del primero solo se aplicará en aquellos centros que lo soliciten al Departament. El programa se ha empezado a aplicar en el curso 2013-2014.

11 Desde el Departament no solo establecen planes individualizados para atender los casos con deficiencias competenciales básicas, sino también para desarrollar aquellos casos de "excelencia" académica para alumnos con altas capacidades.

12 El CEB se crea en el 1998 a partir de la aprobación de la Carta Municipal de Barcelona, pero no se constituye jurídicamente hasta 2002 con el Decreto 84/2002.

13 La diversificación curricular está regulado por la LOE (Ley 2/2006, arts. 27 y 72) y el subsiguiente decreto 143/2007 (art. 13.2).

14 Esta tercera modalidad surge como una demanda de aquellos centros que disponen de un número muy reducido de alumnado con dificultades de aprendizaje y que solicitan la posibilidad de que este alumnado específico se desplace a entornos laborales para realizar prácticas formativas. Tal como lo define el propio CEB, estas prácticas "se realizan con una metodología interactiva, experiencial y manipulativa, en espacios que acercan al alumnado a un entorno laboral. El aprendizaje de las competencias básicas directamente relacionadas con los hábitos, trabajo en equipo y responsabilidades laborales debe ser una fuente de motivación para continuar su formación".

15 Cultura escolar: creencias, valores y actitudes compartidas por los miembros de la institución (Van Houtte, 2005).

4

Las políticas educativas contra el abandono escolar en Asturias. Estrategias de intervención dentro y fuera de la educación reglada

Beatriz Prieto

En este trabajo se analizan algunos de los indicadores más relevantes sobre abandono educativo en Asturias, al tiempo que se revisan los principales programas desarrollados desde la Administración autonómica para reducir los niveles de abandono educativo, tanto desde la vía de la prevención como en el intento de favorecer la vuelta a las aulas del alumnado que ya ha abandonado prematuramente.

Asturias parte de unos niveles de abandono educativo que la sitúan entre las comunidades mejor posicionadas a nivel nacional. Los relativamente bajos niveles de desigualdad social y el peso de sectores productivos que requieren de una población cualificada funcionan como factores de retención de los jóvenes en el sistema educativo. Así, el abandono educativo en Asturias ha estado muy ligado a situaciones de vulnerabilidad social, con un peso importante de niños y jóvenes de entornos especialmente desfavorecidos. Los programas de acompañamiento y apoyo educativo han sido los más desarrollados en el terreno de la prevención del abandono. En el caso de aquellos grupos que ya han rechazado el sistema educativo y no han conseguido titular o que con alta probabilidad no lo harán, se cuenta con

programas que tratan de ser una alternativa a un sistema educativo reglado que ha fallado en el trabajo con estos chicos y chicas. Es el caso de los programas de intervención llevados cabo desde las Administraciones locales en colaboración con la Administración autonómica.

Sin embargo, a este tipo de medidas contra el abandono hay que añadir ahora nuevas estrategias, las que se orientan al fomento de la adhesión al sistema de estudiantes que, hasta el momento, presentaban niveles aceptables de rendimiento académico, procedentes de entornos familiares capaces de apoyar a estos chicos y chicas. La percepción de que los desajustes de comportamiento y rendimiento de estos jóvenes aumentan está haciendo que se busquen nuevas formas de relación en los centros educativos. Podemos decir que se ha pasado de la búsqueda de la equidad como un objetivo fundamental para mantener en el sistema a los jóvenes más desfavorecidos a plantear, además, actuaciones cada vez más personalizadas y flexibles que traten de acercar de manera individualizada a chicos y chicas que son cada vez más reacios a aceptar el trabajo en las aulas.

4.1. Situación del abandono escolar en Asturias

En este apartado se esboza una aproximación al fenómeno del abandono educativo en Asturias en el contexto estatal, a partir de los datos elaborados y recopilados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Hemos elegido básicamente tres indicadores: la tasa de idoneidad, que nos habla del alumnado que no ha repetido ningún curso en los diferentes tramos de edad de la población escolarizada en ESO; la tasa de población graduada en cada año en este nivel educativo, y finalmente la tasa de abandono educativo temprano, que hace referencia a la población entre 18 y 24 años que no ha finalizado la educación secundaria y no se ha incorporado a ninguna otra modalidad de formación. En cada uno de estos indicadores haremos un análisis de su variación en los últimos diez años para la comunidad autónoma

del Principado de Asturias, el total de España y algunas comunidades autónomas seleccionadas a modo de comparación.

4.1.1. Tasa de idoneidad

Como ya hemos señalado, la tasa de idoneidad hace referencia al porcentaje de alumnado que está matriculado en el curso que le corresponde por edad y que, por tanto, no ha repetido ningún curso. Si bien no podemos decir que aquellas personas que se vean afectadas por la repetición de curso terminen inevitablemente abandonando la formación de manera prematura, sí hay una clara correlación entre ambos indicadores. De alguna manera, la repetición de curso es, en muchos casos, la antesala del fracaso (Marches¡ y Hernández Gil, 2003), ya que puede entenderse como la falta de capacidad del sistema para adoptar estrategias alternativas o complementarias eficaces. La repetición de curso va asociada generalmente al fracaso académico del alumno o alumna, pero también al fracaso del sistema (ISEI-IVEI, 2009). Esta es una medida muy utilizada en España, especialmente en la enseñanza secundaria, tal y como muestran los estudios comparados (EURYDICE, 2011), aun a pesar de que no existen pruebas empíricas que muestren las ventajas de la repetición frente a la promoción automática.

En nuestro caso hemos seleccionado para el análisis los tramos de 12, 14 y 15 años, ubicados en la etapa de educación secundaria obligatoria. Refiriéndonos al entorno asturiano en el curso 2011-2012, casi un 15% del alumnado ha repetido algún curso en alguno de los ciclos de educación primaria, cerca de un 24% entre el grupo de 14 años y exactamente un tercio de las personas de 15 años. Estos porcentajes, si bien nos pa recen muy elevados por indicar un importante número de alumnos que tienen serios problemas para sacar adelante las asignaturas que cursan en la ESO, están en todos los casos entre dos y cinco puntos por debajo de la media nacional, según se muestra a continuación.

Cuadro 4.1. Tasas de idoneidad en las edades de 12, 14, y 15 años, por sexo. Asturias y España. Cursos 1999-2000 y 2011-2012

	12 años		14 años		15 años	
	1999-2000	2011-2012	1999-2000	2011-2012	1999-2000	2011-2012
Ambos sexos						
Asturias	90,2	85,6	77,7	73,7	66,5	66,7
España	87,6	83,9	76,0	69,6	63,8	61,7
Hombres						
Asturias	87,9	83,3	71,2	70,8	59,2	62,2
España	85,1	81,5	70,6	65,5	57,5	56,9
Mujeres						
Asturias	92,6	88,2	84,6	77,0	74,2	71,3
España	90,2	86,3	81,7	73,9	70,5	66,8

Fuente: *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores.* Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014.

La evolución de este indicador desde la implantación generalizada de la LOGSE hasta ahora nos muestra una tendencia general al aumento del alumnado repetidor, si bien las variaciones entre comunidades autónomas son notables. En términos generales podemos decir que la implantación de la LOGSE, con la ampliación de la enseñanza obligatoria y el anticipo del final de la educación primaria, trajo consigo una reducción de las tasas de idoneidad. En el caso de Asturias, la caída en estos últimos doce años fue intensa en un principio, con unos valores mínimos en el curso 2007-2008, para ir recuperándose a partir de este momento hasta estabilizarse en unas tasas del 85,6% a los 12 años y del 66,7% a los 15 años.

Por lo que respecta a las diferencias entre chicos y chicas, la idoneidad no es igual para ambos grupos, especialmente a medida que avanzan en la educación secundaria. En Asturias, en el curso 2011-2012, las diferencias ya son notables a los doce años, cuando las niñas se encuentran casi cinco

puntos por delante de los chicos. Con el aumento de la edad las diferencias se incrementan: en ese mismo año académico, los chicos que cursan tercero de ESO tienen una tasa de idoneidad 6,2 puntos menor, y la diferencia asciende hasta los 9,1 puntos en el caso de los chicos y chicas de 15 años que cursan cuarto de la ESO. Este fenómeno se produce a todas las edades y en todas las comunidades autónomas, si bien en los últimos años tiende a igualarse negativamente. Así, por ejemplo, entre los cursos 1999-2000 y 2011-2012 los niveles de repetición a los 14 años se mantienen estables para los chicos, mientras que en el caso de las chicas hay una pérdida de siete puntos. A los 15 años los chicos asturianos reducen el número de repeticiones, pasando de una tasa del 59% al 62%. Por el contrario, las chicas tenían en el año 2000 una tasa de idoneidad del 74%, y doce años más tarde del 71%.

4.1.2. Tasa de graduación

La tasa de graduación es uno de los indicadores más empleados a la hora de hablar de fracaso educativo. El cuadro 4.2, referido al porcentaje de población graduada en ESO cada año, tiene un doble interés: por un lado, los datos - no incluidos en la tabla por razones de espacio - ponen de manifiesto las importantes diferencias entre territorios, que llegan a alcanzar variaciones de casi 30 puntos. En el conjunto del Estado, Asturias es la segunda comunidad con un mayor porcentaje de graduados, especialmente entre las mujeres, con una diferencia de prácticamente 10 puntos con respecto a sus compañeros varones, y muy lejos del 69% de chicas que se gradúan en Baleares.

Cuadro 4.2. Tasa bruta de población graduada en ESO. Asturias y España. Cursos 1999-2000, 2004-2005 y 2010-2011

	1999-2000	2004-2005	2010-2011
	Ambos sexos		
Asturias	83,0	85,2	87,5
España	73,4	70,4	74,3
	Hombres		
Asturias	75,0	81,1	83,7
España	65,9	63,7	69,3
	Mujeres		
Asturias	91,5	89,4	91,4
España	81,3	77,6	79,6

Fuente: *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores.* Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014.

Los datos nacionales nos muestran, además, la evolución que han experimentado las tasas de graduación en ESO a lo largo de la última década, con una ligera caída en los cinco primeros años y el posterior repunte hacia el final de la década. En Asturias no se traza esta tendencia, ya que el aumento ha sido ligero y sostenido para el conjunto de la población. Sin embargo, este dato encierra una interesante diferencia entre sexos, ya que, si bien en el caso de los estudiantes varones la mejora en el porcentaje de graduados ha sido clara, incrementándose casi nueve puntos, en el caso de sus compañeras, estas parecen haberse estancado en torno a la cifra del 90% de graduadas, sin variaciones significativas en esta última década. Creemos que dicho estancamiento es explicable dada la dificultad de alcanzar mejoras a partir de un determinado nivel, de manera que tal vez hayamos alcanzado un "techo" en los niveles de graduación.

4.1.3. Abandono educativo temprano

En cuanto a los datos sobre abandono escolar, Asturias tiene en 2012 una tasa de abandono escolar temprano del 19,4%, lo que, a pesar de ser una cifra que prácticamente dobla el objetivo del 10% marcado por la Unión Europea (UE), la coloca en uno de los niveles más bajos del territorio nacional, tras el País Vasco, Navarra y Cantabria, acercándose al objetivo del 15% marcado para España. Sin embargo, hay un dato en el que conviene detenerse: aunque en el periodo de doce años analizado se ha logrado reducir los niveles de abandono educativo temprano en la práctica totalidad del Estado - con la única excepción de la Comunidad de Madrid-, Asturias se encuentra entre los cuatro territorios en los que menos se ha reducido este indicador, tras Castilla y León, Ceuta y Melilla y Aragón. En otras palabras, la evolución del abandono escolar en Asturias ha sido más estable o uniforme que en la mayoría de los agregados territoriales españoles, aunque mantiene en 2012 la misma cuarta plaza que ya ocupaba en el año 2000. El hecho de que Asturias haya estado menos expuesta a las variaciones de sectores tan afectados por la crisis económica como la construcción y el turismo, ambos receptores de mano de obra de escasa cualificación, ha hecho que se sintiera menos el efecto de expulsión primero del sistema educativo y el posterior retorno al mismo ante la falta de oportunidades laborales, dándole una mayor estabilidad.

Tal y como señalábamos en el caso del índice de idoneidad, en el periodo 2000-2012 la tasa de abandono educativo temprano (AET) ha tendido a crecer en el conjunto de España hasta mediados de la pasada década, para descender a continuación de forma drástica en los años posteriores. Así, en el periodo 2000-2006 el AET creció en 10 de los 18 agregados territoriales con datos disponibles - incluyendo el que engloba los datos de Ceuta y Melilla-, de forma que este indicador se incrementó en 1,4 puntos porcentuales en el conjunto del Estado. Por el contrario, en el periodo 2006-2012 el AET se redujo en todas las entidades territoriales, con una disminución agregada de 5,6 puntos en el total de España. En el caso de Asturias, el incremento hasta

2006 igualó al del conjunto de España, si bien en los años siguientes la disminución agregada se ha limitado a 3,8 puntos porcentuales.

Cuadro 4.3. Abandono educativo temprano: población de 18 a 24 años que no ha completado el nivel de segunda etapa de la educación secundaria y no sigue ningún tipo de educaciónformación, según sexo. Asturias y España. Años 2000, 2006 y 2012

	Total			*Varones*			*Mujeres*		
	2000	*2006*	*2012*	*2000*	*2006*	*2012*	*2000*	*2006*	*2012*
Asturias	21,8	23,2	19,4	28,2	32,3	24,4	15,5	14,0	14,5
España	29,1	30,5	24,9	35,0	36,7	28,8	23,2	24,0	20,8

Fuente: *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores.* Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014.

En el abandono educativo temprano encontramos la misma pauta por sexo que en los demás indicadores que hemos analizado: la tasa de abandono presenta una diferencia entre alumnos y alumnas de 8 puntos en 2012 para el total nacional, y de casi 10 en el caso de Asturias. Teniendo en cuenta la influencia que el mercado de trabajo tiene sobre el abandono educativo y la relación existente entre un mayor índice de AET masculino y los territorios caracterizados por un mercado de trabajo más dinámico en los sectores tradicionalmente más masculinizados, es muy posible que el declive del empleo en la construcción explique en buena parte la recuperación de las tasas de AET masculinas a partir de 2006, tanto mayor esa recuperación cuanto más peso tengan esos sectores intensivos en mano de obra masculina.

En el caso de Asturias, también la evolución del AET por sexo ha sido divergente de la experimentada por la mayoría de las comunidades autónomas y por el conjunto de España. En el caso de los varones, el AET creció entre los años 2000 y 2006 4,1 puntos porcentuales, por encima del 1,4 del total español, para disminuir en los seis años siguientes 7,9 puntos,

igualando el registro del conjunto del Estado. Como resultado de esta evolución, el AET masculino se ha reducido menos entre 2000 y 2012 en Asturias que en el total de España, 3,8 frente a 6,2 puntos porcentuales. Sin embargo, la principal divergencia la encontramos en el caso de las mujeres, cuya tasa de AET ha seguido una evolución inversa a la del conjunto del Estado: si entre 2000 y 2006 la AET femenina aumentó 0,8 puntos en España, en Asturias se redujo 1,5, y en el siguiente sexenio la AET femenina disminuyó 3,2 puntos en España, mientras que en Asturias se incrementó 0,5 puntos porcentuales. Como resultado de esta diferente evolución, en el conjunto del periodo analizado el AET femenino ha disminuido de forma agregada más en España que en Asturias, 2,4 puntos frente a 1 punto porcentual. Asturias no es la única comunidad autónoma que muestra esta pauta, que en mayor o menor grado también puede comprobarse en los casos de Baleares, Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco.

En nuestra opinión, el sistema educativo asturiano vive en los últimos años una situación de estancamiento, en el que el efecto de las actuaciones en la planificación educativa se ha debilitado. La política educativa de la comunidad autónoma ha sido un factor determinante en décadas anteriores a la hora de diseñar y poner en práctica medidas orientadas a evitar la salida de los jóvenes en todas las etapas educativas. Estas políticas tuvieron en su momento un notable éxito, pues en el año 2000 solo el País Vasco, Navarra y la Comunidad de Madrid presentaban unas cifras mejores que las de Asturias. Sin embargo, a partir del año 2000, como hemos visto, la evolución no ha sido tan exitosa, a pesar de que Asturias se ha mantenido en el mismo puesto relativo en el panorama nacional.

Para comprender mejor esta evolución es necesario detenernos brevemente en algunas variables de carácter estructural, como son las características de la estructura social y productiva de Asturias. En este sentido, los niveles de desigualdad social y económica en Asturias son inferiores a los de otras

comunidades autónomas (CES 2013, p. 106), ocupando puestos por encima de la media del Estado cuando se manejan indicadores relacionados con el bienestar social. Igualmente, las corrientes migratorias que marcaron de manera tan intensa los cambios demográficos de comunidades autónomas como Baleares, Valencia o Murcia, entre otras, y que tienen una repercusión directa en los resultados educativos, en Asturias no han tenido más que una reducida incidencia que vino a mejorar levemente una balanza demográfica claramente negativa.

Puede decirse que la estructura productiva de Asturias ha actuado como un factor de retención de los jóvenes en el sistema educativo, ya que los sectores económicos que resultan más atractivos para el empleo de baja cualificación no están especialmente representados en el caso asturiano, incluso en época de crecimiento económico. Si bien el sector de la construcción tuvo, como en el resto del Estado, un auge importante, en el caso de Asturias no ha alcanzado cifras tan exageradas como en comunidades del Levante español o Baleares, entre otras. De igual manera, el turismo, uno de los sectores que más empleo joven de baja cualificación absorbe, no es un sector económico de peso, dado su marcado carácter estacional. Por el contrario, la industria, sector con una fuerte tradición en el caso de la economía asturiana, si bien ha decrecido en las últimas décadas, sigue siendo un aliciente de empleo cualificado para las nuevas generaciones. En consecuencia, el valor instrumental de la educación ha sido mayor en el caso de Asturias, actuando como un anclaje al sistema educativo, más que como un desincentivo.

4.2. Selección de casos y metodología

Tras analizar la situación del abandono escolar en Asturias, realizaremos una revisión de las políticas educativas que se han llevado a cabo en la región. En este caso, la Consejería de Educación tiene un papel fundamental a la hora de definir las estrategias de actuación en materia educativa, algo que en gran

medida se explica por la situación de Asturias como una comunidad uniprovincial de reducido tamaño. Esto ha dado lugar a una centralidad que ha favorecido una planificación común y el alcance de las medidas adoptadas desde la administración autonómica a todo el territorio. La consecuencia es una marcada homogeneidad educativa que, sin embargo, coexiste con la presencia de algunos rasgos distintivos a nivel territorial a la hora de diseñar los programas, especialmente los que tienen que ver con los aspectos de ruralidad o periferia territorial.

Si bien, como decimos, la influencia de las políticas educativas de la Consejería de Educación ha definido la forma en que se han orientado las medidas contra el abandono educativo, estas han estado a menudo acompañadas y coordinadas con otras Administraciones, de manera muy especial con las locales en las zonas urbanas y con mayor densidad de población, como veremos en el caso de los programas de nuevas oportunidades.

Para nuestro análisis hemos optado por establecer una clasificación de las políticas educativas contra el abandono escolar en dos grandes grupos. De un lado, el de los programas orientados tanto a lograr la compensación de las desigualdades de partida del alumnado como a reforzar la adhesión de la comunidad educativa, pero en el marco de la educación reglada, donde predomina la dirección de las políticas educativas dirigidas desde la Administración autonómica. De otro, las intervenciones que tratan de conseguir el reenganche de los jóvenes que han abandonado o tienen un elevado riesgo de hacerlo, para lo cual el interlocutor no es ya de manera exclusiva la Administración autonómica, sino que esta tiende puentes de trabajo y se coordina con otras entidades y administraciones, saliendo de la rigidez del sistema de educación reglado.

Tomando como punto de partida las primeras medidas, aquellas que

buscan la inclusión de todo el alumnado, la Administración autonómica asturiana tiene una larga experiencia en el ámbito de la compensación, con programas que se han dirigido a los colectivos más desfavorecidos, con menos recursos económicos y educativos, y mayores niveles de desestructuración social y familiar, lo que los convierte en especialmente vulnerables. Podemos ver que en estas actuaciones subyace la idea de que el entorno social del alumnado es un factor exógeno fundamental a la hora de explicar el éxito o el fracaso educativo, lo que obliga a una búsqueda de la equidad en el reparto de los recursos y las oportunidades que se ofrece al alumnado. De ahí que una buena parte de los programas que pueden ser definidos como de compensación de necesidades y que incluyen medidas de diversificación, refuerzo escolar, apoyo y acompañamiento se concentren en las zonas económicamente más desfavorecidas.

Sin embargo, en los últimos tiempos esta línea de trabajo se ha acompañado de otro tipo de iniciativas, las que tienen como objetivo reducir el número de potenciales "objetores de lo educativo", que ahora se localizan también entre la población que, en principio, presentaría menos riesgo de abandono por el contexto sociofamiliar del que parten. De estas medidas se dice que se orientan más a la búsqueda del éxito educativo que a la prevención del abandono, dejando ver que el colectivo al que se dirigen es más amplio que el del primer grupo, pues no está ya constituido casi totalmente por población en riesgo de exclusión. En este grupo se enmarcarían los programas que hacen hincapié en otro tipo de diversificación, no ya compensatoria, sino que tenga en cuenta la falta de identificación del alumnado con la vida, contenidos y experiencias que tienen lugar en las aulas y que genera cada vez más deserciones en los entornos "normalizados", al tiempo que conlleva problemas de convivencia y, en resumen, desafección educativa por parte de los diferentes agentes educativos, incluyendo, claro, al propio profesorado. En este tipo de medidas se ubican, por ejemplo, el denominado Programa de Innovación

Metodológica para Alcanzar el Éxito Escolar, o el Plan de Trabajo Individualizado, entre otros.

Es interesante subrayar que esta nueva orientación en las políticas educativas no está, como venía ocurriendo hasta ahora, motivada por una situación de desventaja social, sino por transformaciones sociales relacionadas con la forma de vida de los individuos y las familias, que hacen más dificil la identificación de los niños y jovenes con la educación.

La metodología elegida para la realización de este trabajo ha sido la entrevista a responsables y agentes implicados en diferentes programas siguiendo la clasificación que aquí hemos establecido. Así, dentro de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, se han realizado entrevistas a personal técnico del Servicio de Alumnado, Orientación y Planificación. En el ámbito educativo reglado las entrevistas se han dirigido a responsables del departamento de Orientación del instituto Mata-Jove de Gijón, al responsable del programa Proa en este mismo centro, así como a profesorado con experiencia en programas de cualificación profesional inicial en la Universidad Laboral de Gijón y en Salas. Por último, en el ámbito de la acción local, se ha entrevistado a responsables de proyectos educativos en dos ciudades, Avilés, con el Plan Local para la Prevención y Reducción del Absentismo Escolar, y en Gijón, la Escuela de Segunda Oportunidad.

4.3. Políticas de prevención y mejora del éxito educativo basadas en la equidad y la compensación de desigualdades

Este conjunto de acciones comprende, como decíamos anteriormente, no solo la parte más importante en las medidas emprendidas en Asturias para promover el éxito educativo, sino también las que tienen una mayor tradición. Estas políticas van encaminadas a reducir el fracaso escolar y el abandono escolar prematuro y en ellas se trabaja tanto desde el ámbito de la prevención del fracaso, con alumnado que no ha abandonado el sistema educativo pero

que presenta serias dificultades para promocionar, como desde el objetivo de mejorar la motivación en un alumnado que parece cada vez más propenso al desenganche educativo, aun a pesar de vivir en contextos sociofamiliares que propenden al éxito escolar.

En el primer caso, en el ámbito de la prevención, tenemos las actuaciones que se realizan desde los propios centros educativos y que se pueden clasificar en los tipos de programas que se exponen a continuación.

A) Programas de compensación educativa y convivencia

Este tipo de programas se aplican en etapas de educación primaria y secundaria y se sustentan en la idea del acompañamiento escolar como mecanismo de compensación de la situación de desventaja del alumnado que vive en un entorno sociofamiliar normalmente desfavorecido, y que tiene como consecuencia dificultades de aprendizaje que suelen estar relacionadas con una fuerte desmotivación, así como problemas de convivencia. En esta línea, los programas Proa o Avanza se han diseñado teniendo en cuenta tres líneas de actuación: el refuerzo educativo en las materias principales, el acompañamiento para compensar el inadecuado apoyo familiar y, en tercer lugar, la integración del alumnado en el centro.

Este último aspecto ha sido subrayado por buena parte de las personas entrevistadas como un elemento central de la intervención, ya que el déficit familiar conlleva dificultades a nivel de relación, tanto con el grupo de iguales como con las pautas de normatividad y autoridad escolar más básicas. Observamos que en el diseño de estos programas está siempre presente el reconocimiento de la desigualdad de partida como el elemento capaz de explicar las dificultades por las que pasan estos escolares:

> El 98% de estos chavales juntan fracaso escolar con exclusión social y una problemática familiar severa y, además, necesitan

> buscarse la vida, porque no tienen nada que les pueda ayudar. Las historias de vida aquí te hacen pensar que no entiendes cómo pueden aguantar tanto estos chavales. Solo cuando sabes cómo viven puedes explicarte muchas cosas, explicarte cómo se comportan. ¡Y bastante bien se comportan! (Responsable del departamento de Orientación).

El alcance de las medidas educativas para compensar la desventaja de origen es limitado, pero vemos que cada vez más introducen el objetivo de promover la implicación de las familias y de otros agentes próximos al centro educativo. De hecho, en opinión de uno de los responsables de los programas de acompañamiento entrevistados, la parte más compleja de estos programas suele ser todo lo que tiene que ver con la negociación con las familias para establecer compromisos de trabajo conjunto. En el caso del programa Proa, nuestro entrevistado consideraba que el mayor éxito del programa a lo largo de estos años está en la integración de los alumnos dentro del centro, lo que redunda en la mejora de las relaciones interpersonales, la autoestima y la autopercepción.

El contrato-programa que desde el curso 2010-2011 se ha puesto en marcha desde la Consejería de Educación, Cultura y Deporte se puede entender también dentro de este apartado de programas de compensación, pues, especialmente en su inicio, favorece la incorporación al programa de centros con un porcentaje importante de alumnado en situación de desventaja social. Es interesante mencionar que en el caso del contrato-programa se pone de manifiesto el papel que ocupa el centro educativo como factor de mejora. No solo se atiende a la desventaja proveniente del contexto del alumnado, sino que se le da un papel relevante al centro y su capacidad para actuar en favor del éxito educativo, entendido no solo como mejora de las calificaciones. En las bases del programa se habla de la asunción de las responsabilidades del centro y de la autonomía pedagógica para favorecer la promoción, equidad e igualdad del alumnado. Así, el claustro del centro ha de

acordar su intención de participar en el programa, lo que exige el compromiso de la mayor parte del personal docente, y dentro de las fases del trabajo se hace especial hincapié en la autoevaluación del trabajo realizado.

Sin embargo, en contra de lo que podría parecer, este programa se desmarca de una orientación ideológica muy en boga últimamente que enfatiza el papel de la profesiona lización y de la autonomía como la mejora de los resultados. Aquí se interpretan la autonomía pedagógica y la profesionalización de una manera menos "liberal', alejadas de las ideologías educativas que ensalzan el valor del rendimiento escolar. De hecho, en las bases de las primeras convocatorias del contrato-programa, uno de los criterios que se tenían en cuenta para participar era que el centro contara con un plan de atención a la diversidad que se desarrollara desde una perspectiva inclusiva, con grupos heterogéneos del alumnado y docencia compartida.

En el caso de Asturias, los programas en materia de educación y prevención del abandono están introduciendo el papel del centro y los recursos humanos y profesionales de una manera gradual, de cara a mejorar los procesos educativos. Así, en las actuales convocatorias, el contrato-programa pone una atención especial en las propuestas de innovación educativa, la promoción de modelos de gestión y organización adaptados a un tipo específico de alumnado y su contexto, así como a la interacción y coordinación entre centros para el trasvase de experiencias. Eso quiere decir que en el diseño de los programas el rendimiento escolar no es un objetivo central para alcanzar el éxito educativo, pues, como señala Rubén Fernández Alonso, coordinador de estudios de evaluación de la Consejería de Educación, los factores asociados a la cultura del centro son esenciales para explicar el éxito del alumnado: metas claras y compartidas por el profesorado; fuerte sentido de pertenencia a un centro docente y alta satisfacción docente; buen clima de convivencia (o ausencia de conflictos); y buena relación entre la escuela y la familia.

En este sentido, también en lo que tiene que ver con la innovación y la adecuación a las necesidades de un alumnado específico, desde la Consejería de Educación se está tratando de implantar en los centros el Cuaderno de Orientación y Tutoría. Se trata de una herramienta online que busca la coordinación de las actuaciones educativas: el traslado de información entre los profesores, entre los profesores y sus alumnos y entre los profesores y las familias. Con esta herramienta se pretende mejorar el resultado académico de los estudiantes a través de procesos educativos más individualizados, ya que permitiría asignar tareas concretas, conocer la evolución del alumno, saber si lo está consiguiendo o no, agilizar la coordinación entre el profesorado y la coordinación con las propias familias. Sin embargo, este proyecto tiene dificultades para su implantación especialmente por la resistencia del profesorado, ya que, temen, puede suponer un incremento notable de la carga de trabajo en un momento de recortes y de empeoramiento de las condiciones laborales.

B) Programas de fomento de la adhesión del alumnado

Bajo este título englobamos todo un tipo de medidas educativas que tiene como fin último motivar a un alumnado que está cada vez más desvinculado de la educación y de sus contenidos y que es más renuente a aceptar las bases de lo que, podíamos decir, constituye la organización escolar. En la búsqueda de las causas del abandono escolar creemos que este tiene mucho que ver con un conjunto de decisiones de las que en absoluto son responsables los alumnos (Colectivo Lorenzo Luzuriaga, 2012). Si no hay identificación no puede haber adhesión. Usando la dicotomía de Fernández Enguita, se trataría de una identificación más cercana a lo expresivo que a lo instrumental. Así, desde la Consejería de Educación se considera que es necesario promover que el alumnado participe más y mejor de la vida de los centros, que estén más identificados con el centro y con su papel en él. Para ello se pretende mejorar aspectos como la confianza mutua, pues, como se señala desde la

Consejería de Educación,

> eso exige que haya un cambio al nivel de actitudes y de valores [...1. El modelo de convivencia, de relaciones, no es el modelo de convivencia que exige una sociedad como la actual.

La herramienta pensada para ello es la elaboración de un plan integral de convivencia que busca incorporar cambios en la metodología de trabajo, promoviendo metodologías participativas que, por ejemplo, se alejen del uso rígido del libro de texto, que es el que en muchos casos termina dirigiendo la clase e imponiendo ritmos de trabajo. La desmotivación del alumnado es constatada por el profesorado y por la Administración educativa.

> Cada vez son más frecuentes las críticas por parte del alumnado bueno; porque estamos acostumbrados a las críticas del alumnado no bueno, al disruptivo, al que ha abandonado. Pero ahora el alumnado que es capaz de soportar también nos está cuestionando. Entonces, hay que cambiar, no tengo ninguna duda, lo tengo clarísimo. Pero no es fácil el cambio (Técnico de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte).

Para hacer posible la innovación del plan integral se plantea como imprescindible la formación al profesorado. Uno de los principales obstáculos que parece encontrar este plan parece encontrarse en la rigidez de una organización nada flexible.

En este grupo de programas -y medidas que quieren mejorar el grado de satisfacción del alumnado también podremos incluir las medidas de diversificación. Sin embargo, esta se quiere plantear de manera diferente a como se ha hecho hasta ahora, ya que la diversificación se ha ido convirtiendo en una asignatura más, con una cierta adaptación curricular y no en una acción determinada pensada para un alumnado específico. Para ello se

están empezando a diseñar planes de trabajo individualizados que faciliten el seguimiento y la evaluación de un alumnado más seleccionado.

4.4. Políticas educativas orientadas a evitar el abandono escolar

Hasta ahora nos hemos situado en el ámbito de la prevención. Sin embargo, una vez que el abandono educativo se ha producido o está a punto de hacerlo, cabe otro tipo diferente de posicionamiento. En este tipo de actuaciones educativas, los programas de cualificación profesional inicial son los que más se han extendido y generalizado en todo el territorio. Sin embargo, en el caso de Asturias queremos destacar los programas de nuevas oportunidades, pues tienen el interés añadido de plantear la coordinación entre instituciones y de buscar un mayor acercamiento de los alumnos al entorno real del empleo. Se trata de programas promovidos por la Consejería de Educación, Cultura y Deporte en colaboración con diferentes ayuntamientos - Siero, Oviedo, Avilés y Gijón-, dirigidos a jóvenes con abandono escolar con el objetivo de que finalicen la ESO y continúen estudiando.

Estos programas van dirigidos a jóvenes de un entorno urbano, pues se sitúan en la parte central de Asturias, en las áreas más pobladas. Cada una de estas entidades municipales tiene un planteamiento diferencial en torno a este problema. En el caso de Gijón destaca por su trayectoria e importancia la Escuela de Segunda Oportunidad, en la que más adelante profundizaremos con detalle. El Ayuntamiento de Oviedo, por su parte, ha puesto en marcha un proyecto con el objetivo de reincorporar a un grupo de jóvenes de entre 16 y 21 años a la formación reglada o formación ocupacional. Las labores del área de Siero se han centrado sobre todo en la población de etnia gitana con abandono prematuro del centro escolar, colaborando con entidades asociativas para mejorar la empleabilidad de los destinatarios. El programa diseñado para Avilés consiste en crear un grupo de alumnos mayores de 16 años, con desinterés en la continuación de la enseñanza reglada, en un

proyecto que combina la información teórica con la oferta de prácticas en el IES de Pravia, con la familia profesional de formación profesional de Hostelería y Turismo y la Escuela del Deporte de Avilés.

4.4.1. Estudio de caso: la Escuela de Segunda Oportunidad del Ayuntamiento de Gijón

La escuela de segunda oportunidad tiene un interés especial por su carácter de proyecto educativo que, si bien se enmarca fuera del ámbito de la educación reglada, requiere que se establezca con esta una estrecha colaboración. Es, creemos, un buen ejemplo de coordinación entre Administraciones que trabajan con un mismo colectivo y comparten objetivos comunes.

La denominación de escuelas de segunda oportunidad fue propuesta por la Comisión Europea en 1995, a partir de un análisis previo en el que se constató la existencia generalizada de bolsas de personas jóvenes que no habían alcanzado los niveles mínimos exigidos de cualificación por su abandono de los principales sistemas formativos, población que en su mayoría se encontraba en condiciones precarias debido a su procedencia de colectivos especialmente vulnerables.

Con el fin de introducir nuevas medidas adaptadas a los perfiles de estos jóvenes se puso en marcha una experiencia piloto en trece ciudades europeas, con unos objetivos comunes claramente delimitados a partir de la constatación de que el modelo tradicional o "normalizado" de escuela no era el indicado para este colectivo. Esto hacía necesario aplicar medidas pedagógicas innovadoras que ofrecieran además modelos alternativos de inserción laboral.

En 1999 fue creada la Asociación Europea de Ciudades de Escuelas de Segunda Oportunidad, con la participación de varias de las ciudades integradas en el proyecto piloto. El Ayuntamiento de Gijón, que ya tenía

experiencia previa en este ámbito de intervención y en el desarrollo de políticas de empleo orientadas a colectivos específicos con dificil integración en el mercado laboral, se integró en la red en el año 2002 y viene desarrollando desde entonces diversos proyectos de intervención en torno a su escuela de segunda oportunidad, que actualmente responde a la denominación abreviada E20.

La E20 se concibe como un recurso de transición hacia programas "normalizados", tanto en el ámbito socioeducativo como en el ámbito laboral, basado en una definición clara y pautada de los objetivos y proyectos personales de cada participante. En este punto encontramos uno de los aspectos más destacables y diferenciadores de este proyecto, que claramente busca alejarse de los entornos educativos al uso y que han resultado fallidos con este tipo de alumnado. El acceso a la escuela es siempre voluntario y consensuado con los jóvenes interesados, sus progenitores o tutores y las entidades que derivan a estas personas y trabajan con ellas.

El abanico de edad es amplio, algo que diferencia esta experiencia de lo que suele ser habitual en otras prácticas, pues se pueden acoger jóvenes entre los 14 y los 25 años que se encuentren en riesgo de exclusión social debido a su escaso nivel de formación o cualificación, con problemáticas asociadas tales como alteraciones en la conducta social o personal, escasos apoyos sociofamiliares, dificultades de adaptación a recursos "normalizados", procedencia de otras culturas, discapacidad, etc. Nuevamente aquí nos encontramos con un tipo de acción especialmente orientada a entornos de marcada vulnerabilidad social.

Como decíamos, el principio rector de la E20 es dar a cada caso un enfoque individual, algo que choca con la esencia o la base de lo que conocemos como sistema educativo reglado. Las actuaciones se centran en las necesidades individuales detectadas en cada participante, que puede

acceder a la escuela por iniciativa propia, o bien mediante una derivación de otra entidad u organismo del municipio. Tras una primera entrevista, y a partir de los informes existentes, se trazan los primeros esbozos de lo que ha de ser el proyecto educativo individual (PEI) del alumno, consensuando los itinerarios formativos y los objetivos a alcanzar a corto/medio plazo. Tras un breve periodo de adaptación, se completa la elaboración del PEI con mayor detalle, y se designa a una persona dentro de la E20 que realizará las tareas de tutoría. El PEI será revisado de forma periódica, modificándolo si procede en función de los cambios que vaya experimentando la persona participante.

Cuando el estudiante ha alcanzado los objetivos propuestos, entonces se da de baja en la E20. También causa baja si no existe acuerdo con los objetivos establecidos, se producen faltas permanentes o asiduas de asistencia u otras eventualidades que puedan impedir la ejecución del programa. Aunque se produzca la salida antes de haber alcanzado las metas propuestas, existe la posibilidad de reincorporarse a la E20 en el caso en que parezca aconsejable.

La organización de los participantes se hace en grupos diferenciados según sus características y preferencias. En concreto, se tienen en consideración los siguientes colectivos:

-Jóvenes de 16 a 18 años con carencias formativas y sin escolarizar, divididos en dos subgrupos: quienes desean retomar su formación y quienes no están interesados en ello.

-Jóvenes mayores de 17 años sin escolarizar y que carecen de las competencias previstas en la etapa secundaria obligatoria.

-Jóvenes que llegan a la E20 y no tienen definido ningún interés en particular, se trata de personas no escolarizadas y totalmente desmotivadas para iniciar algún taller educativo o acción de inserción laboral.

-Jóvenes mayores de 18 años. Dentro de este gran grupo se distinguen dos subgrupos: quienes están interesados en obtener el título de Educación Secundaria Obligatoria, y aquellos cuyo objetivo prioritario es su inserción en el mercado laboral.

-Jóvenes escolarizados con dificultades de aprendizaje, con desfases curriculares y escasa adquisición de hábitos de estudio. Se puede ampliar la franja de edad si los especialistas así lo aconsejan.

-Jóvenes extranjeros escolarizados o sin escolarizar con dificultades o carencias con respecto al idioma castellano.

-Jóvenes con discapacidad que finalizaron la escolarización obligatoria o programas formativos como escuelas taller; también pueden inscribirse otros casos.

El objetivo general de la E20 es el de mejorar las perspectivas de integración de los jóvenes en riesgo de exclusión social y laboral, aumentando su motivación y mejorando su capacidad de aprendizaje, sus conocimientos básicos y sus aptitudes sociales. Para ello se plantean medidas de colaboración con el sistema educativo reglado de la ciudad, se busca promover el ingreso en el sistema educativo, facilitar la inserción laboral y también promover su participación en actividades de carácter lúdico, cultural, deportivo, que realiza el tejido asociativo del municipio, como medio de refuerzo para favorecer su integración social.

> Estamos viendo que son chicos que no tienen opciones. ¿Qué respuestas les damos a los chavales después de un PCPI? Lo único que tienen en muchos casos es la escuela de segunda oportunidad. ¿Qué los vas a matricular, en segundo de la ESO? Aunque se pusiera a trabajar como un loco no tendría opciones de titular. ¿Qué hago, le dejo en casa? La única opción es la escuela de segunda oportunidad.

> Yo creo que se está tratando de manera muy injusta a estos chavales (Técnico de la Escuela de Segunda Oportunidad).

En cuanto a los resultados, en el año 2010, último en el que contamos con datos, se incorporaron 246 personas a la Escuela de Segunda Oportunidad. El 29% abandonó el proyecto antes de alcanzar los objetivos y 150 finalizaron su participación en la misma. Al finalizar el año un 56,5% de los participantes de la Escuela que se presentaron a las pruebas para la obtención del título de Educación Secundaria Obligatoria (ESO) aprueban total o parcialmente las mismas, mientras que el 66,7% de los participantes que se presentaron a las pruebas de acceso a ciclos formativos de grado medio o superior aprobaron total o parcialmente las mismas. Estas cifras nos permiten hablar de un nivel de éxito elevado, pues la realidad es que se trata de alumnos que tienen unas dificultades de partida muy importantes y que han mostrado un rechazo y un absentismo escolar que invita a dudar de la posibilidad de alcanzar con éxito los objetivos planteados.

4.5• Conclusiones

En las últimas décadas la política educativa de Asturias en relación con el abandono educativo temprano ha estado claramente orientada a compensar las desigualdades del alumnado que partía de una marcada situación de desventaja social. El acompañamiento, como hemos visto, ha sido piedra angular en buena parte de los programas que se han puesto en marcha. En los últimos tiempos, sin embargo, se está produciendo un cambio en la orientación de las medidas al introducir mecanismos que persiguen un tratamiento más próximo a las necesidades del alumnado. El objetivo ahora es incluir acciones que consigan promover la adhesión y mejoren la motivación entre estudiantes que pertenecen a entornos sociales que, por su origen, parten con mayores perspectivas de continuidad educativa. Para ello el sistema educativo se intenta hacer más próximo al alumno, más

individualizado y atender a las necesidades específicas. Se entiende que la mejora del rendimiento depende también de la transformación de un sistema educativo que es excesivamente rígido y que asimila a duras penas los cambios.

Otra de las novedades de la política educativa asturiana está en el esfuerzo que se está poniendo para trabajar de manera coordinada con otras Administraciones, incluyendo en el diseño de los programas y las actuaciones a un conjunto de agentes más heterogéneo. Involucrar a los ayuntamientos, las asociaciones culturales o las familias son intentos que se están aplicando en la persecución del éxito educativo (véase la figura 4.1).

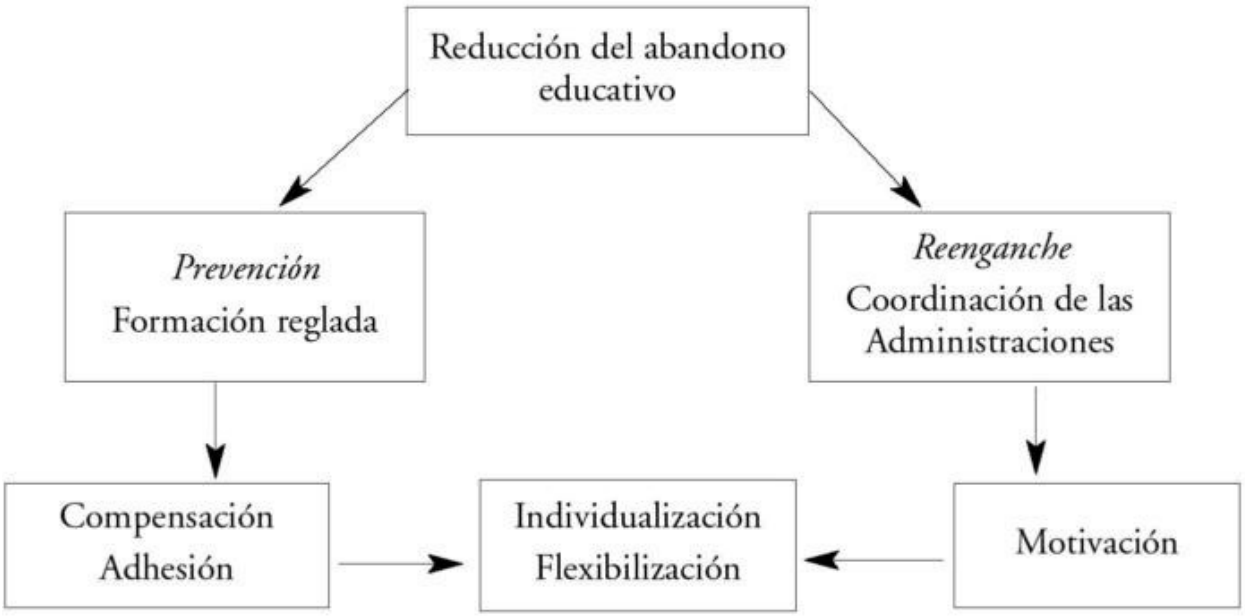


Figura 4. 1. Orientación de políticas educativas dirigidas a la reducción del abandono educativo en Asturias.

Sin embargo, no debemos olvidar que la influencia de las condiciones económicas y laborales es decisiva para reducir el abandono escolar prematuro. Cuanto mayor sea el valor instrumental de la educación mayores probabilidades de éxito tendrán las políticas educativas que busquen la

permanencia del alumnado y mayor recorrido tendrán sus trayectorias educativas. De igual manera, cuanto más próxima y menos ajena les resulte la escuela o el instituto mayor será la identificación simbólica y, por tanto, mayor la adhesión de los jóvenes. En este sentido, creemos que algunas de las medidas de innovación educativa que hemos comentado aquí van en la línea de hacer que la educación sea más adaptativa y se adecue mejor a las necesidades del alumnado. Falta, creemos, reforzar el trabajo que se hace con los docentes. En este sentido, los recortes educativos actúan como fuerzas contrarias a los cambios que se pretenden. La reducción de puestos docentes en estos últimos años (se estima que se han perdido unos 600 puestos de funcionario docente desde el curso 2010-2011)1 se hace sentir en las medidas destinadas a realizar apoyos y agrupaciones flexibles. La innovación educativa y el mayor compromiso docente requiere una mayor dedicación y trabajo, y estos dificilmente serán posibles con un endurecimiento de las condiciones laborales del personal que trabaja en la educación.

Nota

1http://www.anpe.es/destacadas/2014/02/ asturias-estudio-de-anpe-la-consejeria-reduce-146- puestos-docentes.

5

Estrategias contra el abandono educativo temprano en un contexto turístico: los programas PCPI y PISE-ALTER en las Islas Baleares

Joan Amer y Belén Pascual

Las Baleares constituyen un laboratorio de análisis sobre el impacto de las políticas educativas contra el abandono escolar en un entorno de economía turística y de servicios que requiere mayormente mano de obra poco cualificada. El objetivo de este capítulo es el estudio de los programas de cualificación profesional inicial (PCPI) y los programas de intervención socioeducativa-ALTER (PISE-ALTER) como estrategias de intervención contra el abandono, analizando las lógicas, razones de ser y teorías implícitas del cambio que contienen estos programas. En primer lugar, a modo de contexto, se exponen los principales indicadores educativos referidos a la comunidad autónoma balear y se lleva a cabo una panorámica sobre los principales debates e investigaciones sobre la cuestión en el archipiélago. En segundo lugar, se describen y analizan los programas seleccionados, poniendo especial atención a su diseño e implementación. Para ello, se ha llevado a cabo un análisis documental de las políticas y se ha tenido también la ocasión de debatir, a través de un grupo de discusión y entrevistas escritas, con los responsables de la Consejería de Educación del gobierno autonómico

balear, concretamente con el director general de Ordenación, Innovación y Formación Profesional y las jefas de servicios de los departamentos que despliegan los programas PCPI y PISE-ALTER.

S.r. Estado de la cuestión del abandono escolar en las Islas Baleares

Para elaborar el estado de la cuestión del abandono en las Islas Baleares se estudian, primero, los principales datos educativos y luego se analizan los estudios más recientes para enmarcar el debate.

5.1.1. Los principales datos educativos

En este subapartado se lleva a cabo una explotación secundaria de datos educativos (y algunos laborales) que incluyen la evolución de las tasas de abandono, las tasas de paro de los menores de 25 años, los porcentajes de alumnado extranjero y el nivel de estudios de la población adulta por comunidad autónoma. En primer lugar, analizamos la evolución histórica de los últimos diez años comparando los datos de la comunidad insular con la media española y observamos una tendencia balear muy por encima de la media estatal, con la excepción de los últimos años, en los que se produce un relativo acercamiento. En 2012 un 30,1% en Baleares un 24,9% en España.

Si tenemos en cuenta los datos en comparación con otras comunidades autónomas, en 2003 Baleares es la tercera comunidad autónoma con mayor abandono, detrás de Ceuta y Melilla y Andalucía. En 2005 y 2007, Baleares es la segunda comunidad, por detrás de Ceuta y Melilla. En 2009, Baleares es la primera comunidad y, en 2011, ocupa el sexto lugar, produciéndose un descenso de cinco plazas en el escalafón de autonomías con mayor abandono. Esto se ha relacionado en parte con las consecuencias de la crisis económica en el mercado laboral y sus efectos en las decisiones y estrategias de los alumnos en la franja de edad de 18 a 24 años.

Cuadro 5.1. Indicadores de éxito en Baleares, España y la Unión Europea. Curso 2011-2012

	Baleares	*España*	*Unión Europea*
Tasa de idoneidad a los 15 años (curso 2011-2012)	55,10%	61,70%	
Tasa de graduación en ESO (curso 2010-2011)	64,60%	74,30%	
Tasa de escolarización a los 17 años (curso 2011-2012)	80,10%	90,40%	80,7% 18 años (2011)
Abandono educativo prematuro (curso 2011-2012)	30,10%	24,90%	12,80%

Fuente: *Datos y cifras.* Curso escolar 2013/2014 y *Las cifras de la educación en España.* Curso 2011-2012 (edición 2014). Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

En primer lugar, analizando los indicadores de éxito en Baleares (cuadro 5.1), podemos ver cómo estos presentan medias inferiores a las españolas. La tasa de idoneidad a los 15 años en Baleares (55,1%) es la cuarta más baja de España, solo por detrás de Ceuta, Melilla y Murcia. Ello puede deberse, entre otros factores, al peso del alumnado extranjero y su eventual recolocación en cursos inferiores a su edad, dependiendo de su adaptación. La tasa de escolarización a los 17 años en Baleares (80,1%) es la más baja de España. Entre las diferentes hipótesis explicativas, barajamos la incidencia de la atracción del mercado laboral (a pesar de la crisis económica). El abandono educativo prematuro en Baleares se sitúa en el año 2012 en el 30,1%, y esta comunidad autónoma ocupa el tercer lugar en relación con el resto del país, solo por detrás de Ceuta-Melilla y Extremadura. En conjunto los indicadores de éxito apuntan en la dirección de lo señalado por Calero (2006) en referencia a las comunidades turísticas del arco mediterráneo español, en el sentido de que el mercado de trabajo turístico es uno de los principales aspectos que ha impactado en el sistema escolar, incluso en el período de crisis económica.

En cuanto a los resultados académicos (cuadro 5.2), Baleares ocupa las posiciones más bajas de España en el estudio PISA en comprensión lectora (tercera más baja), matemáticas (cuarta más baja) y ciencias (primera más baja, empatada con Extremadura). En la contextualización e interpretación de los datos debemos tener en cuenta para el caso de Baleares, como afirma Ballester (2013), aspectos como la composición de la población, la baja estabilidad residencial, la dualidad social (precariedad de un número importante de familias, frente a la situación de las clases medias) y la estacionalidad de la economía, que implica una baja supervisión parental a lo largo de muchos meses. Las características de la sociedad de Baleares son similares y potencialmente comparables a las de la Comunidad Valenciana y Canarias, no presentes en la última oleada de PISA.

Cuadro 5.2. Rendimientos medios en comprensión lectora, matemáticas y ciencias a los 15 años. Año 2012

	Puntuación media								
	Comprensión lectora			*Matemáticas*			*Ciencias*		
	Total	*Hombres*	*Mujeres*	*Total*	*Hombres*	*Mujeres*	*Total*	*Hombres*	*Mujeres*
España	488	474	503	484	492	476	496	500	493
Baleares	476	459	493	475	479	471	483	486	480

Fuente: PISA 2012. OCDE. Información extraída de *Las cifras de la educación en España*. Curso 2011-2012 (edición 2014).

Para contextualizar los datos sobre abandono en el archipiélago, también es importante conocer el peso del alumnado extranjero, importante en el caso balear. Como se puede observar en el cuadro 5.3, el porcentaje de alumnado extranjero en Baleares (15,3%) es superior a la media estatal (9,4%). Cabe destacar el peso de dicho alumnado en el caso de los PCPI. Hay que tener presente las cifras de alumnado extranjero presente en las aulas. El alumnado extranjero sufre recolocaciones frecuentes en cursos inferiores a su edad

según su adaptación. Las Baleares presentan el segundo porcentaje más alto (14,3%) de alumnado extranjero escolarizado en Educación Primaria, solo por detrás de La Rioja (MECD, 2012).

Cuadro 5.3. Alumnado extranjero (valores absolutos y porcentuales) en la enseñanza de régimen general, por niveles, curso 2012-2013

	España			*Baleares*		
	Alumnado total	*Alumnado extranjero*	*Porcentaje de alumnado extranjero*	*Alumnado total*	*Alumnado extranjero*	*Porcentaje de alumnado extranjero*
Total enseñanza régimen general	8.006.376	755.156	9,4	174.379	26.774	15,3
Educación Infantil	1.900.173	149.314	7,9	40.615	5.481	13,5
Educación Primaria	2.827.480	255.023	9	66.123	9.431	14,3
Educación Especial	32.918	4041	12,3	635	97	15,3
ESO	1.806.058	203.955	11,3	40.728	7.163	17,6
Bachillerato	692.558	47.258	6,8	12.951	1.411	10,9
Ciclos formativos de FP	333.333	31.695	9,5	6.846	903	13,2
PCPI	329.559	18.405	5,6	4.256	304	7,1

Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Otro elemento que consideramos significativo estudiar para enmarcar las características del abandono escolar es el nivel de estudios de la población adulta (cuadro 5.4). Dos datos nos permiten interpretar el abandono en Baleares. Estos son, primero, que el de Baleares sea el segundo porcentaje más alto en nivel de estudios "la etapa Educación Secundaria" y, segundo, que presente el porcentaje más bajo en educación superior. Aquí nuevamente podemos observar la influencia de la economía y el mercado de trabajo turístico en la configuración social de Baleares (March, 2013).

Finalmente, Baleares se encuentra en el grupo de cabeza en cuanto a alumnos repetidores en los distintos ciclos de Educación Primaria. Este dato es importante porque es conveniente analizar el fenómeno del abandono desde una perspectiva histórica o longitudinal (Fernández Enguita, Mena y Riviére, 2010). El porcentaje de alumnado repetidor de Educación Primaria en el último curso de cada ciclo (MECD, 2014) muestra una situación desfavorable en relación con la media estatal: en Baleares repite un 6,1% del alumnado que finaliza el segundo curso (4,5 es la media estatal), un 5,4% en cuarto (4,1 estatal) y 5,8% en sexto (4,7 estatal).

Cuadro 5.4. Nivel de estudios de la población adulta (25-64 años) en Baleares, España y la Unión Europea (2011)

	Ed. Primaria	*1ª etapa Ed. Secundaria*	*2ª etapa Ed. Secundaria*	*Educación Superior*
Baleares	16,9	34,7	26,5	21,9
España	20,4	27,8	22,1	29,7
Unión Europea	24		48	28

Fuente: Sistema Estatal de Indicadores (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte), 2011; *Panorama de la Educación*. Indicadores de la OCDE 2012. Informe Español.

Baleares es la cuarta comunidad autónoma en repetición en segundo curso, por detrás de Murcia, Castilla-La Mancha y Aragón; la tercera en cuarto curso (por detrás de Murcia y Aragón) y la quinta en sexto curso. En cuanto a la comparación con comunidades turísticas, estas presentan menores porcentajes de alumnado repetidor.

Estos porcentajes en la etapa primaria añaden otra línea interpretativa (todavía por explorar) a la problemática del fracaso y el abandono escolar, porque estos retrasos se producen con mucha antelación a los escenarios de abandono por incorporación al mercado laboral (Fernández Enguita et al., 2010).

5.1.2. El debate sobre el abandono en Baleares

En este subapartado se recogen las principales aportaciones teóricas y metodológicas en el estudio del abandono escolar en Baleares y su relación también con el modelo económico-turístico.

Adame y Salvá (2009) estudian los itinerarios educativos de retorno, a través del ESPA (Educación Secundaria para Personas Adultas) entre el alumnado que ha protagonizado casos de abandono prematuro en Baleares. En su estudio, los alumnos que abandonan dan las siguientes razones para dar este paso: sentimiento de pérdida de tiempo, desánimo por los malos resultados académicos, imposibilidad de aprobar debido a un elevado grado de dificultad, desagrado por el estudio y rechazo muy fuerte a la escuela. Salvó et al. (2012), en el marco del proyecto TESE, estudian los jóvenes sin empleo y con bajo nivel educativo diez años después de finalizar la educación obligatoria, sus itinerarios, el impacto de la crisis y sus escenarios de futuro. Entre sus conclusiones, destacan que los itinerarios de educación y formación vienen muy marcados por la biografía escolar durante la educación obligatoria, las representaciones sociales sobre la educación y la relación con el empleo, la cultura de "clase", la necesidad de ingresos económicos y la facilidad para encontrar empleo no cualificado para jóvenes.

Desde la economía de la educación, Oliver y Rosselló (2012), a través de los resultados de una encuesta a 1.800 estudiantes de cuarto de ESO, determinan que el abandono escolar depende de los siguientes factores:

1. Las percepciones de los estudiantes sobre la relación entre ingreso y educación, sobre las calificaciones o resultados obtenidos y sobre la información ofrecida a los estudiantes relativas a sus alternativas educativas y profesionales.

2. El background familiar (educación de los padres, número de hermanos,

hermanos mayores que deciden continuar los estudios).

3. Las condiciones del mercado laboral (estatus laboral de los padres y tasas de desempleo).

4. Los resultados académicos.

En cuanto al impacto del mercado de trabajo turístico en la educación y la formación, Riera y Aguiló (2009) definen unos factores principales que ayudan a explicar la relación entre el mercado de trabajo turístico y el nivel educativo/formativo en Baleares. Estos serían los siguientes:

1. El factor histórico: el desarrollo turístico de masas de la década de los sesenta se inicia con una mano de obra no cualificada para la actividad turística y que adquiere conocimiento a través de la experiencia.

2. El factor de tipo de modelo turístico: el turismo de masas de sol y playa descansa sobre la estacionalidad y la producción a gran escala. Las características del modelo, con salarios bajos y jornadas intensas en temporada alta, comporta la incorporación de fuerza de trabajo poco cualificada.

En definitiva, los diferentes estudios señalados, tanto desde la pedagogía como de la economía, recogen las peculiaridades educativas del archipiélago balear, vinculando de diferentes formas estas peculiaridades al modelo de economía turística vacacional. Los itinerarios de retorno educativo presentados por Salvó et al. (2012), los factores de abandono escolar apuntados por Oliver y Rosselló (2012) y los determinantes del tipo de modelo turístico definidos por Riera y Aguiló (2009) coinciden en señalar, primero, el fácil acceso a un mercado de trabajo poco cualificado y, segundo, la centralidad de las representaciones sociales de baja relación entre educación y empleo.

5.2. Selección de casos y metodología

Los casos seleccionados para realizar el análisis en profundidad son los programas PCPI y PISE-ALTER. En cuanto a los primeros, estos se eligieron por su relación más directa con el fenómeno del abandono, al tratarse de programas que intervienen en el momento (edades y nivel de estudios) de una alta posibilidad de abandono (tanto en el sentido de no terminar los estudios de ESO como de no continuarlos). En el caso de los programas PISE-ALTER, estos tienen un carácter más preventivo al implementarse en los años anteriores a cuando se aplica el PCPI, por tanto, con chicos con edades relativamente más jóvenes. Además se trabaja con casos de extrema dificultad para que permanezcan en el sistema educativo hasta la edad obligatoria.

Las técnicas de investigación utilizadas han sido el análisis documental, el grupo de discusión y las entrevistas. En cuanto a la metodología de análisis, en el caso del análisis documental se llevó a cabo un vaciado de contenido de la información dispuesta en la web por la Consejería de Educación relativa a los programas objeto de estudio, lo que incluía desde instrucciones para la puesta en funcionamiento del programa, dictadas desde la Dirección General de Ordenación, Innovación y Formación Profesional del gobierno balear, hasta resoluciones publicadas en el boletín oficial autonómico y firmadas por el Consejero de Educación. Para el estudio de la documentación, ha sido de mucha utilidad la abundancia de información hallada en la web del departamento de inspección educativa (http://die.caib.es).

En el caso del grupo de discusión, este tuvo lugar el 20 de marzo de 2013, con una duración de unos 80 minutos. Se realizó en la sede de la Dirección General y contó con la presencia de los máximos responsables: el director general, las jefas de servicios y las jefas de sección (Departamento de Atención a la Diversidad y Departamento de Formación Profesional y

Cualificaciones Profesionales), además de los investigadores del presente estudio. El director general facilitó que la reunión pudiera ser grabada.

En el caso de las entrevistas, estas presentaron mayor problema, al no aceptar las jefas de servicios ser grabadas durante la entrevista y poner como condición que enviarían por escrito las respuestas a la entrevista. Esto determina las características de la información obtenida. En cualquier caso, la información remitida por escrito fue útil para complementar el análisis documental de los programas.

El planteamiento general de la comunidad en relación con el abandono escolar, como veremos en el próximo apartado, es de preocupación por los índices registrados históricamente por la comunidad autónoma, pero a su vez de reivindicación de la progresiva y paulatina mejora detectada en los últimos cursos académicos.

5.3. Políticas educativas y abandono escolar: el caso de Baleares

El estudio de las políticas educativas contra el abandono escolar en Baleares se ha centrado en los programas PCPI y PISE-ALTER. Se realiza primero un análisis documental de cada uno de estos programas para explicar su diseño e implementación y después se re cogen los principales posicionamientos sobre estos programas y las dinámicas de abandono escolar manifestadas por los responsables de la Consejería de Educación en un grupo de discusión.

5.3.1. Los programas de cualificación profesional inicial (PCPI)

Los programas de cualificación profesional inicial (PCPI) se dirigen a alumnos en la franja de edad de los 15 a los 21 años. Estos programas tienen los siguientes objetivos: facilitar que el alumnado pueda continuar su formación; conectar las necesidades del sistema educativo y el productivo; proporcionar una formación práctica en la empresa, y posibilitar la obtención

del título de la educación secundaria o encaminar el alumno a la obtención del nivel 1 del catálogo nacional de calificaciones profesionales (Boletín Oficial de las Islas Baleares, BOIB, 50 ext., 6 de abril de 2009). También tienen como finalidad suministrar al alumno una experiencia y un entorno, de tipo laboral, donde se sienta valorado, porque quizás ello no ocurre cuando está en el seno de la institución escolar (http://formacioprofessional.caib.es).

Los programas de cualificación profesional inicial están destinados a (ibídem):

-Jóvenes escolarizados en grave riesgo de abandono escolar y/o en situación de absentismo.

-Jóvenes desescolarizados con fuerte rechazo a la institución escolar que abandonaron prematuramente, pero que ahora muestran interés para reincorporarse a la educación reglada.

-Jóvenes sin titulación con necesidad de una cualificación profesional para acceder rápidamente al mercado laboral.

-Jóvenes con necesidades educativas especiales, a los cuales se les pueda facilitar una inserción laboral con estos programas.

Los PCPI vienen regulados, a nivel estatal, por la Ley Orgánica 2/2006, del 3 de mayo, de Educación (LOE). En el ámbito autonómico están regulados por la orden de la consejera de Educación y Cultura de 24 de marzo de 2009 (BOIB, 50 ext., 6 de abril de 2009).

Son programas destinados al alumnado que no haya obtenido el título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria y suponen la posibilidad de obtener una cualificación profesional de nivel 1, así como la opción de obtener el título de ESO mediante la superación de unos módulos de carácter

voluntario una vez superados los módulos obligatorios.

Una orden del consejero de Educación, Cultura y Universidades (BOIB, 83, 9 de junio de 2012) determina que pueden acceder a estos programas los jóvenes a partir de 15 años que no hayan obtenido el título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria y para los cuales se considera que un PCPI es la mejor opción para conseguir los objetivos de ESO. Estos jóvenes como máximo pueden tener 17 años en el momento de inicio del curso escolar en que comience el programa (nivel 1) si lo van a cursar en un instituto de educación secundaria, 0 24 años si lo van a cursar en una entidad sin ánimo de lucro o en una corporación local. Estos programas se cofinancian con recursos del Fondo Social Europeo. En cuanto a los requisitos de admisión, hay que destacar la necesidad de tener la propuesta del equipo docente responsable de la evaluación del alumno en ESO y el informe de orientación educativa y profesional (Orden del consejero de Educación, Cultura y Universidades, BOIB, 83, 9 de junio de 2012).

A continuación, el cuadro 5.5 nos permite conocer el número de alumnado matriculado en los programas PCPI y su desigual distribución entre centros públicos y privados. También, en términos de género, podemos observar una mayor proporción de hombres.

Cuadro 5.5. Alumnado matriculado en programas de cualificación profesional inicial por titularidad, sexo, curso académico y tipo de programa

Evolución	*2012-2013*	*2011-2012*	*2010-2011*	*2009-2010*	*2008-2009*
Total	2.225	2.113	2.207	1.646	1.072
Centros públicos	1.750	1.645	1.736	1.439	971
Centros privados	475	468	471	207	101
Hombres	–	1.421	1.449	1.069	717
Mujeres	–	692	758	577	355

Curso 2012-2013

	Total programas	*Programas ordinarios en centros*	*Programas ordinarios en actuaciones*	*Programas de educación especial*
Total	2.225	1.888	318	19
Centros públicos	1.750	1.595	136	19
Centros privados	475	293	182	0

Fuente: Estadística de las enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Junto a los centros educativos, ayuntamientos y entidades del tercer sector implementan PCPI de primer nivel a partir de una convocatoria pública anual. Los PCPI de segundo nivel (módulo voluntario) solo se imparten en institutos de educación secundaria y centros concertados (véase el cuadro 5.6).

Asimismo, hay que tener en cuenta que la implementación de los PCPI presenta distintas modalidades, que resumimos en el cuadro 5.7.

Cuadro 5.6. Programas de cualificación profesional inicial implementados por tipo de institución. Curso 2012/13

Primer nivel	
Institutos de educación secundaria	90
Centros concertados	12
Entidades (a través de subvenciones)	21
Ayuntamientos (a través de subvenciones)	11
Segundo nivel	
Institutos de educación secundaria	43
Centros concertados	6

Fuente: Dirección General de Ordenación, Innovación y Formación Profesional, Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats, Govern de les Illes Balears.

Cuadro 5.7. Modalidades de implementación de los programas de cualificación profesional inicial

Modalidad	*PCPI centros*	*PCPI entidades*	*PCPI específico*	*PCPI adultos*
Destinatarios	Jóvenes preferentemente escolarizados que podrían continuar la ESO.	Jóvenes que no disponen de las competencias básicas para acceder al mercado laboral.	Jóvenes con necesidades educativas específicas asociadas a discapacidad intelectual igual o superior al 33%.	Jóvenes mayores de 18.
Institución	Centros docentes públicos y privados. Centros socioeducativos que trabajan con menores. Otros centros.	Corporaciones locales. Asociaciones profesionales. Entidades empresariales o sindicales. ONG.	Centros docentes públicos y privados. Entidades con experiencia reconocida en la inclusión social y laboral de discapacitados.	Centros docentes públicos y privados. Entidades orientadas a la inserción social y laboral de personas condenadas a penas de privación de libertad.
Edad	15-17 Excepción: 18	16-23	15/16-21/23	18 o más
Número de alumnos por grupo	8-18	8-18	5-14	8-18

Fuente: Dirección General de Ordenación, Innovación y Formación Profesional, Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats, Govern de les Illes Balears.

Los PCPI, según Bernad y Molpeceres (2006), constituyen un ejemplo de la flexibilización de la oferta educativa en los márgenes del sistema escolar. En este sentido, la convocatoria de la Consejería para los PCPI-entidades argumenta que la oferta pública no permite atender determinados colectivos que han abandonado el sistema educativo y tienen una especial dificultad de inserción en el mercado laboral. Añaden que se requiere la colaboración con entidades con experiencia o medios específicos para estos colectivos (BOIB, 103, 25 de julio de 2013).

5.3.2. Los programas de escolarización compartida PISE y ALTER

Según la Dirección General de Ordenación, Innovación y Formación

Profesional (DGOIFP) (2013), los programas PISE y ALTER constituyen los programas de escolarización compartida (PEC) de la Consejería. Se trata de programas que se enmarcan en las medidas de atención al alumnado señaladas por la LOE (Ley Orgánica 2/2006; BOE, 106, 4 de mayo de 2006), dirigidas a compensar las desigualdades en educación (LOE, artículo 71.2). El diseño de estos programas contempla actividades específicas adaptadas a las necesidades derivadas de la inadaptación escolar. La DGOIFP apunta que los programas buscan facilitar al máximo la continuidad o, en algunos casos, el retorno, al sistema educativo y formativo.

Los programas de intervención socioeducativa de escolarización compartida PISE y ALTER están destinados a alumnado matriculado en ESO de 14 a 16 años (en algunas excepciones, hasta los 18), con dificultades graves de adaptación escolar y en situación de riesgo de exclusión escolar o social. Los programas PISE' suponen una medida preventiva de situaciones de riesgo de exclusión escolar o social dirigida al alumnado que, aun asistiendo a clase de manera más o menos regular, se encuentra en peligro de abandono debido a diferentes motivos, habitualmente interrelacionados, como situaciones de rechazo hacia la institución escolar, fuerte desmotivación, fracaso generalizado en los estudios, o cualquier otra circunstancia que afecte de manera importante el comportamiento y rendimiento de los alumnos.

Los programas ALTER se dirigen a alumnado absentista, desescolarizado o no, que tenga expediente abierto en los servicios sociales de atención primaria correspondientes u otros servicios de atención al menor (protección, medidas judiciales, etc.) en situación de riesgo escolar o social; alumnado desescolarizado y que, detectado por los servicios sociales municipales u otros recursos socioeducativos que intervienen con menores en situación de riesgo social o escolar sea propuesto para entrar en la modalidad ALTER una vez escolarizado; alumnado con desajustes de conducta graves de manera

reiterada y continua que ponga en peligro la convivencia en el centro; alumnado con rechazo al centro educativo, pero que manifieste algún interés por la formación más práctica y funcional vinculada con el mundo profesional y laboral.

Las principales diferencias entre el programa PISE y el programa ALTER son dos: por un lado, el primer programa lo impulsa la Consejería de Educación, mientras que el segundo lo hace la Consejería de Familia y Servicios Sociales; y, por otro lado, el segundo programa requiere para su participación que los alumnos cuenten con un expediente en Servicios Sociales.

La DGOIFP indica que el equipo orientador y educativo de los centros debe decidir si determinados alumnos pueden encontrar una mejor motivación en un contexto diferente como el laboral. Para ello se tiene en cuenta si estos alumnos han demostrado interés por una formación más práctica y funcional, vinculada al mundo laboral. El proyecto educativo de estos programas da preferencia a las áreas instrumentales, realizando un programa socioformativo en entornos laborales externos a los centros escolares, pero dentro del horario lectivo. En cuanto a las implementaciones de los programas, estas son bastante flexibles, estableciéndose como requisito mínimo la permanencia de seis horas semanales en el centro educativo y un máximo de dos cursos académicos (entrevista a la jefa de Servicios, Servicio de Atención a la Diversidad, DGOIFP).

Para el período 2013-2015, la Consejería de Educación cuenta con protocolos firmados con 19 entidades locales, entre ayuntamientos, mancomunidades y consejos insulares. La DGOIFP contó con un presupuesto durante el 2013 para estos programas de 77.000 En el curso 2012-2013 han participado 30 alumnos en el programa PISE, y 252 en el programa ALTER. En este último, un 45,71 % opta por seguir la formación en un curso de PCPI;

un 35,2% continúa un curso más su formación en ALTER. El resto retoma los estudios de ESO o inician un proceso de inserción laboral (entrevista a la jefa de Servicios, Servicio de Atención a la Diversidad, DGOIFP).

5.3.3. La perspectiva de la Administración educativa

Una vez descritos y analizados los programas PCPI y PISE-ALTER, en esta sección se lleva a cabo el análisis de los posicionamientos de los responsables de la Consejería de Educación sobre estos programas, a la luz de sus contribuciones tanto en el grupo de discusión como en las entrevistas escritas. Los aspectos analizados son el concepto de abandono, el discurso del esfuerzo como justificación del proceso selectivo, el discurso de la flexibilidad y el discurso de la inevitabilidad.

Del discurso de los responsables de la Consejería de Educación destaca desde un primer momento la aceptación de una situación deficitaria del sistema educativo en Baleares, atribuyendo en cualquier caso las mejoras recientes a los planes de diversificación o programas específicos como los PCPI. Afirman que se ha mejorado la accesibilidad a los estudios de secundaria posobligatoria desde los PCPI. Actualmente, un 20% de las plazas de ciclos formativos de grado medio se reservan al alumnado que ha superado un PCPI (un 60% está reservado al alumnado procedente de secundaria y otro 20% a los que vienen de la prueba de acceso).

> En nuestra comunidad hay una de las tasas más altas de abandono escolar. Algo hacemos mal y lo seguimos haciendo. [...] En los últimos años hemos mejorado has tante. Yen este descenso del abandono escolar influyen mucho los PCPI y los programas de atención a la diversidad (director general, grupo de discusión de la Dirección General de Ordenación, Innovación y Formación Profesional).

Aun relacionando la mejora a los planes y programas específicos, los informantes recuerdan que no puede hablarse de abandono escolar hasta que los jóvenes superan los 16 años sin haber finalizado los estudios obligatorios. Recuerdan con ello que, aparte de la prevención (programas en la etapa obligatoria como el PCPI o el PISE), se requieren medidas contra el abandono en el ámbito de la educación posobligatoria, como la formación profesional. Insisten en la necesidad de lograr que los jóvenes continúen estudiando tras finalizar sus estudios obligatorios, aunque parece que no se plantean la relación entre la desafección por el sistema educativo en los estudios obligatorios ("deben estar estudiando aunque no les guste") y la búsqueda de nuevos métodos que motiven a continuar los estudios de secundaria posogligatoria.

> El abandono escolar solo hace referencia a los adultos de 18 a 24 años, desde mi punto de vista, lo otro [refiriéndose al abandono en edades prematuras] no se puede considerar abandono, es enseñanza obligatoria y tienen que estar estudiando aunque no les guste. [...] Lo que tenemos que encontrar son fórmulas para que [los jóvenes] continúen estudiando después [de la educación secundaria obligatoria] (jefa de servicios, grupo de discusión de la Dirección General de Ordenación, Innovación y Formación Profesional).

En ese sentido, y refiriéndose al abandono, de las cuatro modalidades de PCPI (centros educativos, entidades, específico y adultos), dedican especial interés al destinado a los adultos (que de momento se desarrolla solo en prisión, afirman los entrevistados). Consideran necesaria la vinculación de los programas PCPI con el sistema de educación de adultos (y de la formación profesional). La puesta en marcha de programas PCPI destinados a adultos y la transversalidad de las políticas educativas y laborales son los temas que ocupan la mayor parte del grupo de discusión. Se refieren en varias ocasiones a la LOMCE, aun siendo en aquel momento un proyecto de ley. En sus

intervenciones se justifica la necesidad de implantación de esa nueva ley educativa (para favorecer la flexibilidad, el dinamismo, las soluciones) y se plantean los proyectos autonómicos como experiencias piloto que puedan ser incorporadas a la misma:

> Los PCPI son necesarios, necesitamos la colaboración de muchas otras entidades para llevarlos a cabo porque no tenemos recursos, dentro de la LOMCE los transforman en formaciones profesionales básicas y es allí donde les dan toda la parte básica tanto obligatoria como voluntaria. En teoría, dentro de la FP básica, si se aprueba la LOMCE, es posible que se contemple todo dentro del mismo paquete, con ventajas e inconvenientes y estamos muy contentos con los resultados (jefa de Servicios, grupo de discusión de la Dirección General de Ordenación, Innovación y Formación Profesional).

Del mismo modo que al iniciar la reflexión sobre el sistema educativo en Baleares los responsables aceptan los déficits estructurales, también expresan su descontento con respecto a la insuficiencia de recursos para hacer frente a las necesidades específicas en los estudios obligatorios. Se refieren a un modelo de atención a menudo no adecuado, falta de recursos, contenidos no interesantes para buena parte del alumnado, aumento de las ratios, etc.

> Actualmente la gente que que ha dejado de estudiar, ya sea porque no tiene condiciones o no tiene ganas de trabajar, está en los PCPI. En estos programas se recupera a una gran cantidad de gente [...]. En la ESO hay problemas que hacen que muchas veces los alumnos desemboquen en los PCPI, porque tal vez la atención que les han dado no es la adecuada. Los PCPI son una oportunidad de reinserción (director general, grupo de discusión de la Dirección General de Ordenación, Innovación y Formación Profesional).

> Se podría haber salvado antes (refiriéndose un joven participante al

> PCPI) si hubiera tenido cosas interesantes dentro de la ESO, de adaptación a la diversidad [...]. En la práctica docente a menudo nos perdemos en la metodología que utilizamos en el aula y deberíamos ir más allá. Además, los recortes y el aumento de alumnos por aula son, desgraciadamente, factores importantes que dificultan la atención a la diversidad (director general, grupo de discusión de la Dirección General de Ordenación, Innovación y Formación Profesional).

Aun así, por lo que se refiere a las estrategias compensatorias de las diferencias del alumnado y la necesidad de llevar a cabo medidas de adaptación a las necesidades específicas, muestran mayor comprensión hacia las necesidades individuales que hacia las contextuales. En ese sentido, los entrevistados consideran necesario premiar el esfuerzo y priorizar al alumnado con más posibilidad de aprovechamiento de los recursos. El esfuerzo es el concepto central de una definición del fracaso y del abandono escolar fundamentada en los factores individuales del alumnado. En ese sentido, se plantea una contradicción, ya que si las cualificaciones son el requisito para el acceso a un programa de segunda oportunidad, ¿qué ocurre con alumnado desmotivado y al que, en principio, se destinan estos programas?

> Nosotros hemos introducido algo de lo que yo soy partidaria: premiar el esfuerzo. Lo que no puede ser es lo que ocurría hace dos años: que en el momento que un profesor le decía a un alumno que había sido seleccionado para ir a un PCPI este ya no hacía nada más en lo que quedaba de curso. Pero se le tiene que hacer ver que las plazas son limitadas, que tiene una responsabilidad que asumir, que se tiene que esforzar. Para nosotros el esfuerzo del alumno es fundamental (jefa de Servicios, grupo de discusión de la Dirección General de Ordenación, Innovación y Formación Profesional).

De acuerdo con ello, podemos considerar el valor del esfuerzo como el elemento de reflexión principal del discurso sobre el rendimiento que, a su vez, justifica la necesidad de llevar a cabo procesos selectivos.

Un segundo concepto sobre el que se desarrolla la reflexión de los responsables es el de la flexibilidad en relación con el acceso a secundaria y en relación con los obstáculos del sistema público. El concepto "flexibilidad" ocupa gran parte de la reflexión y se refiere fundamentalmente a la rigidez el sistema. En un primer sentido, se destaca la necesidad de flexibilizar el acceso a la secundaria posobligatoria y favorecer políticas públicas más transversales, así como una mayor integración de las instituciones educativa y laboral, por tanto, una aproximación de la oferta formativa reglada a la formación ocupacional. En un segundo sentido, los profesionales consultados se refieren a la necesidad de hacer frente a la rigidez de un sistema educativo cuya estructura y recursos, principalmente el cuerpo docente, son, según ellos, excesivamente rígidos. Los responsables de la Consejería consideran que el funcionariado supone un obstáculo para la adaptación y la mejora del sistema educativo:

> En nuestro sistema educativo uno de los grandes defectos que tenemos es que es estático, para cambiar cualquier cosa tienes el problema de que los profesores son definitivos (director general, grupo de discusión de la Dirección General de Ordenación, Innovación y Formación Profesional).

Un tercer concepto que guía la discusión es la inevitabilidad de las políticas que se llevan a cabo desde la Administración educativa de la comunidad autónoma, lo cual refleja un alineamiento con las políticas europeas y estatales. Del análisis se desprende que, más que de "apropiación" de los programas por parte de la Administración educativa autonómica, se produce un mero despliegue de las directrices europeas y estatales:

> Europa dice cómo debemos hacer: como responsables, gestionamos de acuerdo con lo que nos marcan las políticas europeas (director general, grupo de discusión de la Dirección General de Ordenación, Innovación y Formación Profesional).

5.4. Conclusiones

El fenómeno del abandono escolar en Baleares presenta unas características que se relacionan con un modelo económico centrado en el turismo, una tradición de bajo rendimiento educativo y unos rasgos demográficos específicos, principalmente en el ámbito de las migraciones. En este sentido, constituye un laboratorio de análisis ideal para la implementación de las políticas concretas que se alinean con los objetivos europeos de la estrategia de Educación y Formación 2020, especialmente aquellas políticas que atiendan al fenómeno del abandono más allá de un escenario de vulnerabilidad educativa individual y que consideren el abandono como un proceso y no un hecho puntual. Las principales conclusiones del análisis del discurso de los responsables de las políticas de la Consejería son las siguientes:

-Muestran una visión amplia al analizar las causas del abandono, haciendo alusión a los factores contextuales, estructurales, familiares o de organización y gestión educativa, pero sus propuestas se centran en las necesidades específicas individuales.

-No se ajusta la valoración inicial que hacen sobre las necesidades del sistema educativo con la propuesta de intervención que prevalece en los discursos.

-Consideran necesario premiar el esfuerzo y priorizar el alumnado con más capacidad de aprovechamiento de los recursos. La desmotivación (y la falta de esfuerzo) no se consideran como factores que requieran atención,

sino como una justificación de la exclusión del sistema educativo para determinados alumnos.

-Valoran la puesta en marcha de PCPI destinados a adultos y la transversalidad de las políticas educativas y laborales.

-Destacan la necesidad de flexibilizar el acceso a la secundaria posobligatoria y favorecer la transversalidad de las políticas públicas aproximando la oferta formativa reglada a la formación ocupacional.

-Justifican la necesidad de implantación de la LOMCE (para favorecer la flexibilidad, el dinamismo, las soluciones) y se plantean los proyectos autonómicos como experiencias piloto que puedan ser incorporadas a la misma.

-Entienden el funcionariado como un obstáculo para la adaptación y la mejora del sistema educativo.

En las políticas educativas analizadas prevalece una concepción del fracaso y el abandono escolar que, lejos de adoptar una visión amplia, relaciona los déficits escolares con las carencias individuales del alumnado. Si bien en la reflexión inicial se alude a dificultades organizativas o de recursos (metodologías, profesorado, tiempo, etc.), posteriormente las propuestas no toman en consideración esas necesidades, sino que plantean un modelo de atención selectiva destinado al colectivo de alumnos con más dificultades.

Frente a los pronunciamientos de organismos como el Consejo Escolar del Estado respecto a los efectos no deseados de la desinversión en educación (Consejo Escolar del Estado, 2011), en las entrevistas los recortes presupuestarios se consideran inevitables e irreversibles: no se plantea la preocupación por las repercusiones de esos recortes sobre las políticas contra

el fracaso y el abandono, así como sobre las medidas preventivas desde las fases iniciales. Además, en las políticas analizadas encontramos una relativa "apropiación" por parte de la Administración autonómica de las políticas que se llevan a cabo. El mejor ejemplo de ello lo encontramos en el PCPI para adultos que están implementando en modo piloto en la prisión de Palma.

A partir del análisis documental y el análisis de las entrevistas realizadas a responsables de la Consejería de Educación balear, nuestras conclusiones nos aproximan a una teoría del cambio de los programas contra el abandono escolar.

Para la reducción del abandono escolar, según los responsables de la Consejería balear, es importante el rendimiento, la flexibilidad (tanto del profesorado como de los progra mas) y el esfuerzo (con medidas de compensación selectiva que pueden derivar en una segregación fundamentada en las posibilidades de recuperación de las trayectorias). Todo ello se enmarca en un discurso de la inevitabilidad de aplicación de las políticas europeas (véase la figura 5.1).

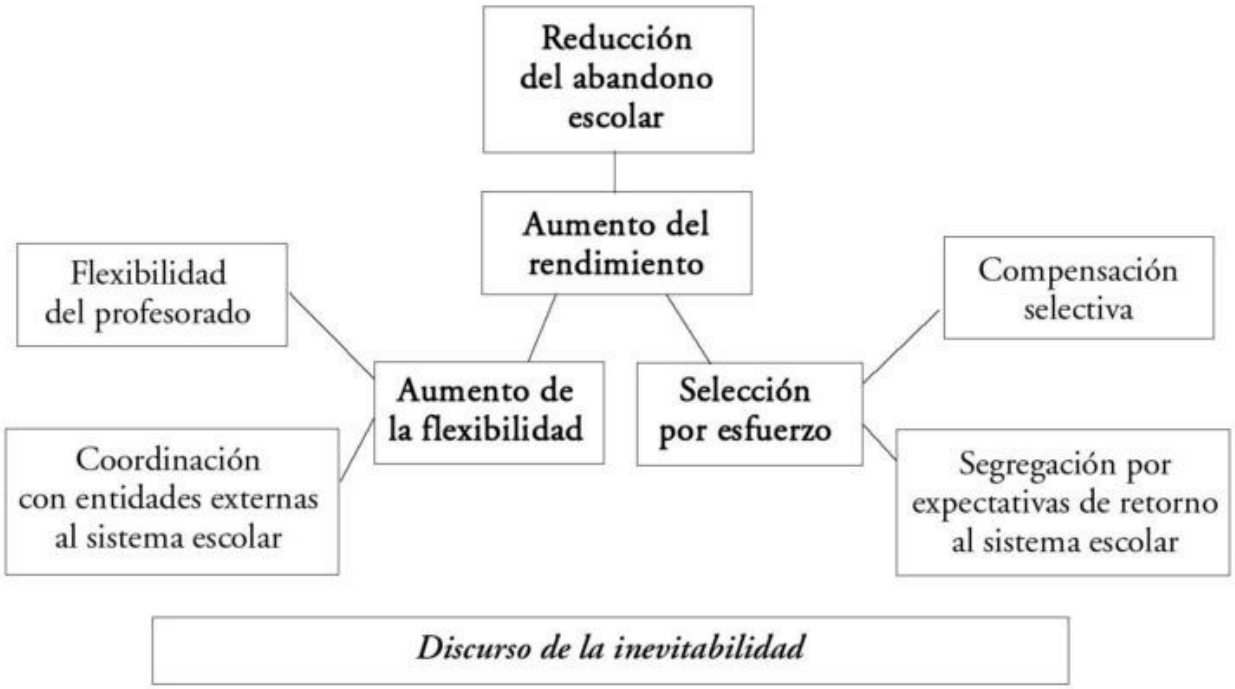


Figura 5.1. Teoría del cambio de la Consejería de Educación de Baleares en relación con los programas PCPI y PISE-ALTER.

A modo de conclusión, partimos de la propuesta de Tarabini y Curran (2013) de análisis de los componentes del modelo lógico de una política pública. Dicha propuesta distingue los siguientes componentes: problema/necesidades, factores contextuales, recursosl inputs (diseño), actividades/procesos (implementación), población diana, productosl outputs e impactos/outcomes.

De acuerdo con nuestro estudio, el planteamiento de las acciones educativas frente al abandono escolar por parte de la Consejería de Educación balear parte de un análisis de las necesidades que integra los factores contextuales que condicionan el sistema educativo. Aun a pesar de esa visión amplia, el planteamiento de la intervención no integra esos análisis y se orienta específicamente a la atención de las carencias del alumnado con más déficits, obviando las medidas preventivas en las etapas anteriores.

En relación con el diseño e implementación, el tipo de intervención es compensatoria y de carácter selectivo, trabajando estrictamente con agentes educativos y laborales. En referencia a la población diana, se utiliza el criterio del esfuerzo para la elección del alum nado con bajo rendimiento educativo beneficiario de los programas. Por último, en relación con los productos e impactos, se espera la reducción del abandono escolar, a través de, por un lado, el rendimiento y esfuerzo de los alumnos y, por otro, la flexibilidad de estos programas y del profesorado.

Anexo. Programas para la reducción del abandono educativo temprano en las Islas Baleares

	Objetivos	*Destinatarios*	*Programa*
Programas de diversificación curricular (PDC)	Obtención del graduado en ESO con organización de contenidos diferente para facilitar la obtención de competencias.	Alumnos a partir de tercero de ESO, con excepciones.	Ámbitos lingüístico-social y científico-tecnológico. El resto de asignaturas: conjuntamente con el resto del alumnado. Duración: 2 cursos.
Programas de cualificación profesional inicial (PCPI)	Facilitar que el alumnado pueda continuar su formación y la obtención de calificación profesional. Suministrar al alumno una experiencia y un entorno de tipo laboral.	De 15 a 24 años. Jóvenes escolarizados en grave riesgo de abandono escolar. Jóvenes desescolarizados con fuerte rechazo a la institución escolar. Jóvenes sin titulación con necesidad de una cualificación profesional.	Módulos específicos de carácter profesional. Módulos de ampliación de competencias básicas. Módulos voluntarios para la obtención del título de ESO.
Programas de escolarización compartida (PISE-ALTER)	Los programas buscan facilitar al máximo la continuidad o, en algunos casos, el retorno, al sistema educativo y formativo.	Alumnado matriculado en ESO de 14 a 16 años (en algunas excepciones, hasta los 18), con dificultades graves de adaptación escolar y en situación de riesgo de exclusión escolar o social.	Actividades específicas adaptadas a las necesidades derivadas de la inadaptación escolar. Permanencia mínima en el centro: 6 horas. Duración: 2 cursos.

Notas

Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats: convenios con entidades locales (consells insulars, mancomunidades y ayuntamientos) y con asociaciones sin afán de lucro que trabajan con jóvenes a nivel socioeducativo.

z Conselleria de Salut, Família i Benestar Social, Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats. Convenios de colaboración firmados con entidades locales (consells insulars, mancomunidades y ayuntamientos). El programa cuenta con más de 165 empresas. Los jóvenes usuarios están matriculados entre 86 centros educativos de las cuatro islas, donde se les prepara una adaptación curricular. También las unidades formativas de ayuntamientos y consejos han puesto a disposición del programa un total de 40 educadores, repartidos entre las cuatro islas.

6

Permanecer o abandonar: lógicas en conflicto de las políticas educativas en el País Valencià frente al abandono educativo temprano

Joan Caries Bernad, Elena Giménez, Vicent Horcas,

Ignacio Martínez y Almudena Navas

6.1. Introducción

Con el presente análisis pretendemos aproximarnos a la realidad de los programas desde los que, en el País Valenciá, se afronta el fracaso escolar y el abandono educativo temprano (AET).

Con este objetivo se aborda, en primer lugar, una breve exposición de datos básicos sobre el estado de la cuestión, señalando los diferentes programas' que, desde la política educativa, pretenden afrontar dicha realidad.

Para profundizar en ello nos apoyamos tanto en el análisis legislativo del marco regulador de estos programas, como en el análisis del discurso de profesionales del ámbito educativo - tanto los técnicos y técnicas de gestión como los educadores y educadoras que las desarrollan-

El análisis de estos materiales nos ha permitido evidenciar las lógicas, tensiones y limitaciones que subyacen a estos programas, tanto en su

definición u ontología como en su diseño e implementación.

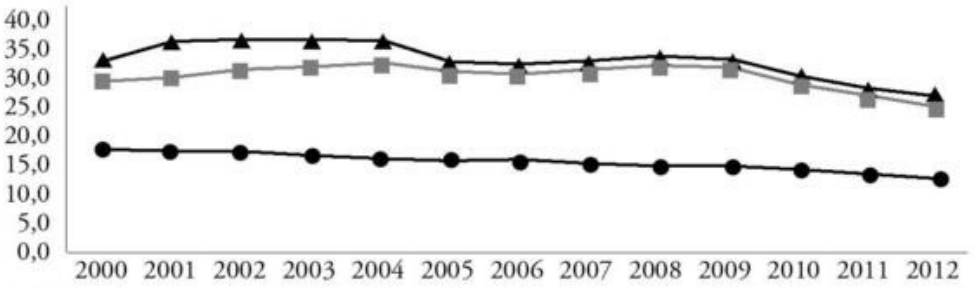
6.2. Estado de la cuestión del abandono escolar en el País Valenciá

Entre los objetivos prioritarios de los Estados miembros de la Unión Europea figura la reducción de la cantidad de jóvenes de 18 a 24 años que abandonan prematuramente la educación y la formación. Como ejemplo de ello, en la Estrategia Educación y Formación 2020, uno de los objetivos principales es situar el abandono temprano por debajo del 10%. En este marco, el Estado español se ha propuesto reducirlo, al menos, a una cifra por debajo del 15%.

Dentro del Estado español, el País Valenciá es uno de los territorios que presenta porcentajes elevados de AET. Según los últimos datos publicados por el INE sobre el AET en el 2012 (Serrano, Soler y Hernández, 2013), el porcentaje de personas de 18 a 24 años que abandonan prematuramente el sistema educativo valenciano es del 26,9%, reduciéndose solo medio punto respecto al año anterior y superando la media a nivel nacional, que se encuentra en un 24,9%2.

En el País Valenciá, el porcentaje de AET es mayor entre hombres que entre mujeres - entre los hombres llega hasta el 29,9% y entre las mujeres alcanza el 23,9% (Serrano, Soler y Hernández, 2013); lo mismo sucede a nivel nacional, donde el abandono educativo entre los hombres es del 28,8% y entre las mujeres del 20,8%.

La evolución del abandono educativo en el País Valenciá, entre los años 2000 y 2012, presenta oscilaciones, variando entre el 36% en los años 2002 y 2003, y el 26,9% del 2012. Cabe decir que en los últimos cuatro años se aprecia una tendencia descendente en los que el abandono ha disminuido 6 puntos porcentuales. La evolución ha sido similar para las mujeres y para los hombres, aunque en todos los años analizados el abandono femenino es menor que el masculino (Serrano, Soler y Hernández, 2013).



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Unión Europea (27 países)	17,6	17,2	17,9	16,5	16,1	15,8	15,5	15,0	14,8	14,3	14,0	13,5	12,8
España	29,1	29,7	30,7	31,6	32,0	30,8	30,5	31,0	31,9	31,2	28,4	26,5	24,9
Comunidad Valenciana	32,7	35,8	36,0	36,0	35,6	32,1	31,5	31,6	33,1	32,8	29,2	27,4	26,9

Figura 6.1. Evolución de la tasa de abandono escolar prematuro (2000-2012) (Fuente: elaboración propia según datos del MEC).

Como se puede observar en el cuadro 6.1, la tasa de idoneidad tiene sentido descendente, de manera que conforme aumenta la edad desciende la idoneidad. En el segundo ciclo de Secundaria, es decir, de los 14 a los 16 años, la tasa desciende hasta casi tres puntos con respecto a la tasa del segundo ciclo de Educación Primaria (8 años), lo que confirma que los últimos cursos de la ESO son los más vulnerables frente a la repetición y el abandono.

Por otro lado, si observamos la tasa de repetición del cuadro 6.2, esta desciende en el primer curso de los dos ciclos, tanto en el País Valenciá como en los datos globales estatales, cuando comparamos las dos fechas (antes de la crisis económica en 2005-2006 y el pleno auge de la crisis en 2011-2012). La tasa de repetición está por debajo en el curso 2011-2012 (plena crisis) que en el curso anterior a la crisis (2005-2006), por lo que podemos entender que el sistema educativo retiene a más estudiantes debido a la falta de expectativas laborales. La cifra aumenta aproximadamente hasta en tres puntos en segundo de ESO, ya que es el curso en el cual, quien haya repetido con anterioridad, bien puede abandonar la escuela si tiene ya 16 años (o está cerca de cumplirlos), o bien puede optar a cualquier otro tipo de recurso formativo encaminado a la inserción laboral.

Cuadro 6.1. Tasa de idoneidad en edades de 8, 10, 12,]4y 15 años en los cursos 2001-2002 y 2011-2012

	8 años		*10 años*		*12 años*		*14 años*		*15 años*	
	2001-2002	*2011-2012*	*2001-2002*	*2011-2012*	*2001-2002*	*2011-2012*	*2001-2002*	*2011-2012*	*2001-2002*	*2011-2012*
España	95,3	93,8	91,9	89,1	86,4	83,9	73,8	69,6	62,0	61,7
País Valencià	98,7	91,4	94,9	87,3	87,5	82,1	73,2	69,0	58,0	59,1

Fuente: Elaboración propia según datos del MEC.

Cuadro 6.2. Tasa de Repetición en Educación Secundaria Obligatoria (ESO). Curso 200512006 y 2011 /2012

	1º ESO		*2º ESO*		*3º ESO*		*4º ESO*	
	2005-2006	*2011-2012*	*2005-2006*	*2011-2012*	*2005-2006*	*2011-2012*	*2005-2006*	*2011-2012*
España	16,7	13,9	9,6	12,4	18,6	12,6	12,1	10,5
País Valencià	16,0	14,9	10,2	13,1	18,0	14,1	10,8	11,2

Fuente: Elaboración propia según datos del MEC.

A pesar de la influencia de otras variables, estos datos y tendencias nos permiten plantear la existencia de cierta relación entre el crecimiento económico y las tasas de abandono. El País Valenciá se caracteriza por un sistema económico y productivo basado en la construcción y los servicios, con una elevada demanda de mano de obra poco cualificada, lo cual produce un efecto llamada a los jóvenes para abandonar el sistema educativo e insertarse en el mercado laboral.

Como podemos ver en las siguientes gráficas, la tasa de graduación en la educación posobligatoria (tanto general como técnica) se incrementa en los últimos años, manteniendo en el sistema educativo a un mayor número de alumnado. La explicación a estos datos la encontramos en que, entre el 2007

y el 2008, con el estallido de la actual crisis económica y el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, las tasas de paro se han disparado de manera considerable, llegando a cifras alarmantes entre los jóvenes. Así, la actual dificultad para insertarse en el mercado laboral mantiene en las aulas a un mayor número de jóvenes, por lo que se reduce considerablemente el porcentaje de AET. Es en este contexto en el que cabe plantear el análisis del posible efecto de las políticas educativas contra el AET.

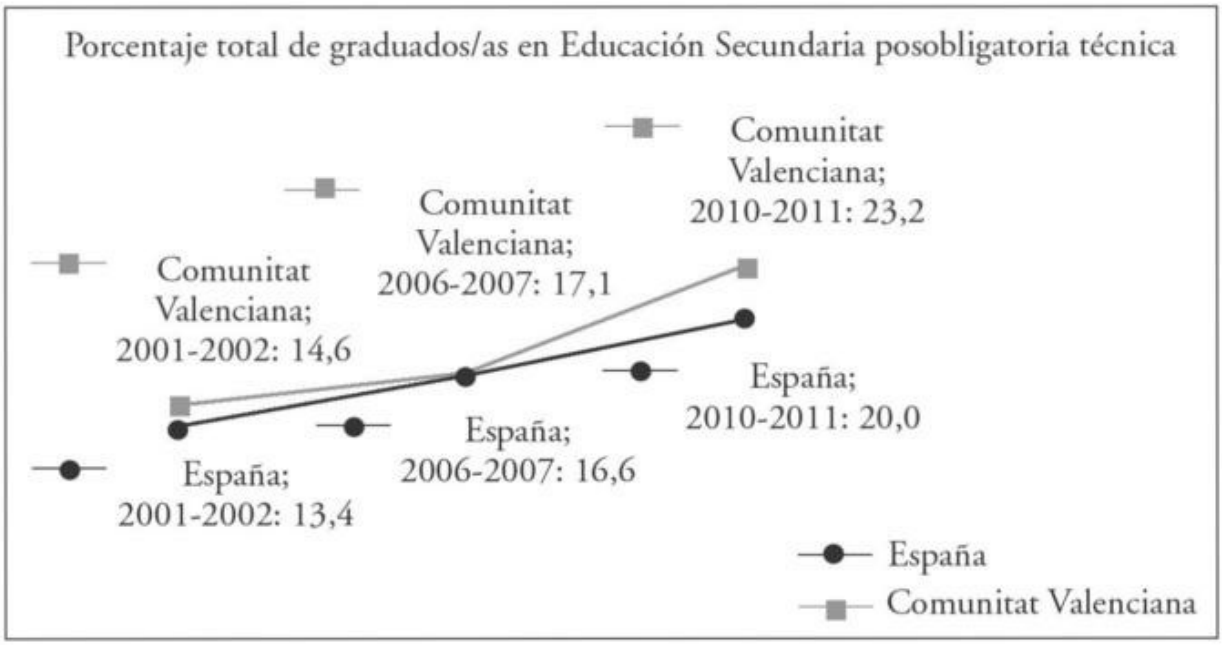


Figura 6.2. Tasa de graduación en Educación Secundaria posobligatoria técnica (elaboración propia según datos del MEC).

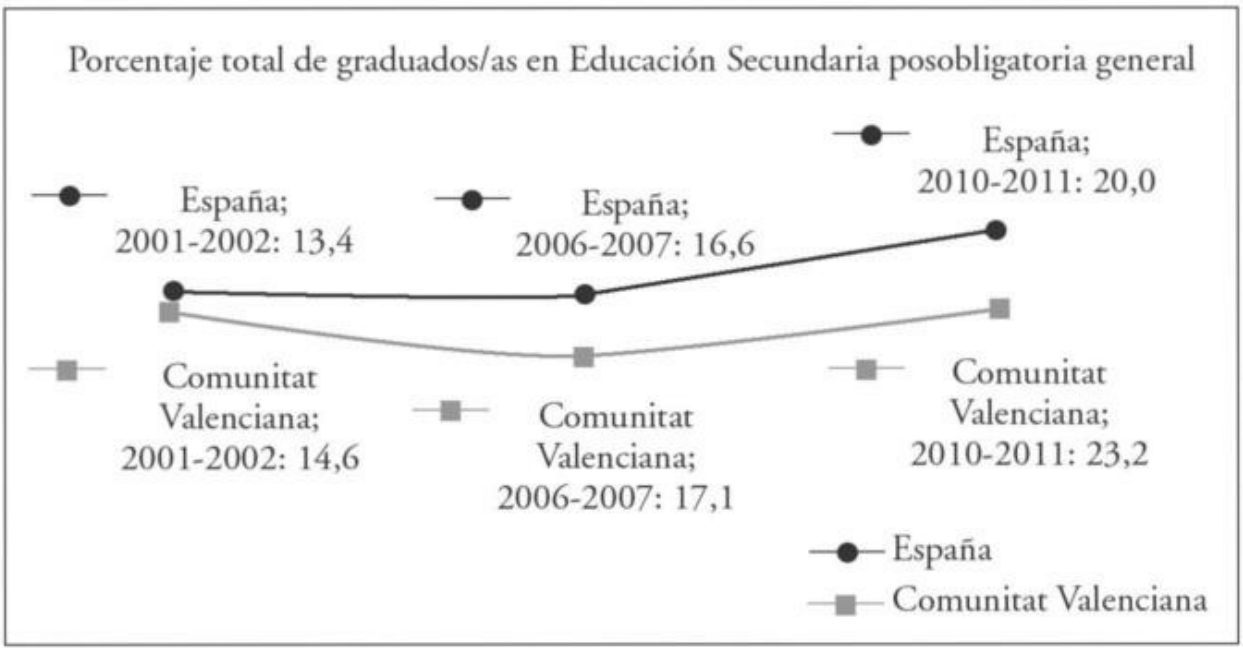


Figura 6.3. Tasa de graduación en Educación Secundaria posobligatoria general (elaboración propia según datos del MEC).

Las políticas puestas en marcha a lo largo de estos años para reducir el AET en el País Valenciá se han caracterizado por la implementación de diversos planes y programas experimentales como el Integra3, el Exit4, el PASES, la ampliación del horario escolar o la participación en otros programas de cooperación territorial, como el programa PROA, en convenio con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, así como otras actuaciones específicas de compensación educativa.

A partir del curso 2012-2013, se ponen en marcha los contratos programa, que incorporan a todos los anteriores programas en un plan único de actuación global que cada centro tiene que elaborar y ejecutar. Estos contratos programa se plantean como un intento de flexibilizar las actuaciones para adaptarse a las necesidades de cada centro y las propias del alumnado escolarizado. Van dirigidos tanto a centros públicos como a centros privados concertados que imparten enseñanzas en la etapa de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria, y uno de

sus objetivos principales es reducir el AET incrementando las tasas de escolarización en la educación posobligatoria. En el curso 2013-2014, 1.052 centros educativos han solicitado participar en esta política de contrato programa6, de los cuales 920 son públicos y 132 concertados. Del total de centros públicos que han solicitado el contrato programa, un 29,4% corresponden a centros educativos de Educación Secundaria (IES), mientras que el 70,6% son centros de Educación Primaria. En cambio, de los centros concertados que han solicitado los contratos programa, el 87,1 % imparten educación secundaria (según datos de la propia Conselleria d'Educació). Cabe destacar el elevado porcentaje de IES públicos que han solicitado un contrato programa (un 86% del total de centros), frente a un 32,8% del total centros concertados.

6.3. Selección de casos y metodología

Para poder acceder a los discursos en relación con las políticas educativas valencianas frente al AET hemos analizado, por un lado, los marcos normativo-reguladores de los diferentes programas y actuaciones desde los que se afronta esta problemática en nuestro territorio; por otro lado, hemos realizado un conjunto de entrevistas a expertos y expertas, tanto a nivel técnico/político como a nivel de gestión/intervención educativa7.

Respecto a las entrevistas realizadas en un nivel autonómico, se entrevistó en grupo a técnicos y técnicas de la Conselleria d'Educació vinculados directamente al diseño y gestión de los programas desde los que se hace frente al AET8. Entre sus responsabilidades figuran el diseño de programas propios y el desarrollo e implementación de los estatales (desarrollo normativo, valoración de solicitudes, seguimiento de acciones...).

A la hora de abordar las entrevistas a nivel de centro, decidimos focalizar nuestra atención en un único municipio, que pudiéramos abarcar con un número reducido de entrevistas, pero que a su vez incluyera centros

educativos con características muy diferentes, que nos permitiera un análisis más completo.

El municipio elegido se encuentra localizado en las comarcas centrales del País Valenciá. Con una población superior a los 60.000 habitantes, y con un término municipal de más de 30 km', que se distribuye en una amplia diversidad de núcleos urbanos con situaciones socioeconómicas dispares, desde zonas residenciales y barrios dormitorio a zonas con altos niveles de vulnerabilidad y conflictividad social. En esta población predomina económicamente el sector terciario, pero tiene un peso importante en su economía el sector secundario (aloja en su territorio diferentes polígonos industriales).

En este marco local, realizamos una segunda entrevista, de carácter individual, a la persona que ocupa la responsabilidad de técnico de educación en dicho municipio. Es la persona responsable técnica de la concejalía de Educación, y gestiona los centros escolares propios del municipio, así como aspectos vinculados a las escuelas de adultos, los PCPI_.., y programas propios como el de absentismo escolar o el proyecto de ciudades educadoras.

A la hora de abordar la concreción de los programas analizados desde los institutos, tomamos contacto con los dos centros públicos de Educación Secundaria de dicho municipio - ambos con una sección cada uno fuera del núcleo urbano-. Finalmente pudimos entrevistar a las personas responsables de uno de estos institutos y de la sección vinculada al mismo - localizada en una de las zonas con mayor problemática social de este municipio-

Así, se entrevistó individualmente a la directora de un IES que ha puesto en marcha un programa piloto en colaboración con el ayuntamiento10, el programa Integra. Este programa pretende recuperar alumnado en situación vulnerable, con absentismo, suspensos, repeticiones..., pero con posibilidad de retomar un itinerario académico ordinario dirigido a la obtención del

graduado. A su vez, pretende también dotarle de herramientas de tipo sociolaboral para abrir vías alternativas.

Por otra parte, entrevistamos en grupo a los responsables de la sección del instituto antes mencionado" (director/a, jefe/a de estudios y orientador/a), situada en un barrio aislado geográficamente del municipio y con elevados índices de exclusión social y pobreza. Esta sección está catalogada como centro de atención educativa singular (CAES), lo que permite acceder a diversas ayudas destinadas a educación compensatoria, con una flexibilidad curricular y organizativa exclusiva en este tipo de centros.

Junto con las entrevistas anteriormente mencionadas, en la ciudad de Valencia tomamos como muestra un centro singular en el que conviven todos los niveles de educación secundaria obligatoria y postobligatoria con otros programas formativos, como los PCPI, para poder indagar sobre la gestión de estos últimos. En concreto, realizamos una entrevista en grupo a las personas responsables del PCPI'2.

Una vez realizadas las entrevistas, el procedimiento de análisis se fundamentó en la metodología de evaluación realista de las políticas educativas, donde se tuvieron en cuenta los elementos aportados tanto por el análisis documental como por los discursos presentes en las entrevistas.

6.4. Políticas educativas y abandono escolar: el caso del País Valenciá

A partir del análisis de las narraciones de las personas entrevistadas y de la normativa que regula las políticas educativas en este ámbito, encontramos diferentes referencias a la cues tión del abandono y el fracaso escolar (AFE) que nos permiten reconstruir el discurso sobre este fenómeno, tanto en referencia a sus causas y condicionantes como a las respuestas que se pueden articular para afrontarlo. Seguidamente, en los dos primeros apartados, presentamos las líneas dominantes de estos discursos; y, en el tercer apartado,

valoramos sus tensiones y contradicciones.

6.4.1. Discursos sobre las causas del abandono y el fracaso escolar

La concepción que se revela en los discursos más oficiales sobre el AFE se focaliza en la permanencia en el sistema educativo, de acuerdo con los indicadores que se utilizan a nivel europeo, de manera que las políticas se centran en evitar la salida del sistema. Se hace políticamente necesario mantener al alumnado dentro del sistema educativo. Estar fuera se percibe como un problema de salud, seguridad ciudadana.. .; de forma que el esfuerzo se centra en mantenerlos o reengancharlos mediante diferentes tipos de programas.

> Sí que tiene que ver también con una cuestión del punto de vista de la seguridad, también. Muy interesante, esta perspectiva: la delincuencia está muy ligada al abandono. Por lo menos en un estrato. No quiero decir que fracaso y delincuencia estén emparejados, de ninguna manera. Pero evidentemente hay más posibilidades, ¿no? (Técnicos de la Administración educativa local, p. 11).

A la hora de identificar las causas del AFE, un primer conjunto de ellas se centra en cuestiones vinculadas a aspectos individuales (dificultades, carencias en el aprendizaje, déficits, objetores escolares...):

> El 100% del alumnado que nos viene es de necesidades educativas especiales (Equipo directivo de IES/CAES, p. 1).

> Yo lo diría con un taco, pero son alumnos que son así. O sea, se sientan aquí y dicen "Ni estudio, ni voy a estudiar, y te vas a enterar..." (Directora de IES, p. 11).

Esta caracterización de las causas que se esconden detrás del AFE

construyen un discurso que se apoya en la idea de carencia o déficit, que acaba responsabilizando a los individuos de su situación, psicologizándola y desgajándola de las causas sociales que subyacen a la misma.

En segundo lugar, también se destapan una serie de causas vinculadas al contexto familiar, cultural y social. Por un lado, familias en las que hay carencia de recursos económicos suficientes, lo que genera la necesidad de buscarlos de manera urgente, lo que lleva aparejado el desinterés por lo escolar; o familias donde se tienen otras necesidades, que acaban priorizándose por encima de la asistencia al centro escolar.

> ... alumna que, o alumno, que por su dinámica familiar compleja, ¿vale?, eh..., pues vive en una especie de limbo consentido por la familia [...]. Y entonces hay veces que hay chicos que llevan a la niña..., al hermano pequeño por la mañana, luego vienen, luego no voy, luego... Entonces ahí, cuando conoces a la familiar, dices: "Ahí está el problema" (Directora de IES, p. 11).

Por otro lado, familias con recursos culturales diferentes a los que requiere la escuela, por lo que no pueden dar apoyo en lo académico a sus hijos o hijas. Al no existir capital cultural que se aproxime al escolar, se genera un problema de no identificación con la escuela.

> El tema de estos niños es que los prerrequisitos básicos de aprendizaje no los tienen. Lo que es el estar sentado, el prestar atención, el permanecer el horario lectivo en el centro, la instrumentalización básica... Es decir, no lo tienen. Entonces necesitan una atención muy especial. Claro, si encima estos niños te vienen al trimestre cinco días, pues llevar una continuidad con ellos y conseguir objetivos educativos es superdifícil (Equipo directivo de IES/CAES, p. 8).

También se identifican aspectos de carácter cultural o étnico, que generan identificaciones con formas de vida alternativas a las que presenta la escuela.

> Las niñas que no gradúan se nos quedan en casa, se nos casan tempranamente, puesto que es la mecánica cultural (Equipo directivo de IES/CAES, p. 17).

Otro factor cultural es el que encontramos en los casos de incorporación tardía al sistema educativo de estudiantes provenientes de un proceso educativo muy diferente al nuestro, o bien con un proyecto cuyas expectativas no coinciden con lo escolar.

> ... alumnado que incorpora tardíamente al sistema educativo porque procede de otros países, y a lo mejor tiene alguna dificultad para la comprensión del idioma [...] (Equipo responsable de PCPI, p. 4).

> El 43% de los matriculados en el PCPI era de origen extranjero. De procedencia extranjera. Lo digo por lo de los resultados... (Equipo responsable de PCPI, p. 25).

Por otra parte, se describen causas vinculadas a entornos sociales deprimidos, pobreza y exclusión, marginalidad..., como claves que inciden en las situaciones más graves de AFE, generando procesos de guetización y etiquetado social, que acaba siendo asumido e interiorizado en la propia identidad social del alumnado.

> Cuando ves qué niños han abandonado, empiezas a rascar y son casos de marginalidad muy duros. Es decir, que primero una persona tiene que tener cubiertas necesidades básicas para poder emprender una labor educativa, o mantenerse en una institución educativa. Cuando una persona no tiene techo, no tiene comida, no tiene afecto de padres, no tiene apoyo..., pues es muy dificil que se mantenga aquí

> cinco horas intentando explicar qué es una fracción. Evidentemente, está tan lejos de su mundo, y lo ve tan inservible, que no, que no. Para ellos lo más cercano es lo que necesitan, que es dónde voy a dormir esta noche, si en casa de mi abuela, si en casa de mi tía, si voy a tener que dormir en un banco, o qué voy a comer esta noche. Es decir, claro, hasta que no están resueltas estas necesidades evidentemente... (Equipo directivo de IES/CAES, pp. 17 y 18).

Fruto de esto, se dan interpretaciones de carácter más psicologizante, como la "baja autoestima", de forma que se sitúa al propio individuo y sus carencias como responsables de su falta de horizontes de bienestar, proyectos de futuro, oportunidades...

> Estos nenes la autoestima la tienen muy bajita [...], ellos ya tienen miedo de salir del centro [...]. "¿Qué nos vamos a encontrar? Si somos de (nombre del barrio), ¡cuando se enteren que somos de (nombre del barrio) nos va a..." (Equipo directivo de IES/CAES, p. 19).

Entre los factores contextuales del abandono, uno de los aspectos centrales es el coste de oportunidad que supone permanecer en el sistema educativo cuando hay oferta poco cualificada de trabajo que permite acceder rápidamente a ingresos. Las personas entrevistadas señalan que el mercado laboral en los sectores menos cualificados (construcción, hostelería, servicios...) ha llegado a hacer la competencia al sistema educativo, generado un efecto llamada que invita al consumo y hace que salga un número importante de estudiantes del sistema; sobre todo en aquellos casos en los que la familia no entiende la educación como una inversión de futuro, y valora esas oportunidades laborales que no requieren especialización, aunque están muy ligadas a la coyuntura económica.

> Imagínate un alumno (¡incluso con buenos resultados!) Y que le dijeras: "No, no, es que te vas a dedicar a hacer un bachillerato, luego

> vas a hacer una prueba de acceso a la Universidad, luego cinco o seis años si quieres hacer Arquitectura"..., cuando diez días más tarde decía: "Pero si este que no daba golpe está aquí en la puerta con un coche deportivo... ¿Y yo voy a estar seis años estudiando y estudiando y estudiando?". [...] Dice: "Pues mañana si puedo me voy a trabajar a la cooperativa de no sé qué". [...] El efecto llamada era perverso (Técnicos de la Administración educativa autonómica, p. 20).

6.4.2. Discursos sobre las respuestas al abandono y el fracaso escolar

La respuesta educativa ordinaria se muestra incapaz de atender todas las necesidades que se derivan del complejo entramado de causas que se han descrito, por lo que se hace necesario que las políticas educativas articulen recursos que consigan mantener a los estu diantes y las estudiantes dentro del sistema educativo reglado, redefiniendo en esta dirección la idea de éxito educativo.

> En los momentos iniciales, evitar el abandono escolar prematuro era básicamente luchar contra el fracaso escolar para mantenerlos sujetos en el sistema: se montaron PCPI, pero antes se montaron los programas que definimos paralelos al PDC, que los llamamos programas de adaptación curricular en grupo, que fue el primer intento formal propio de la comunidad (aparte de trabajos de absentismo...) de mantenerles en la escolarización. [...] Ahí es donde surge el PDC y programas de adaptación curricular, desde el 95. Todo esto llega al 2005 [...], los PCPI, los PROA y tal aparecen porque hay unos objetivos digamos más ambiciosos, que la Secundaria ya está más consolidada (Técnicos de la Administración educativa autonómica, pp. 1-3).

Las respuestas frente al abandono escolar van encaminadas a flexibilizar las exigencias curriculares y organizativas (que en muchos casos se traduce

en una bajada de nivel de exigencia) a través del discurso de la atención a la diversidad y la inclusión escolar.

> El tema es que los tenemos de alguna manera que reprogramar, porque es que tal como nos llegan no se puede hacer nada. Yo siempre pongo el ejemplo, digo: si cuando acabe el curso saben abrocharse la chaqueta de cocina, me doy con un canto en los dientes, y si encima han aprendido algo de terminología ya alucino en colores [...] (Equipo responsable de PCPI, p. 3).

Este tipo de respuestas pretenden motivar al alumnado, a través de una experiencia educativa que se pretende más atractiva, más cercana a sus intereses y a su cotidianeidad, para favorecer el retorno o el mantenimiento en el sistema educativo. Esto permite, a su vez, dar alternativas frente a la desescolarización.

> Bueno, básicamente los institutos son de modalidad aula: si estamos hablando de que son alumnos que vienen ya con las uñas así, con el sistema, con el tal..., y los seguimos dejando en el mismo espacio, con las mismas personas, con la misma gente, los mismos profesores, las mismas caras, espacios físicos iguales. Y encima los cargamos de aula, que es lo que no quieren, [...] y una metodología, exactamente la misma, esto creo que es contraproducente. [...] O sea, ahí no existe realmente el corte, el decir: "No, es que salgo de aquí, voy a un sitio nuevo, no conozco a nadie". Aquí ya es otra historia (Equipo responsable de PCPI, p. 33).

Es la experiencia de los centros la que permite fundamentar el diseño de los programas. Son los centros los que detectan los problemas desde la práctica, lo que suple los estudios diagnósticos. Esta manera de proceder confluye en los discursos alrededor de la autonomía de los centros educativos y su papel en la evaluación de necesidades y la planificación de estrategias.

> Son los centros los que nos van transmitiendo pues eso: los índices de absentismo, resultados académicos [...], todo esto se detecta porque el alumno deja de asistir al aula, porque los resultados empiezan a ser no adecuados, y entonces la detección ha sido siempre a través de los centros y del aula, donde se detecta el problema. [...] El centro nos dice: "Mirad, es que tenemos este alumnado, este tipo de alumnado, con esta problemática... (Técnicos de la Administración educativa autonómica, p. 5).

Por su parte, también la Administración juega un papel importante en este diseño a través de organismos como el CEFIRE13 y la inspección educativa, que apoyan a los centros y hacen el seguimiento del desarrollo de los programas (como se evidencia en las diferentes normativas que regulan estos programas).

> El que lleva trabajando compensación educativa desde la implantación de la LOGSE ya va viendo qué alumno se le pierde, [...] sea como centro (equipo directivo, orientador, tal, son los que están más cerca) o como los asesores que han trabajado con ellos esa adaptación a su realidad. Entonces, con ellos, con los asesores y con la inspección educativa, se ha intentado formalizar los diseños para contrastarlos con la práctica (Técnicos de la Administración educativa autonómica, p. 6).

En términos generales, la mayoría de los programas se sitúan bien en el ámbito de la compensación educativa (en el marco normativo autonómico regulado por la Orden del 4 de julio de 2001) o en el marco de las actuaciones dirigidas a aumentar las tasas de éxito escolar y reducir el abandono escolar temprano (reguladas actualmente por la Orden 42/2013 del 17 de mayo).

> Un centro tiene un contrato programa, que es un plan de actuación que recoge todas las dificultades, y que ese contrato programa pueda tener compensación educativa [...], para que sí que se centren unos recursos específicos en un colectivo con mayor dificultad. [...] Contrato programa que incluye o no, según la proporción de alumnos con dificultades que tenga el centro, algunas acciones de compensación educativa. [...] Y dentro de su plan de actuación, pues bueno, en lo que es el éxito escolar pueden haber actuaciones para aquellos alumnados que tienen dificultades, que mejoren sus resultados, y actuaciones para alumnado que..., bueno, pues que... de altas capacidades [...]. Para que no abandonen (Técnicos de la Administración educativa autonómica, pp. 9-10).

Así, por un lado, tenemos las actuaciones de educación compensatoria 14, enmarcadas en la legislación antes mencionada, que se dirigen a compensar las carencias vinculadas a circunstancias sociales, escolares o personales, que presentan determinados alumnos y alumnas para desarrollar su proceso de aprendizaje y de adquisición de competencias básicas, lo que los sitúa en situación de riesgo de exclusión social.

Esta normativa distingue entre tres tipos de centros, dándoles una atención diferencial en función del porcentaje de alumnado escolarizado con necesidades de compensación educativa. En un porcentaje igual o superior al 30% del total del centro, se considerarán centros de acción educativa singular (CAES); y a entre un 20% y un 30% se los dota de un programa de compensación educativa.

Además, en el año 2011, el País Valenciá pone en marcha el programa experimental para prevenir y reducir el absentismo y el abandono escolar prematuro del alumnado en centros educativos de Secundaria (Integra). Este programa se inscribe en el marco del Plan PREVI del País Valenciá, y está

contemplado en el convenio suscrito entre la Generalitat Valenciana y el Ministerio de Educación para el desarrollo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Parte de la premisa de que, a pesar de las medidas contempladas en la normativa específica de atención a la diversidad, en determinadas situaciones se precisan otras que las completen, dada la problemática socioeducativa y cultural de determinado alumnado, afectado por una baja motivación, el riesgo de absentismo, el fracaso escolar y el abandono escolar prematuro (preámbulo de la Resolución de 21 de marzo de 2011, de la Conselleria d'Educació).

Como hemos señalado antes, desde el curso 2012/2013 encontramos en el País Valenciá los contratos programa; un modelo que pretende integrar todas las actuaciones dirigidas a la prevención del abandono, y la promoción del éxito escolar, en una convocatoria única y a través de un plan integral diseñado desde cada centro. Su objetivo se formula en torno a tres claves: a) incrementar el éxito escolar y personal del alumnado; b) reducir las tasas de abandono escolar prematuro; y c) proporcionar atención educativa para la compensación de las desigualdades en la educación.

> Esa cantidad de programas no era rentable para el sistema y es cuando [...] se hace una primera convocatoria de contratos programa. [...] O sea, al menos se lo hemos unificado en una única convocatoria [...]. Los centros han tenido que cambiar también los mecanismos porque antes era, pues eso, casi doce convocatorias de innovación distintas. [...] Claro, los centros iban muy mareados. [...] Entonces estábamos transformando los centros en una máquina de gestionar papeles. Dijimos: "Vamos a unificar", [...] buscando al final, pues eso: el éxito escolar en el amplio sentido. Dijimos: "Pues vamos a unificarlo todo en una única convocatoria. [...] para que el centro vaya en una única dirección (Técnicos de la Administración educativa autonómica, pp. 7 y 8).

Como vemos, la justificación de los contratos programa se argumenta a partir de la necesidad de aliviar la gestión y reforzar la autonomía de los centros. Con la anterior diversificación de actuaciones se daba la situación de centros que no llegaban a cumplir los requisitos mínimos para la concesión de los programas. Al condensar todas las acciones en una convocatoria única se hace posible una valoración conjunta de las necesidades de cada centro, lo que posibilita, en principio, una apertura de acceso a las ayudas.

La aplicación de los contratos programa abarca a los centros (públicos o privados concertados) que imparten etapas de segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria, y en aquellos centros que impartan PCPI. Su duración es de cuatro cursos y son prorrogables anualmente, siempre que la evaluación sobre la consecución de objetivos sea positiva, y mediante la elaboración de las consiguientes adendas al documento de contrato programa inicial, lo que supone actualizar el diagnóstico y la planificación a los cambios del centro y del alumnado.

La peculiaridad del contrato programa es que cada centro (públicos o privados concertados) ha de realizar un diagnóstico de sus necesidades, desde el que se justifique el plan de actuación. Ese plan debe plantear unos objetivos verificables; debe proponer las actuaciones desde las que se pretende conseguir tales objetivos, convenientemente temporalizadas; debe especificar con qué recursos cuenta el centro para acometer esas actuaciones y qué recursos adicionales se solicita (económicos o humanos); y debe prever los mecanismos oportunos de seguimiento y evaluación del plan y de cada actuación del mismo.

La justificación de este planteamiento se apoya, por un lado, en la necesidad de dar mayor autonomía a los centros a la hora de diseñar la respuesta a sus necesidades, lo que no implica - en absoluto - la falta de mecanismos de control de tipo auditor. Y, por otro lado, en la necesidad de

dotar de mayor flexibilidad los planes de actuación que, al estar previamente fragmentados, se gestionaban de un modo más rígido y menos eficiente: la convocatoria única que se plantea permite utilizar (y conceder) los recursos para el conjunto de actuaciones, lo que permite su uso transversal, mientras que antes para cada actuación se solicitaban y concedían (en su caso) recursos específicos. Esto, en principio, debería permitir mantener las actuaciones sin necesidad de incrementar el nivel de gasto total.

Dada la precaria situación actual de las finanzas del País Valenciá, la orden que regula la convocatoria de los contratos programa especifica que la concesión de recursos humanos y económicos estará condicionada por la "existencia de crédito adecuado y suficiente". De hecho, la resolución de la convocatoria concede a cada centro recursos en función de la disponibilidad más que de la propia solicitud de los centros. Ante esa resolución el centro puede aceptar, renunciar, o reformular su planificación inicial para adecuarla a los recursos concedidos en su caso.

> Por eso, que hay pues eso: solicitud de los centros, valoración desde inspección y, desde la Dirección General, propuesta de recursos con que se va a dotar a los centros, y aceptación o compromiso ya formal del centro diciendo ya "en estas condiciones puedo llegar hasta aquí". Y en este momento es cuando aquellos centros que han aceptado, y van a hacer líneas de actuación, a lo mejor no todas. Porque hay planes muy ambiciosos, pero bueno, pues ojalá pudiéramos llegar, pero se llega hasta donde se llega, y el centro dice: "Pues vale, esta actuación, entre las actuaciones que he propuesto", [...] "pues mira, estas no las voy a poder hacer en esas condiciones con lo cual mejor eliminarlas y nos comprometemos a eso" (Técnicos de la Administración educativa autonómica, p. 12).

Seguidamente, y antes de pasar a analizar más a fondo las lógicas

presentes en estos discursos, recogemos los principales aspectos expuestos hasta el momento en forma de resumen en la figura 6.4.

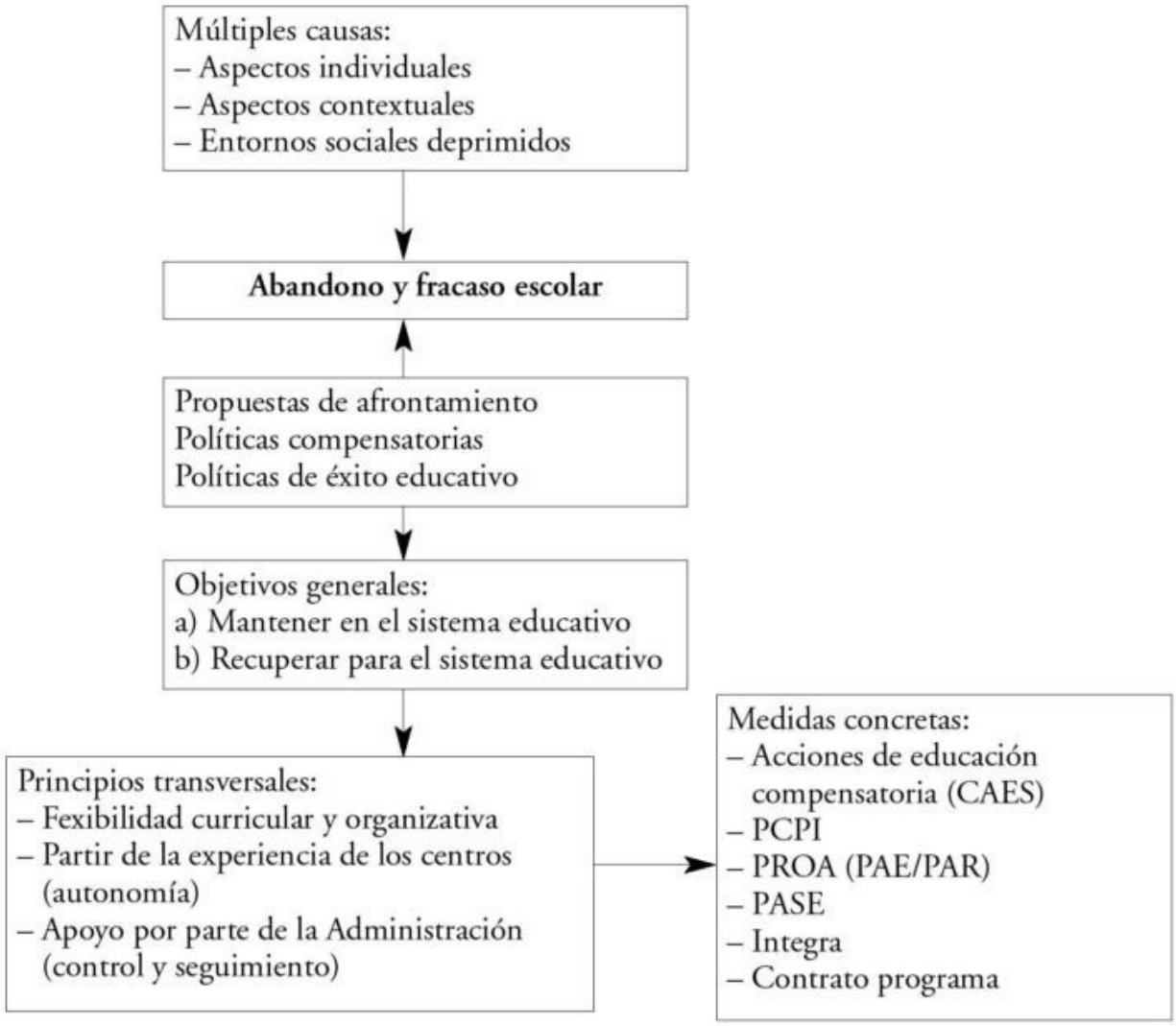


Figura 6.4. Afrontamiento del abandono y el fracaso escolar en el País Valenciá15.

6.4.3. Tensiones en la respuesta al fracaso y el abandono escolar

Más allá de su mera descripción, los discursos expuestos revelan la existencia de determinadas tensiones que ponen de manifiesto concepciones diferentes, e incluso divergentes, a la hora de intervenir frente al AFE, en las lógicas dominantes en este campo: actuaciones de carácter más académico/ escolar

frente a actuaciones más aplicadas/profesionalizadoras; actuaciones centradas en el éxito educativo frente a las centradas en la compensación educativa; articulación de medidas normalizadoras/homogeneizadoras frente a medidas que atienden y asumen la diversidad; y promoción de la autonomía de los centros frente a la necesidad de control auditor de la Administración.

En primer lugar, en el discurso se evidencia la tensión entre mantener al alumnado en el centro, retomando con él las dinámicas de funcionamiento más académico, frente a la necesidad de alterar esas dinámicas para aquellos que las experimentan como una "condena", y que necesitan "salir a respirar". Por ello, se hacen necesarias alternativas que permitan salir físicamente del centro y tener experiencias sin apariencia de escuela: "posibilidades mixtas" que articulen conocimientos básicos-académicos (dentro del entorno escolar) con experiencias más aplicadas, que motiven al alumnado -a pesar de suponer una clara reducción de las expectativas, una "rebaja" de las exigencias educativas - y que lo relacionen con otros agentes educativos (por ejemplo, mediante talleres realizados fuera del centro).

> Es un recurso educativo para intentar modelar todo el tema de hábitos, crear un perfil humano y profesional lo más ajustado posible a algo válido realmente; aunque luego se dediquen a otra cosa da lo mismo, pero el perfil personal y profesional creo que es básico en cualquier profesión, y ya está. Y si encima han aprendido algo de la especialidad que han elegido, ya me siento, vamos, que me doy besos yo sola... Pero, sinceramente, la utilizamos como recurso educativo (Equipo responsable de PCPI, p. 4).

Se afirma que sin la introducción de esta flexibilidad ese alumnado habría acabado fuera del sistema, mientras que gracias a ella, aun cuando se asuman actuaciones no del todo ortodoxas (las primeras experiencias innovadoras pueden requerir situarse más allá de lo regulado), se posibilita el seguir

trabajando con ellos y reconducirlos en una proporción muy relevante. Para esto se señala como requisito imprescindible la colaboración con el entorno del centro y con otros agentes socioeducativos.

> Bien, los diversos intentos (los PDC, los PAC) eran siempre dentro, con personal y todo completamente dentro de los centros educativos. Aun así aparecen determinados alumnos que eso no sigue siendo la necesidad que tienen que cubrir. Bueno, pues muchos centros, en colaboración con ayuntamientos, con otras entidades, bueno, pues forman una especie de posibilidad mixta. Es decir, que hay una parte muy básica de conocimientos académicos, pero que a la vez ya haya talleres [...] es muy importante que en compensación educativa, sin estar formalizado, permitíamos esas cosas. Permitíamos que se fueran a un taller dos horas [...]. O permitíamos, en una legalidad (siempre decíamos "Con el tutor, acompañado...", tal), pero con la excusa de que era compensación educativa (y que el alumno, si no, era perdido por el sistema) ya se hacía (Técnicos de la Administración educativa autonómica, pp. 4-6).

Por otro lado, encontramos una tendencia a mantener la centralidad de lo escolar en las acciones "de éxito". Lo vemos, por ejemplo, cuando se aborda la cuestión de quién ha de asumir protagonismo en el acompañamiento del alumnado: especialmente en las actuaciones de apoyo que se derivan de programas como el PROA, ha de ser el profesorado del centro. Esto es lo que permite afrontar la situación del "chaval que está fracasando su rendimiento en un aula", posibilitando que el programa se "rentabilice como acción escolar". Los resultados académicos se convierten, de este modo, en el núcleo de la preocupación de estas actuaciones.

> Y la parte del acompañamiento escolar, todo lo contrario, esto ha sido un superéxito. Al principio todos los centros eran reticentes,

> porque tenía que quedarse alguien a hacerlo. [...] Alguna comunidad hizo también el de monitores externos... Nosotros [...] teníamos muy claro que esta tarea, si era del centro educativo, lo tenían que hacer los profesionales porque, si no, no es verdad. Otras cosas las pueden hacer ayuntamientos, tal: meter a un monitor... Pero eso, primero, no se liga de verdad: las propias APA pueden crear redes de deberes, que llaman, o de soporte de familias; el ayuntamiento puede tener unos clubs para los chavales..., todas las acciones son bien, pero si tú quieres que el chaval que está fracasando su rendimiento en un aula tal, que el tutor coparticipe, que lo que realmente la carencia... Si realmente quieres esto rentabilizarlo como acción escolar, tienen que ser los profesionales de la educación. [...] Incluso que fuera alguien ya del claustro el que rompiera su horario para quedarse con ellos (Técnicos de la Administración educativa autonómica, p. 16).

En segundo lugar, encontramos otro discurso que también refuerza el papel positivo de "estar dentro del centro", aunque por otros motivos: se trata de poder generar un espacio homogeneizador y controlado, sobre todo en situaciones de entornos especialmente conflictivos. Esto nos lleva a otra de las tensiones que hemos mencionado anteriormente, entre normalización/homogeneización y diversidad.

De un lado, está presente un discurso que incide en la necesidad de normalizar conductas, hábitos..., del alumnado más conflictivo. Se trata de convertir el centro educativo en un espacio que posibilite la adaptación y aprendizaje de conductas y prácticas relacionales no disruptivas, facilitando la integración de los menores en entornos menos problemáticos, aunque esto suponga generar rupturas con su entorno más cotidiano.

> "Tú tienes que entretenerle". Porque esto nos lo han dicho. A lo que yo respondería: "No no, perdona, yo tengo que enseñarte. Primero a

> sentarte y a levantarte. Y luego ya pasamos a que yo haga cosas para que tú conozcas nuevos horizontes y nuevas cosas positivas para ti. Pero primero tienes que aprender a sentarte y a levantarte, a pedir las cosas por favor"... Y eso es el aula de incorporación, que es la teoría del aulataller, es eso. Pero luego haciéndoles talleres. Pero tú tienes que respetar primero a los compañeros, que ellos llevan desde pequeñitos viniendo, estudiando, y queriendo seguir estudiando. Tú tienes que respetar que tienes que estar determinadas horas con ellos, y otras formándote (Equipo directivo de IES/CAES, pp. 7 y 8).

De otro lado, encontramos también un discurso que defiende que la intervención educativa tiene que partir de la diversidad de su alumnado, marcándose objetivos adaptados a dicha diversidad, dejando en un segundo plano los criterios más homogeneizadores. El objetivo es que a cada uno se le sitúe en el lugar más acorde con sus necesidades y posibilidades.

> ... todo son medidas en definitiva de atender a la diversidad. Todo son medidas que lo que buscan es atender al alumnado con necesidades de compensación educativa, que de otra manera caería en el absentismo y en el abandono escolar. [...] Porque si lo tramitamos bien y cada alumno está donde mejor puede estar, evitaremos el abandono escolar temprano (Directora de IES, p. 5).

Estos discursos revelan una concepción dual de las actuaciones, formalizada en la normativa reguladora, al hacer referencia a dos líneas de actuación: actuaciones compensatorias - dirigidas a personas o contextos con mayores dificultades socio educativas-, y actuaciones para el éxito académico - dirigidas a la población en general, para potenciar la permanencia y el logro de la titulación de la educación obligatoria (la ESO)-. La primera línea se identificaría más con los discursos relatados sobre la adaptación a la diversidad y el enfoque más aplicado, frente a la segunda línea que se

identificaría con los discursos más normalizadores/homogeneizadores, con un enfoque más académico.

Vinculado a esta distinción, surge también un cierto conflicto en cuanto a la decisión sobre a quién van dirigidos los programas y los recursos, especialmente ante una situación como la actual de limitación de los mismos. Concretamente, surge la cuestión de si conviene o si es más importante priorizar una respuesta compensatoria o una respuesta centrada en el éxito académico.

> La variable nueva que aparece en esta convocatoria de contrato programa al añadir la compensación educativa es que aunque el proyecto esté peor diseñado, si el centro tiene mayor necesidad, hay que arriesgar el recurso [...] porque se trata de que en el sistema avancen todos, no solo los mejores. Entonces esa variable correctora nos cuesta cuando valoramos proyectos (Técnicos de la Administración educativa autonómica, p. 15).

> El problema es que como hemos dirigido los recursos a esta estructura organizativa, pues hay otras cuestiones que quizás irían dirigidas a los grupos ordinarios, en atención de desdobles y demás, que no los podemos plantear como nosotros pensamos que nos ayudarían a mejorar nuestro índice de éxito escolar (Directora de IES, p. 6).

Seguidamente, en la siguiente figura se presenta una síntesis de las dos primeras tensiones relatadas:

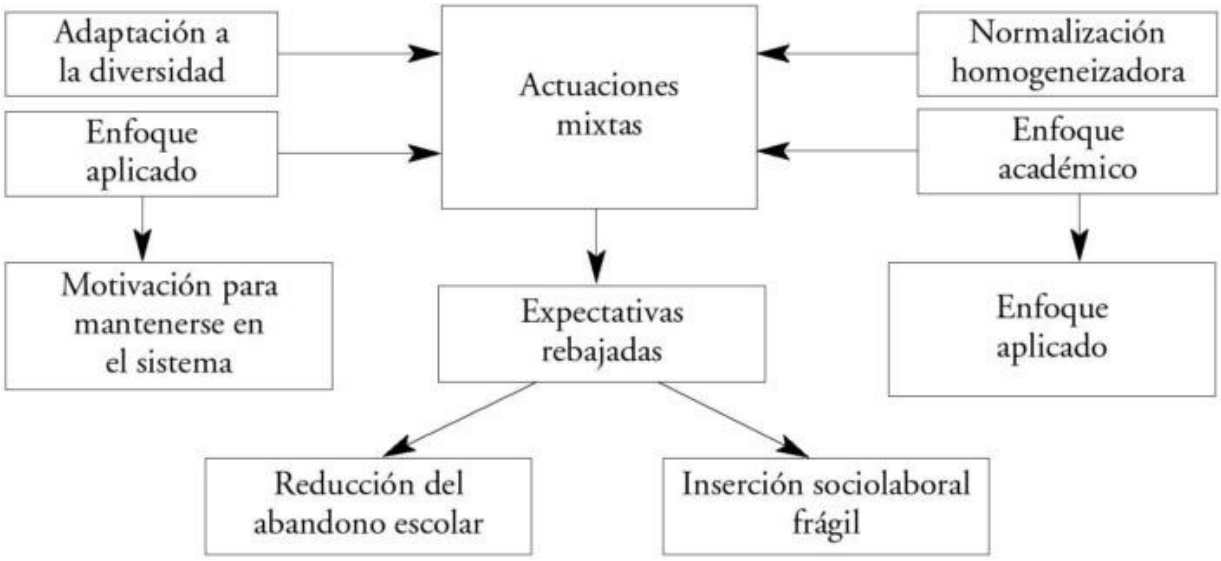


Figura 6.5. Tensiones entre académico/aplicado y diversidad/normalización.

En tercer y último lugar, tanto el marco normativo al que hemos hecho referencia como los sujetos entrevistados destacan la necesidad de plantear actuaciones que den respuesta a las necesidades que van surgiendo en cada centro; fomentando la flexibilidad y la autonomía de los centros.

> Ahora al centro le estamos diciendo que él valide de lo aprendido y defina su línea de trabajo, porque es que nuestros diseños, a veces, no son fácilmente adaptables a los retos [...], les hemos hecho a los centros que se autohicieron valoración. Se han hecho un seguimiento, se han autovalorado, la inspección ha valorado si le ha parecido rentable o no, pero no son aún procesos muy formalizados (Técnicos de la Administración educativa autonómica, pp. 12 y 13).

Esta autonomía se apoya en la participación e implicación de toda la comunidad educativa de cada centro; lo que se convierte, a su vez, en un criterio de concesión por parte de la Administración educativa para la adjudicación de ayudas y subvenciones. Este hecho hace que la

participación/implicación la podamos entender también como una tecnología de control (Rose, 1997), articulándose como un mecanismo indirecto de control auditor. De hecho, la normativa que regula los contratos programa llega a solicitar al centro información sobre el porcentaje de apoyo recibido, en su claustro y su consejo escolar, por la propuesta presentada; asignando a cada uno de estos apoyos un máximo de 5 puntos en la baremación de la propuesta (art. 9.5, Orden 42/2013 de 17 de mayo). De este modo, la coordinación/implicación de los equipos de los centros, más allá de los aspectos positivos intrínsecos que conlleva, se convierte en una herramienta más de control por parte de la Administración educativa, sobre todo ante el hecho de posibilitar la sanción de la discrepancia.

De este modo, encontramos discursos que ensalzan la unidad de criterio como un valor en sí mismo frente a la divergencia.

> En segundo lugar, hay una unicidad de criterios, tanto del equipo directivo como del equipo educativo... Vamos todos a una, y actuamos todos a una [...]. No hay camarillas, no hay sectores, cada uno no va a la suya, sino es que aquí hay un proyecto único y todos vamos a lo mismo. Y sabemos que en la medida que nosotros estamos juntos ayuda, y perseguimos los mismos objetivos, ayudamos a los alumnos y a las familias, y eso es básico [...] J.Está el respaldo del claustro. Que evidentemente se solicita el programa, habiendo informado y habiendo recogido todas las propuestas y oído el claustro, eso se hace siempre. Pero evidentemente cuando se implanta el programa vamos todos a una. Todos a una (Equipo directivo de IES/CAES, p. 22).

Al mismo tiempo, la norma reguladora permite articular un discurso que compagina la defensa de la autonomía de los centros, en los que se delega el diagnóstico de necesidades y la intervención sobre las mismas, combinada con la supervisión del diseño y consecución de objetivos, y del

aprovechamiento de los recursos humanos y económicos asignados. De hecho, la normativa reguladora presta especial atención a la delimitación de los mecanismos de seguimiento y control. Se constituye así una situación de autonomía vigilada que es asumida por parte de los centros.

> Con Conselleria d'Educació estamos en constante coordinación con la inspectora. Tiene conocimiento de todo lo que pasa aquí, cuando hay cualquier obstáculo además se lo informamos a ella, le decimos como pensamos actuar y ella nos da visto bueno o nos asesora y nos reorienta en otra dirección. Es decir, inspección nos respalda y es conocedora de todo lo que ocurre aquí. Y a nosotros también nos sirve como respaldo, para darnos seguridad en nuestras actuaciones (Equipo directivo de IES/CAES, p. 24).

En la siguiente figura se presenta una síntesis de la tercera de las tensiones relatadas:

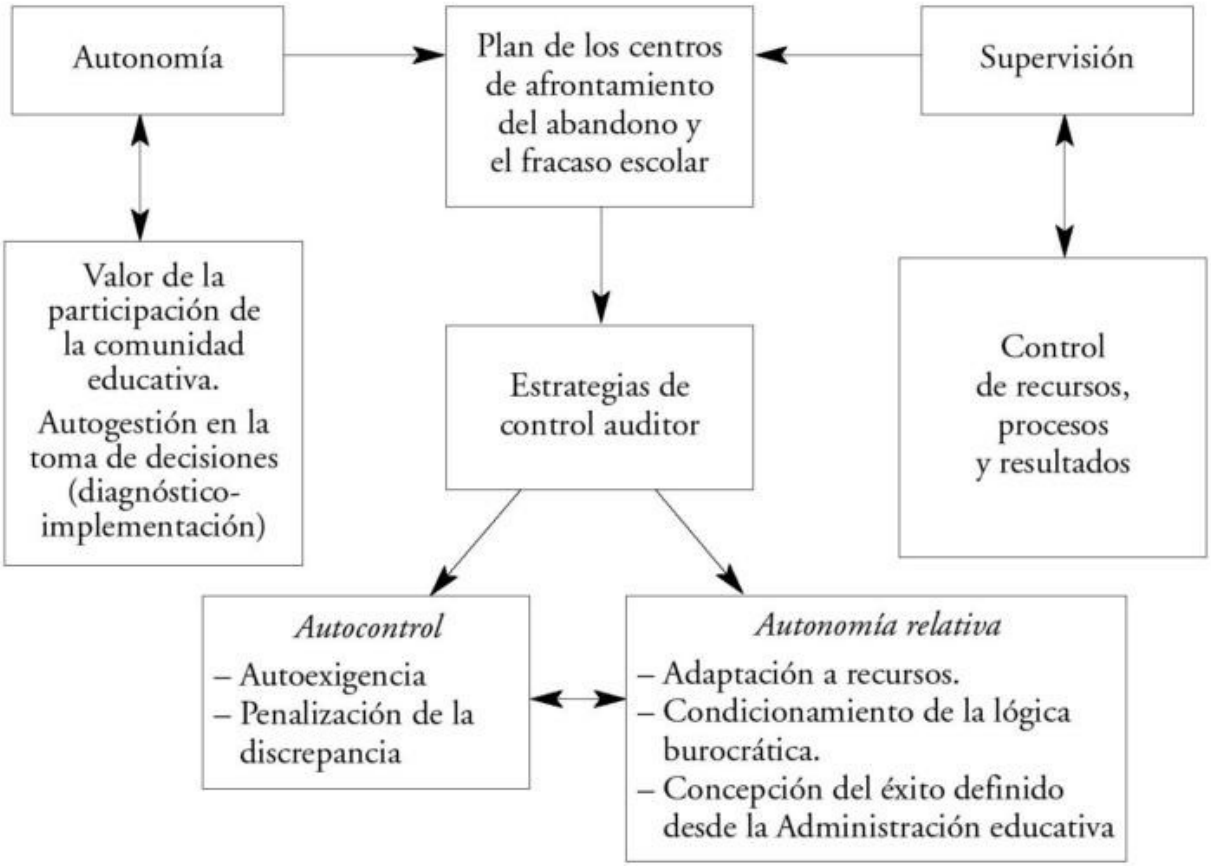


Figura 6.6. Tensiones entre autonomía y supervisión.

Más allá de las tensiones identificadas, las personas entrevistadas ponen de manifiesto una serie de limitaciones que afectan a las actuaciones frente al AFE. Una parte de estas limitaciones tienen que ver con la escasez de recursos, que impide que los programas respondan a la totalidad de las necesidades diagnosticadas y de los programas propuestos en las planificaciones integrales realizadas por los centros. Este funcionamiento implica la negociación a la baja en función de los recursos, de forma que, más que de flexibilidad, cabría hablar más bien de adaptación, lo que supone un límite "de facto" a la autonomía de los centros.

> Claro, los recursos, y más ahora, son los que hay. Lo que se hace es después de una valoración, tanto por la inspección [...] y otra valoración por parte de la Dirección General, [...] a aquellos que se

> pueden autorizar porque están dentro de las posibilidades lo que se les dice es "Bueno, este es vuestro plan de actuaciones, estos son los recursos que os podemos otorgar. Vale, vosotros pedíais 60 horas para poder hacer todo esto. Al final no han podido ser más que 40 o 30 horas y 5.000 o 2.000 euros". Y en ese momento el centro contesta con la conformidad de decir "Bueno vale, en estas condiciones..." [...]. Y rehace la propuesta [...]. Y eso es lo que firma, su plan de actuación. Ese es su contrato programa [...]. Hay centros, el año pasado muy poquitos, que dicen "No, no, pues en esas condiciones no firmo [...]. No nos comprometemos a..... Otros centros, la mayoría, dicen: "Bueno, aun así me interesa estar en este proceso, me interesa con las posibilidades que yo tengo y entrando en esta dinámica (Técnicos de la Administración educativa autonómica, pp. 11 yl2).

Aun así, los centros buscan la manera para mantener sus actuaciones, pese a las restricciones que sufren. Esto supone poner en juego todos los recursos disponibles de una manera creativa y muy al límite de las posibilidades normativas que, en ocasiones, implica poner en marcha soluciones de emergencia que resuelven la situación a modo de parche.

> Como no recibimos, quizás, los recursos que necesitaríamos, pues esto es como aquel: "Usted me da esto, espere que yo voy a organizarme". Hubo un momento fundamental en el que a la COCOPE'6 se le dijo: "Si se da la confianza al equipo directivo para que podamos montar este organigrama [...]. Si estáis comprometidos con el proyecto de que nosotros tomamos todas las horas de desdobles, de refuerzos, y con esto y con lo que nos autorizan (por profesorado de compensatoria y tal), nosotros con todo esto montamos esta estructura" (Directora de IES, p. 2).

Otra limitación identificada hace referencia al desajuste entre los

calendarios de planificación y gestión de la Administración educativa frente a los de los propios centros, poniendo de manifiesto el desencuentro entre dos lógicas de funcionamiento diferentes: la lógica burocrática de la Administración frente a la lógica de los procesos educativos de los centros.

> A veces en la Consejería tienen un calendario y se han olvidado de que la tropa está en el campo de batalla. Entonces, poner la evaluación diagnóstica en el mes de mayo, en la segunda quincena, cuando tienes tú finalizando ahí el curso de segundo de bachiller, estás ahí con los últimos cartuchos para que todo termine, pues es una aberración, para mí. [...] ¿Hay algo que ha fallado este año? Por ejemplo: si nosotros hemos terminado el curso en septiembre, ¿vale?, el 20 de septiembre se tenía que pre sentar la actualización del contrato programa, y el 30 la memoria del contrato programa. Por favor, ¿no será mejor que primero hagamos la memoria y después la actualización del contrato programa? (Directora de IES, p. 14).

En este mismo sentido, cabría señalar también la limitación que supone la anualidad de los programas. Dicha limitación ha sido matizada por la regulación de los contratos programa, que tienen una duración máxima de cuatro años, aunque requieren de evaluación, revisión y renovación con carácter anual. La situación hasta la fecha llevaba a la necesidad de combinar recursos procedentes de diversas convocatorias para articular acciones de una manera más continuada. Esta temporalidad afecta significativamente a los objetivos a alcanzar por los programas, considerándose insuficiente.

> Y sí que te puedo decir que el tema del tiempo que los tenemos es un agravante, por la edad que nos llegan, ¿vale? No es suficiente con un curso para cambiar todo el chip y reconducirlos, para reconducir el alumnado (Equipo responsable de PCPI, p. 2).

En este mismo sentido, en relación con la eficacia de estas acciones y

programas, la valoración que se nos ofrece se centra fundamentalmente en un éxito entendido como el mantener al alumnado dentro del sistema educativo el máximo tiempo posible. Dicho éxito se mide en relación con las personas que consiguen pasar de recursos más a otros menos alejados del aula ordinaria. Considerando un "gran éxito" el caso de aquellos que "titulan" (que acaban consiguiendo la titulación en Educación Secundaria Obligatoria).

> Tratamos de que se presenten a las pruebas de acceso, de reconducirlos un poco y de que si la especialidad les ha gustado, pues que realmente entren en ciclos, se preparen para el graduado y todas estas cosas (Equipo responsable de PCPI, p. 3).

Por su parte, la cuestión de la inserción laboral aparece de manera marginal en el discurso de las personas entrevistadas, con excepción de los profesionales de los PCPI de modalidad de taller, los cuales señalan las dificultades de conseguir este objetivo.

> Evidentemente la incorporación al mundo laboral es la segunda opción, diría. Porque es que los niños, con la edad que tienen, y el panorama que tenemos actualmente, pues es un poco absurdo... El mundo laboral, ¿qué? Con un año, o sea, es dificil... (Equipo responsable de PCPI, p. 3).

7.5. Conclusiones

A partir del análisis presentado, podemos concluir, en primer lugar, que el éxito de los programas puestos en marcha para reducir la tasa de abandono escolar temprano va dirigido, por un lado, al mantenimiento o el retorno del alumnado al sistema educativo reglado y, por otro, a la finalización de la escolarización obligatoria. Para ello la Admi nistración pone a disposición de los centros y su alumnado diversos programas que pretenden prevenir el abandono del sistema. En este sentido, el éxito escolar es entendido no tanto

desde la perspectiva de la mejora de los resultados académicos o de la mejora de las expectativas de vida y futuro profesional del alumnado, sino desde la óptica de la reducción de la tasa de abandono y fracaso escolar.

El priorizar la permanencia en el sistema educativo genera iniciativas que, en muchos casos, derivan en una rebaja de las exigencias y las expectativas como estrategia de adaptación (justificada desde el discurso de la atención a la diversidad), que permite disminuir las estadísticas de fracaso escolar, pero no potencia el "empoderamiento" del alumnado para el futuro personal y profesional; y genera un tipo de ciudadanía devaluada y no igualitaria, que mantiene a este colectivo en un espacio de vulnerabilidad social (Castel, 1997).

En segundo lugar, está presente permanentemente la tensión entre las medidas de carácter universalista (dirigidas al conjunto de la población escolar) y las medidas de carácter compensatorio (dirigidas a colectivos con carencias específicas). En cierto sentido se considera, por un lado, que dedicar recursos a la atención compensatoria acaba generando un perjuicio al resto del alumnado al no ser este atendido en todas sus necesidades educativas por falta de recursos o por la priorización de dichos recursos en atención a las personas con necesidades de compensación. Por otro lado, dicha atención compensatoria genera cierto efecto de estigmatización en los colectivos que se atienden, dificultando su proceso de integración social. Estas políticas no pretenden abordar la causa social de las desigualdades educativas, sino atenuar sus consecuencias.

En tercer lugar, la regulación analizada enfatiza el valor de la autonomía e iniciativa de los centros educativos. Los centros realizan el diagnóstico y la propuesta del contrato programa. Dicha autonomía se apoya en la necesidad de la implicación, el compromiso y la cohesión de los miembros de la comunidad educativa. Todo ello hay que entenderlo en el marco de una

regulación que articula mecanismos de control externo/control auditor, que acaban derivando en autocontrol y autoexigencia. De forma que la autonomía pasa a ser una autonomía vigilada mediante el control de resultados, de acuerdo con las nuevas forma de gubernamentalidad neoliberal (Rose, 1997; Gómez, Martínez i Bernad, 2004); y tanto la participación como el consenso se vuelven una obligación encubierta, al ser reconocidos y puntuados en la valoración que se hace por parte de la Administración educativa de los programas, sancionando negativamente la discrepancia.

Frente a esa exigencia de compromiso de los centros, el compromiso que adquiere la Administración educativa no es "incondicional"; es un compromiso "condicionado" a la disponibilidad de recursos económicos (como aparece explicitado en la normativa reguladora). Además, en la búsqueda de la optimización de dichos recursos, podemos entender la decisión de aglutinar en una sola convocatoria - contratos programa - una amplia diversidad de actuaciones y programas, que facilita también la gestión burocrática y permite la planificación integrada de las actuaciones de los centros educativos.

Sin embargo, esto lleva a los centros, en un marco de competencia por recursos escasos, a articular estrategias para poder maximizar los recursos que se obtienen. Para ello, deben mostrar/demostrar su necesidad de recursos extra a través del diagnóstico indivi dual de necesidades, lo que introduce el riesgo de magnificar las dificultades de su alumnado y etiquetarlo. Igualmente, los centros deben poner todos sus recursos en juego al servicio de la propuesta de intervención educativa, intensificando el uso de sus propios recursos como requisito exigido por la normativa reguladora de las convocatorias de los programas. Esto, a su vez, genera la intensificación de las funciones del profesorado y la precarización de sus condiciones de trabajo.

En definitiva, los diversos cambios legislativos y la reestructuración de los programas que se vienen desarrollando están ayudando a frenar el abandono escolar temprano, sin que esto suponga necesariamente una mejora de las expectativas personales y profesionales del alumnado. Pero no podemos dejar de lado el efecto que han tenido los cambios en la situación económica y en el mercado de trabajo sobre las tasas de abandono escolar temprano, lo que matiza la valoración del efecto de las actuaciones y programas sobre dichas tasas.

En el País Valenciá, hasta la entrada de la crisis, la inserción rápida y de baja cualificación (pero bien remunerada) en el mercado de trabajo producía un efecto llamada, que invitaba a abandonar las aulas; pero con las actuales dificultades de inserción en el mudo laboral y las altas tasas de desempleo, el retorno a la formación reglada y el mantenimiento en el sistema educativo vuelven a aparecer como una alternativa atractiva (incluso como la única alternativa) para el desarrollo de itinerarios de transición hacía la vida adulta.

Anexo. Programas desarrollados en el País Valencià

	Compensación		*PCPI*		*PROA*		*PASE*	*Integra*	*Exit*	*Contrato programa*
Programa	Compensación educativa		Programa de cualificación profesional inicial		Programa de refuerzo, orientación y apoyo educativo		Programa de acogida al sistema educativo	Integra	Exit	Engloba todos los programas anteriores
Subprograma	Actuaciones de compensación educativa	CAES (Centros de atención educativa singular)	Aulas de cualificación profesional inicial	Talleres de cualificación profesional inicial	PAE (Programa de acompañamiento escolar)	PAR (Programa de apoyo y refuerzo)				
Destinatarias	Alumnado en situación desfavorable por circunstancias sociales, económicas, culturales, éticas o personales.	Centros con más del 30% de su alumnado en situación desfavorable por circunstancias sociales, económicas, culturales, éticas o personales.	Jóvenes entre 15 y 17 años escolarizados que desean una inserción laboral temprana.	Jóvenes entre 16 y 21 años con dificultades de inserción laboral y con riesgo de abandono escolar o desescolarización sin titulación.	Alumnado con desventajas educativas y dificultades de aprendizaje sin apoyo familiar de centros públicos de Educación Primaria y Educación Secundaria.	Alumnado de Educación Secundaria con desventajas educativas asociadas al entorno sociocultural, condiciones socioeconómicas precarias y dificultades de aprendizaje.	Alumnado extranjero de nueva incorporación al sistema educativo valenciano con graves carencias lingüísticas.	Alumnado entre 14 y 16 años con dificultades de adaptación al medio escolar, conductas disruptivas o violentas; tendencia al abandono y al absentismo escolar crónico o acentuado; escasas expectativas de obtener el título de ESO, de contexto sociofamiliar desestructurado o perteneciente a minorías étnicas desfavorecidas.	Alumnado de la ESO con dificultades en el aprendizaje (especialmente en áreas instrumentales) y hábitos de trabajo insuficientes. La participación del alumnado es voluntaria.	Centros públicos y privados concertados del País Valenciano que imparten las etapas de segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, ESO y en los centros de Formación Profesional para los PCPI. (Necesidades propias de cada centro y específicas del alumnado escolarizado).
Órgano responsable	Conselleria d'Educació		Conselleria d'Educació		MEC y Conselleria d'Educació		Conselleria d'Educació	MEC, Conselleria d'Educació y entidades locales	Conselleria d'Educació	Conselleria d'Educació

Anexo *(Continuación)*

Año de inicio	2001	2006	2005	2005	2011	2013-2014	2012-2013 (experimental) 2013-2014 (definitivo)
Norma legal	Orden del 4 de julio de 2001	Orden del 19 de mayo de 2008 (actualizada por la Orden 60/2010 del 5 de junio)	Orden del 4 de julio de 2001	Orden del 4 de julio de 2001 Plan de medidas de atención educativa del alumnado extranjero 2000-2001	Plan PREVI. Resolución de 21 de marzo de 2011	Orden 10/2014 del 12 de febrero Pla EXIT II	Orden 42/2013 del 17 de mayo
Ámbito territ.	País Valencià	Estatal	Estatal	País Valencià	País Valencià	País Valencià	País Valencià
Descripción-objetivos	Prevenir y compensar las desigualdades educativas. Alcanzar los obetivos que para cada etapa educativa.	Alcanzar una cualificación de nivel 1 del CNCP Favorecer el desarrollo positivo y la maduración de los jóvenes mediante un clima educativo de apoyo y orientación Completar la formación básica. Posibilitar el acceso a los ciclos formativos de grado medio o la obtención del título de ESO.	Actuaciones dirigidas a afrontar la desigualdad educativa a los colectivos más vulnerables y mejorar los resultados educativos.	Apoyo temporal que pretende proporcionar las competencias básicas lingüísticas y comunicativas necesarias para afrontar con éxito el aprendizaje. Favorecer la integración escolar del alumnado de incorporación tardía al sistema educativo. Refuerzo escolar.	Prevenir y reducir el absentismo y el abandono escolar temprano. Propone introducir contenidos formativos diferenciados, dar orientaciones metodológicas que respondan a las necesidades de este alumnado y ofrecer un componente práctico motivador. Coordinación interna en los IES, la coordinación externa con las corporaciones locales o entidades colaboradoras y la cooperación con las familias.	Ampliar las posibilidades educativas, facilitar los aprendizajes y aumentar el éxito escolar del alumnado de la ESO. Incrementar las tasas de graduación en ESO a través del refuerzo educativo fuera del horario lectivo.	Incrementar el éxito escolar y personal del alumnado Reducir las tasas de abandono escolar prematuro Proporcionar atención educativa para compensar las desigualdades educativas.

Notas

El presente análisis se ha cerrado para su publicación el 21 de marzo de 2014, por lo que la normativa en él contenida hace referencia a la desarrollada y publicada hasta dicha fecha. Somos conscientes de que nuevas regulaciones, como la formación profesional Básica, aparecida con la LOMCE de 2013, son elementos relevantes que hay que considerar, pero al no haber sido desarrolladas en el País Valenciá a fecha de hoy no nos es posible contemplarlas.

2 Sin embargo, recientes declaraciones en los medios de comunicación (El País, 31 de octubre de 2013), los responsables políticos de la Conselleria d'Educació, anunciaron que en el País Valenciá, en el 2013, la tasa de abandono escolar temprano se habría reducido hasta situarse en el 22,45%, es decir, se habría producido una bajada de más de 10 puntos respecto a la tasa de abandono escolar temprano de 2009.

Integra: programa experimental para prevenir y reducir el absentismo y el abandono escolar prematuro del alumnado en centros educativos de Secundaria.

4 Lit: Proyecto experimental de refuerzo educativo extraordinario para la mejora del éxito escolar.

5 PASE: Programa de Acogida al Sistema Educativo.

6 En el País Valenciá hay un total de 2.084 centros educativos, de los cuales 1.377 son de Educación Primaria (1.006 de titularidad pública y 371 de privada), y 707 de Secundaria (357 de titularidad privada, y 350 de privada).

7 Estas entrevistas fueron planificadas para ser realizadas individualmente, pero en algunos de los casos, por su conveniencia y oportunidad, se

realizaron de manera grupal.

s Haremos referencia a esta entrevista como (Técnicos de la Administración educativa autonómica).

Haremos referencia a esta entrevista como (Técnico de la Administración educativa local).

° Haremos referencia a esta entrevista como (Directora de IES).

"Haremos referencia a esta entrevista como (Equipo directivo de IES/CAES).

12 Haremos referencia a esta entrevista como (Equipo responsable de PCPI).

13 Centros de Formación, Innovación y Recursos de la Comunidad Valenciana.

14 Por motivos de espacio nos detendremos en las que son más relevantes para el presente texto.

1s Para una descripción más detallada de estas medidas consultar el anexo situado al final del capítulo.

16 Comisión de Coordinación Pedagógica.

7

Las políticas educativas contra el abandono escolar temprano en Andalucía: la Beca 6000

Antonio Luzón y Mónica Torres

7.1. Introducción

El fracaso y el abandono escolar temprano (AET) aparecen como problemáticas educativas en España a raíz de la implantación de la Educación General Básica (EGB) como etapa comprensiva, una etapa única que abarcaba desde los seis a los catorce años y que eliminaba la temprana discriminación que el sistema educativo realizaba entre dos vías separadas y divergentes. Al mismo tiempo que se implanta un sistema comprensivo en educación surge la problemática de qué hacer con aquellos que no superan los objetivos de la educación que se definía como básica. Los datos referidos al fracaso y al abandono escolar se han mantenido relativamente estables a lo largo de las últimas décadas. Así, en 1981 había un 8% de repetidores en la segunda etapa de la EGB; un 38% finalizaban sin lograr el título de Graduado Escolar, uno de cada siete de los que salían de la EGB no continuaban en el sistema educativo. En 1991, el 78% lograban el título de Graduado Escolar, pero solo el 60% lo hacían sin haber repetido algún curso. En 1995, el 30% no superaba la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO), y en 2000 un 25% abandonaba el sistema educativo a los 15 años.

En 2014, el 22,7% abandona el sistema educativo sin haber superado los

estudios secundarios posobligatorios. En Andalucía, el porcentaje de estudiantes que abandona prematuramente el sistema educativo se sitúa en el 28,8%, un porcentaje superior a la media española y europea (11,9%) y alejada del objetivo fijado por la Unión Europea (UE) para el año 2020.

No obstante, a pesar de ser una problemática estructural en el sistema educativo, se ha convertido recientemente en un objetivo prioritario en la agenda política y educativa a nivel europeo, nacional y autonómico. A partir de la importancia que el fracaso y el AET ha adquirido en la agenda política y educativa europea, los gobiernos nacionales, autonómicos y locales han puesto en marcha numerosas y variadas políticas para luchar contra esta problemática.

El objetivo de este capítulo se centra no solo en señalar cuáles han sido las principales líneas de actuación que la junta de Andalucía ha puesto en marcha para hacer frente al fracaso escolar y el AET, sino más bien en identificar las principales hipótesis causales o lógicas de intervención que las han justificado siguiendo los postulados de la evaluación realista (Pawson, 2006). Desde esta perspectiva, es necesario entender cuál es el mecanismo que genera y pone en marcha una determinada política para combatir el fracaso escolar y reducir el abandono escolar temprano, además de cómo se constituyen los efectos, para quién funciona y bajo qué circunstancias.

El capítulo se estructura en tres partes. En la primera se realiza una breve radiografía del fracaso y del AET en Andalucía en función de diversos indicadores. En segundo lugar, se abordan los principales programas que la junta de Andalucía ha llevado a cabo para combatir el fracaso escolar y el abandono escolar temprano, así como la perspectiva de estudio utilizada y, finalmente, se explica la selección del programa Becas 6000 dentro de esta política más amplia.

7.2. El abandono escolar temprano en Andalucía. Estado de la cuestión

El abandono escolar temprano en Andalucía se sitúa por encima de la media española (28,8% frente al 23,5%), muy alejada del objetivo establecido en la Estrategia Educación y Formación 2020, que lo sitúa en el 15%, con el compromiso intermedio del 23% en 2015. No obstante, en los últimos seis años, como se puede ver en el cuadro 7.1, la tasa de abandono educativo temprano en Andalucía ha descendido casi diez puntos y ha pasado del 38,1% al 28,8% actual, aunque se mantienen las diferencias considerables entre las comunidades autónomas. Algunos autores (Bolívar, 2009; Roca, 2010; Gaviria, Santín et al., 2007; Choi y Calero, 2010) apuntan a la disminución de las amplias oportunidades de trabajo para los jóvenes sin una formación posobligatoria durante los años que procedieron al elevado crecimiento español; a la consideración actual de los estudios obligatorios como insuficientes para garantizar la incorporación al mercado laboral en Europa, o a la necesidad de obtener el título de la ESO como requisito imprescindible para poder continuar estudios posobligatorios; como factores explicativos de la amplia reducción de la tasa de AET en Andalucía, superior incluso a la media española.

Cuadro 7.1. Tasa de abandono educativo temprano

	2006	*2012*
Andalucía	38,1	28,8
España	30,5	22,7 (en 2014)

Fuente: Consejería de Educación. Junta de Andalucía, 2013, y Objetivos educativos europeos y españoles, 2014.

La tasa de graduación en la educación secundaria pospobligatoria en Andalucía también es inferior a la media española (59,8% frente al 61,5%), aunque existen diferencias entre las diferentes modalidades de estudios en esta etapa educativa. Como se indica en el cuadro 7.2, la tasa de graduados en

Bachillerato se sitúa, en Andalucía, 3 puntos por debajo de la media española, y en Formación Profesional, 0,9 puntos. La tasa de graduación en la educación secundaria postobligatoria tanto en Andalucía como en España también está alejada de la media de la UE-21, que se sitúa en el 72,3%. No obstante, si consideramos la modalidad del programa de estudios, académicos o profesionales, encontramos importantes diferencias con la media europea y con la de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Cuadro 7.2. Tasa de titulados en la educación secundaria posobligatoria. Curso 2010-2011

	Bachiller			*Técnico*		
	Total	*Hombres*	*Mujeres*	*Total*	*Hombres*	*Mujeres*
Andalucía	47,1	33,5	47,7	19,1	15,5	23,5
España	50,3	37,4	52,4	20	15,4	18,3

Fuente: A partir de Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

La tasa de graduados en España en programas generales es del 50,5%, un punto superior a la de la OCDE (49,5%) y casi seis puntos a la de la UE (44,7%). Sin embargo, la tasa de graduación en programas profesionales es del 29,9%, 8 puntos por debajo de la OCDE (38%) y 14 puntos por debajo de la media de la UE (44,1%), aunque también aquí existen diferencias importantes entre las comunidades autónomas.

Además del abandono escolar temprano y de la tasa de graduación en la educación secundaria posobligatoria, hay que señalar otros indicadores relacionados directamente con él. En primer lugar, el índice de repetición en ESO en Andalucía es superior, en todos los cursos, a la media española (INEE, 2012), tal y como se puede apreciar en la figura 7.1. Es especialmente

importante destacar los 11 puntos de diferencia entre Andalucía y España (24,8% frente al 13,7%) en el porcentaje de alumnado repetidor en el segundo curso de Educación Secundaria. Asimismo, según la bases de datos de PISA (2009), el porcentaje de alumnado de 15 años que ha repetido curso al menos una vez en educación primaria o secundaria es del 38% en Andalucía, cuatro puntos más que la media española, pero muy alejado de la media de los países de la OCDE, situada en un 16%. El abandono sin titulación o fracaso escolar es una consecuencia relacionada con la repetición y que además, pedagógicamente, no mejora el rendimiento de los estudiantes (Fuentes, 2009).

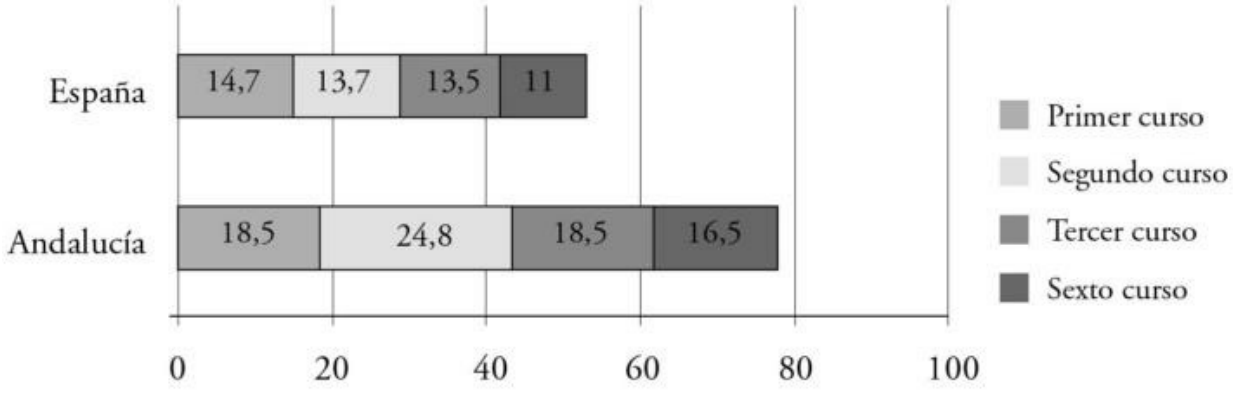


Figura 7.1. Porcentaje de alumnado repetidor por cursos en Educación Secundaria Obligatoria en Andalucía y España, curso 2009-20 10 (Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Indicadores de la Educación. Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Edición 2012).

La tasa de idoneidad a los 15 años en Andalucía, indicador estrechamente relacionado con la tasa de repetición, es bajo (56,6%) por debajo de la media española (61,2%) y muy alejada de comunidades como el País Vasco (73,8%) o Cataluña (72%). Además, si analizamos la tasa de idoneidad desde una perspectiva evolutiva (cuadro 7.3), observamos que a medida que aumenta la edad del alumnado es menor la tasa de idoneidad. En el curso 2010-2011, más del 40% del alumnado en Andalucía logra alcanzar el cuarto curso con

retraso debido a la repetición de curso. Esto implica que existe un alto porcentaje de estudiantes que circula por el sistema con dificultades y que anticipa un elevado índice de fracaso y de abandono escolar temprano.

Cuadro 7.3. Tasa de idoneidad a los 8, 10, 12,]4y 15 años

	8 años		*10 años*		*12 años*		*14 años*		*15 años*	
	2007-08	*2010-11*	*2007-08*	*2010-11*	*2007-08*	*2010-11*	*2007-08*	*2010-11*	*2007-08*	*2010-11*
Andalucía	93,5	93,5	88,1	87,9	82,1	83	61,3	64,3	51,1	56,6
España	93,9	93,5	89,2	88,6	83,6	83,7	66,3	68,9	57,7	61,2

Fuente: A partir de Consejería de Educación. Junta de Andalucía, 2013.

Asimismo, Andalucía presenta una tasa elevada de absentismo escolar, aunque inferior a la media española (23% frente al 28%), pero muy alejada del 15% de los países de la OCDE. Si lo comparamos en el resto de comunidades autónomas, Andalucía se sitúa como la tercera comunidad con más absentismo escolar, aunque este dato es muy variable entre las regiones españolas. Oscila desde aquellas comunidades que no superan el 10% (Baleares, La Rioja, Aragón, Madrid, Castilla y León y Asturias) hasta aquellas otras, como Murcia y Cataluña, que sobrepasan el 20%.

Cuadro 7.4. Resultados de PISA 2012

	Competencia lectora	*Competencia matemática*	*Competencia científica*
Andalucía	477	472	486
España	488	484	496
OCDE	496	494	501

Fuente: Consejería de Educación. Junta de Andalucía, 2013.

Los datos de rendimiento recogidos en las pruebas PISA indican, como

puede observarse en el cuadro 7.4, que los resultados de Andalucía son inferiores a la media española y a la de la OCDE, y son inferiores también en los niveles más bajos de la competencia, como se indica en el cuadro 7.5, lo que indica que no solo correlaciona con el riesgo de fracaso escolar para aquellos que no llegan a alcanzar los requisitos básicos para graduarse, como veremos a continuación, sino también con los altos índices de AET del sistema educativo en Andalucía.

Cuadro 7.5. Indicadores de riesgo de fracaso escolar

	Andalucía	*España*	*OCDE*
Índices de repetición	38	34	16
Tasa de idoneidad a los 15 años	56,2	61,2	
Absentismo	23	28	15
Nivel de competencia lectora			
Porcentaje nivel 1 o inferior en PISA (2012)	21,3	18	18

Fuente: A partir del Informe PISA 2012 y de los Indicadores educativos de Andalucía, 2013.

La tasa de graduación en la ESO se sitúa en Andalucía ligeramente por debajo de la media española (73,1% frente al 74,3%), pero muy por debajo de comunidades autó nomas como el País Vasco, Asturias, Cantabria, Castilla y León y Navarra, donde la tasa de graduación en ESO supera, en todas ellas el 80%. No obstante, en Andalucía se observa un aumento de 7 puntos en la tasa de graduación desde el curso académico 2005-2006. Este incremento también se produce en otras comunidades como Baleares, Extremadura, Madrid y Murcia (Informe de objetivos educativos europeos y españoles, 2013).

Sin entrar en las complejas razones entre las diferencias en las cifras de titulados en la ESO, algunas investigaciones (Puelles, 2012; Enguita, Riviere y Mena, 2010) apuntan a la alta demanda de personal escasamente cualificado antes de la crisis económica. A partir de la crisis económica, de la

reorganización del mercado laboral y del aumento de la tasa de desempleo, se produce un aumento del número de titulados en la ESO y, por tanto, el sistema educativo actúa como el "reengache" de estos jóvenes que abandonaron prematuramente y sin titulación el sistema educativo (Enguita, Riviere y Mena, 2010). Desde el punto de vista económico y de evolución del gasto público, autores como Choi y Calero (2013) apuntan a una divergencia en el gasto público educativo por comunidades autónomas, sobre todo a partir de 2007, coincidiendo con la crisis económica y fiscal y que constituye un riesgo adicional del sistema que puede plasmarse en una reducción en la igualdad de oportunidades educativas.

Cuadro 7.6. Tasa bruta de titulados en Educación Secundaria Obligatoria

	2005-2006	*2009-2010*
Andalucía	66	73
España	69,2	74,1

Fuente: Consejería de Educación. Junta de Andalucía, 2013.

En resumen, Andalucía presenta un modelo de relación lineal entre los diferentes indicadores de fracaso y abandono escolar temprano. En todos los indicadores analizados, Andalucía se sitúa por debajo de la media española y también europea, aunque en resultados académicos, tasa de titulados en ESO y AET se ha producido una mejora de los datos en los últimos años. Esta situación está relacionada no solo con variables escolares, sino más bien relacionadas con el entorno y el contexto histórico y socioeconómico. En este sentido, Carabaña (2008) afirma en su estudio que el efecto composición sociocultural de la población es importante para comprender los resultados académicos. Andalucía, por el efecto de la composición sociocultural de su población, tendrá una media inferior a otra con buena tradición escolar. En PISA 2006, se registró el mayor porcentaje (15,7%) de padres sin estudios o

padres que únicamente cursaron estudios primarios (26,2%), por tanto, las condiciones de origen influyen y condicionan las posi bilidades de reducir el AET. No obstante, a pesar de la importancia del contexto para explicar este modelo lineal en los indicadores relacionados con el fracaso escolar y el abandono escolar temprano, el alto porcentaje en el índice de repetición y la baja tasa de idoneidad en Andalucía también está relacionado con factores vinculados con el sistema educativo y su funcionamiento.

7.3. Selección de casos y metodología

Una vez analizados los principales indicadores del fracaso y abandono escolar temprano en Andalucía, realizamos un análisis de las políticas que se han llevado a cabo para hacer frente a esta problemática estructural del sistema educativo, comenzando por una contextualización del marco normativo que regula las competencias educativas en la lucha contra el fracaso y el AET, así como la lógica discursiva que está presente en cada una de ellas. Como veremos, en Andalucía, la reducción del AET se aborda desde una doble mirada: la calidad y la equidad. Para ello, hemos analizado el Plan Esfuerza, una iniciativa que el gobierno andaluz aprobó en 2010 donde establece "el camino a seguir" en Andalucía.

Y de manera más específica hemos seleccionado para su estudio el programa Becas 6000. En primer lugar, porque es un programa pionero en España destinado a luchar contra el AET y que ha supuesto la aplicación de un sistema de transferencias de rentas condicionada a los resultados educativos a lo largo de los dos cursos de Bachillerato y Grado Medio de Formación Profesional. En segundo lugar, porque es una iniciativa reciente en España que se puso en marcha en el curso académico 2009-2010. En tercer lugar, porque implica una lógica de actuar contra el fracaso escolar diferente de otros programas centrados en medidas de refuerzo escolar previas a la situación de abandono, como aquellas incluidas en el PROA; o

programas que están destinados a jóvenes que han abandonado el sistema educativo, por ejemplo, las Becas de Segunda Oportunidad. La lógica que subyace a las Becas 6000 implica compensar los costes indirectos de oportunidad derivados de la dedicación plena a estudios no obligatorios condicionados al rendimiento (Río Ruiz y Jiménez Rodrigo, 2014) para los jóvenes procedentes de sectores más desaventajados o con menores niveles de renta familiar.

Para estudiar la teoría del cambio, es decir, la lógica que se esconde bajo su diseño e implementación, hemos analizado varios documentos, entre ellos, legislación que regula el programa y de algunos documentos de difusión del mismo. Entre ellos, el publicado en el número 10 de la revista Andalucía educa' y el documento Becas y ayudas al estudio. Un mismo punto de partida para todo el alumnado, publicado en la página web de la Consejería2. Asimismo, hemos realizado dos entrevistas a personas con destacadas responsabilidades políticas y técnicas: un alto cargo en la Dirección General de Participación y Equidad y un técnico encargado de la gestión de este programa3.

7.4. El marco legislativo en la lucha contra el abandono escolar

La aprobación de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) en 1990 puso en marcha un sistema educativo comprensivo a través, entre otras medidas, de la ampliación de la educación básica hasta los dieciséis años o del incremento de la escolarización. En este texto legislativo, las referencias al fracaso y al AET estaban ausentes, a pesar de ser una problemática conocida según los datos que ofrecimos en principio del capítulo. No obstante, entran en escena un conjunto de medidas, fundamentalmente curriculares y organizativas, destinadas a dar respuesta a la creciente diversidad del alumnado que iba a permanecer durante más tiempo en el sistema educativo, al menos, en la educación básica. Unas

medidas que, debido a la organización descentralizada del sistema educativo, deberían ser concretadas por cada una de las comunidades autónomas y que, como veremos, tendrán su permanencia más allá de la vigencia de esta ley.

No será hasta la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) aprobada en 2002 por el Partido Popular cuando se introduzca, por primera vez, el término fracaso escolar en el preámbulo de la ley, de una manera muy ambigua, como "deficiencias preocupantes en relación a los países de nuestro entorno económico y cultural', y al que atribuye tres causas centradas fundamentalmente en el sujeto: la falta de esfuerzo exigido a los estudiantes, la falta de interés en el aprendizaje y la escasa significatividad de la escuela en el contexto sociocultural español. De ahí que en este planteamiento legislativo encontremos tres líneas de acción centradas en aspectos exclusivamente escolares: la creación de una cultura del esfuerzo, un sistema de evaluación y control exterior al centro y prestigiar el rol social de la escuela y de los profesores.

El discurso sobre el fracaso y abandono escolar temprano también ocupará un lugar prioritario en su ley sucesora, la LOE, aprobada en 2006. En su preámbulo se afirma que "uno de los principios fundamentales de la ley es proporcionar una educación de calidad a todos los ciudadanos de ambos sexos, en todos los niveles del sistema educativo". Por educación de calidad se entiende la necesidad de "mejorar los resultados generales y en reducir las todavía elevadas tasas de terminación de la educación básica sin titulación y de abandono temprano de los estudios [...], asimismo se les deberá garantizar una igualdad efectiva de oportunidades, prestando los apoyos necesarios tanto al alumnado que lo requiera como a los centros en los que están escolarizados". En este caso, se aprecia un cambio en el discurso: la palabra fracaso se sustituye por calidad entendida como producto, resultado académico y como reducción del AET, consecuencia de la mejora de los resultados, y al mismo tiempo, manteniendo la equidad en el reparto,

entendida bajo una lógica redistributiva o compensatoria. En este caso, la reducción del fracaso escolar y del AET se asocian con los dos principios que van a vertebrar la ley: calidad y equidad, que también van a estar presentes en las políticas de la junta de Andalucía.

7.4.1. El marco programático para la reducción del abandono escolar temprano en Andalucía: la Ley de Educación en Andalucía (LEA) y el plan Esfuerza

La LOE ha permitido, además, el desarrollo de leyes autonómicas de educación. Andalucía será una de las primeras comunidades en aprobarla. En 2007 se aprueba la Ley de Educación en Andalucía (LEA), que señala en su exposición de motivos que "uno de los principales objetivos de la educación andaluza es incrementar el porcentaje de personas tituladas en bachillerato y ciclos formativos de formación profesional, así como la mejora de los rendimiento y la reducción del fracaso escolar" y, por tanto, "aumentar de forma significativa las tasas de éxito escolar en las enseñanzas obligatorias y el porcentaje de alumnos escolarizado en la educación infantil y en las enseñanzas posobligatorias". Así, la Ley sitúa la reducción del fracaso escolar como una de sus prioridades además de asociarlo con el éxito escolar. La reducción del fracaso está vinculada con la mejora de los resultados, pero, al mismo tiempo, se conjuga con el desarrollo del principio de equidad tal y como se pone de manifiesto en el desarrollo de todo el título III, donde se establecen los principios generales del sistema público de becas y ayudas al estudio, las condiciones de prestación gratuita de los servicios de transporte, comedor y residencia escolar, así como la reducción de los precios complementarios. Calidad, mejora de los resultados y equidad vuelven a aparecer estrechamente unidos en política educativa de la junta de Andalucía.

Este planteamiento también se ha puesto de manifiesto en otros documentos clave surgidos a partir de la aprobación de la Ley de Educación

en Andalucía. Concretamente, nos referimos a los documentos generados por el grupo de trabajo dentro de la Comisión de Educación en el Parlamento de Andalucía para la Convergencia Educativa de Andalucía constituido en 2009. En este caso, se vuelve a situar la reducción del fracaso escolar y el incremento del número de titulados en Bachillerato y en ciclos formativos de grado medio como uno de los retos más importantes que debe alcanzar el sistema educativo andaluz porque, como hemos analizado en la primera parte de este artículo, son datos todos ellos que se sitúan por debajo de la media española. En este caso, fracaso escolar está asociado con exclusión económica y social, así se afirma que "el fracaso escolar, una de las causas principales de exclusión económica y social, ya que las personas sin la adecuada preparación corren el riesgo de quedar marginadas, sin la posibilidad real de obtener un empleo" (Grupo de Trabajo sobre Convergencia Educativa en Andalucía: 38); existe, por tanto, una vinculación y asociación entre desigualdad educativa y desigualdad social. En este documento se plantean 131 medidas que, de manera similar a las aprobadas en la Conferencia Sectorial de Educación de 2008, van destinadas al alumnado, al profesorado, a las familias, a los centros docentes. A partir de este documento, el Consejo de Gobierno de la junta de Andalucía presenta en 2010 la iniciativa Esfuerza (Esfuerzo Educativo en Andalucía), una iniciativa que comprende cinco desafíos4 y ochenta medidas concretas y que suponen una consolidación de algunos programas ya existentes y de otros nuevos.

El primer desafio, definido como "la mejora de los logros educativos del alumnado andaluz, universalizar el éxito escolar", engloba la mitad de las medidas propuestas, cua renta sobre ochenta, lo que nos da muestra de su importancia, en detrimento de otras relacionadas con el reconocimiento de la labor del profesorado andaluz, del papel de las familias o de la implicación del conjunto de la sociedad en la escuela. No obstante, todas son consideradas elementos fundamentales en la universalización del éxito escolar concebido como mejora de los resultados y de los rendimientos

académicos. Esta universalización del éxito, siguiendo la clasificación de Ferrer y Albaigés (2008), está a medio camino entre la equidad, entendida como la compensación en función del origen social a través del programa de becas y ayudas, y el rendimiento, entendida como la puesta en marcha de un conjunto de medidas escolares de atención a la diversidad para el alumnado con el objetivo de conseguir mayor rendimiento académico. Una de las medidas que contempla en plan Esfuerza dentro de este primer desafio es la convocatoria de la Becas 6000, programa que hemos seleccionado para su estudio.

A partir del discurso político de la junta de Andalucía en educación, podemos extraer algunas conclusiones sobre cómo se entiende el fracaso y el abandono escolar temprano así como sus principales líneas de actuación.

En primer lugar, desde la política educativa andaluza se reconoce el fracaso escolar como uno de los principales problemas a los que se tiene que hacer frente. Este reconocimiento es compartido por los sectores y agentes educativos y sociales y "genera alarma e inquietud" (Grupo de Trabajo sobre la Convergencia Educativa en Andalucía: 81), sobre todo, cuando se establecen comparaciones entre los indicadores educativos y andaluces. Así, la comparación con otros contextos y regiones españolas y europeas y la necesidad de llevar a cabo una política de convergencia europea a través de la Estrategia de Lisboa han situado esta problemática en primera línea política. Estas diferencias se atribuyen fundamentalmente a dos aspectos que no son de naturaleza educativa, en primer lugar, al déficit histórico de Andalucía. Uno de los entrevistados afirma que:

> hay que tener en cuenta en cómo se está jugando esto en Andalucía, de dónde partimos, qué hemos conseguido y que nos resta por conseguir. Puede parecer reiterado, pero es totalmente cierto. Andalucía no partía hace 40 años o 35 años, no partíamos de los mismos estándares

> socioculturales y educativos que otras regiones de España o que otras regiones europeas con las que ahora nos estamos comparando. Evidentemente, el hándicap inicial o la situación de desventaja social y de desventaja cultural y educativa ha tenido que ir superándose con un esfuerzo mayor [...1. Hay que considerar el esfuerzo político y educativo que se ha hecho por universalizar la educación en Andalucía, por no hablar incluso del analfabetismo endémico que había en Andalucía (Alto cargo de la Consejería de Educación de la junta de Andalucía).

En segundo lugar, a las diferencias económicas no solo con otras regiones españolas, sino también a desequilibrios dentro de la propia comunidad (Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía, 2007), aunque estas han experimentado una disminución del crecimiento importante desde 1995.

Por tanto, la consideración de los factores determinantes del fracaso escolar están asociados con variables del entorno, con una situación de desventaja histórica, educati va, social y económica. Asimismo, esa mirada puesta en el contexto también está presente cuando se aborda la concepción del fracaso y cuando se consideran las consecuencias de no combatir esta problemática, entre ellas la exclusión social consecuencia de las "escasas posibilidades de obtener un empleo e incorporarse a su condición de ciudadanos" (ibídem). En este sentido, un alto cargo de la Consejería afirma que:

> un alumno a los 12, 13 o 15 años no fracasa. El fracaso escolar no depende solo del alumno que no sigue o que no alcanza ciertas competencias que están marcadas externamente, sino que quienes fracasamos somos el conjunto de sectores o agentes educativos que el alumno tiene a su alrededor que no somos capaces, seguramente, de

> llevarlo a su éxito. Por tanto, no me gusta hablar de fracaso individual, escolar, nos gusta hablar de déficit del sistema o, si queréis más crudamente, de fracaso del sistema [...]. El éxito educativo tendría que ver no solamente con el nivel de inserción laboral tras la titulación, sino con el éxito social, con la consecución de una sociedad cada vez más integrada, más justa, más comunicativa y, por tanto, más cohesionada (Alto cargo de la Consejería de Educación de la junta de Andalucía).

Sobre esta perspectiva se establecen las líneas de acción, planes y programas que hemos resumido en la tabla que aparece en el anexo 1 y que podemos resumir en tres grandes grupos. En primer lugar, aquellas iniciativas que están destinadas a mejorar la ocupación de jóvenes desempleados y con escasa cualificación (casas de oficio, escuelas taller y talleres de empleo). Estos programas han estado gestionados por la Consejería de Empleo hasta el año 2013. Como consecuencia del cambio en la organización institucional de la junta tras la toma de posesión de la actual presidenta, estas competencias son transferencias a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte. Dentro de este primer grupo, hay que señalar la Becas Andalucía Segunda Oportunidad, que tienen como objetivo reincorporar al sistema educativo a jóvenes de edades comprendidas entre los 18 y 24 años debido a un abandono prematuro.

En segundo lugar, las medidas destinadas a mejorar aquellos elementos que afectan al desarrollo educativo y a la consecución de las competencias básicas establecidas en el título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria, así como a potenciar el aprendizaje y mejorar los resultados. Son disposiciones propiamente escolares y agrupan a los programas incluidos en el Programa de Cooperación Territorial de acuerdo con los convenios establecidos entre el Ministerio de Educación y las comunidades autónomas. En este grupo, hay que destacar la iniciativa puesta en marcha en 2012, las

"comunidades de aprendizaje", con el objetivo de transformar social y culturalmente el centro educativo y su entorno, así como mejorar los resultados escolares y lograr el éxito educativo de todo el alumnado (Orden de 8 de junio de 2012).

Finalmente, en tercer lugar, nos referimos al sistema de becas y ayudas que tienen como objetivo desarrollar los principios de equidad e igualdad de oportunidades a través de la "corrección" de desigualdades sociales y facilitando que todos los alumnos obtengan las titulaciones y alcancen las máximas calificaciones académicas. El sistema de becas y ayudas engloba todo el programa de becas y ayudas al estudio, no solo aquellas que dependen del presupuesto del Ministerio de Educación, como son las becas de carácter general, sino aquellas que la junta de Andalucía convoca debido a las competencias transferidas en esta materia. En este apartado, hay que señalar el programa estrella, denominado Becas 6000, que abordamos con más detalle a continuación; las ayudas al transporte y las Becas Adriano, las de más reciente creación, que tienen como finalidad atender las necesidades económicas y educativas del alumnado matriculado en las enseñanzas posobligatorias que cumplen los requisitos económicos de la convocatoria de becas y ayudas de carácter general para estos estudios pero que no han alcanzado la puntuación académica referida a la nota media o que no han superado la carga lectiva exigida en dicha convocatoria y, por otra parte, facilitar la permanencia en el sistema educativo.

7.5. La reducción del fracaso y el abandono escolar temprano en Andalucía: la Beca 6ooo

El programa Beca 6000 fue anunciado por el entonces presidente de la junta de Andalucía, Manuel Chaves, el 30 de septiembre de 2007 dentro de las medidas de apoyo a las familias incluidas en el programa electoral con el que se presentó a las elecciones autónomas de marzo de 2008, con el objetivo

fundamental de reducir a la mitad el abandono escolar, que en ese momento se situaba en el 38% de los jóvenes de entre 18 y 24 años. Además, se apuntaba como una medida para "acabar con la discriminación social y también fomentar la eficiencia económica porque de la mayor cualificación de los recursos humanos depende el crecimiento económico y la competitividad de nuestra economía" (El País, 30 de septiembre de 2007).

El programa, de hecho, se pone en marcha al año siguiente, en el curso académico 2009-2010 y se convierte en un programa pionero en Andalucía6 dentro de la lucha contra el abandono escolar en el momento de iniciar o continuar estudios posobligatorios, tanto en las enseñanzas de Bachillerato como de la Formación Profesional y que pretenden disminuir los desequilibrios o inequidades de partida existentes para alcanzar logros educativos en esta etapa. Constituye, por tanto, un programa de compensación para hacer frente a una problemática estructural conocida: la reproducción por el sistema educativo de las desigualdades sociales y la generación de una desigualdad entre los ciudadanos en cuanto a sus posibilidades reales de educarse, además de una pérdida de la eficiencia en la medida en que personas capacitadas se vean imposibilitadas de acceder a niveles educativos superiores y de incrementar las oportunidades para el acceso futuro a empleos cualificados.

El principio en el que se basan estas becas es el mismo que sustenta el sistema de becas y ayudas en España, hacer efectivo el principio de equidad e igualdad de oportunidades, ahora bien la novedad que hace que la Beca 6000 sea pionera en Andalucía es la lógica que sigue como un programa de transferencias condicionadas de renta, es decir, la principal novedad es que se basa en una transferencia de renta mensual de 600 euros a las familias pobres condicionada a la asistencia regular a clase y al progreso satisfacto rio en cada una de las evaluaciones académicas del curso asegurado por un importante sistema de seguimiento. Aunque el término de familias pobres se

evita en todos los documentos y se sustituye por el alumnado con dificultades económicas (en el Plan Esfuerza) o familias con menores niveles de renta (Revista Andalucía Educativa), la población beneficiaria se define estadísticamente en el umbral de la pobreza. Para poder optar a la beca, además de los requisitos académicos, se exige un umbral de renta inferior a 1.981 euros para un miembro de la unidad familiar. Si tenemos en cuenta que en Andalucía el umbral de pobreza (para una unidad de consumo) es de 6.096 euros, las Becas 6000 están dirigidas a familias pobres.

Este programa además implica, aunque no se afirme explícitamente, una relación entre educación y reducción de la pobreza, como analizaremos a continuación.

Su novedad radica también en la escasez de este tipo de programas de transferencia de renta condicionada en España o incluso en Europa. En España, el gobierno de Extremadura puso en marcha en 2012 un plan para otorgar 1000 euros a jóvenes desempleados de edades comprendidas entre 18 y 25 años para obtener el título de la ESO. En Europa, el programa Education Maintenance Allowance (EMA), desarrollado en el Reino Unido para incrementar las tasas de escolaridad en la educación posobligatoria a través del pago semanal condicionado a la asistencia y continuidad. No obstante, estos programas han sido ampliamente desarrollados en América Latina desde la década de los noventa, constituyéndose en la principal respuesta al problema de la pobreza. Entre ellos, podemos destacar Bolsa Escola en Brasil, un programa de transferencia condicionada de renta a las familias pobres con el objetivo de incentivar la matriculación y la permanencia de sus hijos e hijas en la escuela (Bonal y Tarabini, 2003; Bonal y Tarabini, 2006) o el Programa de Educación, Salud y Alimentación; Progresa-Oportunidades7, en México, una iniciativa lanzada en 1997 que entregaba a las familias rurales en situación de extrema pobreza transferencias en efectivo con la condición de que cumplieron ciertos requisitos en los ámbitos de la salud y la

educación (Levy y Rodríguez, 2005; Gajardo, 2009).

Entre los diferentes programas existen elementos comunes, pero también singulares en cada uno de ellos. En el discurso político del programa Beca 6000 hay una concepción previa que vincula las desigualdades sociales y económicas como condicionantes del fracaso y del abandono escolar al mismo tiempo que entiende la educación como un derecho que debe ser garantizado por las Administraciones educativas y que, en este caso, va más allá del acceso a la educación básica y obligatoria y que, en el caso del programa analizado, se materializa, entre otras medidas, en el sistema de becas y ayuda al estudio para favorecer la continuidad en el sistema educativo reduciendo, al mismo tiempo, los costes de oportunidad.

> La lucha contra el fracaso escolar o el abandono escolar prematuro es una obsesión constante de las políticas educativas de la Consejería de Educación [...]. Entiendo que hay variables que tienen con ver la situación socioeconómica, el origen cultural, género y la multicausalidad que implica que un chico o una chica no llega al éxito educativo que debemos proporcionar como objetivo universal para la ciudadanía andaluza. Ahí pensamos en el derecho a la educación, además de que es un derecho humano como sabéis y que es un derecho normativizado, un derecho de regulación tanto estatal como autonómica, no es un derecho más. Pensamos que sin educación no hay posibilidad de ejercer otros derechos cívicos porque, efectivamente, se produce una discapacidad cívica si una persona no está educada al máximo de sus posibilidades y no solo en cuando a la empleabilidad, sino por el hecho de que el mejor capital que tiene una sociedad es su capital humano [...]. Por tanto, el fracaso escolar lo enmarcamos en esa política que tienda al éxito educativo y a la universalización del éxito educativo (Cargo político de la Consejería de Educación de la junta de Andalucía).

En esta lógica se asocian, como punto de partida, las desigualdades sociales y económicas como influyentes en los procesos de abandono escolar temprano y en la limitación del éxito educativo. Desde esta lógica, el programa Beca 6000 supone al mismo tiempo una relación entre educación y reducción de la pobreza a través de una política focalizada no solo en el individuo que recibe un pago mensual de 600 euros al mes durante diez meses, sino que, de manera indirecta, es una aportación económica a familias de muy bajos recursos.

> Y, por tanto, lo que hacemos es compensar a las familias por el tiempo que no dedica su hijo a trabajar [...] la tendencia lógica de que cuando la renta es modesta la familia dice que hay que trabajar, en la explotación familiar agraria, pequeñito o los jornaleros en el campo [...], ¿qué hacemos? Le damos a la familia lo suficiente, hasta donde podemos llegar para que ese alumno no se dedique a trabajar y compensamos (Técnico de la Consejería de Educación).

En este momento, Andalucía se sitúa como la comunidad autónoma más pobre de España (Red Andaluza de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social, 2013) donde más del 40% vive ya en el círculo de la pobreza, con una alta tasa de paro (35,8%), con un elevado porcentaje de alumnado (66%) que no tiene acceso a algún recurso educativo y con una tasa de AET de 28,8%. Así, de manera similar a la lógica de otros programas de transferencia de renta condicionada, tienen mayor desarrollo en un contexto de crisis socioeconómica, de contención del gasto público como medida para reducir la pobreza (Reimers, da Silva y Trevino, 2006) y para mejorar los indicadores en educación tanto en su acceso como en sus resultados que, en la actualidad, vienen determinados por una nueva gobernanza supranacional (Nóvoa, 2010).

El programa Beca 6000 y otras iniciativas similares han despertado un

enorme interés aunque no están exentas de polémica entre aquellos que consideran exclusivamente sus beneficios y aquellos que muestran una opinión más crítica. Esta ambivalencia también está presente en el discurso político entre los principios de equidad y de calidad asociada con el rendimiento.

Por un lado, se parte de la lógica de que la reducción del abandono escolar temprano está condicionada por las desigualdades económicas y que este programa mejorará los niveles de equidad. Algunos estudios (Mediavilla, 2011) basados en la evaluación del impacto de las becas como factor reductor el abandono escolar temprano concluyen que las becas favorecen la continuidad escolar en el nivel secundario posobligario y, por tanto, actúan como factor reductor del abandono escolar temprano, pero que, sin embargo, su efecto no se distribuye de manera homogénea debido a la importancia del nivel sociocultural de las familias. En esta misma línea, Calero (2006) afirma que los recursos vinculados al nivel sociocultural de la familia son los más determinantes a la hora de permitir la continuidad o no en el sistema educativo posobligatorio. En este caso, si bien resulta positiva una política basada en una compensación económica, sus efectos pueden ser más limitados si no se considera la influencia que ejercen otros elementos relacionados con el capital cultural de las familias. Asimismo, las recientes modificaciones en la normativa del sistema de becas que elevan e introducen nuevas exigencias académicas para el acceso, la preservación y la dotación económicas de las ayudas, limita aún más este principio de equidad basado en la compensación económica 8

Asimismo, la continuidad de la dotación económica de la Beca 6000 está condicionada a la obtención de resultados académicos. Según un técnico de la junta de Andalucía:

> Es una beca exigente, creemos, por responsabilidad, que no

> podemos dar la beca a quien no tiene las condiciones económicas de necesidad objetiva, y mantenerla si luego no cumple los requisitos académicos. Quiero decir, que aquellos que nos pueden acusar de laxitud educativa, de no vigilar la calidad educativa, para nada es cierto. Es una beca exigente, que atiende a necesidades objetivas, concretas de umbrales de renta modestas y que por supuesto exige rendimiento. Claro que exigimos rendimiento. Nosotros somos los primeros interesados en que el rendimiento se cumpla. Pero para eso damos las oportunidades, y por supuesto no concedemos la beca a quien no la necesita y a quien no la aprovecha. Por supuesto, mucha gente pide beca, pues... está en su derecho de pedirla y nosotros en la obligación de darla a quien la necesita y la puede aprovechar (Técnico de la Consejería de Educación).

> Y no es que se pague por, simplemente, mantenerse en el sistema educativo, ni la escuela es un sistema de aparcamiento; controlamos calidad, exigimos calidad y pagamos calidad [...] (Técnico de la Consejería de Educación).

En el discurso, por tanto, la transferencia de renta está condicionada a la obtención de un resultado o rendimiento concreto que aparece incluso "normalizado", "no exigimos más que a lo que todo el mundo exigimos, aprobar" (Técnico de la Consejería de Educación), independientemente de otras variables sociales o escolares. En este caso, esta lógica afectaría a la propia definición del concepto de equidad. Según Río y Jiménez (2014: 629), "la justicia redistributiva exige académicamente más para optar a las becas a una hija de jornalero que a un hijo de una cirujana sí capacitada económicamente para afrontar los costes directos o indirectos de los estudios filiales sin necesidad de ayudas públicas". En este sentido, las becas podrían estar asociadas a otros logros educativos diferentes al rendimiento. Así, algunas investigaciones apuntan que tienen más éxito no tanto por el

incentivo a las buenas calificaciones, sino más bien por asistencia a clase o por determinados desempeños escolares, por ejemplo, leer un determinado número de libros que, a largo plazo, influyen también en los resultados.

Finalmente, según la única investigación evaluativa sobre la Beca 6000 (Río y Jiménez, 2014), se pone de manifiesto que en los dos primeros cursos de implantación se observa un incremento interanual del alumnado que consigue alcanzar los objetivos académicos establecidos por la Administración educativa y que además genera otros efectos no previstos en su diseño, como los efectos para la familia que ve aumentados sus ingresos o incluso para el propio estudiante. No obstante, a pesar de las consecuencias positivas analizadas desde los outputs del rendimiento, estos programas siguen concibiendo que la escuela funciona como una "caja negra" (Reimers, da Silva y Trevino, 2006), es decir, de manera implícita se entiende que la transferencia de renta puede afectar directamente al rendimiento sin influir directamente en la calidad de la enseñanza. En este sentido, el planteamiento de medidas que atienden no solo a la compensación económica, sino también al análisis del proceso educativo, contribuiría a mayores niveles de éxito educativo y de equidad social.

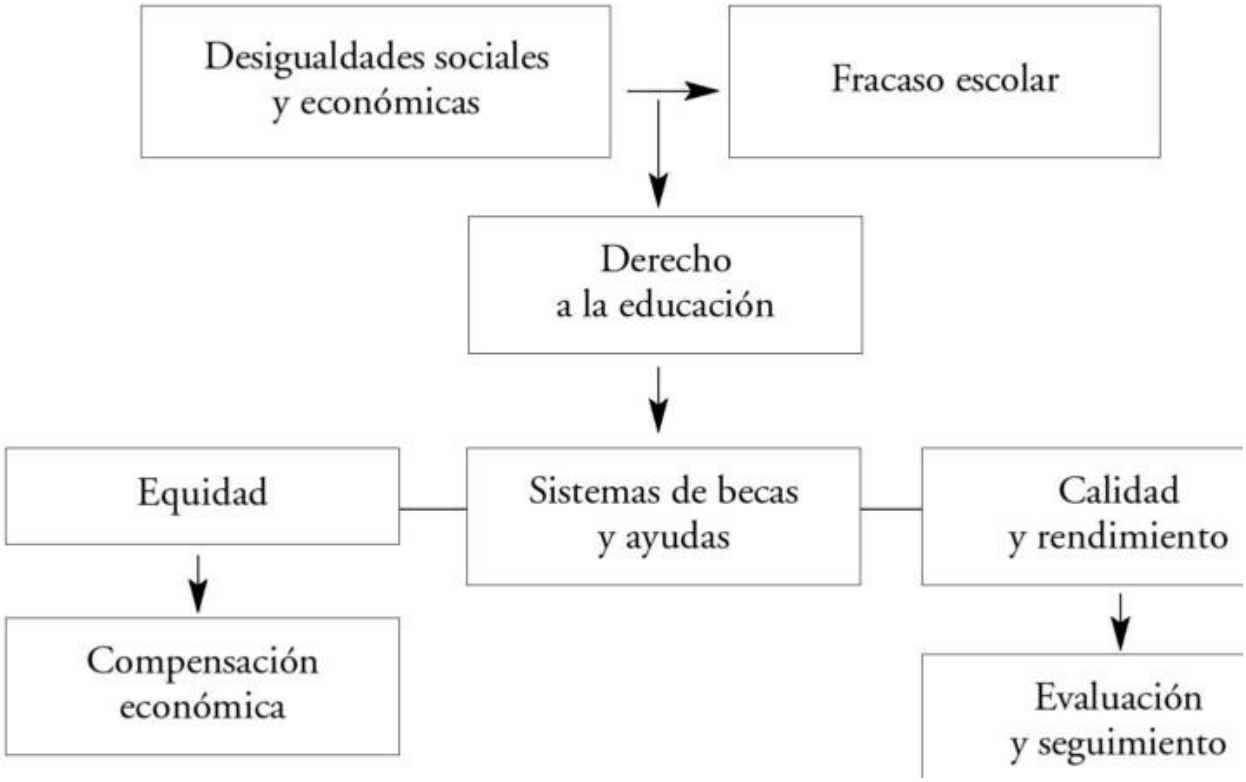


Figura 7.2. Teoría del cambio del programa Beca 6000.

7.6. Conclusiones

A modo de conclusión, podemos afirmar que los datos de fracaso y abandono escolar temprano en Andalucía se sitúan aún por encima de la media española, a pesar de que en los dos últimos años se aprecia una mejora en diferentes indicadores. De ahí que reducir esas tasas se haya convertido en un objetivo primordial dentro de la política educativa, tal y como se ha puesto de manifiesto en los diferentes documentos analizados, reforzando, además, las directrices que establece la política educativa europea a través de los puntos de referencia (benchmarks) del programa Educación y Formación 2020.

Respecto a los planes y programas que se están desarrollando en Andalucía, los hemos agrupado en función de tres grupos: aquellos que tienen como objetivo la mejora de la cualificación profesional o su

reenganche en el sistema educativo; aquellos propiamente escolares y coordinados con los que establece el Ministerio y, finalmente, el sistema de becas y ayudas que, a pesar del limitado alcance del sistema de becas español (AEVAL, 2009), supone una compensación para una situación de desigualdad económica y cultural.

La lógica que subyace en estos programas está a caballo entre la equidad, entendida como mecanismos de compensación económica y cultural, y evitar situaciones de exclusión social y educativa y la calidad, concebida como la mejora de los rendimientos y la consecución de las competencias básicas. En este sentido, son resultados básicamente finalistas, como productos, poco sensibles a los contextos particulares y que pasan por alto factores, condiciones y dinámicas del orden social y escolar que lo fabrican. En este sentido, creemos que este planteamiento encierra una gran paradoja, una dificil convivencia entre dos principios (equidad y calidad, derecho a la educación y libertad de enseñanza) inseparables en el desarrollo de la política educativa en nuestro país.

Anexo. Mapa de los programas educativos vigentes en el territorio andaluz para combatir el abandono escolar prematuro

Programas Prevención	*Subprogramas*	*Perfil beneficiario*	*Organismo/s responsable/s*	*Año de inicio*	*Marco legal*	*Ámbito territorial*	*Descripción del programa y objetivos principales*
Becas y ayudas al estudio	BECAS 6000	Bachillerato y ciclos formativos de grado medio	Consejería de Educación, Cultura y Deporte	Curso 2009-2010	Decreto 59/2009 Orden de 24 de junio de 2009	Andalucía	• Ayuda económica a alumnado con menor renta. • Prevenir el abandono prematuro y continuidad en el sistema educativo. • Paliar la merma de ingresos que se produce en la familia como consecuencia de la no incorporación del alumnado al mercado de trabajo.
	Ayudas de educación especial	Alumnado con necesidades específicas de apoyo al estudio	MECD y Consejería de Educación, Cultura y Deporte	Curso 2009-2010	Real Decreto 1721/2007. Orden EDU/1461/2010, de 20 de mayo	España	• Propiciar la permanencia en el sistema educativo e incentivar su esfuerzo y capacidad. • Colaborar en los gastos que la educación genera para sus familias.
	Ayudas al transporte	Segundo ciclo de Educación Infantil, de Educación Primaria, de Educación Secundaria Obligatoria, de Bachillerato y de Formación Profesional Inicial	Consejería de Educación, Cultura y Deporte	Curso 2009-2010	Decreto 287/2009, de 30 de junio	Andalucía	• Prestación gratuita del servicio para el alumnado de los centros docentes sostenidos con fondos públicos. • Principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables.

	Adriano	Bachillerato, de segundo curso de ciclo formativo de grado medio de formación profesional, de Artes Plásticas y Diseño, de Música y Danza, o de ciclos formativos de grado superior de formación profesional inicial, de Artes Plásticas y Diseño y de Enseñanzas Deportivas	Consejería de Educación, Cultura y Deporte.	Convocatoria para el curso 2013-2014	Orden de 29 de Enero de 2014 (BOJA, 5 de febrero)	Andalucía	• Facilitar la permanencia en el sistema educativo, compensando la ausencia de ingresos de las familias como consecuencia de la dedicación al estudio.
PROA	Acompañamiento Primaria	Quinto y sexto de Primaria	MECD y comunidades autónomas	Fase piloto 2004-2005	LOGSE (Fase piloto)	España	• Potenciar el aprendizaje, mejorar el rendimiento y la integración social.
	Acompañamiento Secundaria	Primero, segundo y tercero de ESO		2006	LOE (implementación)		
	Apoyo y refuerzo Secundaria	ESO (primero-cuarto)					• Potenciar el aprendizaje, mejorar el rendimiento y funcionamiento/organización del centro.

Formación profesional de base		Tercero y cuarto de ESO	MECD y comunidades autónomas	2015	Reforma de los PCPI en la LOMCE	España	• Prevenir el abandono y alcanzar las competencias básicas. • Garantizar la adquisición de las competencias básicas. • No tiene efectos académicos directos.
PCPI	Módulos de formación general y módulos específicos (obligatorios). Módulos conducentes al título de ESO (voluntario)	15-22 años	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y Consejería de Educación, Cultura y Deporte.	2006	LOE 2/2006 Orden de 24 de junio de 2008	Andalucía	• Desarrollar las competencias básicas y obtener el título de graduado en ESO. • Fomentar la continuidad en los estudios. • Inserción social y profesional cualificada. • Duración mínima: 1.800 horas repartidas en dos cursos académicos.
Diversificación curricular		Alumnado que una vez cursado segundo de ESO no estén en condiciones de promocionar a tercero y hayan repetido ya una vez en secundaria	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y Consejería de Educación, Cultura y Deporte	1995	LOGSE, 1990. LOE, 2/2006 (art. 27). Orden de 20 de julio de 1995	Andalucía	Desarrollar las capacidades propias de los objetivos de la etapa, mediante una metodología y unos contenidos adaptados a sus características y necesidades.

	Alumnado que, habiendo cursado tercero de ESO, presentan dificultades de aprendizaje en la mayoría de las áreas o materias del currículo de la etapa, son mayores de 16 años, o los cumplen durante el año en que comienza el curso, y menores de 18			Orden de 25 de julio de 2008		
Comunidades de aprendizaje	Centros docentes sostenidos con fondos públicos	Consejería de Educación, Cultura y Deporte	2012	Orden de 8 de junio de 2012	Andalucía	• Proyecto de transformación social y cultural de un centro educativo y de su entorno. • Mejorar los resultados escolares y de la convivencia, y lograr el éxito educativo de todo su alumnado. • Proceso de enseñanza-aprendizaje: implicación conjunta del personal del centro educativo y de diferentes sectores (familias, asociaciones y voluntariado). • Duración: cuatro cursos escolares.

Becas y ayudas al estudio	Beca Andalucía Segunda Oportunidad	Jóvenes de 18 a 24 años	Consejería de Educación, Cultura y Deporte	Curso 2011-2012	Orden de 25 de julio de 2011. Orden de 31 de julio de 2012	Andalucía	• Reincorporar al sistema educativo. • Compensar la ausencia de ingresos como consecuencia de la dedicación al estudio. • Favorecer la formación, y el acceso al mercado de trabajo con las mejores condiciones de empleabilidad.
Programas de Formación y Empleo	Casa oficio, escuela taller	16-24 años	Ministerio de Empleo y Seguridad Social y comunidades autónomas	2001	Real Decreto 282/1999, de 22 de febrero	España y Andalucía	• Mejorar la ocupabilidad de jóvenes desempleados a través de la alternancia de aprendizaje y cualificación en un oficio y así facilitar la entrada al mercado laboral. Duración: 6-12 meses → Casa de oficios. 12-24 meses → Escuela taller.
	Talleres de empleo	Mayores de 25 años			Orden de 14 de noviembre de 2001		• Mejorar la ocupabilidad de desempleados a través de un programa mixto de empleo y formación, facilitando así su integración en el mercado de trabajo. Duración: 6-12 meses.

Notas

Para más información, puede consultarse: www.andaluciaeduca.com.

2 Puede consultarse el citado documento en:

http://www.juntadeandalucia.es/educacion/portal/com/bin/contenidos/iefp/andalucia_educativa/andalucia_educativa/1309521460808_ae72.pdf

3 El acceso a los responsables políticos de la junta de Andalucía y a los técnicos encargados de la gestión de las becas y ayudas al estudio no fue fácil, en un primer momento, debido a la reorganización de personal dentro de la Dirección General de Participación y Equidad de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte y también a la reorganización de la estructura orgánica de la Consejería tras el nombramiento de Susana Díaz como nueva presidenta de la Comunidad en 2013. A pesar de las dificultades iniciales, deseamos agradecer a la Dirección General de Participación y Equidad su amable colaboración con este proyecto.

4 Los cinco desafíos son los siguientes: mejorar los logros educativos del alumnado andaluz, "universalizar el éxito escolar"; conseguir el mayor respaldo y reconocimiento hacia la labor del profesorado andaluz; apoyar e implicar a las familias al máximo en la educación de sus hijos e hijas; contribuir desde la educación al cambio hacia la economía sostenible y, finalmente, favorecer la implicación del conjunto de la sociedad en los desafíos educativos.

5 Para más informaci ón: http//www.mecd.gob.es/educacion-mecd/: areas-educacion/comuni- dades-autonomas/programas-cooperacion.html.

6 Este programa se inició en el curso académico 2009/2010 (Orden de 24 de junio de 2009 de las Consejerías de Educación y Empleo por el que se establecen las bases reguladoras de la Beca 6000 y se efectúa convocatoria para el curso 2009-2010) y que ha continuado durante los cursos académicos 2010-2011 (Resolución de 14 de junio de 2010 de la Dirección General de Participación e Innovación Educativa por la que se efectúa la convocatoria pública de la Beca 6000 para el curso 2010-2011), 2011-2012

(Orden de 5 de julio de 2011, conjuntas de la Consejerías de Educación y Empleo por la que se establecen las Bases Reguladoras de la Beca 6000 y se efectúa convocatoria para el curso 2011/2012), 2012-2013 (Resolución de 6 de julio de 2012 de la Dirección General de Participación y Equidad por la que se efectúa convocatoria pública de la Beca 6000 para el curso escolar 2012-2013) y 2013-2014 (Resolución de 2 de septiembre de 2013 de la Dirección General de Participación y Equidad por la que se efectúa la convocatoria pública de la Beca 6000 para el cursos escolar 2013-2014). En estos cinco cursos, han sido más de 20.000 alumnos y alumnas beneficiadas, aunque solo abarcan al 3,3% de la población matriculada (Río y Jiménez, 2012).

7 El programa Progresa-Oportunidades de México ha sido recientemente modificado y transformado en el programa Prospera, que prevé incorporar becas para estudios universitarios o técnicos superiores, entre otras medidas.

8 De hecho, las Becas Adriano aprobadas por la junta de Andalucía en enero de 2014 pretenden atender a aquellos estudiantes que cumplen los requisitos económicos para el acceso a las becas y ayudas al estudio, pero no cumplen los requisitos académicos ministeriales.

8

Un esfuerzo conjunto. El abandono escolar prematuro en la Comunidad Autónoma Vasca

Amaia Mendizabal y Arantxa Uribe-Echevarria*

En este capítulo trataremos de presentar el abandono escolar prematuro en el País Vasco. El título que hemos puesto a este capítulo pretende enfatizar el esfuerzo compartido y continuado de los distintos gobiernos autonómicos y profesionales de la educación en la construcción de una "escuela para todos y todas que sirva para evitar el riesgo de exclusión social, compensar las desigualdades y evitar toda discriminación".

8.i. Características de la educación en la Comunidad Autónoma del País Vasco

La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) se situaba en el año 2010 en una posición remarcable con relación a la Unión Europea (UE). Actualmente, según los datos ofrecidos por el Eustat (Instituto Vasco de Estadística), la tasa de abandono escolar prematuro en la CAPV se sitúa en el año 2012 en el 7,7%, con lo que podemos decir que hemos alcanzado ya con creces el objetivo del 10% como máximo planteado en la UE para el año 2020.

Otros países europeos han alcanzado, como la CAPV, el objetivo europeo fijado en la agenda de Lisboa: Finlandia, Suecia, Eslovenia, Eslovaquia, Polonia y la República Checa.

Las diferencias de esta tasa de abandono respecto al género son mínimas, ya que es del 7,1 en mujeres y del 8,3 en hombres. En la última década el porcentaje de hombres que abandonan sus estudios prematuramente ha bajado considerablemente, de 16,7 a 8,3. Ello puede ser debido a la introducción en las aulas de procesos de innovación pedagógica orientados hacia metodologías más activas y sistemas de refuerzo. Seis de cada diez hombres opta últimos cursos.

Cuadro 8.1. Evolución de la tasa de abandono escolar prematuro

	2003	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*
EU 27	16,5	16,1	15,8	15,5	15	14,8	14,3	14	13,5	12,8
España	31,6	32	30,8	30,5	31	31,9	31,2	28,4	26,5	24,9
Euskadi	14,7	14,2	11,5	12	12,4	14,1	12,6	10,8	9	7,7
Araba	15,7	12,3	14,2	14,1	12,1	12,7	16,1	10,9	9,9	10,1
Bizkaia	14,4	14,1	12,2	12,1	12,7	15,3	12,8	11,7	9,5	7
Gipuzkoa	14,8	15,1	9,2	10,6	11,9	12,7	10,6	9,5	7,7	7,8

Fuente: El INE y Eurostat sitúan la tasa en 11,5%.

El objetivo principal de la política educativa inclusiva es que ningún estudiante abandone la escuela sin haber adquirido los aprendizajes necesarios y la acreditación que le permita disfrutar de sus derechos sin riesgo de ser excluido. La esperanza de vida académica en el País Vasco se sitúa así en 15,4 años, siendo la tasa de escolarización global en las edades de 16, 17 y 18 años 10 puntos superior a la media europea (curso escolar 2009110: 16 años, 99,5; 17 años, 98,6; 18 años, 83,4).

Otro objetivo primordial para el análisis del abandono escolar prematuro en la CAPV es que tampoco el estudiante se desligue de la escuela a lo largo de su proceso formativo. El "Programa para garantizar el derecho a la educación: erradicación de la desescolarización y absentismo escolar" no solo actúa en la adolescencia, introduciendo un fuerte control de datos de

asistencia y protocolos de actuación, sino que también se aplica en los primeros años de la vida de los pequeños y en el periodo de escolarización obligatoria. En este sentido, la tasa neta de escolarización a los tres años es del 100% y la de dos años es muy cercana a la totalidad, manteniéndose además invariable desde el curso 20002001.En este control del absentismo escolar intervienen diferentes factores, tales como la definición del marco legal que regula este aspecto; el estudio pormenorizado de las causas que producen conducta absentista junto a la definición operativa de términos como asistencia irregular, absentismo escolar y desescolarización; la concreción de las actuaciones y su modo coordinado de las diferentes instituciones (centros escolares, ayuntamientos, Diputación Foral, inspección educativa, Departamento de Educación, Fiscalía.. .); la definición de protocolos y herramientas de trabajo.

Además del objetivo de retener a todo el alumnado en la escuela, se ha pretendido también dar respuesta a la diversidad de necesidades educativas presentadas. Para ello, son muchas las medidas de atención a la diversidad desarrolladas en nuestra comunidad autónoma. Así, el 6,1% del alumnado de la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO) recibe refuerzo educativo individualizado fuera del aula, el 4,4% sigue la escolarización mediante el programa de diversificación curricular, el 2,4% está en un aula en la que se aplica el proyecto de intervención educativa específica y el 0,6% comparte dos centros educativos mediante un programa de escolarización complementaria. Del alumnado que sigue estos programas un porcentaje sigue su formación básica obligatoria incluso después de que haya cumplido los 16 años.

Cuadro 8.2. Escolarización del alumnado de 12 a 17 años

	2006-2007	*2007-2008*	*2008-2009*	*2009-2010*	*2010-2011*	*2011-2012*	*2012-2013*
12 años	89,8	87,9	92,9	89,4	90,3	86	87
13 años	83,1	82,9	82,9	87,1	85,2	83,9	80,9
14 años	78,1	77,5	78,2	77,6	84,2	79,9	76,8
15 años	71,2	70,3	71,3	71,6	72,4	6,9	71,9
16 años	64,4	64,7	64,6	66	67,3	67,8	68,5
17 años	57,7	57,2	59	59,4	60,9	61,8	62

Fuente: Datos del Eustat.

Con el global de medidas de atención a la diversidad la tasa de idoneidad del alumnado del País Vasco se sitúa por encima de la media estatal en todos los cursos analizados.

La CAPV muestra, en todas las edades, índices de repetición más bajos que los de la media estatal. En el conjunto de la ESO, los índices más bajos de repetición se dan en los cursos primero y cuarto. Comparando los porcentajes de alumnado del País Vasco con los de la media estatal, las mayores diferencias se dan en los cursos de segundo y tercero de ESO. Dicha tasa es más alta entre las chicas que entre los chicos en todos los cursos analizados. En nuestra comunidad el grupo de chicas de 15 años que se encuentra cursando el nivel correspondiente a su edad supera en 12 puntos al grupo de chicos, diferencia similar a la de la media estatal. Por lo que respecta al alumnado que ha cumplido 15 años y se encuentra escolarizado en el curso correspondiente a su edad (cuarto de la ESO) se observa la siguiente situación: el porcentaje supera en 10 puntos la tasa media y figura entre las tres comunidades con tasas más altas de idoneidad en todas las edades analizadas.

En las pruebas PISA (2012) se obtuvieron resultados mejores que el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que la UE y que la media española, así como buenos resultados

desde el punto de vista de la equidad, donde la diferencia entre buenos y malos resultados académicos no es muy grande.

> En PISA ya sabes que hay un nivel 1 que es el inferior: ese es el nivel de aquellos que no deberían obtener el título de graduado... El porcentaje de los que están por debajo del nivel 1 en el País Vasco, y el porcentaje de los que no obtienen el título de graduado es muy similar. Eso quiere decir que parece que los profesores de aquí están alineados con el nivel de exigencia de Europa (medido a través de las pruebas PISA, con todo lo que eso puedan discutir muchos) sobre qué sería la mínima formación de un ciudadano para obtener el nivel básico de titulación...

Tiene el mayor porcentaje de población con educación superior y doctorado de entre todas las comunidades autónomas en las franjas de 25-64 años y de 25-34 años. Además, siguiendo los resultados del Proyecto OSA respecto a indicadores cuantitativos sobre educación y empleo, el País Vasco encabeza el ranking de regiones europeas al mostrar una mayor proporción de población de 30 a 34 años con nivel de educación superior, seguido por la región norte de Suecia (36,1 %) y la región de Baden Württemnerg, en el suroeste de Alemania (33,1 %), siendo además la tendencia positiva, al igual que en la mayoría de las regiones analizadas.

El 8% de la población ha realizado algún tipo de actividad de formación durante el último año, según los resultados de la Encuesta sobre la Participación de la Población Adulta en las Actividades de Aprendizaje (EADA, 2011), el número ha pasando de 27.647 a 29.679 estudiantes. El principal incremento (del 8,7%) se produce en el grado medio, donde se alcanza un máximo en la serie histórica (EEK, Informe 2010-2012, aprobado en Pleno el 18 de junio de 2013). Cien mil ciudadanos vascos desarrollan estudios no universitarios dentro de un conjunto de enseñanzas regladas y no

regladas: 30.000 en educación de adultos, 42.000 en enseñanzas musicales o 28.000 en enseñanzas de idiomas. Estos estudios contribuyen a aumentar las competencias educativas básicas de la población en general y completan las lagunas que el sistema educativo ha venido dejando históricamente y otras carencias de la formación actual. La demanda de estas enseñanzas crece progresivamente, y no puede atenderse en su totalidad.

8.2. Con qué se relacionan los datos de abandono escolar prematuro obtenidos en la Comunidad Autónoma Vasca

8.2.1. Inversión en educación

La Cuenta de Educación de la CAPV recoge el gasto en todas las actividades educativas, tanto regladas como no regladas, realizados tanto en instituciones educativas como en cualquier otro tipo de centro o empresa. Presentamos aquí algunas cifras interesantes:

Según datos elaborados por Eustat, el gasto en educación por habitante en la CAPV se situó en 1.671 euros en 2011, un 0,6% más que dos años antes. El gasto total fue de 3.658 millones, lo que supone un 5,5% del PIB. El total de gasto por alumno en instituciones educativas para la suma de las etapas educativas de primaria, secundaria y terciaria fue de 12.048 $PPA (dólares equivalentes calculados mediante la aplicación de las paridades de poder adquisitivo calculadas por la OCDE) en la CAPV en 2009, lo que la situó por encima de España (9.800), de la media de la OCDE (9.252), de la Unión Europea (9.122) y de países como Francia (9.913) y Alemania (9.779), aunque por debajo de otros como Suiza (14.176). Por etapas educativas, la CAPV registró un gasto por alumno de educación infantil igual a 7.677 $PPA; para la educación primaria, secundaria y postsecundaria fue de 10.982 $PPA, y el gasto por alumno de educación terciaria fue igual a 15.860 $PPA. En todas las etapas fue superior a las medias de España, la OCDE y la UE.

Sin embargo, la inversión en el sistema educativo, aún siendo importante, no es el principal indicador a la hora de medir la eficiencia del sistema entendida esta como la incidencia que la educación tiene en el bienestar de las personas y en la disminución de las tasas de pobreza. Recogemos unas palabras significativas de uno de nuestros entrevistados sobre la inversión en educación.

> ... pero hay algo que es la eficiencia. Entonces, invirtiendo tanto en educación, ¿estamos obteniendo los resultados que deberíamos obtener conforme a esa inversión? La respuesta, para mí, claramente es no. Y de esto no se suele hablar mucho, pero está estadísticamente estudiado. Si nos basamos en los informes de PISA, está estudiado que tenemos un nivel de inversión similar al de Finlandia, y evidentemente los resultados de Finlandia no son los que obtenemos. Por lo tanto, quiere decir que hemos invertido mucho, gracias a eso mantenemos unos mejores resultados, pero no lo suficientemente buenos. Y, por cierto, en el último año las ikastolas, la Federación de Ikastolas, están también empujando en ese sentido, reconociendo que con lo que se invierte en educación en el País Vasco deberíamos de obtener unos resultados mejores. Y eso es algo que la Administración educativa tenemos que plantearnos, para ver dónde están las ineficiencias.

8.2.2. El plan estratégico de educación inclusiva

El diseño estratégico de educación inclusiva (2012-2016) puesto en marcha en los últimos años en la CAPV se inserta en la corriente educativa promovida por la UNESCO (este organismo sitúa el año 2015 como el plazo que la comunidad mundial se ha planteado para cumplir su compromiso de ofrecer una educación de calidad para todos y todas) y requiere de grandes acuerdos a tomar entre la Administración y los agentes educativos. A este respecto, el diseño de medidas consensuadas no ha presentado dificultades

insalvables a la hora de adoptar acuerdos en la CAPV, lo que ha redundado en beneficio de la comunidad educativa y la sociedad en general.

Los inicios de la acción política sobre educación inclusiva se sitúan en el año 1982 con la Ley de Escuela Pública Vasca. A partir de esta se observa una acción perseverante que, sin plantear grandes vaivenes estructurales, ha supuesto la implementación de nuevas concepciones curriculares y organizativas que afectan a las condiciones en que se desarrollan los procesos de enseñanza-aprendizaje en los centros educativos. Podemos decir que hemos estado inmersos y seguimos estándolo en dinámicas de cambio o reforma educativa de distinta envergadura, con diferentes objetivos y mediante estrategias muy variadas.

En los últimos treinta años hemos logrado que la gran mayoría de las personas tengan la oportunidad de compartir espacios normalizados, para que nadie parezca "raro". Así, en nuestra cultura social estamos aprendido a vivir entre diversos y en nuestra cultura profesional a responder a las necesidades de todas las personas. Es evidente, pues, el cambio de mirada, un análisis, dirigido o espontáneo, sobre las causas de la segregación y discriminación por parte los seres humanos que nos preguntamos sobre las razones por las que miramos a algunas personas como "raras", como "no normales", como "problemáticas".

Este plan ha supuesto una ocasión privilegiada para transformar estructuralmente las bases de la tarea educativa y su incidencia social. Su fin es el de trazar un camino de transformación social de igualdad de oportunidades y accesibilidad con el objeto de reducir obstáculos que impiden el acceso, la permanencia y la promoción educativa.

La construcción social de la inclusión y el desarrollo de su conocimiento se va constituyendo, es producto y resultado de la actividad política junto a la acción de los profesionales y agentes educativos y socioeducativos. ¿Es

nuestra construcción social que construimos y que a su vez nos construye? Así, se han ido estableciendo principios y valores sobre los que construir una sociedad más justa y solidaria, se ha buscado el compromiso de agentes e instituciones, se ha trabajado la sensibilización, se van mejorando los puentes de accesibilidad del entorno y las prestaciones sociales. En definitiva, se ha hecho cultura inclusiva, cambiando y adaptando conceptos educativos para dar respuesta adecuada a las personas en situación de precariedad, vulnerabilidad o discriminación. En esta línea podemos interpretar estos testimonios de unos colaboradores y colaboradoras entrevistados:

> La construcción del sistema educativo vasco se ha respetado bastante. O sea, que el sistema educativo no es mío ni es tuyo ni es de un partido o de otro, sino que es todos, y como todos no tiremos de la misma cuerda, pues mal asunto... Es bueno además que los técnicos sigan siendo los mismos.

> Desde luego, no hubiéramos llegado a la inclusividad si no hubiéramos pasado primero por la no separación, por la integración... En cierta medida es una evolución. Sistemas educativos que no hayan pasado por etapas anteriores difícilmente van a llegar la inclusión así, de pronto. Entonces, por lo tanto, es un reconocimiento desde luego a todos los agentes que durante estos últimos 30 años han construido lo que a día de hoy es el sistema educativo vasco.

En este sentido, todas las personas entrevistadas en este trabajo han respondido que la educación inclusiva tiene resultados en la reducción de las tasas de abandono escolar prematuro. Además, se empiezan a ver constancias en las que se da la voz a las personas y colectivos históricamente discriminados.

En este proceso de construcción de la educación inclusiva, desde la legislación educativa, tanto de ámbito estatal (LOGSE y LOE) como del

autonómico, se ha ido implementando una batería de medidas que responden a la atención a la diversidad. Algunas de estas medidas son propias del País Vasco, pero otros programas vinieron impulsados desde el Ministerio español. Presentamos a continuación la diferenciación de las medidas tomadas.

A) Medidas preventivas

Son medidas de atención a la diversidad, relacionadas con la mejora del éxito escolar o con la disminución del fracaso escolar que indirectamente influyen muy positivamente en el aumento del porcentaje de alumnos y alumnas que continúan y finalizan sus estudios posobligatorios. Son medidas que se establecen para la población escolar hasta los 16 años. Su ordenación, definición y puesta en práctica ha contribuido a que nuestro alumnado tenga una mejor respuesta a sus necesidades educativas y, consecuentemente, se mantenga más tiempo en el sistema educativo al objeto de alcanzar los objetivos propuestos en cada etapa y la titulación correspondiente. Las presentamos clasificadas en tres grupos:

1. Medidas ordinarias y generales. La adaptación de la programación didáctica a las necesidades del grupo, la distribución horaria de áreas y materias, la oferta de materias optativa, el apoyo en grupos ordinarios, los desdoblamientos de grupo, las medidas de refuerzo...

2. Medidas extraordinarias. La permanencia de un año más en el ciclo o en el curso, los programas de diversificación curricular, los proyectos de refuerzo educativo específico, los programas de escolarización complementaria y otros programas de tratamiento personalizado para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

Así, las medidas de carácter excepcional se aplican una vez agotadas las demás medidas ordinarias y específicas de respuesta a la diversidad.

Su diseño se realiza tomando como referente las medidas curriculares, organizativas y de acción tutorial establecidas con carácter ordinario y las aplicaciones de estas medidas deben de servir en los centros para mejorar la coordinación docente. El trabajo tutorial y el seguimiento más individual que se hace con el alumnado es una clave importante tal y como lo es la selección y el desarrollo de los contenidos más básicos y necesarios para la vida. La reducción en algunos tramos de la vida académica del número de profesores, el trato más personalizado, el tamaño más pequeño de los grupos, así como el respeto a la heterogeneidad de los grupos, son considerados aspectos claves del éxito. Las medidas excepcionales al mismo tiempo que representan una oportunidad, cuya ausencia iría en contra de muchos estudiantes, también representan en ocasiones respuestas en espacios separados y por tanto una privación de la respuesta normalizada. Las consideramos como medidas de lucha contra la exclusión que permite salvar al alumnado que las disfruta de una privación más fuerte como puede ser, por ejemplo, la no consecución del graduado escolar. También es cierto que en estos casos el alumnado que sin suficiente conocimiento adquiere el graduado, y no llega a poder superar los estudios de formación profesional de grado medio, se queda en un cuello de botella, pues su vuelta a centros de iniciación profesional no está contemplada, al haber adquirido la titulación.

3. Medidas para el alumnado con necesidades educativas especiales. Adaptaciones curriculares individuales, ampliación o reducción del tiempo de escolaridad, aulas de aprendizaje de tareas... Como resultado de las determinaciones tomadas, mantenidas y enriquecidas en los últimos treinta años, se han obtenido altos índices de escolarización y permanencia del alumnado con necesidades educativas especiales en el sistema educativo, incluso en etapas no obligatorias.

Esta realidad se manifiesta en algunos datos de interés. En el curso 2010-2011 en los niveles de infantil y primaria están en funcionamiento un total de 785 grupos de apoyo, aproximadamente el 8% de los grupos existentes en estos niveles educativos. En términos porcentuales, estos grupos se distribuyen de manera bastante homogénea entre los tres territorios de nuestra comunidad autónoma. Por lo que hace a la etapa de educación secundaria obligatoria, el porcentaje de grupos de apoyo sobre los grupos totales alcanza el 12%, con una distribución muy homogénea entre territorios y también entre redes. Es significativo el hecho de que, en términos porcentuales, haya más grupos de apoyo en la etapa de educación secundaria obligatoria que en los niveles de educación infantil y primaria.

Los recursos organizados más significativos son las aulas de aprendizaje de tareas. Surgieron a partir de decreto del 23 de junio de 1998 en el marco del programa de tránsito a la vida adulta de las personas con necesidades educativas especiales. Se desarrollan en algunos centros de Educación Secundaria Obligatoria y cuentan para su funcionamiento con una persona del cuerpo de profesores técnicos de Formación Profesional y otra del Cuerpo de Maestros y Maestras especializados en Pedagogía Terapéutica. Su objetivo es ofrecer al alumnado de 16 a 21 años con retraso mental oportunidades de completar su educación básica, así como de iniciación profesional adaptada.

B) Medidas posabandono

Aplicadas a alumnado en edad de abandonar el sistema educativo, entre los 16 y 18 años o mayores de 18 años. Muchas de estas medidas inciden en el ámbito laboral y en el reciclaje de los trabajadores y trabajadoras que se insertaron en el mercado laboral sin concluir sus estudios posobligatorios y a lo largo de su trayectoria profesional, y en especial en los primeros años, se le ofertan actividades de formación dentro de lo que se denomina aprendizaje a lo largo de la vida.

Presentamos a continuación los principales planes y programas que las políticas educativas desarrolladas en la CAPV han generado y que a nuestro entender son más significativas para interpretar los resultados obtenidos en relación al abandono escolar prematuro y la prevención del mismo.

Plan estratégico de atención a la diversidad en el marco de una escuela inclusiva (2012-2016) PERFIL BENEFICIARIO: Todo el alumnado.

AÑO DE INICIO: 1982. Punto de partida: Plan de Educación Especial del País Vasco.

MARCO LEGAL: Decreto por el que se establece el currículo de la Educación Básica y se implanta en la Comunidad Autónoma del País Vasco (texto refundido).

DESCRIPCIÓN Y OBJETIVOS PRINCIPALES: Fuente de riqueza, desarrollo de derechos humanos y valor añadido a una educación humanística y democrática.

SE BASA EN: Creación de culturas inclusivas. Elaboración de políticas inclusivas. Desarrollo de prácticas inclusivas.

Programa para garantizar el derecho a la educación

-Acordado entre el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, el Departamento de Acción Social de las Diputaciones y la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL)

PERFIL BENEFICIARIO: Todo el alumnado.

AÑO DE INICIO: 2008.

MARCO LEGAL: Artículo 27 de la Constitución y Ley Orgánica Reguladora

del Derecho a la Educación.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en su artículo 4.

El Decreto 201/2008, de 2 de diciembre, sobre derechos y deberes del alumnado de los centros docentes no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco (art. 23).

La Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia.

El Decreto 230/2011, de 8 de noviembre.

DESCRIPCIÓNYOBJETIVOS PRINCIPALES: Garantizar el derecho a la educación de los menores en edad de escolaridad obligatoria, evitando la desescolarizacion y el absentismo escolar.

Estimular la conducta de las familias que provienen de medios sociales desfavorecidos para la escolarización de los menores de 3 a 6 años.

Priorizar y primar las demandas de estas familias cuando su objetivo es la incorporación de sus hijas e hijos de 3 años al sistema educativo.

Sensibilizar de la gravedad de este tema a los profesionales implicados, a la sociedad en general y a las personas directamente implicadas en particular.

Realizar un trabajo coordinado entre las distintas instituciones implicadas (Departamento de Educación Universidades e Investigación, ayuntamientos, Diputación Foral y Fiscalía), en la prevención y en la intervención contra la desescolarizacion y el absentismo escolar.

Evaluar la situación de la desescolarizacion y del absentismo escolar, y las intervenciones que se pongan en marcha.

Programa Hamaika Esku

PERFIL BENEFICIARIO: Alumnado en el nivel inicial en los resultados obtenidos en (PISA).

AÑO DE INICIO: 2014.

MARCO LEGAL: Resolución de 12 de mayo de 2014.

DESCRIPCIÓN Y OBJETiVOS PRINCIPALES: Mejorar los resultados educativos de los alumnos que han obtenido unos resultados con una desviación superior al 5% con respecto a la media del País Vasco. Exige el compromiso de todo el centro educativo, liderado por el equipo directivo, la Inspección y los servicios de apoyo Berritzegunes (centros de innovación pedagógica).

Plan para la mejora de la escolarización del alumnado gitano. 2012-2015

PERFIL BENEFICIARIO: Alumnado gitano.

AÑO DE INICIO: 2007.

MARCO LEGAL: Decreto 175/2007 por el que se establece el currículo de la Educación Básica dentro del Plan Estratégico de Atención a la Diversidad en el marco de una Escuela inclusiva.

DESCRIPCIÓN Y OBJETIVOS PRINCIPALES: Fomentar en los centros el desarrollo de proyectos globales inclusivos que faciliten la mejora de los procesos de enseñanza-aprendizaje y el enriquecimiento curricular en clave intercultural.

Favorecer la participación e implicación de las familias gitanas y mejorar la colaboración entre todos los componentes de la comunidad educativa.

Promover la formación y la coordinación de todos los agentes implicados en la educación del alumnado gitano.

Diseñar y aplicar medidas específicas que aseguren la equidad en cuanto al acceso a la escolarización, la continuidad y el éxito del alumnado gitano.

Impulsar actuaciones para la superación de las desigualdades de género.

Programa Bidelaguna (Apoyo Fuera del Horario Lectivo), antes Proa (Programa de Acompañamiento Escolar)

PERFIL BENEFICIARIO: Alumnado de quinto-sexto de Educación Primaria y primero-segundo de Educación Secundaria Obligatoria.

AÑO DE INICIO: 2013-2014 (Bidelaguna). 2007 (Proa).

MARCO LEGAL: Resolución de 10 de junio de 2014.

DESCRIPCIÓN Y OBJETIVOS PRINCIPALES: Mejorar los índices de éxito escolar, ayudando individual y colectivamente al alumnado para que resuelva dificultades de diversa índole en el desarrollo de sus tareas escolares.

Deben formar parte de la actuación global del centro para responder a la diversidad.

Se desarrolla semanalmente con cinco horas de dedicación, de las que cuatro corresponden a dedicación directa al alumnado y una al seguimiento y coordinación con el profesorado del centro.

Tiene prioridad el alumnado con dificultades o retraso escolar relacionado con su situación de desventaja social.

Plan de atención educativa al alumnado inmigrante en el marco de una escuela inclusiva (2012-15)

PERFIL BENEFICIARIO: Alumnado inmigrante.

AÑO DE INICIO: 1998.

MARCO LEGAL: Decreto 175/2007 del Gobierno Vasco por el que se establece el currículo de la Educación Básica y se implanta en la CAPV.

DESCRIPCIÓN Y OBJETIVOS PRINCIPALES: Impregnar las culturas, las políticas y las prácticas educativas de una perspectiva intercultural.

Establecer las orientaciones y los recursos necesarios para impulsar actuaciones educativas eficientes, que incidan directamente en la mejora del rendimiento académico del alumnado y en la cohesión social.

Plan Individual de Refuerzo Educativo (PIRE) en la educación básica

PERFIL BENEFICIARIO: Alumnado que no promociona al ciclo/curso siguiente.

ANO DE INICIO: 2007.

MARCO LEGAL: Decreto 175/2007 del Gobierno Vasco por el que se establece el currículo de la Educación Básica y se implanta en la CAPV.

DESCRIPCIÓN YOBJETIVOS PRINCIPALES: Asegurar que todo el alumnado alcance los objetivos de la educación básica, proporcionando los apoyos necesarios para un adecuado grado de adquisición de competencias básicas. Planificar la intervención coordinada del profesorado y asegurar la colaboración de las familias, para dar respuesta a las necesidades de apoyo de cada alumno y alumna.

Adaptaciones curriculares y exenciones de la educación obligatoria y posobligatoria

PERFIL BENEFICIARIO: Alumnado con necesidades educativas especiales, alumnado con dificultades de aprendizaje, altas capacidades intelectuales; alumnado con NEAE por incorporación tardía al sistema educativo o por condiciones personales o de historia escolar.

AÑO DE INICIO: 1998.

MARCO LEGAL: Ley Orgánica de Educación (LOE) 2/2006, de 3 de mayo. Decreto 175/2007, de 16 de octubre. Orden de 24 de julio de 1998 Decreto 118/1998, de 23 de junio Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre.

Decreto 32/2008, de 26 de febrero Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre.

DESCRIPCIÓN Y OBJETIVOS PRINCIPALES: Aprovechar todas las posibilidades que ofrece el funcionamiento del grupo ordinario, en el marco de una escuela inclusiva, para ofrecer una respuesta educativa adecuada al alumnado con necesidades educativas especiales derivadas de discapacidad y trastornos graves de conducta, y a aquel alumnado con otras necesidades específicas de apoyo educativo. Se aplica únicamente cuando resulten insuficientes todas las medidas ordinarias de adecuación del currículo del ciclo, programación del área o materia, refuerzo educativo, permanencia de un año más en un ciclo o curso, etc.

Las adaptaciones curriculares individuales (ACI) significativas no se utilizan como soporte de programas de refuerzo educativo para el alumnado que no sigue el ritmo de su nivel escolar, debido a diferentes circunstancias personales no relacionadas con las necesidades educativas especiales vinculadas a una discapacidad o situaciones asemejadas.

Programa Refuerzo Educativo Especifico (PREE)

PERFIL BENEFICIARIO: Alumnado de 13 o 14 años (exc. 15) y matriculados en primero o segundo curso de la Educación Secundaria Obligatoria, en situación de grave de retraso escolar o que presente una inadaptación al medio escolar.

AÑO DE INICIO: 2007. Antes, PIRE.

MARCO LEGAL: Decreto 175/2007.

DESCRIPCIÓN Y OBJETIVOS PRINCIPALES: Que los centros definan la acción educativa con el alumnado de primero o segundo curso de la ESO que se encuentre en situaciones sociales o culturales desfavorecidas y con el alumnado que manifieste dificultades graves de adaptación escolar. El programa se desarrolla en entornos ordinarios y en clave de inclusividad.

Optatividad

PERFIL BENEFICIARIO: Alumnado de la ESO.

AÑO DE INICIO: 1996.

MARCO LEGAL: ORDEN de 16 de julio de 1996. Resolución de 24 de julio de 1996. Resolución de 24 de julio de 1997. Resolución de 24 de septiembre de 1997.

DESCRIPCIÓN 1' OBJETIVOS PRINCIPALES: Enriquecer y equilibrar el currículum dando cabida a capacidades múltiples y a situaciones diversas del alumnado.

Programa de Diversificación Curricular

PERFIL BENEFICIARIO: Alumnado mayor de 16 años y menor de 18 que

no haya podido acceder a alcanzar el título de Graduado en Secundaria por la vía establecida con carácter general (contenidos y áreas establecidos en el Decreto de Desarrollo Curricular de la ESO).

AÑO DE INICIO: 1998.

MARCO LEGAL: Orden de 9 de julio de 1997 del Consejero de Educación, Universidades e Investigación por la que se regulan los programas de diversificación curricular en los Centros de Educación Secundaria Obligatoria de la CAPV (BOPV 29/7/97). Resolución de 20 de abril de 1998 del Viceconsejero de Educación, Universidades e Investigación por la que se regula un modelo de programa base de diversificación curricular para los Centros de Educación Secundaria Obligatoria de la CAPV (BOPV 26/5/98).

DESCRIPCIÓN Y JETIVOS PRINCIPALES: Facilitar la obtención del título de la ESO posibilitando la selección y organización de contenidos mediante la modificación o eliminación de los de un área, reforzando los de las otras, previendo estadios prácticos, etc., de modo que se desarrollen los objetivos propios de la etapa.

Programas de Escolarización Complementaria

PERFIL BENEFICIARIO: Alumnado menor de 16 años y mayor de 14 al comienzo del curso escolar, independientemente del curso en el que se encuentre escolarizado.

AÑO DE INICIO: 1998.

MARCO LEGAL: Decreto 118/1998 de 23 de junio, de ordenación de la respuesta educativa al alumnado con necesidades educativas especiales, en el marco de una escuela comprensiva e integradora (arts. 23 y 24).

DESCRIPCIÓN Y OBJETIVOS PRINCIPALES: Ayudar al alumnado con

necesidades educativas especiales derivadas de situaciones de grave inadaptación escolar a desarrollar actitudes positivas hacia su proceso educativo, sus compañeros y compañeras, el profesorado y su entorno social, de manera que avance en la consecución del ajuste personal y social y pueda alcanzar, en la medida de lo posible, los objetivos previstos en la ESO.

Programa de medidas en los centros de iniciación profesional con los centros de enseñanza para adultos

PERFIL BENEFICIARIO: Alumnado mayor de 16 años que no haya alcanzado las capacidades de la secundaria y que se plantean el aprendizaje de una profesión como una vía para continuar su desarrollo personal y profesional.

AÑO DE INICIO: 1985 (Programas de Iniciación Profesional [PIP]).

MARCO LEGAL: Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, en su artículo 23.2.

DESCRIPCIÓN YOBJETIVOSPRINCIPALES El desarrollo de las capacidades básica,s además de otras relacionadas con el mundo laboral, organizando para ello intervenciones educativas donde el tratamiento de la diversidad cobre su máximo exponente, tratando de responder a cada alumno y alumna de forma individualizada y respetando al máximo los intereses, ritmos, conocimientos previos, y elaborando trayectorias individuales ajustadas desde la «expectativa del éxito».

Programas de garantía social (PGS)

PERFIL BENEFICIARIO: Alumnado que no alcanza los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria.

AÑO DE INICIO: 2001.

MARCO LEGAL: Decreto 72/2001, de 24 de abril. Orden de 31 de octubre de 2008. Orden de 15/11/2010.

Resolución de 20 de mayo de 2013.

DESCRIPCIÓN YOBJETIVOS PRINCIPALES.• Incrementar las oportunidades de adquirir formación y cualificación profesional de los jóvenes que abandonan o han abandonado el sistema educativo y no tienen una titulación académica o profesional.

Mejorar las posibilidades de inserción profesional de los jóvenes sin titulación, a través de una orientación y formación más ajustada a sus capacidades y a las necesidades de los procesos productivos y del mercado de trabajo.

Incrementar las posibilidades de reinserción educativa de estos jóvenes elevando su formación básica hasta el nivel necesario.

Programa Plan director para la coeducación y la prevención de la violencia de género en el sistema educativo

PERFIL BENEFICIARIO: Toda la comunidad educativa.

AÑO DE INICIO: 2011.

MARCO LEGAL: 1 de noviembre 2011.

DESCRIPCIÓN Y OBJETIVOS PRINCIPALES. Avanzar en la transformación de un modelo de escuela mixta a un modelo de escuela coeducativa que contribuya a prevenir la violencia de género y, en definitiva, cualquier violencia en cuyo origen está el sexismo.

Programa Domiciliaria y terapéutico-educativa

PERFIL BENEFICIARIO: Alumnado que no puede asistir de una manera habitual a su centro escolar por prescripción facultativa, ya sea por encontrarse hospitalizado en una institución sanitaria, en hospitalización domiciliaria o por estar incluido en un programa terapéutico educativo.

AÑO DE INICIO: 2006.

MARCO LEGAL: Decreto 266/2006, de 26 de diciembre (BOPV 5/1/2007).

DESCRIPCIÓN Y OBJETIVOS PRINCIPALES: Apoyo educativo y terapéutico al alumnado que no puede asistir de una manera habitual a su centro escolar por prescripción facultativa, ya sea por encontrarse hospitalizado en una institución sanitaria, en hospitalización domiciliaria o por estar incluido en un programa terapéutico educativo.

Programa Formación y trabajo en alternancia (HEZIBI)

PERFIL BENEFICIARIO: Alumnado entre 16 y 30 años inscritos en Lanbide.

AÑO DE INICIO: 2007.

MARCO LEGAL: Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

DESCRIPCION Y OBJETIVOS PRINCIPALES: El objetivo es aumentar el número de los titulados en secundaria posobligatoria, es decir, en el nivel 3. Traslada partes de los procesos de aprendizaje a las empresas, convirtiendo a estas en agentes determinantes del proceso de aprendizaje del alumnado. Permite engarzar la formación en centros de estudio y en centros de trabajo, integrando mejor las competencias técnicas y trasversales o sociales. Garantiza a las empresas en el corto y largo plazo el personal necesario y con las cualificaciones precisas para cubrir las necesidades de personal del

sistema productivo.

Programa Formación profesional a distancia telemática

PERFIL BENEFICIARIO: Personas sin facilidades para asistir a centros de Formación Profesional (18 años de edad) y en los títulos de técnico superior (20 años, o 19 si se está en posesión de un título de técnico).

AÑO DE INICIO: 2010.

MARCO LEGAL: Orden de 11 de octubre de 2010, de la Consejera de Universidades e Investigación, por la que se regula la implantación y organización de las Formación Profesional en la modalidad a distancia telemática.

DESCRIPCIÓN Y OBJETIVOS PRINCIPALES: Facilitar el acceso a estudios profesionales a personas sin facilidades para el acceso presencial a clases, de forma que se puedan compaginar estudios con actividad laboral u otras actividades.

8.2.3. La publicitación de indicadores del sistema educativo

Quizás se podría decir que la publicitación de indicadores del sistema educativo describe pero no mejora los resultados educativos, y en concreto en lo concerniente al abandono escolar prematuro. Sin embarg,o hemos decidido enfatizar este elemento de entre las interpretaciones que a continuación presentaremos en el apartado de conclusiones, por el valor que tiene el esfuerzo continuado la evaluación del sistema educativo del País Vasco. La importancia otorgada a la evaluación ha superado lo meramente coyuntural y pasajero y ha permitido, a nuestro entender, que los diversos equipos políticos responsables de las políticas educativas hayan podido tomas decisiones de manera más transparente y ajustada, tomando decisiones

basándose en los datos y no en intuiciones. Los procesos de cambio de nuestro sistema educativo no son producto de la improvisación, hacen referencia a procesos intencionados, en los que se plantean metas determinadas y se establecen planes de acción para alcanzarlas. Entresacamos algunas de las ideas que nuestros entrevistados y entrevistadas han manifestado al respecto:

> Cuando se implantan (las medidas de atención a la diversidad), siempre hemos hecho un control y una evaluación por parte de la Inspección, hemos hecho algún in forme de carácter interno, un año, dos años... Y luego ya, si se ve que la medida funciona y que puede continuar, ya no se hace un trabajo especifico de evaluación sobre ello... [...] No todas las evaluaciones son públicas... por el tipo de datos que contienen... Por ejemplo, de un muy buen informe que se hizo sobre el tratamiento de las necesidades educativas especiales, que ese se quedó a nivel interno. Y que ese informe lo que denunciaba era hecho por Inspección. Bueno, "denunciaba": decía, comunicaba a las autoridades educativas que tenemos un descontrol y un despilfarro aquí. "Pónganse a ordenar esto".

Durante estos últimos años, el Instituto Vasco de Investigación Educativa (ISEIIVEI) viene trabajando con datos de carácter censal, proporcionando datos, análisis e interpretaciones válidas, relevantes y fiables que permiten hacerse con una idea precisa del estado de la cuestión sobre aspectos como la repetición, el fracaso escolar o el abandono escolar prematuro, entre otros.

El diagnóstico abarca además muchos focos de atención. Así, tenemos las pruebas diagnósticas de aprendizaje del alumnado, pero tenemos también estudios diagnósticos de centros educativos. Quedarían por cubrir estudios de la propia Administración educativa.

El estudio de datos muestra cierta discrepancia entre las publicaciones de

los distintos institutos. Las diferencias se deben a que los mayores bancos de datos utilizan metodologías diferentes para su recopilación. Así, la metodología de recogida de datos de Eurostat se lleva a cabo a través de la Encuesta de Población Activa, que tiene en cuenta la media de los cuatro trimestres y la población que no cursa estudios reglados, ni no reglados, en las cuatro semanas anteriores a la encuesta. El Eustat (Instituto Vasco de Estadística) ofrece, siguiendo la misma metodología de Eurostat, datos propios sobre este indicador, que difieren en algunos casos de los datos aportados por el Instituto Nacional de Estadística. Esta diferencia de resultados se debe básicamente a que Eustat basa sus datos en un muestreo mucho más amplio, y por lo tanto con menor error muestral. Además, cuando los datos son publicitados en hojas de cálculo compatibles. La articulación de estos datos a escala nacional con otros a escala estatal e internacional se facilita.

Últimamente se van añadiendo algunas investigaciones de carácter cualitativo que nos permiten hacer nuevas lecturas.

8.3. Conclusiones

La pluralidad de elementos interconectados, el conglomerado de dimensiones, relaciones y dinámicas que condicionan el abandono escolar prematuro hacen que resulte dificil encontrar un marco de referencia que sea explicativo en la oferta de una comprensión totalizadora. Establecer conexiones entre el desarrollo ideológico, político y práctico inclusivo con el abandono escolar prematuro, solo puede ser posible mediante exámenes detenidos y críticos, que demuestren sus lazos. Hemos pretendido dar pistas de las interpretaciones de los datos, enfatizando algunos elementos que a nuestro entender han sido más significativos. Presentamos a continuación otros aspectos que sin duda han contribuido al "éxito" educativo.

-El entorno económico no ha favorecido en la época de opulencia, menos

aún en tiempos de austeridad, la salida de nuestro alumnado al mercado laboral. Además, el nivel económico ha permitido a las familias mantener a sus hijos durante más tiempo en su formación (datos PIB). La conexión de medidas desarrolladas hasta los 18 años contienen a la juventud en espacios educativos ofreciendo una respuesta preventiva a la exclusión social. Así, por ejemplo, donde mayor abandono escolar se produce, a nivel de CAPV, es en la Rioja Alavesa donde los jóvenes, una vez que cumplen los 16 años, tienen oferta laboral en las actividades vinícolas.

-La importancia de hacer diagnósticos de necesidades no solo centrados en las competencias del alumnado, sino también en las del medio en el que está insertado, nos permiten hacer una lectura bidireccional de los elementos individuales y comunitarios orientando una mirada más facilitadora de respuestas educativas inclusivas, así como la lectura del alumnado como personas y ciudadanos que deben proyectar su vida con futuro. A día de hoy, el inspector o inspectora de referencia convoca al asesor o asesora del Berritzegune y al equipo coordinador de la evaluación de diagnóstico de cada centro, para hacer una aproximación a los resultados y trasladar aquellas informaciones necesarias para que el centro elabore el informe de centro y el plan de intervención para su mejora.

-A lo largo de este tiempo se ha planteado cómo deben de abordarse los procesos de evaluación educativa. Hasta hace poco, los planes definían unos objetivos y, en el mejor de los casos, se evaluaba la consecución de los mismos. Sin embargo, en algunos de los últimos planes, en especial en el Plan Estratégico de Atención a la Diversidad en el Marco de una Escuela Inclusiva (2012-2016), se ve un intento de responder con un único plan a una sumatoria de problemática educativa compleja e interconectada, con un abordaje integral de la misma que facilita una

visión más articulada de necesidades y planes de acción y supone, a nuestro modo de ver, un avance a otras evaluaciones más fragmentadas y atomizadas. Resulta remarcable también la temporalización de las prioridades que se describen en estos planes. Asimismo, hemos podido comprobar el esfuerzo que se realiza por diagnosticar los problemas educativos, antes de diseñar propuestas de intervención. La evaluación diagnóstica es hoy por hoy un gran banco de datos sobre resultados académicos.

-Hemos conocido un desarrollo sistematizado de carácter normativo. Los marcos legales han permitido autonomía para el trabajo de adecuación de los programas a la realidad contextual de los centros y han inducido prácticas colaborativas generando órganos colectivos compartidos progresivamente mejor con la estructura formal. El que los marcos legales vayan acompañados de procedimientos formales para el trabajo cotidiano, incentivando el esfuerzo de adecuación creativa colectiva, parece que facilita la creación de condiciones para que se produzca éxito.

-Los consejos escolares, los equipos directivos colegiados, la autonomía curricular y organizativa (210 horas de libre disposición en los centros educativos), el dinero dedicado a becas y ayudas al estudio, la tasa de escolarización en las etapas infantil, la esperanza de escolarización en la etapa obligatoria, el poco porcentaje de repetidores, la tasa de graduados en bachillerato y de aprobados en selectividad... son otros muchos aspectos que permiten dibujar la calidad y equidad educativa del País Vasco con dignidad, y aminorar el riesgo de abandono escolar prematuro.

-Los informes anuales y extraordinarios de la Defensoría del Pueblo (Ararteko), como alto comisionado del Parlamento Vasco para la defensa de los derechos de las personas, en relación con las actuaciones y

políticas públicas de las Administraciones Públicas de la comunidad autónoma del País Vasco, aportan al sistema educativo nuevos enfoques recogidos desde las demandas y denuncias del público.

-En este trabajo ha sido imprescindible la documentación generada por el Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa (ISEI-IVEI). Las evaluaciones de diagnóstico de carácter censal desarrolladas en torno al abandono escolar prematuro facilitan una interpretación más acorde con la realidad en comparación con otras evaluaciones de carácter muestral realizadas por otros organismos.

-El esfuerzo realizado por añadir materiales creados en los trascursos de trabajos de campo, sin ser estos trabajos de investigación formales, resultan muy valiosos para conocer el estado de la cuestión de la práctica educativa de nuestra comunidad autónoma. Asimismo, los artículos de opinión publicados en revistas de educación, prensa, revistas de agrupaciones de centros educativos... nos informan sobre el día a día de lo que sucede en educación y se opina en la calle. Resulta ser un elemento imprescindible para satisfacer la demanda ciudadana de información y fotografiar la realidad educativa desde otros focos.

-No quisiéramos terminar sin subrayar como resaltables los trabajos de evaluación del alumnado que se realizan en Europa, así como la contribución que Eurydice nos proporciona en su exposición. El esfuerzo de aunar las políticas educativas en torno al abandono escolar prematuro permite definir marcos comunes que faciliten comparar, homologar, socializar, compartir la actividad generada, haciendo que esta sea más sinérgica y eficiente y que posibilite la ayuda y aprendizaje mutuo.

Consecuencia de lo presentado es que cualquiera que siguiera la trayectoria de la CAPV en materia de inclusión desde el comienzo de nuestra autonomía educativa comprobará el enorme esfuerzo realizado en la

prevención del fracaso escolar y, por consiguiente, del abandono escolar prematuro, todo ello desde principios inclusivos. A pesar de ello, y aunque los valores de la CAPV son óptimos en comparación con otras autonomías y países en lo que a tasas de escolarización o abandono prematuro se refiere, parece crucial mantener el esfuerzo en esta línea con vistas a favorecer mayores niveles de bienestar y contener las tasas de pobreza asegurando las cotas de prosperidad a futuro.

9

Conclusiones: un análisis crítico de las políticas contra el abandono escolar

Afina Tarabini

El análisis realizado en este libro pretende poner de manifiesto que las reformas educativas en general, y las políticas de lucha contra el abandono escolar en particular, deben entenderse como parte de procesos ideológicos, localizados en contextos económicos, culturales y políticos específicos. Es precisamente la naturaleza política de la educación y su complejidad lo que explica que debamos huir de cualquier explicación monocausal del cambio educativo (Bonal, Verger y Tarabini, 2013).

Desde nuestro punto de vista, y basándonos en los métodos de la evaluación realista propuestos por Ray Pawson (2002) (véase el capítulo 1), el análisis de la política educativa debe ser capaz de identificar y explicar los marcos de referencia que se esconden bajo su diseño e implementación, yendo más allá del "mero" análisis de sus impactos. Obviamente, analizar los impactos de las políticas educativas es una tarea fundamental para los analistas de la educación, pero no es ni mucho menos la única. Así pues, tal como proponen Roger Dale (1998, 2000) o Robert Cox (1996), el estudio de la política educativa debe ser capaz de incorporar una lógica de análisis cuyo objetivo principal sea captar los fundamentos teórico-filosóficos y los referentes normativos que se esconden bajo la aplicación de determinadas

reformas. Es decir, más allá de evaluar si un programa o política ha conseguido o no sus objetivos, el foco del análisis debe ser entender cómo, por qué y bajo qué condiciones se ha conseguido o no el éxito esperado. Debe orientarse hacia un realismo crítico capaz de localizar las políticas educativas en sus contextos más amplios y de preguntarse permanentemente por las ontologías, por las lógicas, ideas e intereses que se esconden bajo las reformas y las políticas educativas contemporáneas (Dale y Robertson, 2012).

Se trata, pues, de ir más allá de las concepciones positivistas de las reformas educativas que las abordan exclusivamente desde la "lógica de resolución de problemas", sin inte rrogarse sobre su origen, su lógica y su naturaleza. Tal como afirma Robert Cox, "toda teoría es para alguien y para algún propósito" (1996: 87) y, por tanto, debemos sustituir los enfoques consensuales basados en búsqueda de soluciones por teorías críticas capaces de problematizar la misma razón de ser de las políticas educativas y de localizarlas en contextos sociales, económicos, políticos e ideológicos específicos.

El objetivo de este capítulo, por tanto, es reflexionar sobre las implicaciones que supone la aplicación de este tipo de análisis al estudio de las políticas de lucha contra el AEP. No se trata de hacer una comparación detallada entre los diferentes marcos territoriales estudiados en los capítulos anteriores sino de extraer los principales aprendizajes que, a nuestro entender, se desprenden del estudio de programas orientados a combatir el abandono bajo la lógica de la evaluación realista; bajo la mirada de las teorías críticas en los términos establecidos por Cox. Para ello, abordaremos tres grandes cuestiones: en primer lugar, reflexionaremos sobre la relevancia de los contextos en que se desarrollan las políticas de abandono escolar prematuro (AEP); en segundo lugar, nos centraremos en los recursos de legitimación de dichas políticas; finalmente analizaremos las ontologías y razones de ser que se esconden bajo los conceptos, causas y soluciones vinculadas con el

abandono escolar.

9.1. Las políticas contra el abandono escolar prematuro en contexto

Para entender las políticas de lucha contra el AEP aplicadas en las diferentes comunidades autónomas estudiadas en este libro es imprescindible tener en cuenta los elementos históricos, socioeconómicos y políticos de sus respectivos contextos de referencia. Sin duda, la estructura productiva de las diferentes comunidades autónomas es un factor explicativo clave para entender las disparidades en sus niveles de abandono escolar y las consecuentes intervenciones políticas que se aplican en este campo. Así, las características de un contexto turístico como Baleares no se pueden obviar para entender la realidad del abandono escolar en dicha comunidad y el tipo de intervenciones que pueden plantearse para su reducción (véase el capítulo 5). Así mismo, los diferentes niveles de riqueza, pobreza y desigualdad social que caracterizan los diferentes contextos territoriales generan, sin duda, marcos de posibilidad altamente dispares para actuar frente al abandono escolar. En este sentido, los casos del País Vasco y Andalucía, analizados en los capítulos 8 y 7, respectivamente, son dos polos opuestos que ilustran a la perfección las disparidades socioeconómicas existentes entre el norte y el sur del Estado español y que generan un punto de partida radicalmente diferente para abordar el fenómeno del abandono escolar.

Los programas de lucha contra el AEP deben contextualizarse, también, en una estructura educativa más amplia que, a nivel autonómico, difiere notablemente no solo a nivel normativo y presupuestario, sino también a nivel de resultados globales del sistema educativo. Es decir, la existencia de leyes educativas autonómicas en algunas comunidades (como Cataluña y Andalucía, por ejemplo), el mayor o menor gasto destinado a educa ción o los resultados de las diferentes comunidades en los diferentes indicadores del sistema educativo deben tomarse en consideración para entender por qué se

aplican más o menos programas de lucha contra el AEP y con uno u otro tipo de naturaleza. Así, por ejemplo, la relación más o menos lineal entre diferentes indicadores del sistema educativo (graduación, repetición, pruebas PISA, estudios posobligatorios, etc.) puede explicar lógicas de intervención diferentes por parte de las políticas de lucha contra el abandono escolar. Sin duda, no es lo mismo planificar una intervención contra el abandono escolar en un contexto como el del País Vasco, que presenta unos excelentes resultados en todos los indicadores de acceso, proceso y resultados del sistema educativo (véase el capítulo 8), que planificarla en otras comunidades que no solo presentan situaciones peores en sus respectivos indicadores educativos, sino que también muestran relaciones más irregulares entre los mismos (a modo de ejemplo el caso Cataluña, desarrollado en el capítulo 3, presenta buenos resultados relativos en las pruebas PISA y, sin embargo, malos resultados relativos en sus tasas de graduación).

Ahora bien, a pesar de que el contexto condiciona la aplicación de unas u otras políticas, este no lo prescribe en absoluto. Como se ha podido observar en los casos estudiados en este libro, el menú de programas y políticas aplicados para hacer frente al AEP es amplio y variado y no siempre se explica de forma mecánica y lineal por el contexto socioeconómico de cada comunidad. Desde nuestro punto de vista, pues, para entender por qué en un determinado marco territorial emerge uno u otro programa de lucha contra el AEP es imprescindible enfocar el análisis desde la lógica de las opciones político-ideológicas, opciones que, a pesar de estar condicionadas por el contexto, no están ni mucho menos predeterminadas por el mismo.

En este sentido, y utilizando propuestas como las de Michael Apple (1978, 2000), podemos afirmar que las diferentes ideologías existentes en el campo educativo - sean más o menos conscientes - son un elemento crucial para entender la emergencia de uno tipo u otro de programa de lucha contra el AEP. Con ello, no estamos diciendo que las políticas aplicadas en cada

comunidad respondan de forma clara y nítida a ideologías políticas concretas, sean estas más o menos liberales o keynesianas/welfaristas; tampoco pretendemos establecer una relación mecánica y lineal entre uno u otro tipo de programa y una u otra ideología política. El caso de Andalucía, por ejemplo, y de las políticas de transferencia condicionadas de renta, muestra claramente cómo programas de este tipo pueden ser aplicados por gobiernos de diferente cuño político (capítulo 7)1. Ahora bien, lo que sí podemos afirmar es que sin tener en cuenta cuestiones de índole ideológica no podemos entender la emergencia de los programas, su razón de ser, su justificación y legitimación.

Y esta es la primera lección aprendida del análisis realizado en este libro: no hay política de lucha contra el AEP que pueda entenderse al margen de las ideologías políticas aplicadas en el campo educativo. Lección que, si bien no es novedosa por sí misma (ya hace años que la sociología de la educación ha apuntado a la estrecha relación entre ideología y reforma educativa), sí que lo es en el campo de estudio del abandono escolar.

9.2. La legitimación de las políticas contra el abandono escolar prematuro

La aplicación de cualquier política social, sea en el campo educativo o no, implica la activación de recursos, de diferente naturaleza, orientados a su justificación y legitimación pública. Este juego de legitimación, por tanto, se aplica también a las decisiones sobre las políticas de lucha contra el abandono escolar en diferentes marcos territoriales. Es decir, los diferentes actores políticos - sean internacionales, estatales o autonómicos - que intervienen en el campo del AEP necesitan justificar sus formas de intervención, sus prioridades políticas, de acuerdo con determinadas lógicas de acción más o menos explicitadas. En nombre de la "eficiencia", la "equidad", la "racionalidad" u otros argumentos se arguye que la política priorizada es la mejor de las opciones posibles dado el marco de oportunidades disponibles.

Pero ¿qué se esconde bajo estos argumentos? ¿Qué recursos se activan para que las políticas priorizadas adquieran legitimidad?

Siguiendo la perspectiva de Michael Foucault (1977, 1979, 2008), entendemos que las relaciones entre saber y poder adquieren un rol central en este juego de legitimación. De hecho, según propone el autor, no hay ningún campo de saber que no presuponga relaciones de poder, así como no hay relaciones de poder que no impliquen la correlativa constitución de un campo de conocimiento (Foucault, 1979: 73). Poder y saber, por tanto, se implican directamente el uno al otro. Y es precisamente el binomio entre ambos lo que permite distinguir entre discursos "verdaderos" y "falsos", definir los procedimientos adecuados para obtener "la verdad", marcar el estatus de aquellos con capacidad para decir lo que cuenta como verdadero o establecer los diferentes mecanismos de sanción aceptados socialmente (Foucault, 1977: 112-13). Se trata, pues, del establecimiento de "regímenes de verdad" que marcan los límites entre lo pensable y lo impensable, entre lo plausible y lo imposible.

Desde este punto de vista, la priorización de determinadas políticas de lucha contra el AEP en diferentes marcos territoriales y su consecuente justificación no puede entenderse al margen de la creación de dichos regímenes de verdad. Regímenes que, a partir del análisis realizado en este libro, se basan en tres grandes elementos: la supuesta racionalidad y objetividad intrínseca de las propuestas priorizadas, la selección estratégica de las evidencias y la inevitabilidad derivada del mandato internacional. Veámoslo.

En primer lugar, la justificación de las prioridades establecidas en la agenda de lucha contra el AEP se basa, como decíamos, en la supuesta racionalidad y objetividad intrínseca de las prioridades establecidas. De este modo, las reformas se enmarcan en términos exclusivamente técnicos y

racionales, evitando las dimensiones políticas implicadas en su diseño e implementación (Bonal y Tarabini, 2013). La consecuencia directa de este recurso de legitimación es presentar las prioridades políticas como las únicas plausibles y pensables en un contexto dado; como las únicas capaces de resolver un "problema incuestionable". Un ejemplo claro de este mecanismo lo encontramos en la justificación dada por el ministro de Educación, José Ignacio Wert, para explicar la "necesidad" de la nueva ley educativa, la LOMCE. Tal como afirmó el ministro en el contexto de publicación del primer borrador de la ley: "Estamos frente a una reforma que mira hacia fuera, sensata, gradual, instrumental (mejorará el empleo), en modo alguno ideológica" (Grau, 2012). De este modo, aludiendo a los aspectos técnicos de las reformas, a su supuesta lógica racional, se evita cualquier debate de índole ideológica y se excluyen otras opciones políticas de los "dominios de validez, normatividad y actualidad" (Foucault, 1974: 68; en Ball, 2013: 23). Es más, referirse al "sentido común" como elemento explicativo de las reformas conduce a una naturalización de las opciones políticas que las aísla de cualquier fuente de conflicto. Pensar fuera de los márgenes del "sentido común" es simplemente "estar loco". ¿Si la reforma es sensata, quien "en su sano juicio" la va a cuestionar? Este es el razonamiento que se esconde bajo el uso de los regímenes de verdad.

En segundo lugar, se hace un uso estratégico de las evidencias científicas para explicar el porqué de las prioridades establecidas. A modo de ejemplo, los cargos políticos entrevistados en la Generalitat de Cataluña (véase el capítulo 3) asumen que la autonomía escolar es buena por sí misma para reducir el abandono escolar, aludiendo exclusivamente a una supuesta evidencia internacional para su justificación. Así, se excluyen del debate aquellas aportaciones críticas respecto a los supuestos beneficios de la autonomía escolar (OCDE, 2011; Eurydice, 2007) y haciendo uso del conocido método del cherry picking se seleccionan exclusivamente aquellas evidencias acordes con las prioridades políticas establecidas. Lo mismo

ocurre con los discursos del personal técnico entrevistado en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que defiende la diversificación de vías educativas que implica la LOMCE aludiendo, entre otras cuestiones, al éxito de otras experiencias europeas similares (véase el capítulo 2). El propio redactado de la ley, de hecho, justifica su necesidad en base a "la objetividad de los estudios comparativos internacionales", "las recomendaciones de la OCDE" o "las prácticas de los sistemas educativos con mejores resultados" (Ministerio de Educación, 2013: 97861-97862). Es más, el ministro Wert ha hecho diversas declaraciones públicas afirmando que aquellos sistemas educativos con una separación más temprana de los estudiantes2, como Alemania, son los que obtienen mejores resultados en PISA y que, consecuentemente, esto justifica la necesidad de la reforma. Llama la atención, sin embargo, que Alemania no sea ni mucho menos uno de los países que obtiene mejores resultados en PISA, hecho que demuestra cómo se instrumental izan los datos internacionales a favor de intereses políticos particulares (Bonal y Tarabini, 2013). De hecho, siguiendo a Steiner-Khami (2004) podemos afirmar que en un contexto de globalización las reformas educativas cada vez confían más en formas externas de legitimación. De este modo, los resultados de otros países en los rankings internacionales se usan para legitimar reformas educativas específicas de una forma totalmente despolitizada.

En tercer lugar, la introducción de políticas específicas de lucha contra el AEP se basa en una supuesta inevitabilidad derivada del mandato internacional y, en particular, por el marco europeo de Educación y Formación 2020. Tal como se ha visto para el caso de Baleares, por ejemplo (capítulo 5), las políticas que se llevan a cabo desde la comunidad autónoma se presentan como el resultado directo de las prescripciones europeas y, por tanto, se desresponsabiliza a la propia Administración educativa de las prioridades políticas establecidas. En dichos discursos, sin embargo, se olvida que el marco europeo recomienda pero no prescribe y que, por tanto, la

responsabilidad de las decisiones educativas sigue siendo de las Administraciones educativas estatales y autonómicas. En este sentido, hay que recordar que una de las principales tecnologías de poder descritas por Foucault (2008) se basa precisamente en los procesos de responsabilización, y consecuente desresponsabilización, de los individuos y agentes sociales. Es decir, si las reformas son un imperativo europeo no se pueden exigir responsabilidades políticas a los actores que las aplican en los contextos nacionales o subnacionales. Estos son meros ejecutores de las exigencias de otros. Y lo mismo ocurre con el recurso de la crisis. Es decir, numerosas intervenciones actuales en el campo del AEP se explican como consecuencia directa de las restricciones que implica la crisis económica, como si la forma de proceder frente a la misma fuera prescriptiva, única e inequívoca. Así, en nombre de "otros", sea la crisis, sean los organismos internacionales, se justifica buena parte de las medidas de lucha contra el abandono escolar, limitando la posibilidad de pensar formas alternativas de intervención.

En definitiva, podemos afirmar que la segunda lección aprendida del análisis realizado en este libro es la necesidad de poner en evidencia los recursos de legitimación que se esconden bajo las políticas de lucha contra el AEP aplicadas en diferentes marcos territoriales. Solo cuestionando los regímenes de verdad en que se basan dichas políticas y no dando por descontado sus elementos constitutivos podremos entender cómo y por qué se configuran determinadas prioridades educativas en el campo de lucha contra el abandono escolar y cómo y por qué se excluyen determinadas propuestas de los marcos de lo pensable.

9.3. La ontología de las políticas contra el abandono escolar prematuro

Analizar la ontología de las políticas de lucha contra el AEP implica interrogarse sobre la diversidad de significados y connotaciones que se esconde bajo la aplicación de unas y otras políticas, empezando por

problematizar los propios conceptos de éxito, fracaso y abandono escolar, en lugar de dar por descontado su significado. Efectivamente, un elemento común de todos los programas analizados en este libro - sea más o menos explícitamente - es la progresiva sustitución del concepto de fracaso escolar por el de abandono, y de este por el de éxito. ¿Qué se esconde, sin embargo, bajo estos cambios discursivos? ¿Se trata exclusivamente de un cambio semántico o implica cambios sustantivos en la forma de intervenir de las Administraciones educativas? ¿Qué explica el paso de uno a otro concepto?

Formalmente, el reemplazo del concepto de fracaso escolar por el de AEP se encuentra en la Declaración de Lisboa (2000) y en su consecuente Estrategia Educativa. A partir de este momento, se presupone que el fracaso escolar alude al hecho de dejar los estudios antes de finalizar la educación secundaria obligatoria mientras que el concepto de AEP hace referencia a la no continuación en estudios secundarios post-obligatorios. De este modo, el concepto de AEP permitía incluir en la agenda política la creciente necesidad de formación que genera la economía del conocimiento, siendo necesario ir más allá de los estudios obligatorios para garantizar la inclusión sociolaboral de los individuos.

A pesar de que la distinción entre ambos conceptos parezca clara, un análisis detallado de los mismos matiza los límites de la misma. El informe realizado en 2009 por la NESSE ya enfatizó las dificultades de delimitación que implicaba el concepto de AEP y la ambigüedad que suponía la definición oficial del mismo. Y es que la propia formulación del concepto que aparece en la Estrategia Europea 2020 conduce directamente a la imprecisión, al definir el AEP como "el porcentaje de población de 18 a 24 que tiene como máximo educación secundaria inferior y que no sigue ningún tipo de educación o formación".

Así pues, y siguiendo la propuesta de la NESSE (2009), podemos afirmar

que el hecho de que la Unión Europea haya reemplazado el concepto de fracaso por el de AEP se explica por motivos eminentemente pragmáticos orientados a reflejar las diferentes realidades y preocupaciones de los Estados miembros en relación con dicho fenómeno. Dicho de otro modo, se trata de un concepto político-estadístico que busca la armonización, comparación y rendición de cuentas entre los sistemas educativos europeos y que, consecuentemente, funciona como un poderoso mecanismo de gobernabilidad (Araújo et al., 2013). Esta "definición pragmática", sin embargo, no solo ha conducido a una adopción ambigua del mismo por parte de las Administraciones educativas nacionales y subnacionales, sino que a su vez ha dificultado la identificación de aquellas políticas que deben ser prioritarias para enfrentar el fenómeno. Así, por ejemplo, entre los técnicos y políticos entrevistados en los diferentes capítulos de este libro pueden identificarse formas claramente divergentes de definir el AEP: unos los asocian con una cuestión vinculada estrictamente con la educación secundaria posobligatoria; otros lo siguen vinculado con la consecución de la ESO. Unos lo vinculan con la edad mínima estipulada de escolarización obligatoria; otros con el establecimiento de niveles mínimos de cualificación más allá de la duración de la escolarización. Y a partir de dichas formas de conceptualizar el fenómeno se priorizan unos u otros tipos de intervención.

La misma ambigüedad detectada en relación al concepto de AEP se traslada a la adopción del concepto de éxito escolar. De hecho, cada vez son más las Administraciones educativas que prefieren hablar de éxito en lugar de fracaso o abandono. El éxito escolar es un reto al que todos los agentes educativos quieren llegar y, por tanto, se convierte claramente en un concepto de consenso, alejado a primera vista de connotaciones políticas particulares. Como bien afirma Bernat Albaigés (2008), sin embargo, un análisis detallado de las políticas de mejora del éxito escolar muestra la diversidad de perspectivas y concepciones que se esconden bajo la adopción del mismo. Y, sin duda, los objetivos y estrategias de tales políticas varían en función de la

perspectiva adoptada. De este modo, el autor identifica cinco grandes perspectivas a partir de las cuales abordar el éxito escolar. Cinco perspectivas que, si bien no son excluyentes entre sí y raramente existen en estado puro, permiten identificar concepciones radicalmente diferentes de la educación y sus respectivas estrategias de intervención (véanse los capítulos 3 y 7 de este libro, dedicados a los casos de Cataluña y Andalucía, respectivamente, para una aplicación de esta propuesta de análisis).

Cuadro 9.1. Perspectivas de mejora del éxito escolar

Perspectivas	*Concepción educación*	*Puntos de partida*	*Estrategias*	*Impacto esperado*
Rendimiento escolar	Académica, resultadista	Naturalización de las diferencias de rendimiento	Excelencia	Maximización del rendimiento individual
Equidad educativa	Social, inclusiva	Existencia y reproducción de desigualdades educativas	Igualdad de oportunidades Inclusión educativa	Superación de las desigualdades
Adhesión educativa	Cultural, subjetivista	Desafección escolar	Relación y valoración educación	Identificación con la escuela Normalización de la escolarización
Transición educativa	Procesual, dinámica	Potencial ilimitado de mejora educativa del individuo	Consideración del interés educativo en la toma de decisiones Itinerarios educativos positivos	Continuidad de la escolarización Reversibilidades
Impacto educativo	Educativa, efectista, instrumental	Potencial de transformación de la educación	Educación integral	Desarrollo personal y territorial

Fuente: Albaigés, B. (2008).

Desde nuestro punto de vista, pues, la propuesta de Albaigés (2008) es de suma utilidad para abrir "la caja negra" de lo que se esconde bajo el concepto de éxito escolar y su aplicación en diferentes contextos territoriales, ya que,

como indicamos al inicio de este apartado, esta es precisamente la primera tarea para analizar la ontología de los programas de lucha contra el AEP: cuestionar los propios conceptos en que se basan, descodificar su significado. Efectivamente, el análisis desarrollado en este libro pone de manifiesto que bajo los consensos aparentes se esconden multiplicidad de maneras de entender y abordar el abandono y el éxito escolar y que, por ende, la función del análisis crítico debe ser justamente ir más allá de lo evidente y captar lo que se esconde bajo las estructuras inmediatas (Dale, 1998). Es más, tal como afirman Escudero y Martínez (2012), los consensos generales alrededor de los conceptos de éxito, fracaso y abandono escolar se desvanecen cuando se desciende al nivel de los detalles, cuando se observan las respuestas a preguntas tan fundamentales como qué, por qué, cómo y sobre quiénes hay que intervenir.

De este modo, analizar la ontología de los programas de AEP no implica solo problematizar los propios conceptos en que se basan, sino también cuestionar las causas que se atribuyen al AEP y las cadenas de razonamiento que se esconden bajo sus propuestas de solución. A modo de ejemplo, el capítulo 6 centrado en el caso de la Comunidad Valenciana, muestra claramente el contraste entre aquellos discursos que ubican las causas del AEP en aspectos individuales y aquellos que aluden a cuestiones de índole más estructural vinculadas con elementos del contexto socioeconómico y educativo más amplio. De hecho, esta dicotomía entre explicaciones más "individualistas" y "estructural istas', explica, en buena medida, las medidas contra el abandono escolar adoptadas en los diferentes contextos territoriales objeto de este libro. Así, si se explica el abandono como respuesta a la falta de adaptación del individuo a la estructura educativa es "lógico" que las formas de intervención se dirijan, prioritariamente a "equipar" a dichos individuos con los elementos necesarios para su adaptación sin modificar necesariamente la estructura del sistema educativo. Bajo esta mirada pueden encuadrase tipos de intervención tan diversos como aquellos dirigidos a

"activar" a los jóvenes y sus familias, aquellos centrados en fortalecer la "cultura del esfuerzo" y también determinados programas de refuerzo escolar. Así mismo, buena parte de las propuestas orientadas a flexibilizar e individualizar los itinerarios educativos, como las que aparecen en la LOMCE, parten de esta concepción más "individualista" del abandono escolar; propuestas que omiten la base social que se esconde bajo la elección de los itinerarios, presuponiendo que se explican por una pura cuestión de preferencias, intereses y habilidades individuales (Tarabini, 2015, en prensa).

En un polo opuesto, encontramos explicaciones que asocian el abandono escolar con el nivel de desigualdad social y educativa en un contexto dado y que tienden a trasladarse en modos de intervención que, de un modo u otro, pretenden actuar sobre la propia estructura del sistema educativo o a intervenir sobre la compensación de las desigualdades. Nos referimos a determinados programas de diversificación curricular, a medidas de acompañamiento a la escolaridad o a acciones dirigidas a atender la diversidad de los estudiantes o a reforzar la educación inclusiva de forma más amplia. Así mismo, nos referimos a aquellas medidas que, si bien siguen siendo excepcionales, pretenden modificar la composición social de los centros educativos (piénsese por ejemplo en posibles medidas de lucha contra la segregación escolar como forma de prevenir la concentración del abandono escolar en determinados centros) o actuar precisamente sobre los contextos no escolares que generan situaciones de abandono escolar, como el programa Becas 6000 de Andalucía. Porque precisamente aquello que ocurre en el campo educativo se explica a menudo por factores que van más allá de lo escolar.

Evidentemente, sería simplista presuponer que todo se explica por las dicotomías entre agencia y estructura. El debate, sin duda, es más complejo. Existen también oposiciones entre aquellos discursos que enmarcan el abandono como una pura cuestión instrumental y aquellos que lo entienden

desde un punto de vista más expresivo; entre aquellos que se centran en la relación educación-empleo y aquellos que se focalizan en la propia estructura del sistema educativo; y así sucesivamente. Las experiencias recogidas en este libro son un buen ejemplo de la diversidad de maneras de entender las causas del abandono escolar. Lo que no se puede negar, sin embargo, es que bajo la ontología de los programas aplicados para luchar contra el AEP se esconden diferentes maneras - más o menos explícitas, más o menos nítidas - de conceptualizar el rol de los individuos y de las estructuras sociales y educativas en la explicación del abandono escolar.

Finalmente, abordar la ontología de los programas de lucha contra el AEP implica identificar las omisiones que se esconden bajo los mismos. Es decir, explorar aquello que no se dice, que no cuenta, que no se prioriza en la lucha contra el abandono escolar. El caso de Asturias, analizado en el capítulo 4 de este libro, pone claramente en evidencia que los docentes son los grandes ausentes de gran parte de los programas de lucha contra el abandono escolar. Ausencia que cobra una relevancia especial en un contexto generalizado de recortes en el campo educativo. Así, si bien son diversos los programas y medidas que aluden a la innovación, al compromiso o a la autonomía docente, siguen siendo una excepción los discursos y modelos de intervención que se centran en la mejora de las condiciones de trabajo del profesorado y sus niveles de formación como eje estratégico para luchar contra el AEP.

En definitiva, la última lección aprendida a raíz de este libro es la absoluta necesidad de ir más allá de lo evidente en el análisis de los programas contra el abandono escolar. Es más, si bien al principio del capítulo hemos afirmado que la importancia de cuestionarse, preguntarse y no dar nada por descontado es fundamental para cualquier análisis crítico de la política educativa, creemos que este tipo de análisis es todavía más crucial en un campo de estudio que está "tan de moda" y es "tan políticamente correcto" como el del

abandono escolar. Solo si nos preguntamos por las lógicas, los intereses, los matices que se esconden bajo los discursos, programas y medidas que a primera vista parecen altamente similares seremos capaces de identificar sus posibilidades efectivas de cambio y transformación socioeducativa. Porque, tal como afirma Colin Hay (2006) "nuestras opciones ontológicas - sean explícitas o implícitas - tienen profundas consecuencias a nivel epistemológico, metodológico, práctico y político".

Notas

Sobre esta cuestión, véase por ejemplo Tarabini (2008).

2 No hay que olvidar que uno de los supuestos de la LOMCE es que la separación temprana de los estudiantes es uno de los mecanismos clave para reducir el abandono escolar.

Sobre los autores

Amer, Joan

Es doctor en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona (2005), con la tesis Turismo y política. El empresariado hotelero en Mallorca. El periodo antonómico 1983-2003. Investigador posdoctoral del MEC (2006-2008) en el Centre for Mobilities Research (CeMoRe), Lancaster University, Reino Unido. Desde 2010 es profesor del Departamento de Pedagogía y Didácticas Específicas de la Universidad de las Islas Baleares. Diploma de Estudios Avanzados de Geografía (2004) por la Universidad de las Islas Baleares (UIB). Master ofArts in Tourism and Leisure del Departamento de Sociología de la Universitat de Lancaster (Gran Bretaña, 2000). Posgrado de Participación Ciudadana y Desarrollo Sostenible por la Universidad Autónoma de Barcelona (1999). Entre sus líneas de investigación destacan la sociología de la educación, los impactos educativos del turismo y la vulnerabilidad educativa en zonas turísticas. Es integrante del grupo de investigación de la UIB GIFES (Grupo de Investigación y Formación Educativa y Social).

Bernad, Joan Caries

Es doctor en Psicología Social y Psicología de las Organizaciones, y profesor en el Departamento de Psicología Social de la Universidad de Valencia. Está interesado en la comprensión de fenómenos sociales como la configuración de la identidad desde una mirada sociohistórica y socioconstruccionista, y los procesos de vulnerabilidad y exclusión social. Ha participado en varios proyectos de investigación centrados en poblaciones en situación de riesgo social.

Curran, Marta

Es estudiante de doctorado en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona. Se licenció en Sociología por la Universidad de Barcelona (2010) y obtuvo el título del Master en Políticas Sociales por la UAB (2011). Desde 2011 es miembro de GEPS (Globalización, Educación y Políticas Sociales) y del GIPE (Grupo Interdisciplinario de Políticas Educativas) donde ha participado en diversos proyectos de investigación competitivos. Sus áreas de investigación de interés son las desigualdades en educación, la educación y el desarrollo, el análisis de políticas educativas y el género. Ha participado en seminarios y visitas académicas en la Universidad de Ámsterdam (UVA), la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad de Harvard (en colaboración con el Real Complutense de Madrid). Ha con tribuido también en otros proyectos de investigación sobre juventud y la transición escuelatrabajo en el ámbito de la Administración Pública catalana.

Fontdevila, Clara

Es licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona y está cursando un Máster en Estudios del Discurso en la Universidad Pompeu Fabra. Realizó las prácticas profesionales en el grupo de investigación GEPS (Globalización, Educación y Políticas Sociales) trabajando en el proyecto ABJOVES y actualmente trabaja en el proyecto POLEP, centrado en la economía política de las reformas de privatización en educación, y conducido por el GEPS. Anteriormente ha colaborado con el GEPS en el informe de evaluación del Civil Society Education Fund (CSEF), así como con el Departamento de Historia Económica de la Universidad Autónoma de Barcelona en el proyecto NISAL.

Giménez, Elena

Es profesora ayudante en el Departamento de Didáctica y Organización Escolar de la Universitat de Valéncia. Interrumpió sus estudios de doctorado para trabajar durante casi una década en el Programa de Absentismo Escolar del Barrio de La Coma (Paterna), en el área metropolitana de la ciudad de Valencia. En septiembre del 2014 presentó su tesis doctoral sobre las relaciones pedagógicas en contextos de exclusión.

Horcas, Vicent

Es profesor ayudante del Departamento de Didáctica y Organización Escolar en la Universitat de Valéncia. Tiene una larga experiencia profesional como educador social en colectivos migrantes. Ha realizado trabajos de investigación en el ámbito de las migraciones en el contexto educativo. Tiene varias publicaciones sobre menores y jóvenes migrantes. Actualmente participa en equipos de investigación sobre abandono escolar temprano; los saberes profesionales vinculados a la relación educativa en el ámbito escolar y de la educación social; y las migraciones. Está finalizando su tesis doctoral sobre los menores mingrantes no acompañados en la Comunitat Valenciana.

Luzón, Antonio

Es profesor titular de la Universidad de Granada. Imparte docencia de Educación Comparada en el Departamento de Pedagogía de la Facultad de Ciencias de la Educación. Es miembro de la Comparative Education Society in Europe (CESE), de la Sociedad Española de Educación Comparada (SEEC) y del Grupo de Investigación Políticas y Reformas Educativas, desde el que colabora en varios campos de investigación relacionados con la educación y las políticas comparadas. Ha participado en proyectos europeos de investigación, Education Governance and Social Integration and Exclusion in Europe (1998-2000), Alpha (2002-2004), así

como en otros proyectos de investigación I+D del Ministerio de Ciencia e Innovación, como de Excelencia de la junta de Andalucía (Articulación de Políticas Públicas en la Formación Profesional Específica a través del Diseño de Competencias).

Martínez, Ignacio

Es doctor en Sociología y profesor del departamento de Sociología y Antropología Social de la Universitat de Valéncia. Ha desarrollado buena parte de su actividad investigadora en el marco del grupo Transición al Mundo Laboral en Poblaciones de Riesgo de la Universitat de Valéncia, desde el que ha participado en diferentes proyectos de I+D y publicaciones en torno a los programas de garantía social, las identidades laborales de los jóvenes en situación de riesgo y las empresas de inserción como ámbitos de intervención, así como el papel las entidades sociales sin ánimo de lucro como agentes de las políticas de inserción sociolaboral.

Mendizabal, Amaia

Es titulada por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (1978-1983), máster en Orientación Educativa y Profesional (en el Instituto Maslow Cattell) y en Técnicas de Dirección y Organización de Centros Educativos (Universidad de Deusto), y doctora por la UNED por la tesis doctoral Factores relevantes en la enseñanza programada del euskara (vasco) en Educación Infantil. Ha trabajado como pedagoga en Lezo Pasaia Lizeoa (1983-1997), un centro de 1.800 alumnos. Durante alguno de esos años compatibilizó este puesto con el de profesora de Didáctica de la UNED de Bergara y del Instituto Vasco de Educación Física (titular en 1989). Ha sido coordinadora del Plan Intensivo de Formación en Centros Educativos para Diseños Curriculares en Lenguas (1994- 1997). En el año 1994 comenzó a trabajar con la Federación de Ikastolas y la Editorial Elkarlanean en la producción de diseños y materiales curriculares para la

Educación Infantil. En el año 1997 y tras finalizar su doctorado, se incorporó a la Universidad del País Vasco, donde enseña e investiga (titularidad en el 2002). Los temas más relevantes de su actividad profesional giran en torno a la intervención inclusiva (infancia, jóvenes, adultos, discapacidad y tercera edad) y el multilingüismo.

Montes, Alejandro

Es estudiante de doctorado en el departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona. Se graduó en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona el año 2013 y cursó el Master en Políticas Sociales, Trabajo y Bienestar en la misma universidad (2014). El curso 2012-2013 realizó una beca de colaboración en el GEPS (Globalización, Educación y Política Social) en el marco del proyecto "ABJOVES. El abandono escolar prematuro en España. Un análisis de las decisiones, motivaciones y Estrategias educativas de los jóvenes". Desde 2013 es miembro del GEPS (Globalización, Educación y Políticas Sociales). Actualmente sigue colaborando con el proyecto ABJOVES y también forma parte del equipo evaluador del programa "Magnet. Alianzas para el éxito educativo" para la Fundación Jaume Bofill y el Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya. El título provisional de su tesis es jóvenes en la encrucijada. Los factores de desenganche y reenganche en las trayectorias educativas de éxito. Sus áreas de interés son el abandono y el retorno escolar, la segregación educativa, la corresponsabilidad en el campo de la educación, entre otros temas de interés en la agenda de análisis de políticas educativas.

Navas, Almudena

Es profesora contratada doctora del Departamento de Didáctica y Organización Escolar de la Universidad de Valencia. Interesada en la relación pedagógica y la comunicación pedagógica en organizaciones que

promueven formas de transición escuela-trabajo para colectivos en situación de vulnerabilidad social. Su marco teórico de referencia se basa en los desarrollos de la teoría de Basil Bernstein. Interesada en la promoción de todo lo social desde una perspectiva comunitaria centrada en los procesos de participación social y ciudadana.

Pascual, Belén

Es licenciada en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y doctora en Ciencias de la Educación por la Universitat de les Illes Balears (UIB). Profesora del Departamento de Pedagogía y Didácticas Específicas de la UIB, imparte diversas asignaturas de grado y de posgrado vinculadas con la Sociología de la Educación. Desde 2009 coordina los estudios de Educación Social de la Facultad de Educación de la UIB. Sus principales líneas de investigación se integran en el área de la Pedagogía Social y Sociología de la Educación e incluyen temáticas como la intervención socioeducativa con familias, la intervención comunitaria, la inserción laboral de los jóvenes y el sistema educativo. Su tesis doctoral fue defendida en 2004 y trata sobre la evaluación de programas de intervención socioeducativa orientados a la inserción sociolaboral de jóvenes y personas excluidas del mercado laboral. Miembro del Grupo de Investigación Educativa y Social de la UIB (http://gifes.uib.eu), desde 2005 participa en proyectos de investigación competitiva relacionados con la formación en competencias familiares y la prevención de las drogodependencias.

Parcerisa, Lluís

Es estudiante de doctorado en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona. Se graduó en Sociología (2013) y obtuvo el título de Máster en Política Social, Trabajo y Bienestar (2014). Desde 2013 es miembro del GEPS (Globalización, Educación y Políticas Sociales) donde ha participado en el proyecto de investigación "ABJOVES.

El abandono escolar prematuro en España. Un análisis de las decisiones, motivaciones y estrategias educativas de los jóvenes". También forma parte del equipo evaluador del programa "Escoles Magnet. Aliances per a l'éxit educatiu", de la Fundació Jaume Bofill. En el ámbito de la consultoría ha trabajado en planes locales de inclusión social, planes locales de juventud y en el ámbito de la innovación social. Su tesis doctoral se centra en la transnacionalización del new public management en el campo de la educación y su recontextualización en la escuela pública en España. Sus áreas de interés se centran en la gobernanza educativa global y el rol de los organismos internacionales, el análisis de la privatización educativa y su impacto en las desigualdades sociales y educativas, el abandono escolar prematuro, y el estudio del impacto de los movimientos sociales.

Prieto, Beatriz

Es profesora en la Universidad de Oviedo desde el año 1992. Desde esta fecha su actividad docente e investigadora se ha centrado en el ámbito de la sociología del trabajo y, muy especialmente, de la sociología de la educación. En este campo ha trabajado en estudios de género y la influencia del mismo en las trayectorias profesionales.

Rambla, Xavier

Es profesor titular de sociología en la Universidad Autónoma de Barcelona y fue profesor doctor contratado en la Universidad de Vic (1995-2001). Ha llevado a cabo investigaciones sobre la globalización, la educación y las desigualdades dirigiendo proyectos sobre la Educación para Todos en América Latina (2009-2011), y sobre la educación y la lucha contra la pobreza en el Cono Sur (2006-2008). Ha colaborado en estudios sobre la educación y la cohesión social en Europa (2003-2005) y participado en procesos de investigación-acción coeducativas en varias regiones de España (1995-2000). Como profesor visitante, ha impartido docencia sobre

estos temas en varias universidades europeas y latinoamericanas durante períodos breves. En la Facultat de Ciéncies Polítiques i de Sociologia (UAB), ha sido responsable de planificación estratégica (2006-2008) y coordinador del Grado en Sociología (2009-2011), y ha organizado la comisión mixta encargada de definir el consejo de estudiantes (2009-2010). También ha contribuido a la conexión entre la investigación académica y la práctica profesional colaborando como consultor con varias fundaciones, entidades y asociaciones.

Tarabini, Aina (Coord.)

Es doctora en sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona, profesora de sociología en la misma universidad e investigadora de los grupos de investigación GEPS (Globalización, Educación y Política Social) y GIPE (Grupo Interdisciplinar de Políticas Educativas). Es especialista en sociología de la educación y en análisis de desigualdades educativas. En el marco del GEPS, ha trabajado en numerosos proyectos de investigación y ha publicado en libros y revistas de prestigio tanto a nivel nacional como internacional. Asimismo, ha realizado estancias de investigación en centros tales como la Graduate School of Education de la Universidad de Bristol o el Institute of Education de la Universidad de Londres. Su investigación se centra en el análisis de las desigualdades sociales y en sus repercusiones educativas a tres niveles: las subjetividades de los actores, sus prácticas y sus acciones cotidianas en el mundo educativo; las prácticas escolares y los dispositivos pedagógicos de las escuelas; las políticas y programas educativos. Actualmente, es la investigadora principal del proyecto I+D+i "ABJOVES. El abandono escolar prematuro en España. Un análisis de las decisiones, motivaciones y estrategias educativas de los jóvenes".

Torres, Mónica

Es profesora contratada doctora en el Departamento de Pedagogía de la

Universidad de Granada, donde imparte docencia en Educación Comparada. Desde 1999 es miembro del grupo de investigación Políticas y Reformas Educativas desde el que ha participado en varios proyectos de investigación relacionados con las políticas educativas comparadas. Cabe destacar su participación desde 1999 hasta 2001 en un proyecto TSER de la Unión Europea, Education Governance and Social Exclusion and Inclusion in Europe, con la participación de diez países europeos además de Australia y Estados Unidos; desde 2006 a 2009 participó en un proyecto I+D financiado por el Ministerio sobre elección de centro (La Incidencia de la Elección de Centros Educativos en los Procesos de Inclusión y Exclusión), así como en un proyecto de excelencia financiado por la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa sobre competencias y formación profesional (La Articulación de Políticas Públicas en la Formación Profesional Específica a través del Diseño de Competencias). Ha sido visitingscholaren la Universidad de Wisconsin-Madison (Estados Unidos) dentro del programa de movilidad en el extranjero José Castillejo para jóvenes doctores.

Uribe-Echevarria, Arantxa

Doctora en Pedagogía, es profesora titular de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Su tarea docente se ha desarrollado en las anteriores licenciaturas de Pedagogía y de Psicopedagogía. Participó en calidad de coordinadora en el diseño del Grado en Educación Social, en el que actualmente ejerce como docente. La vertiente investigadora pasó desde la historia de la infancia y de la educación en el País Vasco a su línea actual centrada en los profesionales de la educación social, especialmente en su relación con los profesionales del contexto escolar dentro del ámbito de infancia y adolescencia.

Bibliografía

Capítulo i

Escudero, J.M y Martínez, B. (2012). "Las políticas de lucha contra el fracaso escolar. ¿Programas especiales o cambios profundos del sistema y la educación?". Revista de Educación, número extraordinario, 174-193.

Pawson, R. (2002) "Evidence-based Policy: The Promise of Realist Synthesis". Evaluation, 8 (3), 340-358.

Capítulo 2

Bourdieu, P., y Wacquant, L. (1992). An invitation to reflexive sociology. Chicago: Chicago Univ. Press.

Brunello, G., y De Paola, M. (2013). The costs of early school leaving. European Expert Network en Economice of Education (EENEE) Analytic Reports, 17, 1-46.

Comisión Europea (2011). Reducing early school leaving. Accompanying document to the Proposal for a Council Recommendation en policies to reduce early school leaving. Commission Staff Working Papers, SEC(2011) 96 final, 1-37.

Comisión Europea (2012). Education and Training Monitor. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Consejo Europeo (2011). Council Recommendation of 28 June 2011 on policies to reduce early school leaving. Ofcial journal of the European Union, C19111-6.

Consejo Europeo (2013). Council Recommendation of 22 April 2013 en establishing a Youth Guarantee. Ofcialjournal ofthe European Union, 56, C120/1-6.

Ellas, N. (1983). Power and Civility. The CivilisingProcess, vol. 2. New York: Pantheon Books.

Eurostat (2014). Tables en EU Policy. Europe 2020 Indicators. Headline Indicators. Education. En Statistics. Brussels: Eurostat.

Grek, S., Lawn, M., Lingard, B., Ozga, J., Rinne, R., Segerholm, C., y Simola, H. (2009a). "National policy brokering and the construction of the European Education Space in England, Sweden, Finland and Scotland". Comparative Education, 45 (1), 5-21.

Huang, R. (2014). RQDA: R-based Qualitative Data Analysis. R package version 0.2-6. Disponible en: http://rqda.r-forge.r-project.org.

Lange, B., y Alexiadou, N. (2010). "Policy learning and governance of education policy in the EU". Journal of Education Policy, 25 (4), 443-463.

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (2013).

Network of Experts in Social Sciences of Education and Training (NESSE) (2009). Early School Leaving. Lessons from research for policy makers. Paris: INRP (http:llwww.nesse.fr).

Unión Europea (2010). Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, C83/47-199.

Unión Europea (2009). Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training ('ET 2020').

Ofcial journal of the European Union, C 119/2, 2-7.

Capítulo 3

Albaigés, B. (coord.) (2008). Cap a la promoció de polítiques integrales de millora de l'éxit escolar. Anñlisi de polítiques locals de millora de l'éxit escolar. Diputació de Barcelona. Área d'Educació.

Balaguer, C.; Coqcuard, T.i Marí, V. (2010). "La diversificació curricular: Mirall de l'orientació académica i professional". Ambits de Psicopedagogia: Revista de Psicopedagogia i educació, 29, 43-47.

Bernstein. B. (1988). Clases, códigos y control II. Hacia una teoría de las transmisiones educativas, Madrid: Akal.

Bonal, X. (2012). "La lluita contra el fracás escolar. El paper des governs locals". Jornada del XVIII Fórum Local d'Educació. Martorell, 10 de febrero de 2012.

Bonal, X.; Tarabini, A. (2013). "The role of PISA in shaping hegemonic educational discourses, policies and practices: the case of Spain". Research in Comparative and International Education, 3: 335-341-

Bonal, X.; Verger, A. (2013). Lagenda de la política educativa a Catalunya: una anñlisi de les opciones de govern (2011 - 13). Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Calero, J., Escardíbul, J, Choi, A. (2012). "El fracaso escolar en la Europa Mediterránea a través de PISA 2009: radiografía de una realidad latente". Revista Española de Educación Comparada, 9, 69-104.

CEB (2012a). Éxit escolar per a tothom. Un objectiu de ciutat. Consorci d'educació de Barcelona: Barcelona. Disponible en:

http://www.edubcn.cat/res_gene/1_Presentacio_Exitl_abril_2012.pdf.

CEB (2012b). Exit 2. Suport a l'atenció a les diversitats als centres. Barcelona: Consorci d'Educació de Barcelona. Disponible en: http://www.edubcn.cat/res_gene/memoria_ exit_2_2011_2012.pdf.

CEB (2012c). Pla Jove. Alternatives de futur per quan surtis de la secundária. Barcelona: Consorci d'Educació de Barcelona. Disponible en: http://www.edubcn.cat/ca/suport_educatiu_recur-sos/orientacio_transicions/plaj ove.

Departament Ensenyament (2012). Ofensiva de país a favor de l'éxit escolar. Pla per la reducció del fracás escolar a Catalunya 2012-2018. Disponible en: http://www20.gencat.cat/docs/Educacio/Home/ Departament/Linies_estrategiques/Ofensiva_de_ pais_favor_exit_escolar/ExitEscolar.pdf

Departament d'Ensenyament (2014). Resolució de 7 de maig de 2014, per la qual es donen instruccions per a l'organització del Programa intensiu de millora (PIM) adrecat a l'alumnat de primer i segon curs d'educació secundária obligatoria en els centres educatius públics. Disponible en: http://www.xtec.cat/alfresco/d/d/workspace/ SpacesStore/a61cc931-c885-48de- 844a-ab2bbb474dle/Resolucio_PIM_2014.pdf.

DGEIP (2013). "Objectiu de país: que cap nen ni nena no es quedi entere. El Suport Escolar Personalitzat (SEP), una estratégia a favor de l'éxit escolar". Quaderns dAvaluació, 24

Martínez, M. i Albaigés, B. (2011). L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2011. Barcelona: Fundació Jaume Bofill. Disponible en: http://www.fbofill.cat/intra/fbofill/documents/publi- cacions/557.pdf.

Martínez, M. i Albaigés, B. (2013). L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2013. Barcelona: Fundació Jaume Bofill. Disponible en: http://www.fbofill.cat/intra/fbofill/documents/publicacions/582.pd£

Ministerio de Educación Cultura y Deporte (2012). Datos y Cifras Educación: curso escolar 20132014. MECD: Madrid. Disponible en: http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/servicios-al-ciu- dadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores- publicaciones-sintesis/datos-cifras/Datos-y- Cifras-2013-2014-LR/Datos%20y%20 Cifras%202013-2014_final.pdf.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2013). PISA 2012. Informe español. Disponible en: http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-spain- ESP.pdf.

Van Houtte, M. (2005). "Climate or Culture? A Plea for Conceptual Clarity in School Effectiveness Research". School Effectiveness and School Improvement: An International journal of Research, Policy and Practice. 16 (1), 71-89.

W.AA. (2009). Material del Grují de Treball TECNE: turbina d'aprenentatges. Barcelona: Consorci d'Educació de Barcelona. Disponible en: http://www.edubcn.cat/res_ gene/pdfl_gruptreball.pdf

Capítulo 4

Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2012). Documento sobre el fracaso escolar en el estado de las autonomías. junio 2012. Disponible en: http://www.colectivolorenzoluzuriaga.com/PDF/Fracaso-EscolarColLorLuzuriagaJun20l2.pdf.

Consejo Económico y Social España (2013). Distribución de la renta en

España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos.

Eurydice (2011). La repetición de curso en la educación obligatoria en Europa: normativa y estadísticas. Disponible en: https://sede.educacion.gob.es/publiventa/ImageServlet? img=08139.pdf.

Fernández Alonso, R. (2014). "La evaluación de diagnóstico educativo en Asturias". Disponible en: http://www.cpravilesoccidente.es/2014/04/la-evaluacion-de- diagnostico-educativo.html.

Fernández Enguita, M. (1990). La escuela a examen. Madrid, Eudema.

ISEI-IVEI (2009). Efecto de las repeticiones de curso en el proceso de enseñanza-aprendizaje del alumnado. ISEI-IVEL Disponible en http://www.isei-ivei.net/cast/pub/Repeticiones_cas.pdf.

Marches¡, A., Hernandez Gil. C. (coords.) (2003). El fracaso escolar: una perspectiva internacional. Madrid: Alianza editorial.

Capítulo 5

Adame, T. y Salvá, F. (2009) "Abandono escolar prematuro y transición a la vida activa en una economía turística: el caso de Baleares". Revista de Educación, 351, 185-210.

Adame, T. et al. (2012). "Los itinerarios de la educación secundaria al empleo en la formación profesional. Perspectiva biográfica". Póster presentado en el Congreso Transiciones, celebrado en Palma (Baleares), noviembre de 2012.

Ballester, L. (2013). "PISA una vegada més: una alerta per a les polítiques educatives errátiques". El Periscopi, diciembre de 2013. Disponible en: http://elperiscopi.com/?contenido_servicio

tabla=detallenoticia&contenidoidnoticia=3989.

Bernad, J.C. y Molpeceres, M.A. (2006). "Discursos emergentes sobre la educación en los márgenes del sistema educativo". Revista de Educación, 341, 149-169.

Butlletí Oficial de les Illes Balears (BOIB) (2009). Ordre de la Conselleria d'Educació i Cultura de dia 27 d'abril de 2009, sobre el desenvolupament de l'educació secundária obligatória a les Illes Balears. BOIB, núm. 69, 12 de mayo de 2009.

Butlletí Oficial de les Illes Balears (BOIB) (2013). Ordre del conseller d'Educació, Cultura i Universitats de 7 de juny de 2012 per la qual es regula el procediment d'admissió i de matrícula als móduls obligatoris dels programes de qualificació professional inicial i als cicles formatius de formació professional del sistema educatiu que s'imparteixen en régim d'ensenyament presencial als centres educatius de les Illes Balears. BOIB, núm. 83, 9 de junio de 2012.

Butlletí Oficial de les Illes Balears (BOIB) (2013). Resolució de la conselleria d'Educació, Cultura i Universitats de 19 de juliol de 2013 per la qual es convoquen ajudes económiques cofinancades pel Fons Social Europeu per desenvolupar els móduls obligatoris deis programes de qualificació professional inicial en organitzacions no governamentals, associacions professionals i empresarials, sense ánim de guany, durant el curs 2013-2014. BOIB, núm. 103, 25 de julio de 2013.

Calero, J. (2006). Desigualdades tras la educación obligatoria: nuevas evidencias. Madrid: Fundación Alternativas. Documento de trabajo 83/2006.

Comisión Europea (201 la). 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 StaffWorking Document. Disponible en: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/jointl l/wp_en.pdf (último acceso: 10/1/2014).

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://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/ LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003: 134:0003:0004:ES:PDF (último acceso: 13/01/2014).

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 Unión Europea, C1 19, 28/5/2009. Disponible en: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/ LexUriServ.do? uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:ES:PDF (último acceso: 13/01/2014).

Consejo de la Unión Europea (201 1). 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 (último acceso: 11/1/2014).

Conselleria d'Educació, Cultura i Universitat (2012). Instruccions del director general d'Ordenació, Innovació i Formació Professional que regulen els Programes d'Escolarització Compartida (PEC) per al curs escolar 2012-2013 PISE i ALTER (DGOIFP). 14/11/2012. Disponible en http://die.caib.es (último acceso: 13/01/2014).

Consejo Escolar de Estado (201 la). Informe sobre el estado y situación del sistema educativo 2009/2010. Disponible en: http://www.educacion.gob.es/dctm/cee/ .../informes/informe-2009-2010 (último acceso: 11/1/2014).

DGOIFP, Dirección General de Ordenación, Innovación y Formación Profesional (2013). Instruccions de la directora general d'Ordenació, Innovació i Formació Professional que regulen els Programes d'Escolarització Compartida (PEC), per al curs escolar 2013-14. Disponible en: http://die.caib.es/normativa.

Fernández Enguita, M., Mena, L. y Riviere, J. (2010) Fracaso y abandono escolar en España. Barcelona, Obra Social Fundació La Caixa. Colección Estudios Sociales, 29.

March, M.X. (2013). "Introducció", en Anuari de lEducació de les Illes Balears 2013. Palma: UIB y Colonya.

MECD (2012). Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2012. Disponible en: http://www.mecd. gob. es/inee/sis tema-indicadores/Edici on-2012. html.

MECD (2014). Las cifras de la educación en España 2014. Curso 2011-2012. MECD, Madrid. Disponible en: https://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/ estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/ cifras-educacion-espana/2014.html (último acceso 11/01/2014).

Oliver, F. y Rosselló, J. (2010). "Análisi dels determinants dels nivells d'escolarització en l'ensenyament obligatori". En March, M. (ed.) Anuari de l'Educació de les Illes Balears 2010. Palma: Colonya-Universitat de les Illes Balears.

Oliver, E y Rosselló, J. (2012). "The determinante of school dropout: an analysis from the students' perspective". Póster presentado en el Congreso Transiciones, celebrado en Palma (Balears), noviembre de 2012.

Pascual, B. y Ballester, L. (2010). "Abandonament escolar a les Illes Balears". En March, M. (ed.) Anuari de l'Educació de les Illes Balears 2010. Palma: Colonya-Universitat de les Illes Balears.

Pascual, B. y Ballester, L. (2012). "El sistema educatiu a les Illes Balears en xifres 2012". En March, M. (ed.) Anuari de l'Educació de les Illes Balears. Palma: Universitat de les Illes Balears-Colonya Caixa Pollenca.

Ramos, V. et al. (2004) "The role of training in changing an economy specialising in tourism". International journal of Manpower, 25 (1): 55-72.

Riera, A. y Aguiló, E. (dirs.) (2009). Llibre Blanc del Turisme a les Illes Balears. Palma: Universitat de les Illes Balears, Conselleria de Turisme, Caixa de Balears Sa Nostra y Cambra de Comerc.

Salvó, F. et al. (2012) "Jóvenes sin empleo y con bajo nivel educativo diez años después de finalizar la educación obligatoria: itinerarios, impacto de la crisis y escenarios de futuro". Presentación en el Congreso Transiciones, celebrado en Palma (Balears), noviembre de 2012.

Tarabini, A. y Curran, M. (2013). "Políticas de lucha contra el abandono escolar en España: hacia la definición de un modelo teórico-metodológico". RASE, Revista de la Asociación de Sociología de la Educación, 5, 3, 91-99.

Capítulo 6

Castel, R. (1997). La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Barcelona: Paidós.

Gómez, L, Martínez, I. y Bernad, J.C. (2004). "Racionalidades neoliberales y educación: efectos políticos e identitarios". En Molpeceres, M.A. (coord.). Identidades y formación para el trabajo en los márgenes del sistema educativo: escenarios contradictorios en la garantía social. Montevideo, Uruguay: Cinterfor-OIT.

MECD (2012). Sistema Estatal de indicadores de la educación. Edición 2012. Disponible en: http://www.mecd.gob.es/inee/ publicaciones/indicadores-educativos/Sistema-Estatal.html.

MECD (2014) Las cifras de la educación en España. Curso 2011 - 2012. MEC. Madrid. Disponible en: http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/ estadisticas/educacion/indicadores- publicaciones-sintesis/cifras-educacion-espana/2014.html (último acceso: 30 de julio de 2014).

Orden de 4 de julio de 2001, de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia, por la que se regula la atención al alumnado con necesidades de compensación educativa. DOCV, núm. 4044, 17 de julio de 2001.

Orden de 19 de mayo de 2008, de la Conselleria d'Educació, por la que se regulan los programas de cualificación profesional inicial en la Comunitat Valenciana. DOCBV, núm. 5790, 23 de junio de 2008.

Orden 42/2013, de 17 de mayo, de la Consellería de Educación, Cultura y Deporte, por la que se establecen los procedimientos para la autorización a los centros sostenidos con fondos públicos del proyecto experimental de contrato-programa suscrito entre estos centros y la Administración educativa en los que se incluye el desarrollo de programas de compensación educativa, así como para la asignación de recursos a los centros de titularidad pública y la convocatoria de ayudas económicas destinadas a los centros privados concertados. DOCV, núm. 7029, 22 de mayo de 2013.

Resolución de 21 de marzo de 2011, de la Conselleria d'Educació, por la que se establecen criterios y el procedimiento de autorización del programa experimental para prevenir y reducir el ab sentismo y el abandono escolar prematuro del alumnado en centros educativos de Secundaria durante el curso 2011/2012. DOCV, núm. 6498, 8 de abril de 2011.

Resolución de 12 de abril de 2012, de la Conselleria d'Educació, Formación y Empleo, por la que se convoca el programa experimental para incrementar el éxito escolar y reducir el abandono escolar prematuro a través de la puesta en marcha de contratos programa suscritos entre los centros educativos y la Administración educativa. DOCV, núm. 6759, 23 de abril de 2012.

Rose, N. (1997). "El gobierno en las democracias liberales avanzadas: del liberalismo al neoliberalismo". Archipiélago, 29, 25-40.

Serrano, L., Soler, A. y Hernández, L. (2013). El abandono educativo temprano: el caso español. Valencia: IVIE.

Capítulo 7

Alves, N. y Canário, R. (2004). "Escola e exclusáo social: das promessas ás incertezas". Analise Social 169, 981-1010. Disponible en: http://analisesocial.ics.ul.pt/?no= 101000100019 (último acceso: 1/12/2013).

Bonal, X. yTarabini, A. (2003). "Focalización educativa y lucha contra la pobreza: reflexiones a partir de algunas experiencias en América Latina". Revista Colombiana de Sociología, 21, 119-140.

Bonal, X. y Tarabini, A. (2006). "Programas de garantía de renta condicionados a la asistencia escolar. Una revisión de evaluaciones del

programa Bolsa Escola". Revista Mexicana de Investigación Educativa, 11 (30), 943-970.

Bonal, X. y Tarabini, A. (2011). "Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio". Revista de Educación, 355, 235-255.

Carabana, J. (2008). Las diferencias entre países y regiones en las pruebas PISA. Mimeo. Disponible en: www.colegiodeemeritos.es/docs/repositorio/es_ES/documentos/pisa_carabana_(vf).pdf (último acceso: 10/12/2013).

Casquero, A. y Navarro, L. (2010). "Determinantes del abandono escolar temprano en España: un análisis por género". Revista de Educación, núm. extraordinario, 191-223.

Choi, Á. y Calero, J. (2010). "El problema del fracaso escolar y del abandono prematuro en España". The Korean Journal of Hispanic Studies, 3, 1-28.

Choi, Á. y Calero, J. (2013). "Determinantes del riesgo de fracaso escolar en España en PISA 2009 y propuestas de reforma". Revista de Educación, 362, 562-593.

Comisión Europea (2008): Mejorar las competencias en el siglo XXI: Agenda para la cooperación europea en las escuelas. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas: Comisión de Comunidades Europeas. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri= COM:2008:0425:FIN:Es:PDF (último acceso: diciembre de 2013).

Consejo Europeo (2000). Conclusiones de la Presidencia (Lisboa: 23 y 24 de marzo de 2000).

Dale, R. (2009). "Studying globalisation and europeanisation in education:

Lisbon, the Open Method of Coordination and beyond". En: Dale, R. y Robertson, S. (eds.). Globalisation & Europeanisation in Education. Oxford: Symposium Books, pp. 121-140.

Eurostat (2014). Europe 2020 education indicators in the EU28 in 2013. Bruselas: Eurostat Press Office.

Fernández Enguita, M., Mena, L. y Riviere, J. (2010). Fracaso y abandono escolar en España. Barcelona: Fundación La Caixa.

Ferrer, F. y Albaiges, B. (dirs.) (2008). L'estat de l'educacio a Catalunya. Anuari 2006. Barcelona: Fundacio Jaume Bofill i Ed. Mediterrania.

Fuentes, A. (2009). Raising education outcomes in Spain. Bruselas: OCDE Economics Departament Workins Papers. Disponible en: www.oecd.org/eco/working_papers (último acceso: 2/1 1/2013).

Gajardo, M. (2009). "La educación tras dos décadas de cambio. ¿Qué hemos aprendido? ¿Qué debemos transformar?". En Marches¡, A., Tedesco, J. C., y Coll, C. (coords.). Calidad, equidad y reformas en la enseñanza. Madrid: Fundación Santilla y OEI, pp. 59-76.

Gaviria, J. L., Santín, D. et al. (2007). Estudio sobre el abandono prematuro de la escuela en Les Illes Balears: diagnóstico y tipología de losgrupos de riesgo. Madrid: Instituto de Estudios Educativos y Sociales, Fundación Europea Sociedad y Educación.

Instituto de Evaluación (2010). PISA 2009. Programa para la Evaluación Internacional de losAlumnos. Infome español. Madrid: Instituto de Evaluación.

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2012). Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2012. Madrid: Ministerio de

Educación, Cultura y Deporte.

Junta de Andalucía (2013). Evolución delsistema educativo andaluz en enseñanzas no universitarias. Sevilla: Consejería de Educación.

Mediavilla, M. (2011). Una evaluación cuasiexperimental del efecto de las becas y ayudas al estudio sobre las tasas de éxito escolar. Tesis Doctoral. Universitat de Barcelona.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2013). Objetivos educativos europeos y españoles. Estrategia Educación y Formación 2020. Informe español 2013. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Nóvoa, A. (2010). "La construcción de un espacio educativo europeo: gobernando a través de los datos y la comparación". Revista Española de Educación Comparada, 16, 23-41.

OCDE (2014). Política educativa en perspectiva. España. OCDE.

Parlamento de Andalucía (2009). La educación en Andalucía. Análisis y perspectivas. Informe del Grupo de Trabajo por la Convergencia Educativa.

Pawson, R. (2006). Evidence-Based Policy: A Realist Perspective. Thousand Oaks: Sage Publications.

Puelles Benítez, M. de (2012). Política, legislación y educación. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Red Andaluza contra la Pobreza y la Exclusión Social (2013). Pobreza 3.0. La pobreza avanza. Sevilla.

Reimers, E, da Silva, C., DeShano y Trevino, E. (2006). Where is the `Education" in conditional cash transfers in Education? Montreal: Unesco.

Río Ruiz, M. M.Á. y Jiménez Rodrigo, M. L. (20 12). "Tú pones el esfuerzo, nosotros los recursos: una evaluación sobre el alcance y algunos efectos del programa Becas 6000 en Andalucía". En Bonal, X., Díaz, C. y Luque, D. (coords.). XVI Conferencia de Sociología de la Educación. La educaciónn en la sociedad global e informacional. Madrid: Asociación de Sociología de la Educación, pp. 501-514.

Río Ruiz, M. A. y Jiménez R. (2014). "Las Becas 6000 a examen. Resultados, prácticas, expectativas y oportunidades escolares de familias y estudiantes incluidos en el programa". Revista Internacional de Sociología, 72, 3, 609-632.

Roca, E. (2010). "El abandono temprano de la educación y la formación en Espana". Revista de Educación, núm. extraordinario, 31-63.

Tarabini, A. (2008). Educación, pobreza y desarrollo: agendas globales, políticas nacionales, realidades locales. Tesis doctoral. Barcelona: Departamento de Sociología, UAB.

Capítulo 8

Consejo Escolar de Euskadi. www.consejoescolardeeuskadi.hezkuntza.net. Informe 2012.

Eustat (Instituto Vasco de Estadística). eu.eustat. es

Eusko Jaurlaritza

- Encuesta sobre Pobreza y Desigualdades Sociales. Departamento de justicia, empleo y Seguridad Social: 2008.
- Ámbito de actuación prioritarios de la dirección de innovación educativa 2011-2014. Departamento de Educación.

- Acuerdo de colaboración entre el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura y el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco, sobre medidas de prevención ante conductas inadecuadas, actos violentos y maltrato entre iguales y acoso escolar (bullyingy ciberbullying), y en general todas aquellas situaciones que puedan afectar a la convivencia dentro del ámbito escolar. 2013.

- Plan de paz y convivencia 2013-2016. Un objetivo de encuentro social. 11 de junio de 2013. Secretaría General de Paz y Convivencia. Gobierno Vasco, 2013.

- Las víctimas en la educación vasca. Un testimonio de valor. Gobierno Vasco, 2012.

- Programas para garantizar el Derecho a la Educación. Erradicación de la desescolarización y del absentismo escolar en los territorios de: Araba y Bizkaia.

ISEI-IVEI

- Caracterización y buenas prácticas de los centros escolares de alto valor añadido. Noviembre de 2013.

- El maltrato entre iguales en educación primaria y eso. Diciembre de 2012.

- Evaluación diagnóstica 2013. Nuevo modelo de evaluación de diagnóstico. Septiembre de 2012.

- Evaluación diagnóstica. Competencia para aprender a aprender. Marco teórico. 2012.

- Evaluación diagnóstica. Competencia para la autonomía e iniciativa

personal. Marco teórico. 2012.

- Evaluación diagnóstica. Competencia en cultura humanística y artística. Marco teórico.

- Evaluación diagnóstica 2011. Informe de resultados y análisis de variables. Julio 2012 (2° curso de educación secundaria obligatoria, 4° curso de educación primaria).

- Pisa: la investigación sobre la influencia de la lengua de la prueba en las evaluaciones internacionales. Pisa Symposium 2012, ponencias.

- A fondo: evaluación de diagnóstico, octubre de 2011.

- Investigación: rs5. Abandono escolar prematuro 2011.

- Efecto de las repeticiones de curso en el proceso de enseñanza-aprendizaje del alumnado. Abril de 2009.

- Investigación: abandono escolar. Segundo ciclo de eso. 2007.

Ministerio de Educación

- Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2011.

- Las cifras de la educación en España. Curso 2011-2012 (Edición 2014).

- Proyecto OSA: indicadores cuantitativos sobre educación y empleo. Disponible en: http://www.mutual-learning.cu/ upload/ca-measure-181.pdf.

Grupo Erreztuz (Galarreta Lasa, J.; Martínez Domínguez, B.; Mendizabal Ituarte, A.; Orcasitas García, J.R.; Pérez-Sostoa Gaztelu-Urrutia, V.).

- "Cambiando la comprensión y la práctica del profesorado de apoyo hacia una escuela inclusiva: una experiencia formativa a través de un medio virtual". En: Educación y diversidades: Formación, Acción e Investigación. MIDE. Universitat de Barcelona, 2003.

- "El refuerzo lingüístico con alumnado inmigrante de incorporación tardía en la CAPV".. En Educación y Diversidad en Educación. Universidad de León, 2004.

- "Las medidas de respuesta a la diversidad: posibilidades y límites para la inclusión escolar y social" (publicación digital). 2005.

- "Los proyectos de intervención específica en la CAV, ¿una oportunidad para evitar la exclusión del alumnado en la ESO?". Atención a la diversidad, una responsabilidad compartida. Serv. Editorial de la Universidad de Huelva, 2007.

- "La accesibilidad como medio para educar en la diversidad". Congreso Internacional y XXIV Jornadas de Universidades y Educación Especial. Huelva, 2006.

- "Las medidas específicas de atención a la diversidad en la ESO: Análisis de los Programas de Refuerzo Educativo en la CAV". Hacia una Educación sin Exclusión. Murcia, 2006.

- "La implementación de los programas de diversificación curricular en la Comunidad Autónoma Vasca". En La accesibilidad como medio para educar en la diversidad. Educación, diversidad y accesibilidad en el entorno europeo. Burgos, 2006.

- "Experiencias de integración en la ESO: las unidades didácticas integradas". Congreso Internacional sobre Educación, Diversidad y

Accesibilidad en el Entorno Europeo. Burgos.

Martínez Domínguez, B.; Mendizabal Ituarte, A.; Pérez-Sostoa, V.

- "Exclusión y Educación para la Ciudadanía. Valoración de la experiencia realizada con jóvenes que fracasan en la escuela". Educación, Ciudadanía y Convivencia Sociedad Española de Pedagogía. Departamento de CC Universidad de Zaragoza, 2008.

- "Una oportunidad para que los jóvenes que fracasan en la escuela puedan salir de la zona de riesgo de exclusión. La experiencia de los Centros de Iniciación Profesional de la CAV". Revista Profesorado, 2009.

- Tendiendo puentes. Entre el fracaso escolar y la inserción socio laboral sin riesgos de exclusión. Donostia: Zorroaga, 2011. ISBN: 978-84-694-2078-2.

- "Análisis de los proceso de exclusión e inclusión de jóvenes en riesgo a través de historias de vida". Atención a la diversidad: Un reto para la convergencia europea. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cuenca, 2009.

Capítulo 9

Albaigés, B. (coord.) (2008). Cap a la promoció de polítiques integrades de millora de l'éxit escolar. Analisi de polítiques locals de millora de l'éxit escolar. Diputació de Barcelona. Área d'Educació.

Apple, M. (1978). "Ideology, curriculum and educational reform". Comparative Education Review, 22 (3), 367-387.

Apple, M. (2000). "Berween neoliberalism and neoconservatism: education and conservatism in a global context". En N.Burbules y C.A.Torres (eds.).

Globalisation and Education. Critical Perspectives. Nueva York: Routledge, pp. 57-77.

Araújo, H.C., Rocha, C., Macedo, E., Magalhaes, A., Oliveira, A. (2013). Formulation ofa Common Working Definition of ESL: international Contributions. RESLeu Project Paper 1. Disponible en: https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/ container23160/files/Project%20Paper%201%20-%20Final.pdf

Ball, S. (2013). Foucault, power and education. Nueva York y Londres: Routledge.

Bonal, X. y Tarabini, A. (2013). "The Role of PISA in Shaping Hegemonic Educational Discourses, Policies and Practices: the case of Spain". Research in Comparative and international Education, 8 (3), 333-339.

Bonal, X., Verger, A., y Tarabini, A. (2013). "Superando límites disciplinares e territoriais: a ruptura epistemologica de Roger Dale na pesquisa em política educativa". En C.Tello y M.L. Pinto (eds.) Estudios epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional. Campinas: Mercado de Letras.

Cox, R. (1996). Approaches to world order Cambridge: Cambridge University Press.

Dale, R. (1989). The State and Education Policy. Milton Keynes: Open University Press.

Dale, R. (2000). "Globalisation and Education: Demonstrating a `common world educacional culture' or locating a "globally structured educational agenda'?". Educational Theory, 50, (4), 427-448.

Dale, R. Y Robertson, S. (2012). Toward a Critical Grammar ofEducation

Policy Movements. Bristol: Centre for Globalisation, Education and Societies (University of Bristol).

Escudero, J.M y Martínez, B. (2012). "Las políticas de lucha contra el fracaso escolar ¿Programas especiales o cambios profundos del sistema y la educación?". Revista de Educación, núm. extraordinario, 174-193.

Eurydice (2007). School autonomy in Europe: policies and measures. Bruselas: Eurydice.

Foucault, M. (1977). "The political function of the intellectual". Radical Philosophy, 17.

Fouault, M. (1979). Discipline and Punish. The birth ofthe prison. Londres: Peregrine.

Foucault M. (2008). The Birth ofBiopolitics: Lectures at the College de France 1978-1979. Basingstoke: Palgrave.

Grau, J. (2012). "Wert afirma que la reforma educativa es práctica, no ideológica, y no recentraliza". ABC, 21 de septiembre. Disponible en: http://www.abc.es/20120921/sociedad/abci- educacion-reforma-moncloa-wert - 20120921 1315.htm1.

Hay, C. (2006). "Political ontology". En: R.Goodin y Ch. Tilly (eds.). The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis. Oxford: Oxford University Press, pp. 78-96.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2013). Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Network of Experts in Social Sciences of Education and Training (NESSE)

(2009). Early School Leaving. Lessons from research for policy makers. París: INRP (http://www.nesse.fr).

OCDE (2011). "School autonomy and accountability: Are they related to student performance?". PISA in focus, 9.

Pawson, R. (2002). "Evidence-based Policy: The Promise of Realist Synthesis". Evaluation, 8 (3), 340-358.

Steiner-Khamsi, G. (2004). The global politics of educational borrowing and lending. Nueva York: Teachers, College Press.

Tarabini A. (2008). "Educational targeting in the fight against poverty: limits, omissions and opoortunities". Globalisation, Societies and Education, 4, 415-429.

Tarabini, A. (2015, en prensa). "Naming and blaming early school leavers: an analysis of educational policies, discourses and practicas". En A.Kupfer (ed.). Power and Education. Contexts of Oppression and Enabling. Nueva York: Pallgrave MacMillan.

* Las autoras agradecen la participación de Luken Gutiérrez en la elaboración de este capítulo.

Índice

1. Introducción	11
1.1. Estructura del libro	13
1.2. Sobre los autores	15
2. La política de la Unión Europea y del Gobierno de España contra el abandono escolar prematuro	16
2.2. Las políticas públicas de la Unión Europea	18
2.3. La Estrategia de Educación y Formación de la Unión Europea para 2020	21
2.4. La lucha contra el abandono escolar prematuro entre Bruselas y Madrid	24
2.5. Las relaciones de poder y la utilización de las teorías científicas	31
2.6. Conclusiones	34
3. Las políticas contra el abandono escolar en Cataluña: un análisis comparado del concepto de éxito	36
3.2. Radiografía del abandono escolar en Cataluña	38
3.3. Selección de casos y metodología	42
3.4. La Generalitat de Cataluña y la lucha contra el abandono escolar prematuro	44
3.4. 1. Acciones y programas contra el abandono escolar prematuro: pilares básicos de intervención	46
3.5. El Consorcio de Educación de Barcelona y la lucha contra el abandono escolar prematuro	52
3.6. Conclusiones	61
4. Las políticas educativas contra el abandono escolar en Asturias. Estrategias de intervención dent	66

4.1. Situación del abandono escolar en Asturias 68
4.1.2. Tasa de graduación 71
4.1.3. Abandono educativo temprano 72
4.2. Selección de casos y metodología 75
4.3. Políticas de prevención y mejora del éxito educativo basadas en la equidad y la compensación de 79
4.4. Políticas educativas orientadas a evitar el abandono escolar 84
4.4.1. Estudio de caso: la Escuela de Segunda Oportunidad del Ayuntamiento de Gijón 85
4.5. Conclusiones 90
5. Estrategias contra el abandono educativo temprano en un contexto turístico: los programas PCPIy P 92
5.1.1. Los principales datos educativos 94
5.1.2. El debate sobre el abandono en Baleares 98
5.2. Selección de casos y metodología 101
5.3.1. Los programas de cualificación profesional inicial (PCPI) 102
5.3.2. Los programas de escolarización compartida PISE y ALTER 107
5.3.3. La perspectiva de la Administración educativa 109
5.4. Conclusiones 114
6. Permanecer o abandonar: lógicas en conflicto de las políticas educativas en el País Valenciá fren 120
6.3. Selección de casos y metodología 126
6.4. Políticas educativas y abandono escolar: el caso del País Valenciá 128
6.4.1. Discursos sobre las causas del abandondo y el fracaso

escolar 130
6.4.2. Discursos sobre las respuestas al abandono y el fracaso escolar 133
6.4.3. Tensiones en la respuesta al fracaso y el abandono escolar 141
6.5. Conclusiones 152
7. Las políticas educativas contra el abandono escolar temprano en Andalucía: la Beca 6000 161
7.2. El abandono escolar temprano en Andalucía. Estado de la cuestión 163
7.3. Selección de casos y metodología 170
7.4. El marco legislativo en la lucha contra el abandono escolar 171
7.4.1. El marco programático para la reducción del abandono escolar temprano en Andalucía: la Ley de 173
7.5. La reducción del fracaso y el abandono escolar temprano en Andalucía: la Beca 6000 178
7.6. Conclusiones 186
8. Un esfuerzo conjunto. El abandono escolar prematuro en la ComunidadAutónoma Vasca 194
8.2. Con qué se relacionan los datos de abandono escolar prematuro obtenidos en la Comunidad Autónom 199
8.2.2. El plan estratégico de educación inclusiva 200