

# **POLÍTICAS EDUCATIVAS Y DESIGUALDAD SOCIAL: NUEVOS RETOS EN LA ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO**

David Doncel Abad<sup>1</sup>

## **RESUMO**

Parece consistente a ideia de que Espanha está a desenvolver uma economia do conhecimento, onde a posse individual do capital cultural o escolar ganha importância relativo frente o capital económico. Por outro lado, as políticas educativas de carácter igualitario levadas a cabo pelas administrações educativas, auspiciadas baixo o paraguas da última reforma educativa do ano 2006, fazem hincapié na universalización da escolaridad e no aumento do rendimento académico. Esta tendência, no caso de Espanha, supõe a incorporação dos sectores mais renuentes ao programa da instituição escolar. A convergencia destes elementos gera um contexto educativo onde só o aumento dos recursos para lutar contra a desigualdade não é suficiente para atingir as metas propostas.

Palabras-clave: desigualdade; política educativa; sucesso escolar e abandono prematuro.

## **INTRODUCCIÓN**

En una economía global y del conocimiento, que ya es una realidad y que va sustituyendo paulatinamente a la circunscrita al ámbito nacional, las tecnologías de larga vigencia y la cualificación del trabajo, es decir, de los trabajadores, se convierte en la clave del futuro de la sociedad y, sobre todo, de los actores más vulnerables.

Una economía global supone, entre otras cosas, que los empleadores ya no están constreñidos a emplear mano de obra nacional, sino que pueden buscarla más allá de las fronteras estatales. En términos globales, para el trabajador supone aumentar la oferta de empleo, pero también la competencia por él. Ya no compete por estrechos márgenes en su cualificación personal o en

<sup>1</sup> Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Salamanca/España. davidoncel@usal.es.

las condiciones y contrapartidas del trabajo con otros trabajadores formados en el mismo sistema educativo y profesional y con expectativas de salario, jornada, etc. similares a las suyas, sino con millones de trabajadores de todo el mundo que ofrecen y esperan condiciones muy distintas<sup>2</sup>.

Una economía del conocimiento alude a la relevancia de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para producir nuevos conocimientos y su utilización en los procesos económicos<sup>3</sup>. El conocimiento es mucho más que mera información. La información son datos procesados con una utilidad general, mientras que el conocimiento significa formas, métodos y maneras de abordar y resolver problemas; significa, entre otras muchas cosas, una herramienta o medio para producir más conocimiento, nuevos productos, o mejorar servicios con un valor añadido útil y cuantificable para la sociedad<sup>4</sup>.

La importancia en auge del conocimiento como factor de producción implica también para los empleados la necesidad de adquirir nuevas competencias, cada vez más exigentes en cualificación, para poder responder de forma adaptativa a los cambios en las tecnologías y en la organización del trabajo. Y para los Estados garantizar que el conjunto de sus ciudadanos puedan acceder en igualdad de condiciones a los nuevos conocimientos. En consecuencia, mejorar y desarrollar la cualificación de la fuerza del trabajo no es sólo una estrategia para que el país sea competitivo en la escena mundial favoreciendo la posición y las oportunidades de los nacionales. Es de igual forma la manera justa de hacerlo favoreciendo la posición y las oportunidades de todos<sup>5</sup>.

Si se compara España con otras economías desarrolladas se comprueba que no goza de una posición destacada en esta carrera. Las evaluaciones internacionales han puesto de manifiesto, repetidamente, el déficit del sistema educativo español, ofreciendo unos indicadores preocupantes. Un buen ejemplo de este tipo

<sup>2</sup> ENGUIITA, F. M. (2008), "El desafío de la educación en la sociedad del conocimiento", Gaceta Sindical, Reflexión y debate 10, Conferencia Sindical Comisiones Obreras, Julio.

<sup>3</sup> KRÜGER, K. El concepto de la 'Sociedad del Conocimiento'. Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. XI, nº 683, 25 de septiembre de 2006. <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-683.htm>>. [ISSN 1138-9796].

<sup>4</sup> Consultado el 15 diciembre en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Economía\\_del\\_conocimiento](http://es.wikipedia.org/wiki/Economía_del_conocimiento)

<sup>5</sup> ENGUIITA, F. M. (2008), "El desafío de la educación en la sociedad del conocimiento", Gaceta Sindical, Reflexión y debate 10, Conferencia Sindical Comisiones Obreras, Julio.

de evaluaciones es la realizada periódicamente a los alumnos de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE)<sup>6</sup>. Para el caso español, los datos que ofrece la última de estas evaluaciones, *Panorama de la educación 2008*, son tajantes<sup>7</sup>. El porcentaje de españoles de 25 a 34 años que han completado, al menos, los estudios Secundarios Superiores (Bachillerato, ciclos formativos de grado medio y otros estudios secundarios) para el año 2006 sólo alcanzó un 64%, 14 puntos menos que la media de la OCDE, con un 78%, y 15 menos que la Unión Europea, con un 79%. En lo que concierne a los repetidores, las tasas españolas son también alarmantes: un 16% en segundo curso de la Educación Secundaria Obligatoria; un 28% en cuarto, y un 25% en segundo curso de Bachillerato<sup>8</sup> repiten curso. Con relación al abandono educativo temprano igualmente no se ofrecen buenos resultados, siendo su tasa una de las más altas de Europa, abandonan la enseñanza obligatoria un 31% de los jóvenes. En otras palabras, un conjunto bastante amplio de alumnos sale del sistema educativo sin obtener un título básico como es el de la Educación Secundaria Obligatoria<sup>9</sup>. Finalmente, en las pruebas de habilidad cognitiva, España ocupa uno de los últimos puestos entre los países de la Unión Europea a tenor de los resultados presentados por el Informe Pisa del año 2003, resultados que empeoraron con respecto al informe del año 2000<sup>10</sup>.

Estos datos sitúan a España a la cola de los miembros de la OCDE en el nivel de formación alcanzado por sus habitantes y en una situación delicada en la lucha contra las desigualdades sociales. Bien es verdad que con respecto a la evolución de las tasas de graduados en segunda etapa de Educación Secundaria, la española ha aumentado a un ritmo mayor que las de la OCDE y la UE desde el año 2000, lo que

<sup>6</sup> Tanto este organismo como la Comisión Europea sitúan la finalización de la Educación Secundaria superior como el nuevo umbral necesario para la inclusión social en sus recientes indicadores estructurales (Bonaf, 2005).

<sup>7</sup> Los datos de esta edición corresponden, en general, al año académico 2005-06, y no a la situación actual, pero tienen el valor de permitir la comparación con los sistemas educativos de los países de la OCDE y facilitar el análisis de la evolución de los indicadores en cada uno de los países.

<sup>8</sup> ENQUITA, F. M. (2008), "El desafío de la educación en la sociedad del conocimiento", Gaceta Sindical, Reflexión y debate 10, Conferencia Sindical Comisiones Obreras, Julio.

<sup>9</sup> Aunión, J. (2008), "Educación multiplica las vías para repescar a los jóvenes sin la ESO, El País, Madrid.

<sup>10</sup> Calero, J. (2006), La equidad en la educación, Ed. CIDE-MEPSVD, Madrid.

ha permitido que se reduzca la distancia desde 1995 al 2006<sup>11</sup>.

Entre los factores que explican estas cifras tan preocupantes destaca un conjunto de elementos estrechamente relacionados con el contexto socioeconómico del individuo. Los sociólogos dedicados a investigar recientemente el éxito escolar coinciden acerca de cuáles son las variables que explican las diferencias en el rendimiento educativo. Por un lado, Xabier Bonal y sus colaboradores, en el año 2005, publicaron un estudio titulado "La descentralización educativa en España". En este trabajo se presenta un modelo que explica la producción de graduados en Educación Secundaria Superior y las diferencias de resultados entre las comunidades autónomas. La principal conclusión que arroja ahonda en la idea de que la formación de la población activa es la variable que más influye sobre la tasa de graduación en Educación Secundaria Superior, constatando la importancia del capital cultural disponible en un territorio determinado para obtener mejores resultados educativos.

Por otro, Saturnino Martínez en su estudio titulado "Fracaso escolar, clase social y política educativa", publicado en el año 2007, destaca la relevancia de la clase social como variable explicativa del éxito de los escolares. El autor utiliza como indicador<sup>12</sup> la finalización completa de la Enseñanza Obligatoria a los 19 y 20 años. Muestra el ejemplo, entre otros, que en el año 2007 la probabilidad de fracaso escolar de un joven de clase agraria era cinco veces superior al de un joven de clase alta. Concluyendo que el efecto del nivel cultural de los padres era mayor que los recursos puramente económicos, aunque estos también fueran importantes.

Otros autores por su lado han comprobado que la falta de sintonía entre familias con padres y madres trabajadores manuales y el mundo educativo, derivando esta oposición en un mayor rechazo del sistema<sup>13</sup> por parte de los hijos de éstos grupos sociales. Esta interconexión de factores genera un círculo

<sup>11</sup> MEC (2007), "Panorama de la educación: indicadores de la OCDE para 2007", Informe español, MEC, Madrid.

<sup>12</sup> A juicio de Saturnino Martínez (2007) el indicador es ligeramente distinto al normalmente empleado, pero es el que nos permite mantener una serie homogénea en el tiempo y con información sobre los padres.

<sup>13</sup> *Ibíd.*

vicioso del cual este tipo de alumno difícilmente puede salir por sus propios medios.

Dada la gravedad de la situación, donde la existencia de un éxito escolar no generalizado a lo largo de todos los grupos sociales y un contexto económico y laboral cada vez más competitivo y exigente con la cualificación de la fuerza de trabajo aumenta el riesgo de acentuar las desigualdades entre los diferentes grupos sociales. Las administraciones públicas han desarrollado un conjunto políticas educativas encaminadas a corregir estos desajustes en el sistema, que no sólo repercuten en el contexto escolar, sino que lo traspasa alcanzado a la sociedad en su conjunto.

## **1. SISTEMA EDUCATIVO: DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVAS**

### **1.1 DESCENTRALIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO**

En España se distribuyen las competencias en materia educativa entre distintas administraciones (estatal, regional y local). Por este motivo es conveniente mostrar quiénes tiene la capacidad legislativa para desarrollar las políticas educativas orientadas específicamente a reducir la desigualdad social.

La educación no es materia exclusiva de ninguna administración, sino que la titularidad es compartida, correspondiendo a cada una de ellas unas competencias concretas de acuerdo a los criterios establecidos por ley. En el caso concreto del fomento de la igualdad, las comunidades autónomas no cuentan con competencias para modificar la norma general desarrollada por el Estado. Esta circunstancia deja entrever la importancia del Ministerio de Educación y sus actuaciones. En consecuencia el análisis de las mismas es necesario para comprender como se está desarrollando la lucha contra la desigualdad desde las escuelas españolas.

### **1.2 POLÍTICAS EDUCATIVAS CONTRA LA DESIGUALDAD**

Acorde con la realidad educativa española y con las nuevas exigencias establecidas para los países pertenecientes a la OCDE y la Comisión Europea, que sitúan la finalización de la Enseñanza Secundaria Superior como nuevo umbral necesario

para la inclusión social en sus recientes indicadores estructurales, garantizar la obtención de una titulación mínima y la reducción de la tasa de abandono escolar temprano se convierten en objetivos estrechamente relacionados con la consecución de un sistema educativo y una sociedad más igualitaria.

Sin duda alguna dos de las políticas educativas más importantes llevadas a cabo en España son los *Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo 2004-2008 (Plan PROA)* y Plan de fomento de la Ley Orgánica de Educación, ambas fomentadas por el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (MEPSYD)

El *Plan PROA* concebido como un proyecto de cooperación territorial entre el MEPSYD y las comunidades autónomas pretende abordar las necesidades asociadas al entorno sociocultural del alumnado, relacionadas frecuentemente a situaciones de riesgo o marginación del entorno en le que viven. Esta política se configura dentro del Marco de Cooperación entre administraciones educativas, que se establece con la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad del la Educación (LOCE), vigente en el momento de implantación del Plan, y que se refuerza con la aprobación de la nueva Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación (LOE), que permite promover acuerdos comunes con el fin de garantizar la calidad del sistema educativo y garantizar su equidad con el esfuerzo conjunto de las de los comunidades autónomas y el MEPSYD. El objetivo general es mejorar los resultados educativos, en unos casos con medidas de apoyo directo e individualizado al alumnado con necesidades especiales y, en otros, con la dotación de recursos para facilitar que se produzca un cambio global en el centro.

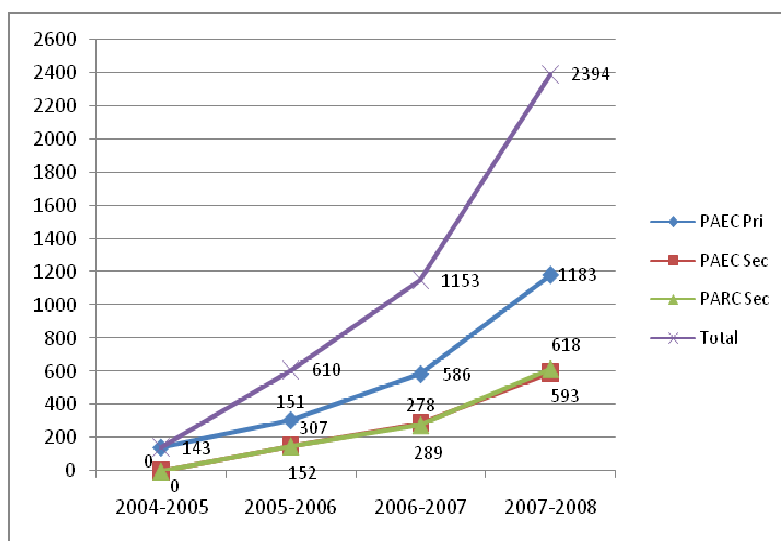
El Plan PROA se estructura en dos tipos de programas específicos. Por un lado, los Programas de Acompañamiento Escolar en los Centros de Educación Primaria y Secundaria. Y, por otro, el Programa de Apoyo y Refuerzo a Centros de Educación Secundaria.

Para comprobar las dimensiones del Plan se analiza el número de centros participantes y el presupuesto asignado para su implantación a largo de los años en los que se encuentra en funcionamiento.

El gráfico 1 muestra el número de centros educativos en

los que se ha aplicado el Plan en sus diferentes modalidades. Desde que se puso en marcha, en el año 2004 en 143 centros, la participación ha mantenido una tendencia al alza, alcanzándose el punto máximo entre el curso académico 2006-2007 y 2007-2008, con una cifra total de 2.394 centros educativos adscritos a alguno de los programas.

Gráfico 1. Evolución del número de centros adscritos al Plan PROA según programa y año académico.



Fuente: elaboración propia a partir de la legislación vigente.

Con relación a los recursos económicos destinados para su aplicación, la tendencia ha sido similar a la de los centros educativos participantes. El Plan se inició de forma experimental en el curso 2004-2005, en sólo 7 comunidades autónomas y en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla con un presupuesto inicial de 356.500 €. En el curso 2007-2008, participaban todas las comunidades autónomas y la cantidad de dinero destinado para financiar el Plan ascendía a 97.154.712 de Euros, aumento que no deja lugar a dudas de la importancia de esta actuación.

## Políticas educativas y desigualdad... - David Doncel Abad

Cuadro 1. Presupuesto anual en euros para el Plan PROA por Comunidad Autónoma y año.

CCAA	Total Presupuesto			
	2005*	2006*	2007*	2008**
Andalucía	1.177.000	7.770.800	8.099.800	13.102.534
Aragón	SD	386.900	797.294	1.322.734
Asturias	SD	289.200	541.714	853.601
Islas Baleares	85.300	226.200	405.998	450.492
Canarias	SD	1.013.500	2.016.498	3.220.148
Cantabria	56.100	200.000	393.618	596.024
C. Mancha	SD	996.800	1.568.912	2.475.094
C. León	212.900	805.300	1.607.510	2.482.957
Cataluña	622.400	2.018.400	3.908.928	5.954.265
Extremadura	175.200	603.000	1.161.918	1.789.769
Galicia	269.000	1.019.100	1.992.786	3.076.240
La Rioja	26.900	103.000	20.9140	290.320
Madrid	273.600	1.185.100	2.446.762	3.446.948
Murcia	SD	605.300	1.163.724	1.798.117
Navarra	SD	136.100	313.102	SD***
País Vasco	SD	105.300	507.172	SD***
Valencia	432.700	1.172.167	3.007.528	4.481.345
MEC X 2	12.225.000	18.636.167	30.142.404	46.701.000
<b>Total</b>	<b>24.450.000</b>	<b>37.272.334</b>	<b>60.284.808</b>	<b>93.402.000</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa vigente

\*Datos actualizados con las adendas aprobadas conjuntamente entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas.

\*\* Datos obtenidos de la Resolución de 30 de mayo, de la Secretaría de Estado de Educación y Formación, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministro de 16 mayo de 2008, por el que se formalizan los criterios de distribución, así como la distribución resultante, para el año 2008, del crédito para el Plan PROA, aprobados por la conferencia Sectorial de Educación. (BOE nº 147, 2008).

\*\*\* La financiación de la aplicación del Plan PROA en las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco, se realiza de conformidad con sus regímenes de financiación específicos.

El Plan de apoyo a la implantación de la LOE (2006), también está concebido como un proyecto de cooperación territorial entre el MEPSYD y las comunidades autónomas. En términos generales tiene como objetivo prioritario fomentar el éxito escolar y reducir a la mitad la tasa de abandono escolar prematuro. Este Plan reúne un conjunto de programas que abarcan todas tipo de objetivos, desde el abandono escolar prematura al éxito escolar.

En primer lugar, destaca el plan de fomento de la escolarización temprana Educa3, que busca atender la demanda existente de escolarización en la Educación Infantil y que cuenta con un presupuesto de 1.087 millones de euros, tiene como objetivo último fomentar la



escolarización temprana como factor clave para el posterior éxito escolar de los alumnos. En segundo lugar, el Programa contra el abandono temprano de la educación, cuyo fin, aparte de disminuir el impacto de los factores que inciden en el abandono del sistema educativo sin la titulación correspondiente, es identificar las bolsas de abandono para actuar en consecuencia. En tercer lugar, el Programa de mejora del éxito escolar, cuyo objetivo es lograr que un mayor número de alumnos superen los objetivos educativos establecidos durante las diferentes etapas de su escolarización, mediante las distintas medidas que establece la LOE para apoyar a los alumnos con más dificultades. Finalmente, los Programas de Cualificación Profesional Inicial ofrecen nuevas posibilidades a los alumnos con riesgo de no concluir la etapa obligatoria, a los que terminen la Secundaria y a aquellos que dejaron los estudios por el trabajo.

Igualmente que con el Plan PROA, para comprobar la envergadura de esta política se recurre a los recursos destinados por parte de las administraciones para su implantación. Sin ir más lejos para el año 2008 la dotación económica del Plan distribuida entre los distintos programas ascendía a los 92 millones de euros (Cuadro 2), dejando entrever la apuesta decidida de las administraciones educativas por esta medida.

Cuadro 2. Distribución económica asignada al Plan de apoyo según programa.

	Formación	PALE	Mejora del éxito	Abandono	Extensión del tiempo escolar	Distribución final
Andalucía	1.525.727	4.360.835	8.519.923	5.580.170	1.952.300	21.938.955
Aragón	245.358	578.669	925.535	496.560	269.297	2.515.419
Asturias (Principado de)	188.643	375.989	663.587	250.034	211.327	1.689.580
Baleares (Islas)	194.117	475.382	784.609	585.581	202.850	2.242.539
Canarias	382.269	1.008.214	1.890.590	1.242.364	515.063	5.038.500
Cantabria	107.608	232.175	394.821	162.304	126.887	1.023.795
Castilla y León	484.217	1.071.080	1.850.155	742.977	576.129	4.724.558
Castilla-La	416.338	1.040.876	2.033.202	1.351.766	514.742	5.356.924
Cataluña	1.304.069	3.221.805	5.128.064	2.558.705	1.483.247	13.695.890
Comunidad Valenciana	930.465	2.231.944	3.936.807	2.227.124	981.610	10.307.950
Extremadura	235.147	596.334	1.176.783	705.004	318.841	3.032.109
Galicia	529.767	1.118.289	2.011.025	894.304	652.136	5.205.721
Madrid (Comunidad de)	1.118.213	2.791.267	4.073.100	2.067.516	1.002.605	11.052.701
Murcia (Región de)	285.478	764.146	1.384.890	1.028.169	331.959	3.794.642
Rioja (La)	52.584	132.995	226.909	107.222	61.007	580.717
Total	8.000.000	20.000.000	35.000.000	20.000.000	9.200.000	92.200.000

Fuente: legislación española. BOE nº 256, jueves 23 de octubre de 2008.

## 2. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

A continuación se analizan los programas incluidos en el Plan Proa y los agrupados bajo el Plan de implantación de la LOE, para ello se hace hincapié en tres aspectos básicos: el nivel educativo, los grupos de alumnos a los que van dirigidos y las medias concretas adoptadas en el seno de cada programa. Con ello se pretende sustraer el perfil educativo y social de los grupos potencialmente expuestos al fracaso escolar y por ende a la frustración de su promoción social a través del mercado laboral.

### 2.1 NIVELES EDUCATIVOS

En primer lugar se comienza estableciendo la distinción entre etapas educativas obligatorias y no obligatorias en el nivel no universitario para establecer cuáles son las etapas prioritarias para el Ministerio. La primera de ella abarca de los 6 a los 12 años, incluyendo a la Educación Primaria, la Educación Secundaria Obligatoria y ciclos Formativos de Primer Grado. El Bachillerato y los Ciclos Formativos de Educación Secundaria Superior, que abarcan la horquilla entre los 16 a los 18 años, corresponde ya al tramo no obligatorio.

Entre las actuaciones centradas en las etapas de obligado cumplimiento se encuentran, los Programa de Acompañamiento Escolar en los Centros de Educación Primaria y Secundaria y el Programa de Apoyo y Refuerzo a Centros de Educación Secundaria. Para el periodo educativo no obligatorio se han diseñado el Plan Educa3, los Programas de Cualificación Profesional Inicial y los Programas contra el abandono escolar temprano cuya aplicación va dirigida a impulsar el tránsito y la culminación de la Educación Secundaria post-obligatoria.

Cuadro 3. Políticas educativas. éxito escolar y abandono prematuro

POLÍTICAS	Objetivo	Infantil	Primaria	Secundaria Obligatoria	Formación Profesional Inicial	Secundaria Post obligatoria	Formación Secundaria Superior
Educa3	Éxito Escolar	X					
Programa de Acompañamiento Escolar en los Centros de Primaria			X				
Programa de Acompañamiento Escolar en los Centros de Secundaria				X			
Programa de Apoyo y Refuerzo a Centros de Educación Secundaria*				X			
Programa de mejora del éxito escolar			X	X			
Programa contra el abandono temprano	Abandono temprano			X	X	X	X
Programas de Cualificación Profesional Inicial*				X	X		

Fuente: elaboración propia a partir de los planes y programas seleccionados.

\* Este programa comparte como objetivo tanto la consecución del éxito escolar como reducir el abandono prematuro.

A tenor de la clasificación por nivel educativo de las distintas actuaciones, se comprueba: En primer lugar que las actuaciones abarcan todas las etapas del nivel educativo no obligatorio, y que la etapa educativa que concentra mayor número de programas es la Educación Secundaria Obligatoria, revelándose como el cuello de botella en el que se estrangula el tránsito de los estudiantes entre la etapa obligatoria y la no obligatoria. Estos datos reflejan que los umbrales de éxito establecidos por la OCDE y la UE prolonga la escolarización del individuo, no de *iure*, pero sí de *facto*, en las escuelas, aumentando el tiempo de exposición a la cultura escolar y retrasando con ello el acceso al mercado laboral de la población estudiantil.

## 2.2 GRUPOS DE RIESGO

La LOE establece que corresponde a las administraciones públicas favorecer la incorporación al sistema educativo de los alumnos con desventajas que le impidan desarrollar una vida escolar en igualdad de condiciones. En este sentido, deben establecer los canales necesarios para que este tipo de alumnado se pueda incorporar al curso más adecuado a sus características y conocimientos previos, con los apoyos oportunos y de esta forma continuar con el aprovechamiento su educación.

El tipo de alumnado que se encuentra en situaciones de desventaja queda regulado por El Real Decreto 299/1996, de 28 de febrero, de ordenación de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en educación. Este artículo fija que las acciones de compensación educativa deben dirigirse, con carácter general, a las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentran en situaciones desfavorables, específicamente, por factores territoriales, por condiciones sociales, a minorías étnicas o culturales, o que por cualquier otro motivo se incorporan de forma tardía al sistema educativo español.

A lo largo de la redacción del Artículo 3 queda constancia del vínculo que el MEPSYD fijan entre el abandono prematuro o el fracaso escolar se consideran estrechamente y la compensación educativa. Esta relación no se establece por convicciones teóricas, sino por la concordancia observada a lo largo de los años entre el bajo rendimiento académico y las situaciones desfavorecidas en las

que se encuentra el individuo. Sin embargo, no se debe pasar por alto que no son los únicos factores asociados a una escolarización deficiente, pues en determinados casos el absentismo se encuentra relacionado con otros elementos, particularmente, con la edad (pre-adolescencia) y con la desmotivación del niño o la niña, y así queda reflejado en las políticas educativas elaboradas por parte de las administraciones educativas.

Analizando la población con mayor riesgo *grosso modo* se observan varias políticas a tenor del fin perseguido. En primer lugar, cuando la finalidad es reducir el abandono prematuro ésta se dirige a los grupos tradicionales de compensación educativa española: los gitanos como minoría étnica mayoritaria en las escuelas españolas; los inmigrantes cuyo y aquellos que se encuentran en condiciones familiares, sociales y económica desfavorables que impiden garantizar la escolarización adecuada de sus hijos. Y, en segundo lugar, cuando el interés es fomentar el éxito escolar el enfoque se amplía abarcando a todo el alumnado, es decir, a cualquier alumno con desventajas educativas relativas a retrasos, sobre todo, en áreas instrumentales básicas, carencia de hábitos de estudio, etc., independientemente de su perfil sociológico.

Cuadro 4. Políticas educativas contra el Abandono temprano y el fomento del éxito escolar por grupo de riesgo

POLÍTICAS	Objetivo	Etnia	Inmigrantes	Socioeconómicas	Desventaja educativa	Circunstancias familiares	Todo el alumnado
Educa3	Éxito Escolar						X
Programa de Acompañamiento Escolar en los Centros de Primaria					X		
Programa de Acompañamiento Escolar en los Centros de Secundaria					X		
Programa de Apoyo y Refuerzo a Centros de Educación Secundaria		X	X	X	X		
Programa de mejora del éxito escolar							X
Programa contra el abandono temprano	Abandono temprano	X	X	X		X	
Programas de Cualificación Profesional Inicial*					X		

Fuente: elaboración propia a partir de los planes y programas seleccionados.

Concluyendo, la idea más importante que se sustrae del perfil del alumnado en riesgo, a día de hoy, es que éste abarca a todo tipo de individuo más allá de su condición socio económica de origen o de sus circunstancias familiares particulares. Se está generando un nuevo grupo de desaventajados que se debe a su rendimiento académico insuficiente<sup>14</sup>. Este hecho se vuelve a explicar porque

<sup>14</sup> Por rendimiento académico bajo se entiende no alcanzar unos puntuaciones mínimas fijadas en los procesos de evaluación en materias instrumentales.

las administraciones educativas están ampliando sus miras. Ya no circunscriben su intención en impedir el abandono prematuro del sistema educativo sin los títulos correspondientes a los periodos de educación obligatoria como sucedió anteriormente, sino que este se fina en una etapa superior. Cuando se extendió la escolarización hasta los 16 años con la reforma del sistema educativo llevada a cabo por la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE), en 1990. En aquel entonces prolongar la permanencia en las aulas se garantizó por ley, ampliando la obligatoriedad de la escolaridad. En otras palabras, la prioridad era universalizar la Secundaria sin ahondar explícitamente en el rendimiento de los alumnos. Con las nuevas políticas la exigencia aumenta, ya no vale sólo con aprobar raspadamente las asignaturas, sino que es necesario sacar buena nota, al menos en las áreas instrumentales, y obtener como mínimo la titulación en Secundaria post-obligatoria.

### **2.3 MEDIDAS RECOGIDAS EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS: ÉXITO ESCOLAR Y ABANDONO PREMATURO**

Evidentemente, para cada objetivo se concretan diferentes medidas de actuación adaptadas a cada situación. Las medidas son entendidas como propuestas concretas o herramientas específicas con cuya aplicación se espera alcanzar los objetivos propuestos. Éstas se agrupan en dos categorías: educativa y, social y política. En la categoría de "educativa" se incluyen aquellas propuestas circunscritas específicamente en los centros educativos como por ejemplo: las modificaciones curriculares, las clases de apoyo, los materiales didácticos diseñados *ex profeso*, etc. Por media de carácter social o político se consideran aquellas que necesitan de la intervención o colaboración de expertos o instituciones cuyas competencias permite establecer una colaboración entre administraciones o expertos circunscritos a los centros educativos. Por ejemplo, la coordinación entre administraciones de distinto nivel.

#### **2.3.1 ÉXITO ESCOLAR**

Las políticas desarrolladas para alcanzar el éxito escolar combinan aspectos básicamente pedagógicos con otros de corte

organizativo. Aquellas que hacen hincapié en el currículo favorecen la compensación junto a la inclusión de modificaciones en el contenido adaptadas al alumnado para facilitar el aprendizaje. En concreto, en materias tan importantes como la "Lengua" o las "Matemáticas". En el caso del alumnado inmigrante cuya lengua materna no es el castellano se adaptan las políticas a sus circunstancias para que puedan progresar en igualdad de condiciones en el manejo del idioma y garantizar con ello unas mínimas cualidades para afrontar con éxito la vida escolar.

Otro aspecto interesante es el empuje dado a la formación en Educación Secundaria orientada al mundo laboral a través de la creación de Aulas Profesionales, Talleres Profesionales y los Talleres específicos, contemplados en los Programas de Cualificación Profesional Inicial. Por último, en el plano social y político, el interés por aunar esfuerzos entre las administraciones y otros agentes sociales se encuentran presentes en todas las actuaciones diseñadas para garantizar la equidad en el sistema educativo. La coordinación consiste en la aplicación de dispositivos innovadores, que suelen incorporar mecanismos institucionales para estimular la participación o bien entre administraciones a diferentes niveles Estatales y regionales

### **2.3.2 ABANDONO TEMPRANO ESCOLAR**

En el caso del abandono temprano, la intervención educativa articula su eje de actuación en la adaptación del proceso de enseñanza a las necesidades e intereses de la población escolar que se encuentre en riesgo de iniciar o mantenerse en una situación de abandono, como se puede comprobar en el cuadro 5. Entre estas medidas destaca la flexibilización de entrada al sistema educativo para aquellos alumnos, de entre 16 y 24 años, sin título de Secundaria Obligatoria y que quieran retomar los estudios. Ya de carácter más específico se aprueba la elaboración o adecuación de materiales curriculares, aplicaciones informáticas, libros o nuevos recursos didácticos que impliquen a los alumnos en el proceso educativo. También se contempla la mejora del control sistemático de la asistencia a clase en todos los centros.

Junto estas medidas es importante destacar aquellas orientadas a completar la formación de los jóvenes mediante acciones formativas

ajustadas a sus necesidades e intereses, con objeto de facilitar su inserción social y laboral, tales como Programas de Iniciación Profesional, Escuelas Taller, Casas de Oficios y Cursos de Formación Ocupacional. Estas medidas, no sólo abarcan a jóvenes inactivos, sino que, además, se elaboran nuevas ofertas educativas para aquellos que cuentan con un trabajo y desean mejorar su formación puedan compaginar su vida laboral con los estudios.

De nuevo en el aspecto social y político, se busca favorecer la coordinación entre los diferentes agentes implicados en el proceso educativo. Se promueve la implicación de los equipos directivos, de los equipos y departamentos de orientación y del Servicio de Inspección mediante la organización de jornadas, encuentros, la elaboración de programas provinciales y cursos de formación adaptados a la lucha contra el absentismo y el abandono prematuro de la escuela. Igualmente, se recogen dispositivos de coordinación de ámbito autonómico, provincial y local para la aplicación eficaz de las actuaciones con intervención de todas las administraciones.

Cuadro 5. Medias diseñadas para alcanzar éxito escolar y reducir el abandono escolar prematuro

MEDIDAS				POLÍTICAS									
				Programa de Acompañamiento Escolar en los Centros de Primaria	Programa de Acompañamiento Escolar en los Centros de Primaria	Programa de Acompañamiento Escolar en los Centros de Primaria	Plan eiteach	Programa de mejora del éxito escolar	Programas de Cualificación Profesional Inicial.	Programa para la disminución del abandono temprano de la escolarización			
Éxito escolar Abandono prematuro	Educativo	Curricular	Medidas curriculares								X		
			Medidas compensatorias grupos en riesgo			X		X					
			Áreas instrumentales	X	X	X							
			Segunda oportunidad								X		
		Organizativa	Educación Infantil					X					
			Apoyos educativos, etc.	X	X	X		X					
	Clases de apoyo, etc.		X	X	X					X			
			Innovación educativa										
			Educación Intercultural										
	Social y Político	Cooperación y coordinación		X	X	X	X	X	X	X	X	X	
		Servicios externos											
		Campañas de difusión									X		
		Other mesures		X	X	X	X	X	X	X			

Fuente: elaboración propia partir de la normativa vigente

En resumidas cuentas, el conjunto de las medidas analizadas describen a un sistema educativo caracterizado por su ductibilidad. Tomando aquellas dirigidas a la organización del sistema educativo que afectan directamente a los alumnos escolarizados, se ofrecen modificaciones para que los alumnos puedan adaptarse mejor al proceso de enseñanza. Este acoplamiento que debe ser acorde con sus capacidades, sortea las rigidez de un una enseñanza estandarizada para todos con una metodología y unos objetivos comunes para el grueso de la población. En el caso de las medidas que afectan también a la organización pero que atañe a los individuos no escolarizados se abren las puertas para que aquellos que abandonaron el sistema educativo sin una titulación o cualificación suficiente, y desean retomar la formación, e incluso comenzar una nueva vida académica lo puedan llevar a cabo, incluso conciliándolo con su vida laboral.

### **3. CONCLUSIONES**

Como se puede comprobar la Administración educativa española a través de sus políticas de igualdad apuesta por un sistema educativo flexible, cualidad que permite ofrecer al conjunto de los estudiantes alternativas para desarrollar con garantías sus vidas académicas entre las diversas vías de formación. Defendiendo con ello la idea de que un sistema rígido tiende a expulsar a un número significativo de estudiantes y potencia el fracaso escolar, y por consiguiente, este modelo no respondería adecuadamente a la diversidad de circunstancias e intereses del alumnado español. No obstante, dada las particularidades de la realidad educativa española, el acoplamiento del sistema al alumnado conlleva unas consecuencias asociadas que pueden determinar la eficacia de las propias políticas.

La flexibilidad va acompañada de una ampliación *de facto* de la escolaridad, pues *de iure* la escolarización obligatoria sólo comprende de los 6 a los 16 años. Es evidente que la dilación de la vida escolar es entendida como receta para alcanzar el éxito educativo generalizado y que este se traduzca en una mayor igualdad social. Además se aumenta el tiempo de escolarización del alumnado tanto por arriba como por abajo del periodo de educación obligatoria extendiendo la escolarización a la Educación Primaria de 3 a 5 años



y en la Secundaria Superior, cuya matriculación se realiza entre los 16 y los 18 años.

Junto al aumento del periodo de escolarización, alargando la duración de la vida escolar hasta 15 años, hay que sumarle el aumento de las exigencias relacionadas con el rendimiento educativo. En este sentido para las Administración ya no sólo le basta con que el alumno obtenga un título académico, sino que, además, debe ser completado con buenas notas, al menos en aquellas áreas instrumentales que son evaluadas por informes como PISA. Pero esto no es todo, al haber aumentado el umbral de éxito escolar fijándose en una etapa superior, indudablemente, también crece la complejidad del conocimiento que debe ser transmitido; tanto más en el Bachillerato de corte más académico, como en los Ciclos Formativos de Grado Medio que aunque con un perfil más técnico no dejan de ser contenidos más avanzados que los presentes en grados inferiores. Así, la suma de estos factores da como resultado una vida escolar mucho más exigente de la que existía anteriormente. Si tomamos estos elementos y los contrastamos entre ellos, es decir, el perfil del fracasado escolar en España, junto al aumento del tiempo de escolarización y los nuevos requisitos de rendimiento académico nos encontramos ante una situación que requerirá algo más que el aumento de los recursos destinados a reducir las desigualdades. Se precisa que se dé otra circunstancia cuya ausencia puede provocar efectos contrarios o no buscados por las políticas educativas.

Bien es verdad que se han tomado medias acertadas flexibilizando el sistema educativo, pero no hay que olvidar que el alumnado con mayores probabilidades de desarrollar un bajo rendimiento académico proviene de grupos sociales concretos, especialmente de estratos socioeconómicos bajos (trabajadores manuales, bajo nivel cultural, etc.). A estos alumnos a partir de ahora, se les exigirá mayor tiempo, esfuerzo y dedicación en la vida escolar del que se les requería anteriormente, y que por cierto en su momento no alcanzaban. Estas nuevas condiciones chocan de frente con la realidad de estos grupos. Nos encontramos ante un nuevo contexto en el que paradójicamente para fomentar la igualdad el alumnado proclive al fracaso debe permanecer más tiempo en un sistema educativo del que es reticente y en condiciones más exigente. Ya no sólo debe recuperar el tiempo perdido con respecto a sus compañeros aventajados, sino que debe forzar la marcha y

fijar horizontes más ambiciosos, se le exige llevar a cabo una tarea titánica, un doble esfuerzo que sin duda no será fácil de realizar. Por este motivo, no será suficiente, aunque sí necesario, el aumento de los recursos destinados a paliar sus desventajas, además, desde las instituciones se tiene que provocar un cambio en la estrategia colectiva de estos grupos.

Los alumnos más azotados por el fracaso escolar no deben entender su situación desde una perspectiva puramente pasiva, como objetos de los agentes de la institución, como representantes de una clase, un estatus, etc. Esta postura no les será útil ante los nuevos retos que se avecinan en el seno de una economía basada en el conocimiento. Es necesario un cambio en su identificación con la cultura escolar, y tomar ante ella una postura de "identificación instrumental" (Enguita, 2001). Ésta según el profesor Enguita consiste en entender la escuela como un medio, como un instrumento para lograr alguna otra cosa, en este caso concreto, conseguir un buen empleo, una posición social, etc. Si no se logra generar esta confianza, la de pensar en el sistema educativo como un medio, los grupos sociales sobre los que descansa la responsabilidad de mejorar sus indicadores educativos y sus esperanzas profesionales, empeorarán sus perspectivas vitales. Si tenemos en cuenta la idea expuesta por Baudelot y Roger Establet (2001) en la que defienden que la generalización de la escolarización y en particular de la escolarización única sistematiza el proceso de división social, que contextualizando a este trabajo, supondría acentuar las diferencias entre fracasados escolares por grupos de riesgo. La ausencia de una estrategia colectiva adecuada al esfuerzo que se debe realizar polarizará, aún más, en términos de desigualdad el sistema educativo y por ende la sociedad.

## **RESUMEN**

Parece consistente la idea de que España está desarrollando una economía del conocimiento, donde la posesión individual del capital cultural o escolar gana importancia relativa frente al capital económico. Por otro lado, las políticas educativas de carácter igualitario llevadas a cabo por las administraciones educativas, auspiciadas bajo el paraguas de la última reforma educativa del año 2006, hacen hincapié en la universalización de la escolaridad y en

el aumento del rendimiento académico. Esta tendencia, en el caso de España, supone la incorporación de los sectores más renuentes al programa de la institución escolar. La convergencia de estos elementos genera un contexto educativo donde sólo el aumento de los recursos para luchar contra la desigualdad no es suficiente para alcanzar las metas propuestas.

Palabras claves: desigualdad; políticas educativas; éxito escolar y abandono prematuro.

### **ABSTRACT**

The idea that Spain is developing an economy of the knowledge seems sound, where the individual possession of the cultural or school capital gets relative importance compared to the economic capital. On the other hand, the equitable educative policies carried out by the educative administrations, according to the last educative reform, in 2006, make upsetting in the universality of the schooling and the increase of the academic yield. This trend, in the case of Spain, supposes the incorporation of the more reluctant sectors to the school institution program. The convergence of these elements generates an educative context where only the increase of the resources to struggle against the inequality is not enough to achieve the proposals.

Key words: inequality; educative politics; school success and drop out of school.

Recebido em 15 de março de 2009.

Aceito em 20 de abril de 2009.