



El abandono temprano de la educación y la formación en España¹

Enrique Roca Cobo

*Ministerio de Educación. Instituto de Evaluación.
Madrid. España*

Sumario: 1. La educación del siglo XXI. 2. Los puntos de referencia europeos (benchmarks), la definición y la medida del abandono temprano de la educación y la formación. 3. El abandono temprano en España: comparación con Europa y desigualdades autonómicas. 4. Las causas del abandono: sociales, económicas, educativas. 5. Las propuestas institucionales españolas para combatir el abandono temprano de la educación y la formación.

Resumen

En el siglo XIX, los principales objetivos educativos en la mayoría de los países industrializados fueron la alfabetización y que todos los niños se beneficiaran de la educación primaria, que trató de extenderse hasta los 14 años.

En el siglo XX, los países que alcanzaron el objetivo anterior pusieron el punto de mira en los 16 años y preocupados por la educación del siglo XXI, iniciaron un proceso institucional de reflexión y actuación que dio lugar a una profunda renovación de las aspiraciones sociales sobre la educación. Este proceso, en el que participaron entre otros UNESCO, OCDE y Unión Europea, provocó una revolución en la concepción de la educación que se concretó en 1999 con el informe Delors, en 2001 con la publicación del primer informe del Programa Internacional de Evaluación de Alumnos (PISA) y en 2002 con la adopción por la UE del Programa Educación y Formación 2010.

Desde el año 2000, la Unión Europea ha decidido aumentar de forma sustancial la inversión en educación, reducir de forma drástica el abandono temprano, promover la educación y la formación a lo largo de la vida, definir nuevas competencias básicas e impulsar la movilidad del profesorado y de los estudiantes.

¹ El presente artículo se ha publicado en el número extraordinario de la *Revista de Educación* correspondiente al año 2010.

La cifra del abandono temprano en España es de las más elevadas en la Unión Europea, lo que pone en manifiesto el importante reto de la sociedad española para 2020.

Fracaso y abandono temprano son dos fenómenos diferentes, pues uno se refiere a la educación obligatoria y el otro a la postobligatoria, pero el abandono temprano en España está condicionado en buena medida por el fracaso de aquellos alumnos que al finalizar los estudios obligatorios no han obtenido el título de Educación Secundaria Obligatoria.

Las causas y las propuestas institucionales para combatir el abandono temprano están detalladas en este artículo.

Palabras clave: Abandono temprano, Educación, Formación, Puntos de referencia, Unión Europea.

Abstract

In the XIX century, the main educational objective for the majority of industrialized countries was Literacy and that every child should benefit from primary education, extended to 14 years of age.

In the XX century, the countries which achieved the above objective aimed at extending primary education to 16 years of age and, concerned about education in the XXI century, they started an institutional process of reflection and action that led to a deep renewal of the objectives and social aspirations on education. This process, with participating organizations like UNESCO, OECD and the European Union, caused a revolution in the idea of education which was synthesized in 1999 with the Delors Report, in 2001 with the first report of the Programme for International Student Assessment (PISA) and, in 2002, with the adoption by the EU of the Education and Training Program 2010.

Since the year 2000, the European Union has decided to significantly increase funding in education; to drastically reduce the early dropout rate; to promote education and training throughout a person's life; to define new basic capacities; to give a push to the teachers' and students' mobility.

The number of school dropouts in Spain is one of the highest in Europe, which shows the important challenge that Spanish society faces in order to reach this educational objective by 2020.

Failure and early dropout are two different phenomena, since one is related to compulsory education and the other to post-compulsory education, but school dropout is conditioned,

to a large extent, by the failure of those students who were unable to obtain the Compulsory Secondary Education Certificate after finishing their compulsory education period.

The causes and institutional proposals to fight the early dropout are presented in detail in this article.

Keywords: Early dropout, Education, Training, Benchmarks, European Union.

La educación del siglo XXI

En el siglo XIX el principal objetivo educativo fue la alfabetización y, en la mayoría de los países industrializados, que todos los niños se beneficiaran de la educación primaria, que trató de extenderse hasta los 14 años. En el siglo XX, los países que alcanzaron ese objetivo pusieron el punto de mira en los 16 años y en buena parte de ellos se alcanzó este objetivo en la segunda mitad del siglo, a pesar de planteamientos elitistas que reclamaban el derecho a la ignorancia.

El primero de estos retos educativos, la escolarización obligatoria hasta los 14 años, se abordó de forma definitiva en España con la Ley General de Educación (LGE) de 1970, con considerable retraso con respecto a los países educativamente más avanzados. Hubo que esperar a 1990 para que la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) estableciera la educación obligatoria hasta los 16 años. Ambas leyes trataron así de combatir el retraso educativo español y contribuir a la modernización de la educación, no sin tener que superar notables resistencias dentro y fuera del mundo educativo.

En esos años finales del siglo pasado, mientras la nueva Ley comenzaba a implantarse se puso en marcha en los más influyentes organismos internacionales preocupados por la educación del siglo XXI un proceso institucional de reflexión y actuación que dio lugar a una profunda renovación de los objetivos y las aspiraciones sociales sobre la educación. Este proceso, en el que participaron entre otros UNESCO, OCDE y Unión Europea, provocó una revolución en la concepción de la educación que se concretó en 1999 con el informe Delors, en 2001 con la publicación de los resultados del primer informe del Programa Internacional de Evaluación de Alumnos (PISA) y en 2002 con la adopción por la UE del Programa Educación y Formación 2010.

La Asamblea General de UNESCO acordó constituir una comisión internacional que reflexionara sobre la educación y el aprendizaje del siglo XXI. Se encargó la presidencia de dicha comisión a Jacques Delors quien, junto con otras 14 personalidades, preparó el informe titulado *La educación encierra un tesoro* que se dio a conocer en 1999 (Delors, 1999).

El "Informe Delors" presenta la educación como una utopía necesaria, garante frente a la exclusión y principal soporte de la cohesión social y la participación democrática.

El Informe presenta la educación como la utopía necesaria, garante frente a la exclusión y principal soporte de la construcción de la cohesión social y la participación democrática. Entiende la educación a lo largo de la vida como una de las llaves de acceso al siglo XXI y afirma que la educación se sustenta (se debe sustentar) en 4 pilares básicos: se trata de que los ciudadanos *aprendan a conocer, a hacer* (a fin de adquirir no sólo una cualificación profesional sino una competencia que capacite al individuo para hacer frente a gran número de situaciones y a trabajar en equipo) *a vivir juntos* (con-vivir, ejercer la ciudadanía) *y a ser*.

OCDE ofrece desde 1992, con la publicación de *Education at a Glance*, un sistema internacional de indicadores que permite una aproximación sistemática al análisis comparado de los sistemas educativos de los países de la organización (OCDE, 2009a); desde 2005 se traduce este informe al español con el nombre de *Panorama de la Educación* (OCDE, 2009b) y el Instituto de Evaluación presenta desde 2006 un Informe Español sobre el *Panorama*, con una mirada específica sobre los aspectos más relevantes desde la perspectiva española de los indicadores OCDE (Instituto de Evaluación, 2009a).

OCDE afrontó la necesidad de completar el sistema de indicadores con unos resultados educativos de los aprendizajes del alumnado. Nace así el Programa Internacional de Evaluación de Alumnos (PISA), en el que los países participantes deciden que se evalúe la adquisición de competencias básicas por parte de los alumnos de 15 años, edad en la que en la mayoría de los sistemas educativos participantes en el proyecto los alumnos están a punto de finalizar la educación obligatoria. El proyecto culmina con la realización del primer ejercicio en el año 2000 y la publicación del primer informe PISA a finales de 2001 (OCDE, 2001). Al mismo tiempo que OCDE realizó este ejercicio práctico de definición y medida de competencias básicas, pone en marcha un proyecto que con el nombre de DeSeCo presenta la definición y selección de competencias básicas que propone esta organización (OCDE, 2002).

La Unión Europea incorporó desde un primer momento las aportaciones de UNESCO y OCDE a la reflexión y a las propuestas de cooperación en educación y formación que dieron lugar al compromiso conjunto de los estados de la Unión. El Consejo Europeo de Lisboa, de marzo de 2000, definió la denominada *Estrategia de Lisboa*, con el objetivo para 2010 de «convertir a Europa en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». Se decidió utilizar un método abierto de coordinación, mediante la definición de objetivos, calendario, indicadores y puntos de referencia, controles y evaluaciones comunes, cooperando en proyectos de innovación y calidad así como en la difusión de prácticas idóneas. Entre las conclusiones fundamentales, el Consejo decidió aumentar de forma sustancial la

La Estrategia de Lisboa para lograr los objetivos del 2010 decidió aumentar la inversión en educación, reducir el abandono temprano, promover la educación a lo largo de la vida, definir nuevas competencias básicas e impulsar la movilidad de profesores y estudiantes.

inversión en educación, reducir de forma drástica el abandono temprano, promover la educación y la formación a lo largo de la vida, definir nuevas competencias básicas e impulsar la movilidad del profesorado y de los estudiantes.

El Consejo Europeo de Estocolmo, de 2001, adoptó 3 *objetivos estratégicos* y 13 *objetivos concretos* que detallaban los anteriores. El Consejo Europeo de Barcelona, de marzo de 2002, adoptó el Programa Educación y Formación 2010 en el que se definió una lista indicativa de 33 indicadores, se acordó elaborar informes de progreso y se creó el SGI (Standing Group on Indicators and Benchmarks, o Grupo permanente de indicadores y puntos de referencia) con representantes de los estados miembros para desarrollar los indicadores y puntos de referencia y hacer el seguimiento del progreso. La primera reunión del SGI se celebró en julio de 2002.

Los puntos de referencia europeos (benchmarks), la definición y la medida del abandono temprano de la educación y la formación

Una primera concreción de los objetivos europeos de más y mejor educación para todos en el siglo XXI se realizó en el Consejo Europeo de Bruselas de 2003, mediante el establecimiento de cinco puntos de referencia (*benchmarks*) para 2010, a modo de objetivos precisos del rendimiento medio esperado de los sistemas educativos europeos:

- Situar por debajo del 15% el porcentaje máximo de alumnos de 15 años con nivel 1 e inferior en competencia lectora en PISA.
- Reducir al 10% el porcentaje de población entre 18 y 24 años con educación secundaria obligatoria que no sigue estudios posteriores.
- Elevar hasta el 85% el porcentaje de personas de 20 a 24 años que hayan completado educación secundaria postobligatoria.
- Incrementar en un 15% el número total de graduados en estudios superiores de matemáticas, ciencias y tecnología y reducir el desequilibrio de género entre los graduados en estos estudios.
- Conseguir que al menos el 12,5% de los adultos de 25 a 64 años participe en cursos de formación.

Con el primer punto de referencia se pretende valorar si los jóvenes europeos adquieren, al finalizar la educación obligatoria, un nivel aceptable de competencias básicas, y para ello se recurre a las competencias medidas por PISA desde 2000: la lectora, la matemática y la científica. Los siguientes puntos de referencia se refieren al objetivo de extender la educación a la mayoría de los jóvenes y ciudadanos: el segundo y el tercero para que la mayoría de los jóvenes permanezca estudiando hasta alcanzar una titulación postobligatoria y los dos siguientes para mejorar el número de ciudadanos con

formación superior científico-técnica o que accede a la educación a lo largo de la vida. Es decir, se trata de una concreción muy precisa de la extensión de la educación para todos los ciudadanos, tal y como propuso el Informe Delors.

La Unión Europea se plantea una escolarización del 90% hasta los 18 años y una titulación de secundaria postobligatoria superior al 85%. Pero conviene resaltar que este objetivo se concreta así, por primera vez, en 2003, momento en el que prácticamente la primera generación de alumnos españoles que inició la educación primaria en 1992 acaba de finalizar la ESO a los 16 años.

El Consejo decidió concretar el objetivo de aumentar la escolarización en la educación secundaria superior por encima del 90% recurriendo al concepto de abandono temprano, que ha venido siendo utilizado desde la adopción del punto de referencia en 2003. El concepto de abandono se refiere al *porcentaje de jóvenes de 18 a 24 años que han alcanzado como máximo la educación secundaria inferior (obligatoria) y no continúan estudiando o formándose* a fin de alcanzar el nivel que para el siglo XXI se ha definido como deseable: la educación secundaria superior (postobligatoria).

Disminuir el abandono temprano de la educación y la formación se ha ido convirtiendo en uno de los desafíos principales de los sistemas educativos europeos.

Disminuir el abandono temprano de la educación y la formación, como un elemento fundamental para incrementar el acceso de todos a la educación, se ha ido convirtiendo en uno de los desafíos principales de los sistemas educativos europeos, junto con el de asegurar a todos los jóvenes la adquisición de las competencias básicas para el aprendizaje a lo largo de la vida.

El Consejo de 2006, en sus conclusiones sobre eficiencia y equidad en educación y formación, reconoció que la reducción del abandono temprano puede incrementar la empleabilidad, contribuir a la cohesión social y fortalecer el modelo social europeo (Consejo de la Unión Europea, 2006). El Informe de 2009 sitúa la reducción del abandono temprano en el capítulo que dedica a la promoción de la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa (European Commission, 2009), y subraya así la importancia de las políticas encaminadas a la reducción del abandono para la consecución de dichos objetivos.

Cuando el Consejo europeo de Bruselas de 2003 se planteó el objetivo de más educación y mayor permanencia en el sistema educativo para todos los ciudadanos, utilizó el concepto de abandono temprano, que resume dicho objetivo, pero lo hizo, en mi opinión, mediante una formulación en negativo: reducir el número de los que dejan de estudiar o formarse. Como he señalado, en realidad se trata de conseguir que los jóvenes permanezcan en el sistema educativo después de finalizada la educación obligatoria realizando estudios secundarios superiores que conduzcan a una titulación CINE 3

(Clasificación Internacional Normalizada de Educación, ISCED en sus siglas en inglés). Probablemente hubiera sido más directo y comprensible para el conjunto de la sociedad que el Consejo hubiera adoptado una definición positiva del punto de referencia, más o menos en los siguientes términos: «*que el 90% de los jóvenes europeos continúe estudiando y formándose una vez finalizada la escolarización obligatoria, hasta alcanzar al menos una titulación de educación secundaria superior*».

Quizá la superposición de este punto de referencia con el que propone que el porcentaje de personas que alcanza la educación secundaria superior debe llegar al 85%, con planteamientos muy similares, aconsejó la utilización del concepto de abandono expresado en términos negativos, que se ha generalizado hasta la actualidad.

También ha contribuido a hacer más complejo este punto de referencia el que se haya optado por medirlo a través de las encuestas de la población activa (Muñoz, 2009). Si se hubiera usado una definición positiva, como la comentada, seguramente se hubiera tenido en cuenta, al menos de modo alternativo, la posibilidad de contabilizar la permanencia de los jóvenes en los estudios postobligatorios a través de las tasas educativas y no de las estadísticas laborales. Así, se podría valorar la permanencia de los jóvenes en la educación y la formación utilizando las tasas de matrícula a las distintas edades comprendidas entre los 15 y los 19 años, o las tasas de titulación en los estudios secundarios superiores, indicadores que utiliza, por ejemplo, el *Panorama de la Educación de OCDE* (2009a).

Los datos correspondientes a este punto de referencia se elaboran a partir de la *European Labour Force Survey* que coordina Eurostat. Los datos españoles provienen de la Encuesta de Población Activa (EPA) que elabora el INE desde 1968. De acuerdo con la definición dada, la EPA considera el porcentaje de ciudadanos entre 18 y 24 años cuyos estudios más altos realizados corresponden a uno de los niveles CINE 0, 1, 2 o 3 cortos y que no está estudiando o no lo habían hecho en las cuatro semanas anteriores a la realización de la encuesta. La inclusión de los niveles CINE 3c encierra considerables problemas comparativos y, por ello, controversia.

En cualquier caso, es necesario insistir en que este punto de referencia toma en consideración la formación que ha alcanzado la población entre 18 y 24 años y se considera abandono cuando esa formación no alcanza el título de Bachiller o el de Técnico (ciclos formativos de grado medio) en España y no se está estudiando. Hay que resaltar que esta población finalizó sus estudios obligatorios de ESO, previsiblemente, uno o dos años antes de la realización de la encuesta, si se trata de ciudadanos de 18 años, o siete u ocho años antes, si se trata de ciudadanos de 24 años. Por tanto, el último punto de referencia recogido por la Unión Europea correspondiente al año 2008 refleja

a la vez la formación actual de estos ciudadanos y su permanencia en los estudios entre 2000 y 2008. Son dos realidades relacionadas, pero diferentes.

Es muy importante tener en cuenta esta circunstancia; el punto de referencia se mide con los datos que ofrece la EPA, encuesta muy consolidada y trabajada de manera muy uniforme en todos los países de la Unión, pero proceder de este modo presenta inconvenientes no desdeñables para los efectos de este indicador. La encuesta recoge la formación actual alcanzada por la población de 18 a 24 años. Pero el abandono temprano de esos jóvenes se produjo en los años siguientes a su finalización de la ESO, de modo que puede darse un lapso temporal de hasta 8 años entre ese momento y la realización de la encuesta. Este modo de medir el abandono es efectivo para conocer la formación de la población en el momento de realización de la encuesta, pero no es adecuado para valorar la situación educativa presente de los jóvenes que acaban de finalizar la escolaridad obligatoria, ni para medir el efecto en esa realidad educativa de las medidas adoptadas en el lapso de tiempo mencionado.

Por otra parte, me parece necesario resaltar la diferencia entre abandono temprano y su medida y el denominado en España *fracaso escolar*. Se utiliza el concepto de fracaso escolar para designar el porcentaje de jóvenes que no finaliza con éxito la educación secundaria obligatoria a la edad prevista, es decir, que no obtiene el Título de educación secundaria obligatoria al finalizar los estudios formales correspondientes, a los 16 o 17 años. Este concepto de fracaso escolar vinculado a la titulación es propio de nuestro país (no se usa en estos términos prácticamente en ningún país de nuestro entorno) y, como han señalado diversos autores, bastante poco preciso.

“Fracaso” y “abandono temprano” son dos fenómenos diferentes, pues uno se refiere a la educación obligatoria y el otro a la postobligatoria, pero el abandono temprano en España está condicionado en buena medida por el fracaso.

Fracaso y abandono temprano son dos fenómenos diferentes, pues uno se refiere a la educación obligatoria y el otro a la postobligatoria, pero el abandono temprano en España está condicionado en buena medida por el fracaso: aquellos alumnos españoles que al finalizar los estudios obligatorios no han obtenido el título de ESO no pueden formalmente continuar estudios de bachillerato o de ciclos formativos de grado medio y, por tanto, parte del abandono temprano español se explica por esta razón. En el siguiente apartado se trata de explicar cómo influye el fracaso escolar en el abandono.

En otros países europeos o de OCDE no se utiliza el concepto de fracaso escolar para designar el porcentaje de alumnos que no alcanzan satisfactoriamente los objetivos educativos planteados en la educación obligatoria y tampoco se impide que dichos alumnos continúen estudios postobligatorios. Eso sí, en la mayoría de los casos, los estudios o la formación a los que se puede acceder están condicionados por los certificados obtenidos por el alumno al finalizar la educación obligatoria.

Las dificultades de aprendizaje no resueltas de modo satisfactorio durante la educación obligatoria (repetición de curso en España) son una de las razones que conducen al abandono.

Pero también en esos países el abandono se explica en parte por las dificultades educativas que desalientan a muchos jóvenes, quienes abandonan los estudios en el momento que pueden hacerlo, bien por finalizar la educación obligatoria, o por alcanzar la edad señalada, generalmente los 15 o 16 años. Es decir, las dificultades en el aprendizaje no resueltas de modo satisfactorio durante la educación obligatoria (por ejemplo, las que provocan la repetición de curso en el caso español) son una de las razones de peso que conducen al abandono a los alumnos que las sufren. Lo peculiar del caso español no es sólo que las dificultades de aprendizaje desalienten el deseo de continuar estudios o formación en aquellos que las padecen, es que la normativa no lo permitía, al menos hasta 2006. No obstante, conviene resaltar que resolver la limitación actual que la titulación en ESO impone, siendo necesario es, como muestra el ejemplo europeo, insuficiente para afrontar todas las dimensiones y causas del abandono. Volveremos a este asunto más adelante.

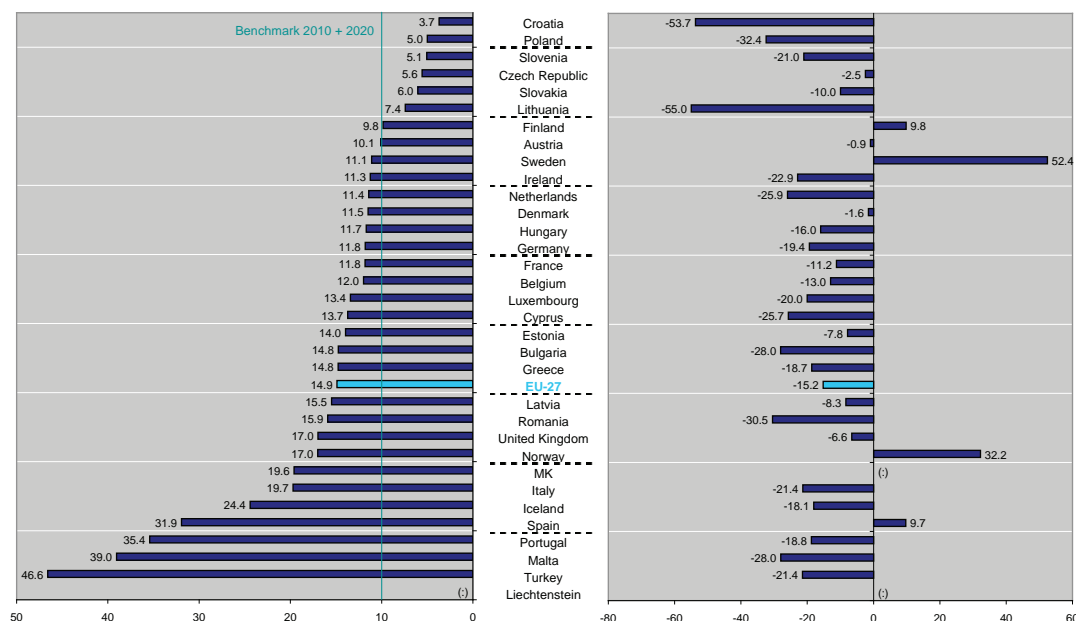
El abandono temprano en España: comparación con Europa y desigualdades autonómicas

El abandono temprano alcanzó en 2008 un promedio del 14,9% en la Unión Europea de los 27, y el 31,9% en España, la quinta cifra más elevada después de la de Liechtestein, Turquía, Malta y Portugal. Además, España es junto con Noruega, Finlandia y Suecia uno de los cuatro países en los que el abandono ha aumentado entre 2000 y 2008. Estas cifras son muy contundentes y ponen de manifiesto el importante reto de la sociedad española si se plantea seriamente alcanzar este objetivo educativo adoptado nuevamente para 2020 (European Commision, 2009).

Conviene recordar que reducir el abandono es un objetivo definido en 2003 por la Unión Europea. Como se ha señalado, en ese momento finaliza en España la educación secundaria obligatoria la primera generación de alumnos que debió permanecer en el sistema educativo hasta los 16 años. Es importante tener en cuenta esta circunstancia para explicar el elevado abandono temprano español. Reducir el abandono, o mejor dicho, mantener en la educación y la formación después de la educación obligatoria al 90% de los jóvenes no era objetivo del sistema educativo ni de la sociedad en esa fecha y las cifras que hoy se recogen en este indicador se refieren precisamente a la situación académica de los jóvenes que finalizaban sus estudios obligatorios entre el año 2000 y el año 2008. No es posible alcanzar un objetivo si éste no se ha planteado y la sociedad española no se ha planteado este objetivo hasta 2006, cuando se aprueba la Ley Orgánica de Educación.

Dicho esto, debe insistirse en la gravedad de la situación y la importancia que tiene el afrontarla con absoluta decisión si deseamos compartir las mismas aspiraciones y planteamientos educativos para el siglo XXI.

Figura I. Tasas de abandono temprano de la educación y la formación, 2000/2008



Fuente: LFS-Eurostat. European Comisión, UE. *Informe de progreso hacia los objetivos en educación y formación. Indicadores y puntos de referencia. 2009*

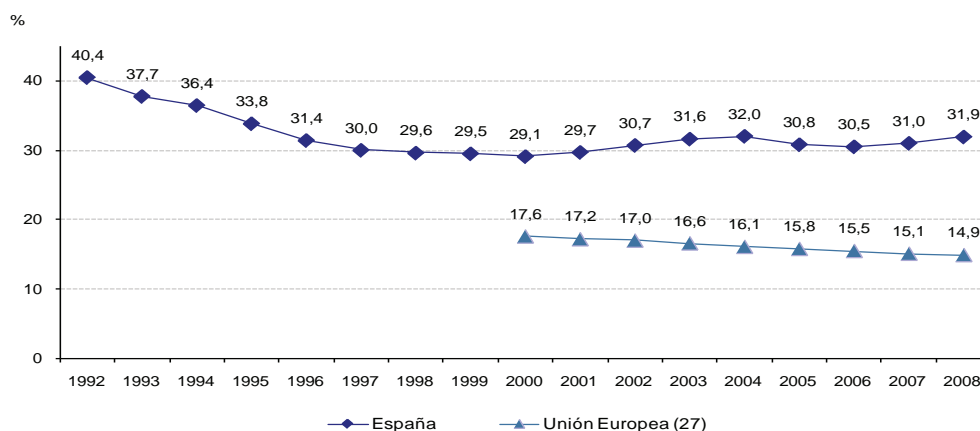
La evolución de las cifras del abandono temprano en España es muy elocuente. A principios de los años 90, el abandono afectaba al 40% de los ciudadanos. En aquellos años los jóvenes encuestados en la EPA habían cursado la EGB, es decir, una educación obligatoria hasta los 14 años. A partir de esa edad era posible continuar con el bachillerato unificado y polivalente, o con la formación profesional de grado medio, según se hubiese obtenido la titulación en EGB o una certificación. Pero todos los jóvenes podían continuar estudios en la vía académica o profesional.

El abandono temprano disminuyó en España desde el 40% a principios de los 90 hasta el 30% a mediados de la década y ha permanecido estable hasta 2008, posiblemente por la exigencia de titulación para continuar estudios de bachillerato o formación profesional.

El abandono temprano disminuyó en España desde el 40% a principios de los 90 hasta el 30% a mediados de la década, y ha permanecido estable en ese valor con ligeras variaciones hasta 2008 (Instituto de Evaluación, 2009a). Esa estabilidad de las cifras se debe, entre otras circunstancias, a la incorporación a la EPA de los jóvenes que ya han seguido el nuevo sistema educativo que estableció la educación obligatoria hasta los dieciséis años y que no ofrecía, como se ha señalado, la posibilidad de continuar estudios de bachillerato o profesionales sin el título de ESO. De forma que esta exigencia del título ha contribuido a mantener ese elevado número de jóvenes que después de los 16 años no podían continuar estudios.

Hay que resaltar que en el 2000 la cifra española se situaba ya muy próxima al 30% mientras que la de la Unión Europea estaba en el 17%. La cifra europea ha experimentado un ligero descenso del 17% al 15% en los siete primeros años del siglo XXI y la española ha permanecido en torno al 30/31%.

Figura II. Evolución del porcentaje del abandono temprano de la educación y la formación en España y la Unión Europea

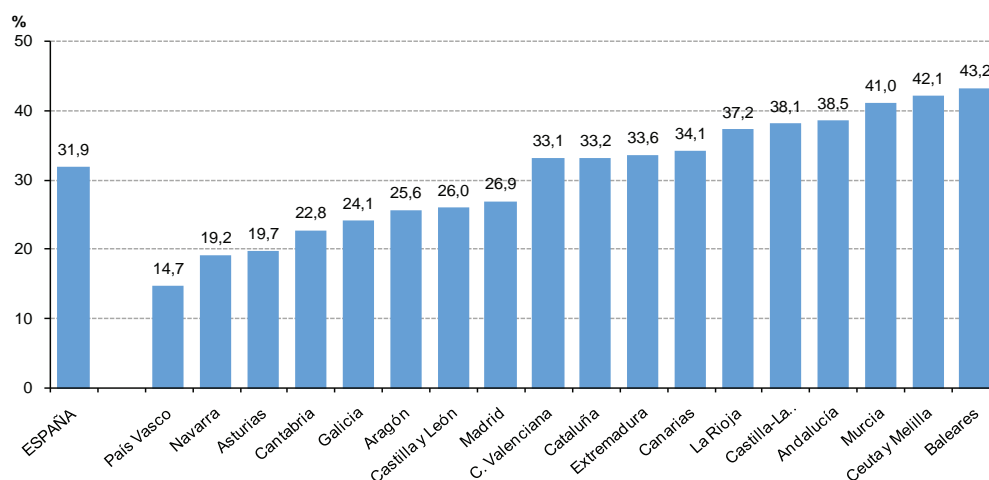


Fuente: LFS. *Labour Force Survey* (Encuesta Europea de Población Activa) - Medias anuales para los años desde 2000 a 2008 y Segundo Trimestre para los anteriores EUROSTAT. Instituto de Evaluación

El comportamiento promedio español es el resultado de abandono muy diferente entre las distintas Comunidades Autónomas. Algunas están en la media europea y otras se sitúan entre el 20% y el 25%, pero algunas superan el 35%.

El comportamiento promedio español es el resultado de cifras de abandono muy diferentes entre las distintas comunidades autónomas. En País Vasco y Navarra la cifra es prácticamente similar a la media europea. Hay comunidades como Asturias, Galicia, Castilla-León y Madrid en las que el abandono se sitúa entre el 20 y el 25%. Sigue a este grupo un conjunto de comunidades cuyo abandono temprano está en torno a la media española, en valores situados entre el 25% y el 35%, como en Aragón, Cantabria, La Rioja, Cataluña, Comunidad Valenciana y Extremadura. Finalmente, el resto de las comunidades españolas superan el 35%, incluso el 50% en las ciudades de Ceuta y Melilla. Hay que insistir en este comportamiento tan desigual de unas comunidades y otras, que indudablemente debe responder a circunstancias mucho más complejas que aquellas que afectan exclusivamente al sistema educativo, como se trata de analizar en el punto siguiente.

Figura III. Porcentaje de abandono de la educación y la formación, por comunidad autónoma. 2008

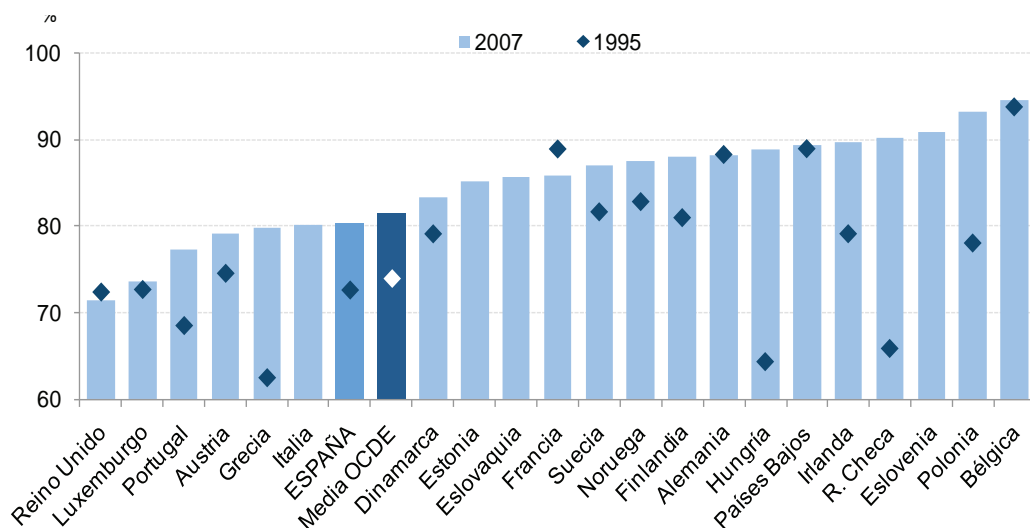


Fuente: *Encuesta de Población Activa*. Medias anuales. INE. Instituto de Evaluación

Como antes señalaba, las cifras que ofrece la EPA sobre abandono deben ser complementadas, en mi opinión, por las de otros indicadores que presentan datos educativos recientes, si se desea obtener una visión más ajustada de la situación educativa actual y reciente, y no sólo de la formación alcanzada por la población adulta. Si se considerara un indicador como las tasas de matrícula en las edades en las que los alumnos finalizan la educación obligatoria y las de escolarización en la educación secundaria superior podrían tenerse una información complementaria muy valiosa para este punto de referencia.

Ya que el objetivo es que los jóvenes permanezcan en la educación secundaria post obligatoria más tiempo, las tasas de matrícula son el indicador educativo más adecuado. Véase el ejemplo de este indicador que ofrece el *Panorama de la Educación 2009* de OCDE y la diferente visión que ofrece sobre esta cuestión. En este caso, las tasas promedio de matrícula entre 15 y 19 años de OCDE se encuentran ligeramente por encima del 80% y la de la Unión Europea (los 19 países OCDE) se sitúa próxima al 85%. Esta tasa de matrícula entre 15 y 19 años fue en España en 2007 prácticamente del 80%. La evolución desde 1995 ha sido diferente según países, pero en el caso español la variación entre 1995 y 2007 ha sido muy parecida a la de los promedios de Unión Europea y OCDE (Instituto de Evaluación, 2009a).

Figura IV. Tasas de escolarización 15 a 19 años OCDE (1995 y 2007)



Fuente: *Education at a Glance 2009*: OECD Indicators.

Este indicador ofrece una visión de la escolarización actual y por tanto una previsión de lo que es esperable encontrar en los próximos años cuando estos jóvenes matriculados en los sistemas educativos sean entrevistados en las encuestas laborales. No obstante, estas cifras actuales de la escolarización en España no deben, en ningún modo, disminuir la alerta y la preocupación por el problema. Es muy posible que las medidas ya adoptadas estén contribuyendo de modo positivo a aumentar la escolarización, pero

el abandono temprano en España es de tal magnitud que reclama todo el esfuerzo de autoridades, comunidad educativa y del conjunto de la sociedad.

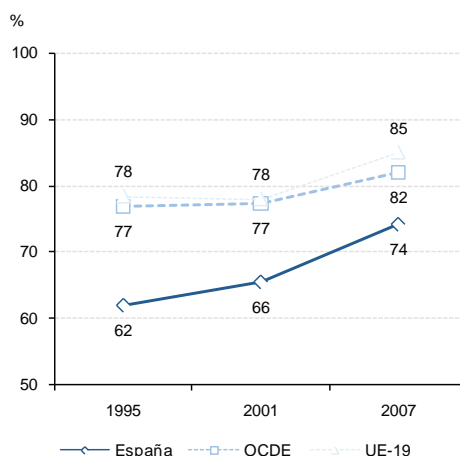
Otro indicador que se debe utilizar para complementar la información del abandono es, como ya se ha señalado, el relativo a las tasas de titulación en educación secundaria superior que provienen de las estadísticas educativas. Sin embargo, la Unión Europea utiliza las encuestas laborales y ofrece el porcentaje de ciudadanos que entre 20 y 24 declara que está en posesión de un título de educación secundaria postobligatoria.

La metodología aplicada por EUROSTAT para considerar la educación postobligatoria distingue entre CINE 3C largos y cortos, pero no en todos los países, a diferencia del indicador de titulados de OCDE, que incluye todos los jóvenes con titulaciones CINE 3, independientemente de la duración de los estudios. Además, OCDE recurre a las tasas de titulación y no al nivel de formación de la población adulta. Para España, este indicador muestra una tasa del 74% (sobre la edad típica de 17 años) en 2008, dato que contrasta severamente con el 60% de la población entre 20 y 24 años que tiene esta titulación de acuerdo con EUROSTAT.

Entre 1995 y 2007 las diferencias en las tasas de titulados españoles en educación secundaria superior, respecto a las de la OCDE y la Unión Europea, se han reducido de los 15 y 16 puntos hasta los 8 y 11 puntos respectivamente.

Las tasas de titulados españoles en educación secundaria superior se encontraban en 1995 (62%) entre 15 y 16 puntos por debajo de las de OCDE (77%) y Unión Europea (78%). En 2007 se ha pasado en España al 74% de titulados y las diferencias con OCDE (82%) y la UE (85%) se han acortado de manera significativa hasta reducirse a 8 y 11 puntos respectivamente (Instituto de Evaluación, 2009a). Estos indicadores educativos permiten matizar los inconvenientes del indicador de abandono de la Unión Europea para conocer la influencia de las medidas educativas sobre la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo.

Figura V. Tendencias en las tasas de graduación en segunda etapa de educación secundaria (1995-2007)



Fuente: *Education at a Glance* OCDE. (Panorama de la Educación 2009. Informe español)

No obstante, y después de todas las matizaciones señaladas, es indudable que las cifras de abandono españolas son indiscutiblemente elevadas y más preocupantes si se comparan con los resultados en otros países, obtenidos con los mismos procedimientos de medida. Veamos las causas que pueden estar en la base de un abandono temprano de la educación y la formación tan elevado en España.

Las causas del abandono: sociales, económicas, educativas

El «Informe de Progreso hacia la consecución de los objetivos de Lisboa en educación y formación» (European Comisión, 2008) analiza diversas circunstancias educativas y sociales que contribuyen a que los jóvenes europeos abandonen la educación y la formación al finalizar los estudios obligatorios, o antes de acabar estudios secundarios postobligatorios. Se pueden agrupar los distintos factores educativos que influyen en el abandono escolar temprano en dos tipos de circunstancias.

Por un lado, hay circunstancias y características individuales de los estudiantes, como las dificultades de aprendizaje que se hayan presentado en su trayectoria académica, problemas de salud, escaso conocimiento de la lengua de instrucción, baja autoestima, etc., que favorecen un rechazo de los estudios y su continuación en ellos.

Por otro lado, hay razones relacionadas con el entorno educativo del alumno. La mayoría de los alumnos que abandonan la educación o la formación una vez finalizadas las etapas de escolaridad obligatoria encuentran insatisfactorio el entorno de aprendizaje, suelen presentar bajos resultados y una interacción negativa con los profesores. También hay evidencia de que el abandono escolar temprano puede estar relacionado con que los alumnos con problemas educativos o de conducta reciban o no un apoyo adecuado. Experiencias y circunstancias ocurridas desde los primeros años de escolarización, como unas pobres expectativas de los padres y los profesores sobre la educación de sus hijos y alumnos, por ejemplo, pueden tener efectos negativos posteriores en su rendimiento y favorecer el abandono temprano. Dentro del entorno se señala también el efecto que pueden tener los amigos y compañeros en los jóvenes en riesgo de abandono temprano, tanto por la inducción al abandono que pueden provocar como por el hipotético rechazo a la disciplina escolar que se presenta en determinadas circunstancias y colectivos, por desgracia no infrecuentes.

La Comisión europea señala también razones sociales que pueden favorecer el abandono. Quizá la más influyente de éstas es la actitud de la familia. Algunas familias, no sólo las que presentan mayores dificultades económicas o menor formación, no reconocen el valor de la educación y pueden animar a sus hijos directa y voluntariamente, o indirectamente, a la búsqueda de empleo, aunque sea precario; es decir, al abandono

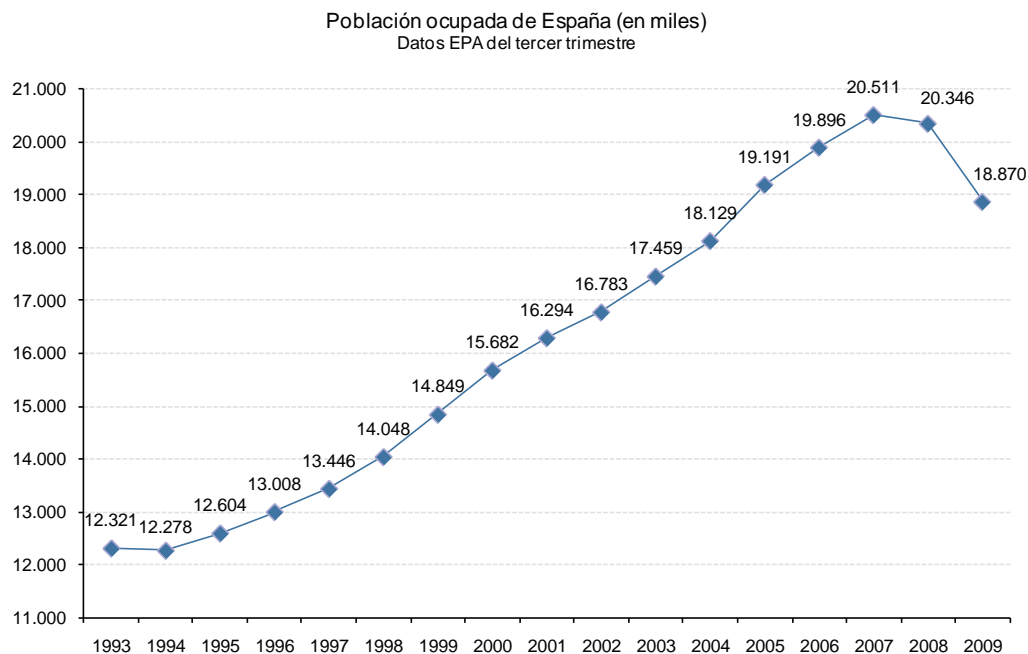
Las causas del abandono temprano tienen su origen en las circunstancias y características individuales de los estudiantes, en el entorno educativo y en razones sociales y de índole económica.

temprano de los estudios o la formación. Una influencia en el mismo sentido favorable al abandono pueden ejercerla entornos vecinales con problemas sociales.

No obstante, la Comisión resalta que en algunas culturas las familias con bajo nivel socio-económico son incluso más ambiciosas en el nivel educativo de sus hijos que las de nivel socio-económico más elevado. Esta circunstancia puede explicar, al menos en parte, algunas de las diferencias entre familias y comunidades españolas, como se señalará más adelante. En el mismo sentido abunda un reciente estudio de OCDE (2009c) que bajo el título de *En contra de todo pronóstico (Against the odds)* analiza los buenos resultados que obtienen en ciencias PISA 2006 algunos alumnos, frente a lo esperado, dadas sus circunstancias y entornos socioculturales.

Por otra parte, hay que considerar las razones económicas que han podido favorecer el abandono temprano. El intenso crecimiento económico español entre mediados de los 90 y 2007 ha venido acompañado de una notable oferta de empleo, en muchas ocasiones poco exigente con la cualificación de los jóvenes, realizada por determinados empresarios y sectores. El resultado ha sido una fuerte atracción sobre los jóvenes que no encontraban satisfacción en la educación formal y que, incluso sin haber finalizado la educación secundaria obligatoria, han encontrado trabajo una vez cumplidos los 16 años.

Figura VI. Población ocupada de España (en miles). 1993 a 2009

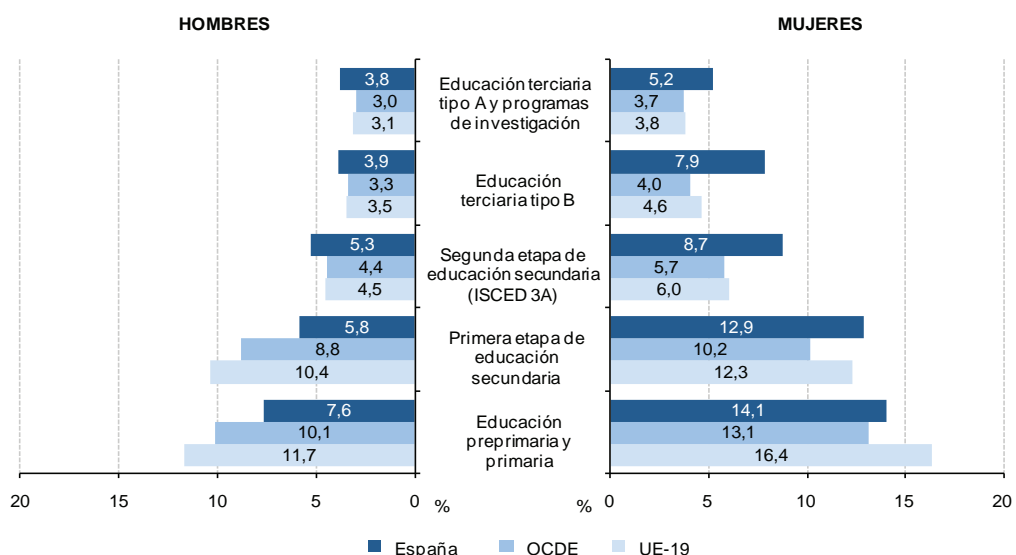


Fuente: INE. *Encuesta de Población Activa*. Tercer trimestre.

En el mercado de trabajo español, las personas con menor nivel de formación han encontrado más oportunidades que sus homólogos de la Unión Europea o de la OCDE para conseguir empleo.

Particularmente relevante es la diferencia de comportamiento entre el desempleo de los españoles y el promedio de los ciudadanos de la UE, según el sexo y el nivel de estudios. Así, se puede concluir que en el mercado de trabajo español, las personas con menor nivel de formación han encontrado más oportunidades que sus homólogos de la Unión Europea o la OCDE para conseguir empleo, presentando sobre todo en el caso de los hombres con estudios primarios, una tasa de desempleo muy por debajo de la media internacional. La oferta de puestos de trabajo, sin ninguna cualificación profesional previa, que se ha producido en determinados sectores del mercado laboral español hasta 2007, ha tenido un importante efecto de atracción para los jóvenes con niveles de formación más bajos (Instituto de Evaluación, 2009a).

Figura VII. Tasas de desempleo y nivel de formación por sexo (2007).
(Porcentaje de la población desempleada de 25 a 64 años entre la población activa de la misma edad, por nivel de formación y sexo)



Fuente: OCDE. *Panorama de la Educación 2009*. Informe español.

La Comisión de la Unión Europea resalta que las tasas de empleo de los jóvenes que han abandonado tempranamente la educación y formación son muy desiguales en Europa. Países como Alemania con el 45%, Francia, con el 48% y Bélgica con un 49% están por debajo de la media europea de empleo entre estos jóvenes, media que se situó por encima del 50% en 2008. Sin embargo, España con un 63% y en general los países nórdicos superan estas cifras de empleo. Es decir, a la vista de las posibilidades que ofrece el mercado de trabajo a los jóvenes que han abandonado tempranamente la educación y la formación, parece que existe una relación entre elevadas cifras de abandono y tasas más altas de empleo entre estos jóvenes (European Commission, 2009a).

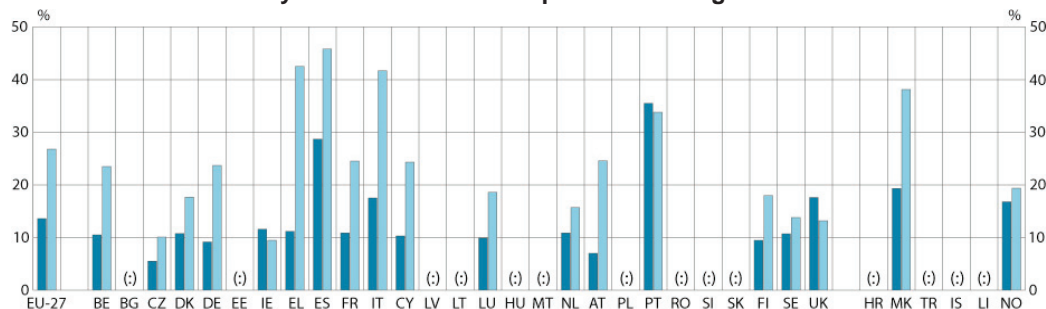
TABLA I. Porcentaje de jóvenes que han abandonado tempranamente la educación y la formación en relación con el empleo. 2008

	Employed
EU-27	54.6
Belgium	49.5
Bulgaria	31.3
Czech Republic	38.8
Denmark	71.9
Germany	45.5
Estonia	68.7
Ireland	45.5
Greece	64.9
Spain	63.0
France	48.4
Italy	51.3
Cyprus	70.6
Latvia	60.0
Lithuania	47.9
Luxembourg	65.4
Hungary	35.8
Malta	77.5
Netherlands	75.6
Austria	60.4
Poland	43.7
Portugal	76.2
Romania	57.0
Slovenia	63.1
Slovakia	22.0
Finland	56.1
Sweden	59.4
United Kingdom	53.0
Croatia	48.0
MK*	23.6
Turkey	39.0
Iceland	84.9
Norway	79.1

Fuente: Commission of the European Communities. *Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Indicators and benchmarks 2009.*

Otras razones socioeconómicas para el abandono pueden ser las que afectan a los alumnos inmigrantes. La situación de este grupo no es muy diferente en España a la que se produce en otros países de la Unión Europea. Según la «Labour Force Survey» el abandono escolar es un fenómeno más común entre alumnos no-nacionales en todos los países.

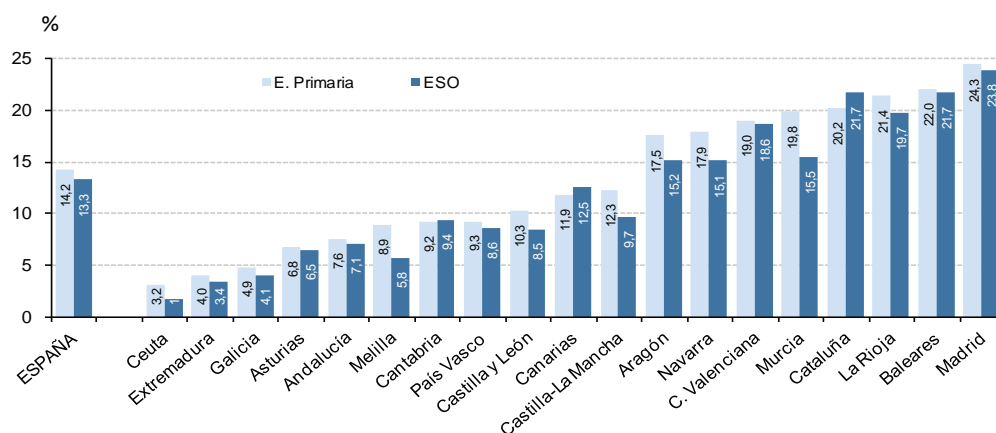
Figura VIII. Tasas de abandono temprano de la educación y la formación entre la población inmigrante



Fuente: Commission of the European Communities. *Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Indicators and benchmarks 2009.*

En algunos países, como es el caso de España, Grecia e Italia hay un porcentaje de abandono del alumnado inmigrante superior al 40% del total. No obstante, aunque la cifra de estos alumnos ha crecido muy rápida e intensamente en los últimos años, no parece que esta sea una explicación decisiva del abandono temprano en España, ya que la diferencia de tasas de abandono combinada con el porcentaje de alumnado inmigrante no explica suficientemente las diferencias que se producen entre las distintas Comunidades Autónomas.

Figura IX. Porcentaje de alumnos extranjeros matriculados en centros públicos de Educación Primaria y de Educación Secundaria Obligatoria. Curso 2007-2008.



Fuente: *Estadística de las Enseñanzas no universitarias*. Ministerio de Educación. Resultados Detallados del curso 2007-2008

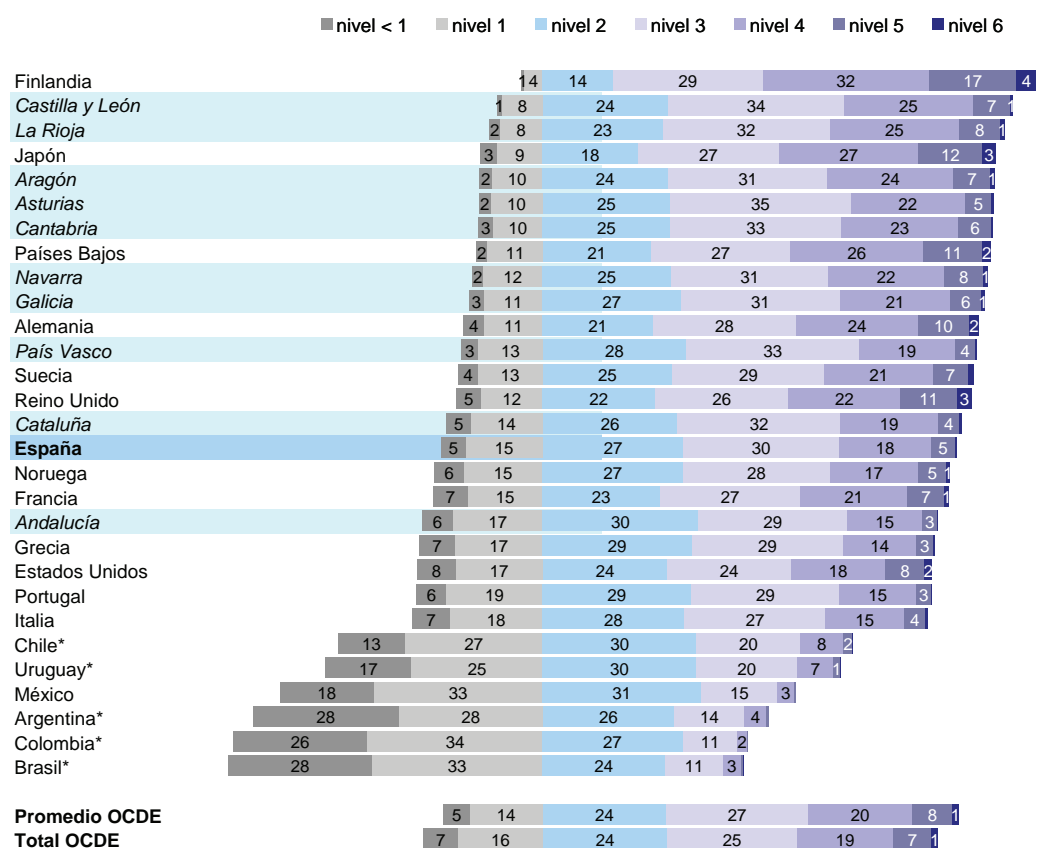
El 30% de los alumnos que no obtienen el título de Graduado en ESO ha tenido hasta la actualidad serias dificultades para continuar su formación, circunstancia muy específica del sistema educativo español.

Como se ha señalado anteriormente, en España se produce, además de las razones comentadas, otra circunstancia educativa, que no se da en los países de nuestro entorno, que afecta a los alumnos que no puedan seguir estudiando, aunque lo deseen, por no haber alcanzado el título de ESO (*fracaso escolar*). La tasa de alumnos que titulan al finalizar la ESO se mantiene en torno al 70% desde que se estableció la enseñanza obligatoria hasta los 16 años. El 30% de alumnos que no obtienen el título de Graduado en Educación Secundaria han tenido hasta la actualidad serias dificultades para continuar su formación en España. Esta circunstancia es muy específica del sistema educativo español, que se diferencia del resto por este exigente requisito formal.

La Encuesta de Población Activa, con el mismo método que se utiliza para estimar el abandono escolar, señala que, a los 22 años, el número de jóvenes que ha alcanzado la titulación en ESO o equivalente se mueve en torno al 85 o 90%. Es decir, hay entre un 15 y un 20% de jóvenes españoles que no consiguen el título de Graduado en ESO a los 16 años, pero que lo obtienen superada esa edad o persisten y continúan formándose mediante las ofertas de educación no formal o diferentes pruebas de acceso a otros estudios hasta alcanzar esa titulación más tarde. Este hecho muestra que al menos ese porcentaje de jóvenes desea mejorar su formación después de finalizar (sin éxito) la ESO (Instituto de Evaluación, 2009b).

Como ya he señalado, esta circunstancia del sistema educativo español es bastante peculiar, y nos diferencia de otros sistemas con los que, sin embargo, tenemos resultados similares en el rendimiento de los alumnos si éste se mide por otros procedimientos, como el que realiza el estudio PISA desde 2000. Los resultados PISA 2006 indican que el porcentaje de alumnos españoles de 15 años que se sitúa en los niveles inferiores de rendimiento (20%) es similar al promedio OCDE; en bastantes comunidades autónomas españolas los alumnos obtienen iguales o mejores resultados en PISA que sus homólogos europeos.

Figura X. Porcentaje de alumnos en los distintos niveles de rendimiento. PISA 2006

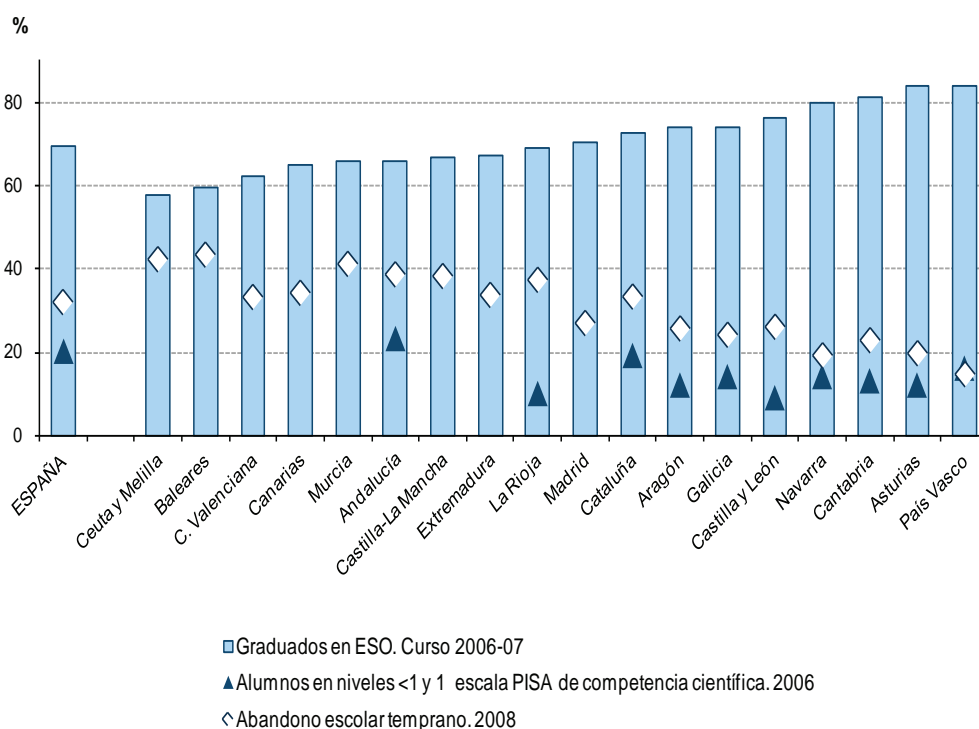


Nota: Los países con asterisco no son miembros de la OCDE.
Países ordenados según el porcentaje de alumnos en los niveles < 1 y 1.

Fuente: Instituto de Evaluación *Informe español PISA 2006*.

Sin embargo, las repeticiones de curso, el fracaso escolar y el abandono son, también en estos casos, muy elevados. Algunas comunidades autónomas tienen sólo un 9% de alumnos en los *niveles bajos de rendimiento* (Castilla y León), un 10% (La Rioja) o un 12% (Asturias, Aragón, Cantabria). Pero, en estas comunidades de tan buenos resultados en PISA se registra *un fracaso escolar* que oscila entre el 20% y el 30% y un abandono entre el 20% y el 37%.

Figura XI Porcentajes de graduados en ESO (curso 2006-07), abandono temprano de la educación y formación (2008) y alumnos en los niveles <1 y 1 en la escala PISA de competencia científica (2006). Por comunidad autónoma



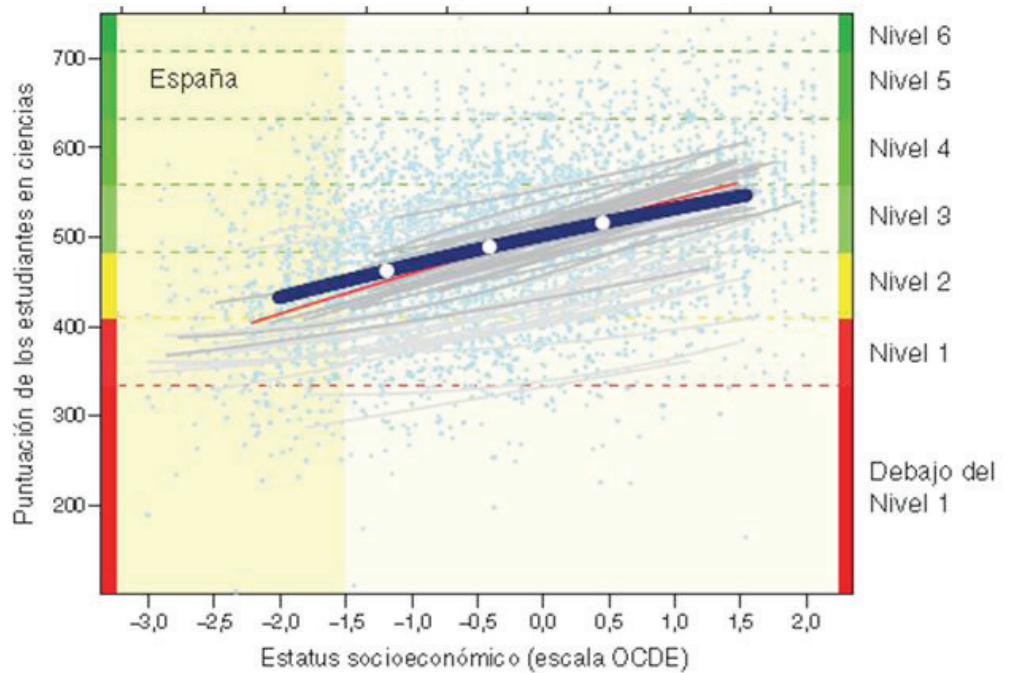
Fuentes: *Estadística de las Enseñanzas no universitarias*. Ministerio de Educación. Instituto de Evaluación. *Informe español PISA 2006*. *Encuesta de Población Activa*. Medias anuales. INE

PISA demuestra que los alumnos españoles pertenecientes a los entornos sociales económicos y culturales menos favorecidos, tienen mejores resultados que sus homólogos de OCDE o de la mayoría de los países europeos.

Además, PISA demuestra que los alumnos españoles pertenecientes a los entornos sociales económicos y culturales menos favorecidos, que suelen sufrir con mayor intensidad el abandono temprano, tienen sin embargo mejores resultados que sus homólogos de OCDE o de la mayoría de los países europeos (Instituto de Evaluación, 2007).

La distribución del rendimiento de los alumnos pone de manifiesto que el entorno social, económico y cultural influye de modo notable, pero que es incluso superior la influencia de la actitud del alumno y su familia, y el trabajo en clase con sus profesores. Hay alumnos de entornos muy desfavorables con muy buenos resultados, por encima de 500 o 550 puntos (GIP, 2009).

Figura XII. Relación entre el rendimiento de los alumnos en competencia científica y el estatus socio-económico y cultural. OCDE-PISA (2006)



Fuente: GIP 2009

Un factor determinante del abandono temprano en España es el elevado número de alumnos que repite y no obtiene el título de ESO a pesar de que los resultados de los alumnos de bajo rendimiento es similar a otros países europeos.

En conclusión, el abandono temprano de la educación y la formación está afectado por diversos factores, pero uno de los determinantes en España es el elevado número de alumnos que repite y que no obtiene el título de ESO, a pesar de que los resultados educativos españoles de los alumnos de bajo rendimiento, medido por PISA, es similar al de países como Estados Unidos, Reino Unido o Países Bajos, donde todos los alumnos pueden continuar estudios, independientemente de su situación académica al finalizar la educación obligatoria.

Las propuestas institucionales españolas para combatir el abandono temprano de la educación y la formación

En un orden cronológico, habría que señalar en primer lugar las *Propuestas para el debate* que presentó el Ministerio de Educación en 2004, tan sólo un año después de la adopción del punto de referencia por el Consejo; en ellas se incluían las competencias básicas y los programas de atención y refuerzo y de cualificación profesional inicial, como salida para los jóvenes con serias dificultades para acabar la ESO con éxito (Ministerio Educación, 2004).

La LOE incluyó buena parte de las propuestas realizadas pero, sobre todo, una decidida preocupación por incorporar en el sistema educativo español las orientaciones de la educación del siglo XXI de UNESCO, OCDE y UE que hemos comentado. La educación a lo largo de la vida, la preocupación por ofrecer una educación de calidad para todos,

como garante de la cohesión social, la introducción formal de las competencias básicas en el currículo, el establecimiento de los programas de cualificación profesional inicial o la flexibilidad de los estudios postobligatorios son aspectos en los que la ley se sumó a las propuestas y los objetivos educativos internacionales para abrir las posibilidades de incorporación de la educación española a los retos del siglo XXI.

Desde una perspectiva más concreta, al tiempo que se discutía y aprobaba la Ley, se pone en marcha con todas las CCAA un Grupo de trabajo sobre los Objetivos educativos 2010, dependiente de la Comisión general de Educación, que ha venido ofreciendo la reflexión compartida de las comunidades autónomas sobre el conjunto de los objetivos, en general, y sobre el abandono en particular. Los informes y las propuestas correspondientes han sido adoptados por la Conferencia de Educación y publicados desde 2006 (Instituto de Evaluación, 2009a). A estos trabajos se han añadido programas conjuntos de cooperación territorial emprendidos por el Ministerio y las comunidades autónomas, como el programa PROA, con el objetivo de mejorar el rendimiento y el éxito de los alumnos en la ESO (Ministerio de Educación, 2009a).

A partir de 2004 desde distintas instancias se han legislado, debatido, acordado y propuesto acertadas actuaciones tendentes a minorar el temprano abandono de los estudiantes españoles.

Más específicamente, la Conferencia de Educación ha dedicado un esfuerzo particular para analizar y combatir el abandono, que culminó con la adopción de un importante paquete de medidas (Ministerio de Educación, 2009b) y la creación de un grupo específico de seguimiento del abandono. Entre las más destacadas pueden resaltarse las siguientes:

- Aumento de la oferta de Programas de Cualificación Profesional Inicial, de modo que se garantice que ningún alumno abandone la Educación Secundaria Obligatoria sin haber tenido la oportunidad de acceder a alguno de ellos.
- Aumento de la oferta educativa en las enseñanzas post-obligatorias de ciclos formativos de grado medio de formación profesional.
- Planes especiales de acción sobre los colectivos en los que se producen mayores bolsas de abandono escolar temprano.
- Promoción de programas y acciones de refuerzo dirigidos específicamente a incrementar el número de alumnos que obtienen el título de Educación Secundaria Obligatoria.
- Promover la colaboración de las administraciones con las Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos para desarrollar actividades dirigidas a combatir el abandono escolar temprano
- Promover el reconocimiento del aprendizaje no formal
- Establecer un informe del grado de adquisición de competencias básicas
- Medidas dirigidas a compatibilizar formación y empleo

El Consejo Escolar del Estado ha debatido y trabajado de forma rigurosa las informaciones que provienen de los estudios nacionales e internacionales de evaluación, los sistemas de indicadores y el *Informe de progreso de los Objetivos educativos 2010* de la Comisión europea. Fruto de ese trabajo son las siguientes propuestas (CEE, 2009):

En la educación obligatoria:

- Favorecer la **transición entre las etapas educativas**. Coordinación de la escuela con las familias
- Detectar las dificultades desde infantil y primaria: **apoyos y refuerzos tempranos**.
- Ofertar suficientemente los **Programas de Cualificación Profesional Inicial** en todos los centros.
- Favorecer** la plena y equilibrada **escolarización** del alumnado con incorporación tardía al sistema educativo.

En la educación secundaria post-obligatoria:

- Impulsar el **Plan estratégico contra el abandono** escolar temprano.
- Aumentar el alumnado** matriculado en la **formación profesional** de grado medio y superior.
- Flexibilizar la oferta** educativa de las enseñanzas post-obligatorias.
- Compatibilizar** estudio y trabajo

La Unión Europea menciona en el Informe de progreso hacia los objetivos en educación y formación. Indicadores y puntos de referencia 2008, entre las iniciativas para reducir el abandono escolar las siguientes:

- La **flexibilidad** horaria, las clases reducidas y los planes de atención educativa individualizada.
- La introducción de cursos de formación profesional con **menos carga académica**.
- Las **vías educativas alternativas** para aquellos alumnos que no se sienten bien en las clases regulares.
- Prolongar la escolarización obligatoria** o el derecho universal a educación secundaria superior.
- Promocionar la formación profesional**. Los países con un alto porcentaje de participación en la formación profesional de grado medio tienen una tasa de abandono escolar menor.
- Grupos flexibles y equidad en la educación secundaria superior**.

El Proyecto de Ley de Economía Sostenible que prepara el Gobierno (Ministerio de Presidencia, 2010) incorpora un conjunto de medidas en el capítulo VIII, entre las que destacan:

El Proyecto de Ley de Economía Sostenible incorpora un conjunto de medidas para favorecer la permanencia de los jóvenes en el sistema para que completen su formación.

- Podrán acceder a un Programa de cualificación profesional inicial los alumnos que hayan finalizado el tercer curso de educación secundaria obligatoria o que sean mayores de 15 años.
- El acceso a ciclos formativos de grado medio requerirá una de las siguientes condiciones:
 - Estar en posesión del título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria.
 - Haber superado un programa de cualificación profesional inicial.
 - Haber superado un curso de formación específico para el acceso a ciclos de grado medio.
 - Haber superado una prueba de acceso.
- Tanto el curso como la prueba que permiten el acceso a los ciclos formativos de grado medio se centrarán en las competencias básicas de la educación secundaria obligatoria imprescindibles para cursar estos ciclos.

Al conjunto de medidas reseñadas pueden añadirse las previstas en el Pacto que ha propuesto el Ministro de Educación, a comienzos de 2009, finalmente frustrado. Los objetivos sensibles del Pacto han sido trasladados al Plan de Acción 2010-2011 del Ministerio de Educación. En el documento presentado se recogen, entre otras:

7. El 4º curso de Educación Secundaria Obligatoria tendrá carácter orientador, con dos perfiles para los estudios postobligatorios y se organizará en dos opciones:

- Una opción orientada hacia estudios generales (Bachillerato).
- Y una opción orientada hacia estudios profesionales (Ciclos formativos de formación profesional de Grado Medio)

8. Al finalizar cualquiera de las dos opciones el alumnado obtendrá el título de Graduado, lo que le permitirá continuar sus estudios en los ciclos formativos de grado medio de formación profesional o en bachillerato.

9. Quienes al finalizar el tercer curso de Educación Secundaria Obligatoria no estén en condiciones de acceder a cada una de las opciones señaladas, podrán optar entre repetir el tercer curso, con las medidas de refuerzo oportunas, cursar un programa de diversificación curricular o un Programa de Cualificación Profesional Inicial.

10. Los Programas de Cualificación Profesional Inicial tendrán dos años de duración y se diseñarán de tal forma que:

- a) El alumnado que supere los módulos obligatorios y los voluntarios obtendrá el título de Graduado en ESO
- b) El alumnado que supere los módulos asociados a una cualificación profesional de nivel 1 y los módulos complementarios de formación podrá acceder a un ciclo formativo de grado medio
- c) El alumnado que sólo supere los módulos asociados a una cualificación profesional obtendrá un certificado de profesionalidad de nivel 1.

11. Definir las bases comunes de las modalidades de oferta y desarrollo para los Programas de Cualificación Profesional Inicial en todas las Comunidades Autónomas.

12. Reforzar las medidas de orientación, académica y profesional, en el tercer curso de ESO, para que los alumnos dispongan de amplia información sobre los diferentes opciones formativas y las posibilidades de inserción laboral, para que puedan elegir la modalidad o vía más ajustada a sus competencias e intereses.

13. Continuar con los Planes acordados entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas, en la Conferencia Sectorial de Educación, para promover el éxito escolar y luchar contra el abandono escolar prematuro.

Las propuestas institucionales buscan mejorar el rendimiento y el éxito de los alumnos de ESO y facilitar el acceso a los programas de cualificación profesional inicial para los alumnos que hayan tenido dificultades en obtenerla.

Las principales medidas educativas recogidas en estas propuestas institucionales para combatir el abandono tienen que ver con dos objetivos principales: primero, el propósito de mejorar el rendimiento y el éxito de los alumnos en la ESO y, segundo, facilitar el acceso de todos los alumnos que finalizan con dificultad la ESO a los programas de cualificación profesional inicial y, una vez completados éstos, a los ciclos formativos de grado medio y al bachillerato.

Si las propuestas recogidas en el Anteproyecto o en el Pacto llegan a hacerse realidad, parece razonable esperar que la proporción del abandono temprano español que es atribuible a que los alumnos que no finalizan con éxito la ESO no podían hasta ahora seguir estudiando o formándose, pueda disminuir. Resolver esta limitación puede llegar a beneficiar a cerca de un 15% de los alumnos incluidos en este indicador.

No obstante, si esto es así, habremos aproximado nuestras circunstancias a las que son comunes en otros países de la Unión y, previsiblemente, deberemos afrontar las otras causas de abandono, las que afectan también al resto de los países, para trabajar decididamente en la consecución del punto de referencia para 2020, que sigue siendo

reducir el abandono temprano por debajo del 10%. O mejor, si se me permite volver a la formulación en positivo de este objetivo y punto de referencia, conseguir que más del 90% de nuestros jóvenes continúen su educación y formación una vez finalizada la educación obligatoria, contribuyendo así, de modo efectivo, a construir una sociedad del conocimiento y una Europa de los ciudadanos ■

Referencias bibliográficas

DELORS, J. (1999). *La educación encierra un tesoro* (Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI preparado por J. Delors). Paris: Ediciones UNESCO.

CEE (2009). *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2007/2008*. Madrid: Consejo Escolar del Estado.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2003). *Council conclusions of 5/6 May 2003 on Reference Levels of European Average Performance in Education and Training (Benchmarks)*. 2003/C 134/02). Bruselas: La Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

— (2006). Diario Oficial de la Unión Europea. 1. 4. 2006.

EUROPEAN COMMISSION. (2008). *Commission Staff Working Document: Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Indicators and benchmarks*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

— (2009a). *Commission Staff Working Document: Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Indicators and benchmarks*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

— (2009b). Meeting of Directors-General responsible for school education, 1 December. *Background Paper-Combating early school leaving*.

GIP, GRUPO IBEROAMERICANO DE PISA. (2009). *Iberoamérica en PISA 2006: Informe regional*. Madrid: Santillana.

INSTITUTO DE EVALUACIÓN. (2007). *PISA 2006. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE: Informe Español*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

— (2009a). *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE: Informe Español*. Madrid.

— (2009b). *Sistema estatal de indicadores de la educación 2009*. Madrid: Ministerio de Educación.

— (2009c). *Informe 2008: Objetivos Educativos y Puntos de Referencia 2010*. Madrid: Ministerio de Educación.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. (2004). *Una educación de calidad para todos y entre todos*. Presentado por el Ministerio de Educación y Ciencia el 27 de septiembre de 2004, como propuesta para Debate. Madrid: Ministerio de Educación.

— (2009a). PROA (Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo).

— (2009b). *Acuerdo de la Conferencia de Educación: 2009*.

— (2010). *Propuestas para un pacto social y político por la educación*.

— (2010a). *Evaluación general de Diagnóstico*.

— (2010b). *Panorama de la Educación. Informe Español*.

MINISTERIO DE PRESIDENCIA. (2010). *Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, 2010*. Madrid: Ministerio de Presidencia.

MUÑOZ DE BUSTILLO, R. ET. AL. (2009). *Abandono escolar y mercado de trabajo en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

OECD (2001) *Informe PISA 2006: Competencias científicas para el mundo del mañana*. Madrid: Santillana

— (2002). *Proyecto DeSeCo*. Paris: OECD.

— (2008). *Informe PISA 2006: Competencias científicas para el mundo del mañana*. Madrid: Santillana.

— (2009a). *Education at a Glance: OECD Indicators*. Paris: OCDE.

— (2009b). *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2009*. Madrid: Santillana.

— (2009c). *Against the Odds: Where Disadvantaged Students and Schools Succeed in PISA*. Paris: OCDE.

—(2010). *Panorama de la Educación. Informe Español*.

Breve currículum

Enrique Roca Cobo es Ingeniero Técnico en Topografía, Licenciado en Geografía e Historia por la Universidad Complutense de Madrid y Catedrático Numerario de Bachillerato.

Desde 1990 ha desempeñado diversos cargos en el Ministerio de Educación: Consejero Técnico, Vocal Asesor del Gabinete del Secretario de Estado de Educación y Director del Centro de Investigación y Documentación Educativa. Miembro del equipo técnico de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) que ha preparado y desarrollado el programa sobre la enseñanza de la historia en Iberoamérica. Miembro del Instituto de Evaluación y Asesoramiento Educativo (IDEA). Vocal Asesor de la Secretaría General de Educación, donde ha coordinado la elaboración de las propuestas para el debate educativo y la redacción de la LOE. Desde 2006 es Director de Instituto de Evaluación. Representante español en el Comité de Políticas Educativas de OCDE y en el Consejo de Gobierno (PGB) y el Grupo de Desarrollo Estratégico (SDG) de PISA. Miembro del Grupo Permanente de Indicadores de la Unión Europea (SGIB).

Ha publicado numerosos trabajos de historia económica, de enseñanza de la historia, de historia de Iberoamérica y de evaluación educativa.